



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

" LA PROTECCION CONSULAR MEXICANA : CONCEPTUALIZACION, MARCO NORMATIVO Y SITUACIONES QUE LA CARACTERIZAN. SU PRACTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA "

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
SERGIO SAAVEDRA MELENDEZ

México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	1
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTUALIZACION DE LA PROTECCION CONSULAR	6
1.1. Antecedentes a Nivel Internacional	7
1.1.1. Grecia	8
1.1.2. Roma	9
1.1.3. Edad Media	11
1.1.4. Edad Moderna	16
1.2. Antecedentes en México	18
1.2.1. Etapa Precolonial	20
1.2.2. Etapa Colonial	20
1.2.3. Etapa Independiente	20
1.2.3.1. Antecedentes Legislativos	21
1.2.4. La Práctica de la Protección Consular en Estados Unidos	24
1.2.4.1. Período 1848-1920	26
1.2.4.1. Período 1930-1940	27
1.2.4.3. Período 1942-1964	28
1.2.4.4. Período 1965-1976	30
1.2.4.5. Período 1977-1982	31
1.3. Conceptualización de la Protección Consular	36
1.3.1. Diferencia y Relación entre la Protección Diplomática y la Consular	40

	b)
1.3.2. Conceptualización	41
2.- EL MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCION DEL MEXICANO EN ESTADOS UNIDOS	50
2.1. Instrumentos Internacionales	52
2.1.1. Derechos Humanos	52
2.1.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos	52
2.1.1.2. Carta de las Naciones Unidas	53
2.1.1.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	53
2.1.1.4. Convención Americana sobre Derechos Humanos	54
2.1.2. Derechos Laborales	55
2.1.2.1. Constitución de la OIT	55
2.1.2.2. Declaración relativa a los Fines y Objetivos de la OIT	55
2.1.2.3. Convenio 97	56
2.1.2.4. Recomendación 86	56
2.1.2.5. Convenio 143	57
2.1.2.6. Recomendación 151	58
2.1.2.7. Anteproyecto de Convención Internacional sobre la protección de los derechos de <u>to</u> dos los trabajadores migratorios y sus - familias (ONU)	59
2.1.3. Instrumentos Internacionales que establecen el	

Derecho de los Estados de proteger a sus nacionales	61
2.1.3.1. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas	61
2.1.3.2. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares	62
2.2. Convención Consular México-Estados Unidos	63
2.3. Marco Legal de Estados Unidos	66
2.4. Marco Legal Mexicano	71
2.5. Consideraciones relativas al Marco Normativo de la Protección	75
3.- LA PROTECCION EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS	79
3.1. Elementos que caracterizan la protección del mexicanos en Estados Unidos	79
3.1.1. Aspectos Estructurales	80
3.1.2. Características de la Política Inmigratoria Norteamericana	87
3.1.3. Imagen del Mexicano en la Sociedad Norteamericana	94
4.- SITUACIONES CARACTERISTICAS DE LA PROTECCION EN ESTADOS UNIDOS	107
4.1. Detención de mexicanos como "Testigos de Cargo"	107

4.2. Torturas y Servidumbre Involuntaria	109
4.3. Precariedad de las condiciones de trabajo	111
4.4. Desconocimiento de los cónsules de casos que involucran a mexicanos	113
4.5. Limitaciones para recibir atención médica	114
4.6. Malos tratos y violencia del Servicio de Inmigración y Naturalización	115
4.7. Pago de salarios inferiores al mínimo	117
4.8. Menores abandonados por trabajadores migratorios	119
4.9. Derecho a la educación de los hijos de trabajadores indocumentados	120
Consideraciones Generales	124
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFIA	131
ANEXOS	136

INTRODUCCION

La protección de nacionales en el extranjero, fuera a través de la vía diplomática o consular, surgió con una connotación claramente colonialista en razón de que pretendía obtener o mantener situaciones de privilegio, frecuentemente bajo la amenaza del poderío militar del país que la instrumentaba.

Esta peculiaridad de la protección se dió en razón de que ciudadanos de países poderosos se trasladaban al territorio de otros que no lo eran con el propósito de obtener ventajas del comercio o ubicándose en las áreas productivas más redituables.

Actualmente, tomando en cuenta que las características de las migraciones internacionales definen a éstas como movimientos fundamentalmente laborales y con orientación de los países en desarrollo a los países desarrollados, la práctica de la protección debería ocupar un papel importante en la política exterior de los estados de menor desarrollo, especialmente los considerados fuentes de mano de obra migratoria, en virtud de que sus nacionales son objeto de frecuentes violaciones a sus derechos.

Lo anterior resulta importante porque dicha situación, más que disminuir, tiende a incrementarse. En efecto, la estructura del actual sistema económico mundial compuesto por países ricos y pobres que conforman las relaciones Norte-Sur, y las desventajosas condiciones en las que los segundos tienen que actuar en las corrientes de la economía internacional, han propiciado el ensanchamiento de la brecha entre ambos grupos con la consecuente depauper-

rización de grandes sectores sociales en los países en vías de desarrollo que se ven obligados a emigrar hacia los centros desarrollados en busca de mayores ingresos y mejores oportunidades de vida.

Un ejemplo concreto, quizá el mejor, que refleja nítidamente esa situación, es el caso entre México y Estados Unidos en cuyas relaciones ha permanecido como constante el asunto de la protección de los mexicanos, básicamente indocumentados, que por su irregularidad migratoria se ven sujetos a múltiples presiones y abusos.

Sobre este particular, y sólo como elemento de comparación, cabe hacer notar la evidente diferencia entre la protección que a través del tiempo ha impartido el Gobierno de nuestro país a sus nacionales, con la instrumentada por Estados Unidos en favor de los norteamericanos en México, práctica ésta última, utilizada generalmente como presión para alcanzar objetivos diferentes al enunciado.

Las causas que propiciaron que en este país se diera un especial énfasis a la protección deben buscarse en los llamados factores de "atracción" y "repulsión" existentes en México y Estados Unidos, mismos que han alimentado el fenómeno migratorio con el que ambos conviven, pero muy especialmente, en la disparidad de niveles de desarrollo entre ambos países y a su inevitable vecindad geográfica.

En este proceso, que es el fenómeno migratorio, se han mantenido elementos contradictorios de tipo político, económico e ideológico que han generado -

medidas represivas y discriminatorias en contra de los trabajadores que migran al norte.

En este sentido, no puede olvidarse que la amenaza de una deportación - masiva de mexicanos ha sido un elemento de presión que ha sido utilizado en diferentes momentos históricos, no sólo contra los mexicanos como personas, sino contra el mismo Gobierno de México.

En el aspecto económico, salta a primera vista la discordancia entre la - evidente importancia que la fuerza de trabajo extranjera ha tenido en la economía norteamericana y la que actualmente tiene la mexicana para innumerables empleadores agrícolas y pequeños industriales, y el endurecimiento cíclico de la política inmigratoria del Gobierno estadounidense.

Finalmente, pero no menos importante, debe mencionarse la actitud discriminatoria del ciudadano norteamericano en contra de los latinos y especialmente los mexicanos, a pesar de los servicios que estos les prestan, lo cual refleja - la existencia de conceptos de superioridad étnica, que no son nuevos en la mentalidad sajona, y que permanecen quizá como vestigios de la doctrina del llamado "destino manifiesto".

La conjugación de estos elementos ha propiciado la violación constante de los derechos de los trabajadores y esto a su vez, ha motivado el desarrollo de - una práctica de protección consular mexicana que, a diferencia de la instrumentada por otros países, se orienta fundamentalmente a la defensa de los más elementales derechos de los nacionales mexicanos, que pertenecen, por cierto, -

al sector más marginado de nuestro país.

Considerando que la protección consular no es conocida a pesar de que ocupa un lugar de primer orden en las relaciones bilaterales de México con Estados Unidos, el propósito del presente trabajo es el de aportar elementos que coadyuven a identificar sus antecedentes, el marco normativo que la sustenta, así como las situaciones generales que la caracterizan en Estados Unidos y que constituyen el contexto en el que se instrumenta.

Así pues, el primer capítulo contiene una enumeración de los antecedentes que con el correr del tiempo llegaron a conformar la figura del cónsul contemporáneo, basado esto en lo acontecido fundamentalmente en la Europa medieval. Se anotan también, las características que revistieron la institución consular y la protección en nuestro país especialmente desde el momento de su independencia.

En el mismo apartado se analiza lo relativo a la conceptualización de la protección consular, desde el punto de vista mexicano, y su relación y diferencias con la protección diplomática.

El segundo capítulo se refiere al fundamento normativo que apoya la actividad consular en la materia, y se enumeran referencias divididas en los planos internacional, bilateral y nacional, estableciendo el grado de aplicación e importancia que cada uno de ellos representa.

En el tercer capítulo se intenta ubicar la protección en el marco global de-

las relaciones México-Estados Unidos, mencionando los aspectos estructurales, tendencias de la política inmigratoria norteamericana y las actitudes de la sociedad estadounidense contra el migrante mexicano, como factores que la influyen y que, como se ha dicho, conforman el medio ambiente de la protección.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se enuncian aquellas situaciones generales que por afectar a un buen número de connacionales, caracterizan la protección consular mexicana en aquél país y constituyen, entre otras, el acontecer cotidiano al que se enfrentan los funcionarios dedicados a esta actividad.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTUALIZACION DE LA PROTECCION CONSULAR.

Al indagar sobre el origen de la protección consular se encuentran al menos, dos elementos que por estar íntimamente relacionados con este tema, deben ser considerados en el estudio del mismo. Se trata de la institución consular misma por un lado, y de la protección ó interposición diplomática por otro.

En efecto, no puede ubicarse a la protección consular fuera del marco del origen de las Representaciones Consulares y sus antecedentes ya que, como se verá mas adelante, una es producto de la otra en tanto que aún en sus orígenes mas primitivos, la institución consular obedeció a la protección de nacionales de un país determinado en el territorio de otro.

La relación con la diplomática es evidente ya que tanto una como otra, implican representaciones ante las autoridades de un país extranjero por los agentes diplomáticos o consulares en favor de un connacional. Cabe aclarar aquí, que mientras que la instancia diplomática se circunscribe exclusivamente a la negociación con las autoridades del gobierno extranjero, la consular es mucho más amplia ya que no sólo incluye lo anterior, aunque en diferente nivel, sino que incorpora toda una gama de actividades que son en términos generales completamente desconocidas (1).

Es de hacer notar que habiendo surgido en momentos históricos diferentes, y habiéndose desarrollado por distintas motivaciones, ambas, la interposición diplomática y la protección consular fueron utilizadas para fundamentar el derecho de intervención en aras de reclamar un tratamiento de privilegio para los

extranjeros, experiencia en la que ha sido rica América Latina, independientemente de que las condiciones históricas en que esto aconteció ya se hayan modificado en nuestros días.

Las bases que dieron origen a la protección del Gobierno de México a sus nacionales en Estados Unidos, fueron sentadas en el momento en que el territorio del primero fue desmembrado a raíz de la guerra de 1848, y se fortalecieron posteriormente, por la absorción de mano de obra mexicana para las actividades agrícolas del suroeste norteamericano, el tendido de las líneas de ferrocarriles, los conflictos internos del México independiente que originaron el movimiento revolucionario de 1910, y los sucesos surgidos durante la segunda guerra mundial que propiciaron, con la entrada de Estados Unidos al conflicto, el llamado "Programa Bracero" de 1942. En última instancia, puede anotarse que la causa fundamental puede encontrarse en la disparidad de los niveles de desarrollo de ambos países, que ejemplifican las contradicciones de la relación Norte-Sur, aunada a su inevitable vecindad geográfica.

A fin de desglosar los elementos expuestos en esta breve parte introductoria, se analizarán a continuación los antecedentes de la protección consular, su relación con el surgimiento y posterior desarrollo de la diplomática, y finalmente, la conceptualización de la primera desde la óptica de la práctica mexicana.

1.1 Antecedentes a Nivel Internacional

Si bien el origen de la institución consular, y con ella la protección -

consular, en su acepción moderna no puede encontrarse antes de la Edad Media (2), ya desde épocas remotas que pueden ubicarse a partir del siglo XII - A.C., surgen, con las relaciones creadas por la guerra, las conquistas, las invasiones, las migraciones, el intercambio comercial, etc., algunas figuras que constituyen los primeros antecedentes de la institución consular que reflejan por sí, que ella atendió aún desde sus orígenes, a la protección de los extranjeros ante las autoridades de un país determinado.

1.1.1. Grecia : La conformación de la antigua Grecia por diferentes ciudades tales como Lócrida, Creta, Dúvide, Esparta, Atenas, etc., y la constante movilidad de los ciudadanos de unas a las jurisdicciones de otras, dió origen a una serie de instituciones que además de reflejar la hospitalidad hacia los extranjeros, favorecían la protección de los mismos.

Atenas merece atención especial, pues sus leyes al respecto son relevantes: se divide a los extranjeros en dos clases, los que se establecían definitivamente en su territorio llevando a sus familias y los que lo hacían temporalmente.

Los "metecos" (extranjeros domiciliados definitivamente), tenían una posición intermedia entre esclavos y hombres libres que para tener los derechos reconocidos por el Estado, era preciso que eligieran un "patrono" que les sirviera de garante y respondiese por ellos. Asimismo, era el conducto para que el extranjero pudiera tener acceso a los tribunales locales.

Otra manera de conferir los derechos civiles era a través de tratados, co

mo el celebrado entre Atenas y Rodas (3), en el que se estipulaba que los ciudadanos de una en territorio de otra iban a ser juzgados por jurados mixtos, es decir, con jueces de ambas ciudades y que en caso de no haber acuerdo, debía ser resuelto por el jurado de una tercera ciudad.

El tratado entre Macedonia y Atenas introdujo otra instancia sobre esta cuestión, ya que se establecía que en caso necesario los atenienses serían juzgados por tribunales macedonios y viceversa.

La función del "patrono" como introductor o garante del extranjero ante los tribunales locales, se desarrolló hasta dar origen al "proxenetismo", institución que contemplaba no solo la protección de los ciudadanos de otro Estado ante las autoridades del país del que era nacional el "proxeneta" o protector, sino también de los intereses del primero.

Con el tiempo, la institución se consolidó y llegó a ser un verdadero tratado en virtud del cual, cada uno de los Estados autónomos que formaban Grecia, se hacía representar ante los otros por medio de un "proxeneta" que se convertía, por decirlo así, en protector oficial no ya solamente de los individuos, sino aún de los intereses del Gobierno que lo había nombrado. Cabe aclarar, que este personaje era nacional del país ante el cual estaba acreditado y no del que le daba el nombramiento.

1.1.2. Roma: En el período comprendido entre el siglo III A.C. y el V D.C., y que contempló la transición de Roma como República a la Roma como Imperio, surgieron instituciones relativas a la protección del extranjero bastante similares-

a las de los griegos, como efecto quizá, de la "dominación cultural" de Grecia sobre Roma.

De acuerdo a Mera (4), la hospitalidad fue siempre un deber sagrado para los romanos y antes que ninguna ley lo reglamentase, la tradición religiosa había creado entre el anfitrión y el extranjero vínculos cuyo recuerdo era conservado como honor entre las familias.

Al pasar el tiempo, el anfitrión se convirtió en "patrono" y la hospitalidad otorgaba al huésped ciertos derechos, entre los que se incluía el de ser representado por aquél ante los tribunales y ser rescatado en caso de ser prisionero. El carácter privado de esta relación se proyectó posteriormente al nivel de las relaciones públicas, con lo que algunos romanos ilustres sirvieron de patronos en favor de ciudades extranjeras enteras.

Simultáneamente a la institución de los "patronos", existía en Roma la figura de los "recuperadores" que constituían tribunales mixtos formados por jueces de dos países aliados a los que los súbditos de uno y otro podían acudir en juicio mediante el procedimiento establecido por un tratado... "Era una institución de origen internacional que seguramente comenzó a funcionar... en fuerza de tratados ya existentes entre Roma y los Estados extranjeros, cuando había necesidad de pronunciar un arbitraje sobre daños o reclamaciones de carácter público o de resolver definitivamente controversias privadas" (5).

Los recuperadores, como jueces entre súbditos de varios Estados, cayeron en desuso con el surgimiento del "praetor peregrinus", magistrado encargado de

administrar la justicia entre los peregrinos o bien entre estos y los ciudadanos romanos. Primitivamente el concepto "peregrino" era sinónimo de huésped; después se aplicó la denominación a los súbditos de los Estados ligados a Roma por tratados, y es a estos a los que se refiere la institución. Perdieron su importancia cuando se acordó la ciudadanía y los derechos romanos a todos los habitantes del Imperio Romano.

1.1.3. Edad Media : Desde el siglo V en que desapareció el Imperio Romano de Occidente hasta principios del XVII en que estalló la Revolución Inglesa, señalado éste último como el inicio de la Edad Moderna (6), la institución consular, o más bien, sus antecedentes, pasan por varias etapas hasta conformar la figura del Cónsul moderno. Es interesante hacer notar que en cada etapa se hizo evidente una vez más la ligazón institución consular-protección de nacionales.

En efecto, el fraccionamiento del poderoso Imperio Romano por las invasiones de los llamados "pueblos bárbaros" dió origen a diversas formaciones sociales que por la inestabilidad política existente, de Estados sólo tenían el nombre, tales como Francia, Alemania y Borgoña: la culminación del proceso de transición al feudalismo de las sociedades bárbaras y la transformación de los grandes propietarios de tierra en señores feudales independientes, se vió acompañada de la disgregación política de Europa.

Con el resquebrajamiento de la unidad existente con el Imperio Romano y el surgimiento de los feudos, se acentuó el principio de la jurisdicción de ex -

tranjeros, con el que los individuos, básicamente mercaderes, que se ubicaban en territorio ajeno pretendían ser juzgados por sus propias leyes, práctica que fue aceptada como lo demuestra el hecho de que los reyes visigodos de España hayan creado magistraturas especiales en el siglo V, mediante una ley que disponía que los mercaderes extranjeros fueran juzgados según sus leyes y ante sus propios jueces (7).

Posteriormente, entre los siglos IX y XI, junto a las fuerzas de la anarquía, en la Europa feudal obraban fuerzas centralizadoras ya que los señores, principalmente aquellos que no eran lo suficientemente fuertes, necesitaban poderosos órganos centralizados de coerción con el objeto de mantener la esclavización de los campesinos (8).

Las tendencias centralizadoras también contaban con el apoyo de otros elementos de la sociedad feudal, como los mercaderes de las grandes ciudades que sentían la necesidad de establecer un mercado interno estable libre de alcabala feudales, y la Iglesia, que no podía impedir la afectación de sus grandes posesiones y riquezas a pesar de concilios y excomuniones contra los señores feudales agresores. Esto les hacía ver con simpatía el establecimiento de un fuerte organismo de coerción capaz de defender sus intereses.

A fines del siglo XI, aconteció otro hecho que además de acelerar el proceso de la formación del estado moderno actuando en el mismo sentido de las fuerzas centralizadoras mencionadas, influyó poderosamente en las relaciones internacionales al violentar el contacto entre el mundo cristiano y el musulmán, de lo

que resultó como algo colateral para el asunto que nos ocupa, una nueva faceta de la institución consular.

Las Cruzadas, gran movimiento militar y de colonización del Occidente sobre el Oriente, fueron motivados por la codicia de los señores feudales que veían la oportunidad de conquistar nuevas tierras y adquirir nuevos siervos. Influuyó, asimismo, el interés de las grandes ciudades comerciales de Europa, particularmente Italia, que entonces atravesaban un período de florecimiento y aspiraban a apoderarse de las rutas comerciales del Mediterráneo.

La Iglesia, por su parte, veía en estas aspiraciones una ocasión favorable para levantar al Occidente católico a la "guerra santa" contra el Oriente musulmán y de este modo, incrementar su prestigio e influencia y enriquecerse con los ingresos llegados de las tierras conquistadas.

Pero el alcance de las Cruzadas no se redujo a esto, pues significaron también una de las etapas más importantes en la historia de las relaciones internacionales: los pueblos de occidente entraron en colisión con los del oriente, al mismo tiempo que se vigorizaron las relaciones entre los primeros. Se inició una prolongada lucha entre Bizancio, Venecia, Sicilia, Francia, Inglaterra y el Sacro Imperio Romano por la dominación del Mediterráneo.

El establecimiento de colonias de los cruzados en Oriente fundadas por gentes venidas de diversos países, dió origen a nuevas formas de las relaciones entre los países como fueron los Consulados, por cuanto apareció la necesidad de

defender los intereses comerciales de mercaderes de distintos países en territorios extranjeros.

Papel importante en el surgimiento de esta nueva figura jugaron las ciudades Italianas, en las que se adoptó el concepto "cónsul" para denominar a los dirigentes o jefes de asociaciones gremiales como los orfebres, carpinteros y - muy especialmente los negociantes y gentes de mar, entre los que el cónsul no sólo era un jefe sino un árbitro y un juez.

Esta institución que era puramente interna, dejó de serlo cuando la adoptaron las colonias extranjeras residentes en otro país, sobre todo en los orientales, y cuando la jurisdicción de los negociantes y marineros fue ejercida no por los magistrados o tribunales locales, sino por jueces propios, esto es, por sus cónsules.

El que la proyección de esta institución del ámbito interno al internacional haya sido promovida en buena parte por las ciudades Italianas no es gratuito, - ya que ellas mantenían un activo comercio con diversos países, entre ellos los del Cercano Oriente, y por lógica, tenían que surgir órganos que defendieran en el extranjero los intereses de sus comerciantes.

En este sentido tuvieron gran importancia las Cruzadas, de cuyo botín participaron ampliamente Venecia, Génova y Pisa, ciudades Italianas que ayudaron a los conquistadores a la fundación de los reinos de Siria y Palestina y la conquista del litoral levantino cuyos puertos ocupaban un lugar primordial en el comercio con Oriente.

A cambio de ello, los Italianos recibieron grandes beneficios: los pisanos obtuvieron las ventajas principales en Antioquía y en Trípolí; los venecianos y los genoveses en el reino de Jerusalén. La relación de dominación establecida a través de la conquista, favoreció el establecimiento en esos lugares de colonias Italianas que se gobernaban por sí mismas y no estaban sujetas al sistema común de administración de justicia.

Cabe mencionar que antes de que esto sucediera, ya los comerciantes Italianos establecidos especialmente en el Cercano Oriente habían logrado que se les reconociera el derecho de elegir un representante o cónsul que no sólo les servía de portavoz ante las autoridades del país en el que se encontraban, sino que resolvía las discrepancias surgidas entre ellos en base a sus propias leyes, es decir, estaban substraídos de la jurisdicción local.

Las relaciones metrópoli-colonia surgidas con las Cruzadas, fortalecieron esta práctica y propiciaron que los cónsules fueran nombrados por el gobierno - de la primera, con lo que se conformó de una manera más concreta la figura del cónsul contemporáneo, en tanto que se les revistió de un carácter público. Para este momento, las funciones consulares consistían por lo regular en lo siguiente (9) :

- a) Proteger y defender a sus nacionales contra toda vejación, injusticia u ofensa ya vinieran de parte de los individuos o de las autoridades.
- b) Darles consejo y prestarles asistencia en todo negocio, especialmente en materia comercial.

- c) Velar por la ejecución de los tratados y la observancia de los privilegios, sobre los cuales se basaban las relaciones existentes entre los gobiernos y aquellos ante los cuales estaban acreditados.
- d) Hacer observar por sus nacionales las ordenanzas, estatutos y reglamentos relativos al comercio y la navegación, ya fueran dictados por sus gobiernos o por las autoridades locales.
- e) Vigilar el pago de los derechos establecidos por los dos gobiernos sobre las embarcaciones y mercancías.
- f) Velar por las buenas relaciones entre sus nacionales y los del país en el que se encuentran.
- g) Proveer según las circunstancias en caso de naufragio.
- h) Proteger e inspeccionar las iglesias y todo lo relativo al culto nacional.
- i) Arreglar las sucesiones y velar sobre las que quedaren vacantes; poner sellos sin ingerencia de la autoridad local sobre los muebles y objetos del difunto y extender el respectivo inventario.
- j) Ejercer la jurisdicción sobre sus nacionales, es decir, aplicar la justicia de acuerdo a sus propias leyes.

Es interesante hacer notar, en relación al inciso (j), que el derecho de los cónsules a ejercer jurisdicción entre sus nacionales, no se dió exclusivamente en la relación metrópoli-colonia, sino que también era reconocido, por lo menos hasta antes del siglo XVI, entre las monarquías feudales europeas (10).

1.1.4. Edad Moderna : El fortalecimiento del Estado moderno europeo que tuvo lugar a raíz de la "Paz de Westfalia" (11), que propició la delimitación -

de las fronteras de los países del continente, conjugados con la ideología mercantilista que tuvo su auge precisamente entre los siglos XVI y XVIII, y que pugna por el establecimiento de un Estado económicamente rico y políticamente poderoso (12), propició que los conceptos de "nacionalidad" y "soberanía" adquirieran especial importancia, por lo que los estados ya constituidos evitaron la injerencia extranjera en asuntos que consideraban internos.

En este sentido, es comprensible que las atribuciones que tenían los Consules extranjeros, especialmente las relativas a la jurisdicción de sus nacionales, fuesen suprimidas o limitadas por lo menos entre los países europeos, ya que dicha práctica se mantuvo en las relaciones con sus colonias (13). El desplazamiento del cónsul como representante único de su gobierno ante otro, fue simultáneo con la aparición definitiva de las Misiones Diplomáticas permanentes o Embajadas, que se constituyeron en el canal oficial de comunicación entre los diferentes países, quedando aquél bajo la jurisdicción del agente diplomático, situación que permanece hasta nuestros días.

En un intento de sintetizar el desarrollo histórico de la protección consular que se ha bosquejado en las líneas anteriores, podrían anotarse las siguientes etapas como las más representativas del mencionado proceso:

- 1) En el período comprendido entre el siglo XII A.C. y el V D.C., el cónsul siendo ciudadano del país donde reside, desempeña las siguientes funciones:

-- Sirve de garante para el conferimiento de derechos civiles a extranjeros.

- Actúa como juez para la solución de conflictos entre extranjeros, o bien entre estos y sus compatriotas.
- Protege los intereses de otro país, así como de los súbditos de este.
- 2) Entre los siglos IX y XI el cónsul sirve de portavoz de una colonia de extranjeros, concretamente comerciantes, ante las autoridades del país huésped para el logro de ciertos privilegios. Es nombrado de entre los miembros de la colonia por los integrantes de la misma y hace las veces de árbitro en sus disputas, aplicando, cuando es necesario, las leyes de su propio país para la solución del conflicto.
- 3) Con el advenimiento de las Cruzadas y el establecimiento de relaciones coloniales del Occidente sobre el Oriente, el cónsul es nombrado por su metrópoli para proteger sus intereses y los de sus nacionales establecidos en la colonia. Se mantiene la práctica, esta vez impuesta, de juzgar a los extranjeros de acuerdo a sus propias leyes (siglos XII-XVI).
- 4) Con el surgimiento del Estado moderno y el florecimiento de las Misiones Diplomáticas permanentes a partir del siglo XVII, el cónsul queda bajo la jurisdicción del embajador manteniendo como una de sus funciones principales la protección de sus nacionales, pero ahora bajo el marco legal del país receptor.

1.2. Antecedentes en México

El establecimiento de la institución consular en México no obedeció inicialmente a la protección de sus nacionales en el extranjero, sino a la promoción de sus relaciones comerciales con otros países. Esto resulta explicable si se considera que, recién independizado, nuestro país se encontraba sumido en una pro

funda crisis de revueltas internas y presiones externas (13 bis) que necesariamente hacía que fueran otras las prioridades .

Lo anterior, a diferencia de las ciudades Italianas del siglo XII que establecieron la institución consular con un cariz colonialista, como reflejo de su propia situación interna y su ubicación política en el mundo que les permitía imponer condiciones a los territorios bajo su dominio, tales como intercambios comerciales a su favor y un trato de preferencia y excepción para sus nacionales .

Las bases que posteriormente dieron origen a la protección que instrumentó el Gobierno de México en favor de sus nacionales en Estados Unidos, fueron sentadas a partir de un hecho concreto: nos referimos a la guerra con EE.UU. - que concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, con lo que nuestro país no sólo perdió más de la mitad de su territorio, sino que también - perdió a algunos miles de nacionales que prefirieron quedarse en las tierras que constituían su única propiedad (14) .

La tradicional dependencia que principalmente en el plano económico ha tenido México con respecto a Estados Unidos, motivó en gran parte, en nuestro concepto, que la actitud gubernamental de nuestro país relativa a la defensa de sus nacionales que emigraban al norte fuera siempre como una que puede calificarse de "instintiva" y de "defensa", en virtud de que se respondía a hechos consumados . Esto, aunado al cierto abandono o indiferencia que en México tradicionalmente había existido sobre los efectos de la migración, conformó un reforzamiento de la concepción norteamericana de que el flujo migratorio consti -

tufa una "válvula de escape" (15)'

Se mencionan a continuación los antecedentes de la protección consular en México y las diferentes etapas por las que ha atravesado.

1.2.1. Etapa Precolonial : El antecedente más remoto que los especialistas han logrado identificar es la figura de los "pochtecas", grupo privilegiado del pueblo azteca, cuyos miembros eran designados por el Tlatoani para que promovieran el comercio con otros pueblos (16).

1.2.2. Etapa Colonial : Durante la Colonia, el territorio de la Nueva España fue gobernado, en materia comercial, a través de los Consulados que fueron establecidos por las "Leyes de Indias" dictadas en 1541 por Felipe II rey de España.

De acuerdo con Montes de Oca (17), el Consulado durante la Colonia... "era un tribunal compuesto de un prior, dos cónsules, un asesor, un síndico y 9 vocales, estaba encargado no solo de tramitar los pleitos mercantiles, sino también de vigilar el desembarque y la valorización de las importaciones... protegía y fomentaba el comercio..."

1.2.3. Etapa Independiente : El 8 de noviembre de 1821, se expidió un decreto relativo a la creación de Ministerios, que reconocía 4 Secretarías, y cuyo artículo 1.1. establecía que las relaciones diplomáticas eran competencia de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. El 16 de octubre de 1824, por decreto del Congreso General Constituyente, se abolieron los Consulados que databan de la Colonia para evitar confusiones y -

duplicación de funciones con las oficinas creadas a raíz de la independencia -
(18). Tomando en cuenta lo anterior puede afirmarse que:

"El establecimiento de la Institución Consular en México data de la época en que éste se organizó como país independiente que al iniciar sus relaciones con otros Estados, necesitó contar con agentes oficiales que vigilaran y protegieran a su nascente comercio, a su marina y a los intereses de su gobierno y de sus nacionales." (19)

Al respecto, resulta interesante mencionar que en 1824 el Supremo Poder Ejecutivo nombró al primer cónsul de México en el extranjero, concretamente en Inglaterra, y que en el período 1824-1872 se nombraron cónsules en 18 países de América y Europa. En el mismo lapso, hubo 17 funcionarios consulares en Estados Unidos (20).

1.2.3.1. Antecedentes Legislativos

a) Decreto relativo al establecimiento de Legaciones y Consulados de México (31 de octubre de 1829)

Art. 1o.: "Se nombrarán las Legaciones extraordinarias que el Gobierno juzgase necesarias con el fin de negociar la celebración de tratados con las potencias de América y Europa con quienes hasta ahora no se han celebrado".

Art. 17o.: "El Gobierno establecerá los Consulados Generales, Consulados particulares y Viceconsulados que estime convenientes para proteger el co -

mercio nacional."

Art. 31o.: Se mencionan las obligaciones comunes para todos los agentes consulares. Las más importantes son las seis siguientes:

Primera: Proteger el comercio mexicano con los medios a su alcance y en el marco de las leyes del Estado huésped.

Segunda: Interponer sus buenos oficios para la solución amigable de las diferencias entre mexicanos y nacionales de ese país.

Tercera: Servir de árbitro en las disputas surgidas entre los capitanes, - marineros y negociantes mexicanos.

Cuarta: Auxiliar a los buques mexicanos que naufraguen en las costas del Estado receptor a fin de salvar tripulación y cargamento.

Quinta: Hacerse cargo de los bienes de los mexicanos que fallecieren en su jurisdicción en los casos en que no hubiese personas con derecho a retener los legítimamente.

Sexta: Recibir las protestas de mexicanos o extranjeros relacionados con intereses de connacionales.

b) Decreto sobre el establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados (12 Feb. 1834)

Art. 1o.: "Se establecerán los Consulados Generales, Consulados Particu

lares y Viceconsulados que el Gobierno juzgue conveniente para proteger el comercio nacional..."

Art. 2do.: "En donde sólo haya Cónsul General por que así convenga a la clase de relaciones puramente mercantiles que existan entre la nación para la que se nombre y los Estados Unidos Mexicanos, este empleado desempeñará los negocios diplomáticos que el Gobierno tenga a bien encargarle."

c) Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano (16 Sep. 1871)

Obligaciones de los Agentes Consulares.

Art. 13o.: "Todos los agentes del Cuerpo Consular procurarán, con el mayor empeño, favorecer el comercio entre la República y los respectivos países de su establecimiento; dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes en ellos; defender el buen nombre de la República, instruir al Gobierno de cuanto juzguen de interés en estos particulares y merecer la consideración de las autoridades o habitantes principalmente de los que se dedican al comercio, de sus respectivos distritos."

Art. 23: "Es el principal deber de estos agentes el desarrollo y prosperidad del comercio entre la República y el país de su residencia. Tienen secundariamente el de velar por los intereses generales de la República, y el proteger a los ciudadanos mexicanos."

Art. 50: Interponer sus buenos oficios ante las autoridades locales para -

proteger los intereses de nacionales mexicanos.

Art. 64: Auxillar a los nacionales náufragos, desvalidos o huérfanos, proporcionándoles lo indispensable, para que regresen a México.

Art. 72: Fungir como tutores de menores hijos de mexicanos para proteger su persona e intereses, cuando la tutela no corresponda a otra persona por ley o testamento.

Art. 73: Fungir como apoderados y defensores de reos mexicanos cuando estos lo soliciten, y en el marco legal del Estado huésped.

Art. 76: Intervenir en los casos de sucesiones por la muerte de mexicanos para proteger los intereses de los legítimos herederos.

1.2.4. La práctica de la protección consular en Estados Unidos

El análisis de lo que ha sido la práctica mexicana de protección en Estados Unidos nos revela que el margen de acción y efectividad de la misma, ha estado en íntima relación con factores de política interna en cada uno de los países, y en algunos momentos, con factores de política mundial que inciden en la relación bilateral.

Por ejemplo, puede decirse que desde el momento de su independencia en 1821, hasta la década de los 30's del presente siglo, México soportó innumerables atropellos en contra de sus nacionales en Estados Unidos y constantes presiones del Gobierno norteamericano que hacía suyas las reclamaciones que par-

ticulares de ese país hacían a nuestro Gobierno. La necesidad de las diversas administraciones mexicanas de obtener el reconocimiento estadounidense y el apoyo, por ejemplo venta de pertrechos militares necesarios para pacificar al país, aunado a los ingentes problemas internos, son elementos que hacen comprensible el fracaso y la tibieza de uno, hablando de protección de nacionales, y el éxito y arrogancia del otro. Refiriéndose a la situación que privaba al respecto en la segunda mitad del siglo pasado, un autor escribió (20 bis):

"No queda otro remedio que pensar que tanto las autoridades estatales como federales norteamericanas sostenían que si los mexicanos no querían ser hostilizados en Estados Unidos debían salir del país, porque nada se podía hacer por ellos allá, a pesar de la alta civilización y organización que se ufanaba la Nación, pero en cambio en el bárbaro y anárquico México los norteamericanos debían gozar de toda clase de garantías y protección aunque se dedicaran a actividades subversivas o delictuosas."

Al instrumentarse durante la etapa posrevolucionaria algunas medidas como la reforma agraria y la nacionalización del subsuelo en México, éste, al afectar intereses de estadounidenses, se vio obligado, primero, a retardar sus planes, y segundo, cuando por diversas razones el Gobierno norteamericano cedió en su posición, a cubrir las indemnizaciones correspondientes en favor de los afectados.

En contraste, en 1929 y 1954, Estados Unidos puso en práctica sendas cam

pañas para expulsar masivamente a mexicanos indocumentados para aliviar las crisis internas que afrontaba, y nuestro país sólo pudo, como mera actividad defensiva, desplegar una protección consular que más que presentar una oposición a las autoridades norteamericanas, trató de solidarizarse y hacer menos difícil la deportación para los mexicanos como sucedió particularmente en la época de la Gran Depresión.

Sobre el particular, puede afirmarse que antes como ahora... "el fenómeno migratorio muestra en acción a las fuerzas internas de los Estados Unidos que contribuyen en gran medida a decidir las relaciones mexicano-norteamericanas. En efecto, ... la política exterior de los Estados Unidos ha estado determinada por las presiones ejercidas sobre el gobierno por fuerzas organizadas que representan los intereses de diversos sectores de la sociedad norteamericana. Sólo cuando la seguridad nacional de Estados Unidos así lo ha exigido, el gobierno ha puesto freno a la pretensión de estas fuerzas que interfieren en sus relaciones con el exterior." (20 bis 1)

Las medidas adoptadas por el Gobierno mexicano a partir de 1979 hacen prever, si se continúa en la misma línea, el establecimiento de una sólida política de protección del mexicano en el extranjero, que independientemente de los cambios de la política inmigratoria norteamericana, constituya una posición única que tenga como esencia la defensa de los derechos e intereses de sus nacionales.

1.2.4.1 Período 1848-1920 : A raíz del desmembramiento del territorio -

mexicano en 1848, la población que se quedó en Estados Unidos sirvió de foco de atracción para otros nacionales, de tal manera que para 1900 la población de origen mexicano en el territorio perdido era la siguiente: Texas, 71062; Arizona, 14172; California, 8096 y Nuevo México, 6649 (21).

Naturalmente, para ese aumento y para los posteriores del flujo migratorio, influyeron otros factores tales como la expansión industrial, el tendido de líneas de ferrocarril y el fortalecimiento del sector agrícola en Estados Unidos; y la existencia de un régimen opresor (porfirismo), una alta concentración del ingreso y la turbulencia e inestabilidad derivadas del movimiento revolucionario iniciado en 1910 en México (22).

Como puede deducirse, estando el país en esas condiciones, los diferentes gobiernos que ocuparon el poder no podían considerar la posibilidad de resolver los problemas de sus nacionales en el exterior si a nivel interno no había siquiera estabilidad.

1.2.4.2. Período 1930-1940: Las grandes deportaciones masivas de mexicanos derivadas de la crítica situación económica de Estados Unidos por efecto de la Gran Depresión, provocaron un "brusco despertar" de los gobernantes mexicanos que propiciaron una fuerte actividad consular para auxiliar a los mexicanos deportados, entre otras cosas, apoyándolos para hacer valer sus derechos laborales. De acuerdo con Lourdes Urbina (23), las actividades consulares en este período, se concentraron en:

- a) Propiciar el conocimiento de las leyes norteamericanas por inmigrantes mexicanos.

- b) Registrar a todos los mexicanos de su jurisdicción, con el fin de que estos pudieran probar su nacionalidad en cualquier momento y poder protegerlos.
- c) Apoyar a los trabajadores en la solución de conflictos laborales.
- d) Luchar contra la discriminación.
- e) Promover y fortalecer el sentimiento de "Mexicanidad".

1.2.4.3. Período 1942-1964 : En esta etapa la protección estuvo moldeada por el Convenio sobre trabajadores migratorios firmado con Estados Unidos en 1942 y que concluyó precisamente en 1964. Como es sabido, la Segunda Guerra Mundial, que obligó a ese país a orientar su capacidad productiva a la industria bélica, también propició una urgencia de mano de obra, en este caso mexicana, para cubrir actividades que también resultaban vitales, como la producción de alimentos.

Por parte de México, su participación en el Convenio no solo significó en su momento una aportación a la lucha contra los alemanes y sus aliados, sino también un alivio a un sistema que con el "desarrollo estabilizador" se mostró incapaz de expandir los beneficios del crecimiento económico a la mayoría de la población, especialmente la rural (24)'

De esta manera, la actividad consular se desarrolló en el marco de los lineamientos del Convenio y atendiendo fundamentalmente necesidades de trabajadores documentados. En este período la labor de los Cónsules contempló las siguientes actividades (25) :

- a) Localización de mexicanos cuyo paradero se desconocía.

- b) Asistencia a los precesados de nacionalidad mexicana .
- c) Asistencia a los nacionales deportados por carecer de documentos .
- d) Visitas a las cárceles y hospitales .
- e) Intervención en las sucesiones de mexicanos fallecidos para hacerlas llegar a sus legítimos herederos .

Cabe mencionar, que la intensidad de la actividad desplegada por los Consules, obedeció a las múltiples irregularidades que existían y a los constantes atropellos que sufrían los trabajadores por parte de los empleadores con la complacencia de sus autoridades .

Al respecto, es sintomático lo que se lee en uno de los párrafos de un informe norteamericano titulado "The Executive Agreement 1948", citado por Bustamante (26), en donde se reconoce lo siguiente:

"Ha habido esencialmente cinco áreas de problemas críticos: Primero, los empleadores de Texas han cometido violaciones masivas de las cláusulas del convenio en materia de reclutamiento, salarios mínimos, niveles mínimos de vida para los trabajadores y, contratación de trabajadores fuera de los contratos legalizados .

Segundo, la Oficina de Contratación (USES) no ha hecho cumplir las cláusulas sobre salarios a los empleados y ha asumido una actitud que favorece ostensiblemente a los intereses de los empresarios agrícolas .

Tercero, ilegalmente les ha sido negada a los trabajadores mexicanos la garantía de tres cuartos de tiempo mínimo de trabajo pagado a la que se refiere el artículo 9 de los contratos individuales de trabajo . Cuarto,

to, los empleadores han regresado a los braceros a México sin informar previamente al Cónsul Mexicano correspondiente, a pesar de las protestas de los Cónsules de que tal práctica hace difícil para ellos determinar si ha habido quejas pendientes contra el empleador. Quinto, ha habido incidentes de encarcelamientos injustos de braceros - quejosos como en el caso de los del poblado de Tivoli, Texas."

1.2.4.4. Período 1965 - 1976 : Al término del "Programa Bracero" en 1964, por la denuncia que del convenio hizo la parte estadounidense, se tomaron una serie de medidas que en nuestro concepto no hicieron más que reflejar la causa fundamental de la permanencia del fenómeno migratorio.

En Estados Unidos la presión de los empleadores para mantener abierta la posibilidad de contratar trabajadores extranjeros, se cristalizó en las reformas hechas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad que entraron en vigor a partir de 1965, y que en su cláusula 101 (a) 15 (H) (ii) establece esa posibilidad - previa autorización del Departamento de Trabajo.

Si se considera que, según fuentes de algunos autores (27), el número de mexicanos que cruzaron la frontera norteamericana sin documentos ascendió de 37,969 en 1965 a 70,141 en 1973, es evidente que el flujo de trabajadores - mexicanos obedecía y obedece a una demanda real de su fuerza de trabajo en el mercado laboral de Estados Unidos.

La respuesta que por su parte dió el Gobierno de México a la terminación del Convenio, se dió con el inicio en 1965 del Programa de Industrialización -

Fronterizo, mediante el cual se permitió el establecimiento de plantas maquilladoras estadounidenses con el propósito de promover el empleo en dicha zona. A pesar de que para 1974 el número de compañías ascendió a más de 500, con más de 70 mil empleados (28), no se logró impactar significativamente el número de migrantes como lo reflejan las estadísticas ya citadas.

En lo que se refiere al objeto de nuestro estudio, y de acuerdo con María-de Lourdes Urbina (29), en este período : "La labor consular mexicana de protección... se caracterizaba por ser aislada y la intervención se limitaba únicamente a casos sumamente graves, como malos tratos o denegación de justicia."

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que para 1974, el presidente Luis Echeverría, ante la posibilidad de la firma de un nuevo convenio sobre trabajadores migratorios con Estados Unidos, se pronunció en contra de la renovación del mismo como la solución más conveniente para los trabajadores (29 bis).

1.2.4.5. Período 1977-1982 : La decisión del Gobierno de México de utilizar el petróleo como pivote de su economía, colocó a nuestro país en el centro de la atención de Estados Unidos y de la sociedad internacional. El interés que por tal producto tenían concretamente los países desarrollados, le permitió a nuestro Gobierno cierto grado de influencia en la política internacional y pasar de su tradicional política exterior pasiva a una de mayor dinamismo en los foros internacionales, y muy especialmente, en sus tratos con el vecino país del norte.

Ese cambio queda fielmente reflejado en la siguiente afirmación del Presi-

dente López Portillo (30) :

"La posición internacional de México, la reciedumbre de sus principios, son una flecha desde su independencia hasta -
ahora; ni aún las dictaduras se han atrevido a modificarla. -
De tal suerte que si algo integra verticalmente al país, es -
su posición internacional que ahora se ha convertido no so-
lo en una política pasiva, de resistencia y exclusión, sino-
activa y de afirmación..."

Esta nueva tónica de la política exterior, se reflejó también en las actitudes relativas a la protección de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, ya que se han sustentado en términos generales, los siguientes principios (31):

- a) La inmigración responde a factores de origen bilateral: la existencia -
de una estructura de trabajo en México que no satisface a muchos, y -
la existencia de una oferta real de trabajo en EE.UU.
- b) Estados Unidos tiene el derecho de dictar y aplicar sus leyes migrato-
rias, pero tiene que estudiar los efectos que en su economía está cau-
sando una mano de obra barata y eficiente.
- c) Los trabajadores mexicanos desarrollan labores que los norteamerica -
nos rechazan, y aportan impuestos por beneficios que generalmente no
reciben.
- d) No deben confundirse los derechos migratorios con los derechos labo -

rales y los humanos. Los mencionados en segundo plano, siempre serán de mayor jerarquía que los primeros.

En el terreno práctico, se han realizado cosas que si bien son el principio de algo que debe ser continuado, constituyen una base sólida y objetiva de lo que es deseable sea la política mexicana en relación a los trabajadores indocumentados. Algunas de esas realizaciones son las siguientes:

- 1.- Jerarquización de la actividad consular: Reconocimiento explícito del Secretario de Relaciones Exteriores de que la protección constituye la actividad prioritaria del Servicio Exterior en Estados Unidos.
- 2.- Adecuación Estructural:
 - 2.1. Creación de la Dirección General de Protección dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en julio de 1980, cuya principal función es la de formular directivas para la eficaz protección de los mexicanos en el extranjero y supervisar su aplicación (Anexo 1). Por obvias razones, el mayor volumen de actividad desplegada por esta oficina se da en función de los problemas que enfrentan los indocumentados en Estados Unidos.
 - 2.2. Reestructuración de algunas jurisdicciones consulares en Estados Unidos, con el propósito de hacer más eficiente y expedita la asistencia a los mexicanos. Esto se llevó a cabo en 1981 clausurando la Representación en Fort Worth, Texas, que tenía escaso movimiento, y abriendo nuevas oficinas en Salt Lake City, Utah y en Saint Paul Minneapolis. Con estos movimientos, a la fecha suman 40 los Consulados de México

en aquél país, y que están dispersos por todo el territorio norteamericano (Anexo 6).

3.- Asignación de Recursos a los Consulados en EE.UU.

3.1. Humanos: Análisis de las necesidades de personal en materia de protección, creación de oficinas especiales en cada Representación y fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de los cuadros dedicados a protección en Estados Unidos. Ejemplo de lo anterior es el hecho de que en el período marzo 1981 a abril 1982, fueron adscritos a los Consulados en aquél país 44 cancilleres a los que se dió nombramiento exclusivo para protección creándose así una categoría "sui géneris" dentro del Servicio Exterior Mexicano.

Cabe mencionar, que a estos nuevos empleados, todos ellos a nivel profesionalista, se les impartieron cursos especiales relativos no sólo a las funciones propias de la Dirección General de Protección, sino a diversos aspectos del fenómeno migratorio y del marco normativo que sustenta esa práctica. Esto es importante, si se considera que, para principios de 1981, la proporción funcionario consular dedicado a protección - población mexicana en Estados Unidos era de 1:21,978 (32).

3.2 Financieros: Asignación de un presupuesto especial en 1981 y 1982 a los Consulados en EE.UU., para ser dedicado exclusivamente a las siguientes actividades:

a) Visitas regulares de protección a penales, correccionales, centros de detención migratorios, juzgados, hospitales, centros asistenciales, -

centros de trabajo y otros, donde haya mexicanos con necesidad de -
asesoría o protección consular.

b) Gestiones de buenos oficios o protección legal en favor de indigentes,
así como para la captación de datos de interés para la protección:

- obtención de documentos, estudios, datos y certificaciones en favor -
de estos mexicanos o a petición de la Secretaría;
- pago de anuncios en medios de difusión en gestiones de paraderos;
- traslados del funcionario o empleado consular para la realización de -
entrevistas, captación de información o asesoramiento.
- pago excepcional de alojamiento y adquisición de pasajes, alimen -
tos y otros artículos en favor de indigentes comprobada su absoluta -
indigencia y urgente necesidad.
- gastos que ocasione la labor de tutor de menores mexicanos o de cu -
rador de incapacitados en la misma situación.

c) Gastos de corte cuando la legislación o costumbre prohíba a los abo -
gados adelantarlos en casos de mexicanos sin recursos.

d) Otros gastos excepcionales según aconsejen las circunstancias, a -
criterio del titular de la oficina y bajo su estricta responsabilidad.

3.3 Materiales: Suministro de automóviles a las Representaciones que -
carecían de ellos y proyecto de establecer aparatos de telex en todas
las oficinas que lo necesiten.

4.- Ubicación y tentativas de solución a los grandes problemas que enfren -
tan los mexicanos en Estados Unidos, a través de negociaciones blla -
terales, apoyo a iniciativas favorables al mexicano, e instrumenta -

ción de iniciativas propias.

5.- Actividades de Apoyo

5.1 Estudios analíticos de las leyes estadounidenses.

5.2 Recopilación y análisis de los informes provenientes de los Consulados para la elaboración de directivas generales.

Asimismo, los trabajos realizados por el Gobierno de México a través del Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo (CENIET) para estudiar las principales variables sobre el fenómeno de la migración de trabajadores a Estados Unidos (Anexo 2), han echado por tierra algunos de los mitos que circulan en ese país sobre el impacto de los migrantes en la sociedad norteamericana.

1.3. Conceptualización de la Protección Consular

Al hablar sobre la definición o conceptualización de la protección consular, es necesario referirse a la diplomática y a la relación que existe entre ambas.

Al respecto, es evidente que la segunda tiene una riqueza conceptual mucho más amplia que la primera, lo cual no es gratuito en virtud de que durante el siglo XIX se dieron algunos acontecimientos que al conjugarse, propiciaron el surgimiento de la teoría del derecho de la protección diplomática y el consiguiente fortalecimiento de la práctica de la misma.

La confirmación del esquema metrópoli (países europeos) - colonia (resto del mundo) que prevaleció hasta principios del siglo XIX, se modificó cuando surgieron a la vida independiente los entonces nuevos países de América Latina, que constituyeran un promisorio mercado para los artículos manufacturados de los estados industrializados, y al mismo tiempo, ofrecían las posibilidades de abasto de materias primas que la industria de los segundos requería.

El establecimiento de un número cada vez mayor de inversionistas extranjeros procedentes de Europa y Estados Unidos en el territorio de los latinoamericanos, buscando explotar los recursos que interesaban a sus países de origen se convirtió en una constante fuente de conflictos entre ambos grupos de países, ya que los ciudadanos de aquellos pretendían mantener una serie de facilidades que ni los nacionales del país receptor disfrutaban. Esto adquiere mayor relevancia si se considera la constante turbulencia política que se registraba en los países recién independizados.

La necesidad de justificar el "derecho de intervención" en aras de defensa de los ciudadanos en el extranjero, motivó la formación de una base teórica que lo apoyara. De esta manera, la tesis de Vattel (33) de que "la injuria a un ciudadano es una injuria a su Estado", fue ampliamente utilizada para encubrir ambiciones de conquista territorial.

En este caso, es interesante anotar que los países europeos podían tranquilamente invocar el "derecho internacional" como medio de resolver esos conflictos, ya que el derecho en ese momento, era un derecho europeo, es decir, elaborado por ellos y en lo que no participaron evidentemente los países latinoamericanos.

nos y menos aún, los territorios de África y Asia que aún permanecían bajo el peso del colonialismo.

De esta manera, a la tesis de Vattel se agregó el llamado principio del "standard mínimo de tratamiento a los extranjeros" (34) que implicaba que los gobiernos que aceptaban el ingreso de un extranjero a su territorio, estaban obligados a garantizarle un mínimo de derechos y garantías reconocidos por el derecho internacional, independientemente del trato que se diera a los nacionales.

Bajo este manto teórico y la fuerza de los cañones, se suscitaron durante el siglo XIX y parte del XX, una serie de agresiones e intervenciones de países europeos y de Estados Unidos en contra de los de América Latina. En este caso, pueden recordarse las siguientes: Francia contra México en 1838 y 1861; Alemania, Gran Bretaña e Italia contra Venezuela en 1902; y de Estados Unidos contra Honduras en 1904, Nicaragua en 1910, República Dominicana en 1905 y Haití en 1915.

En lo que se refiere a Estados Unidos, no puede pasarse por alto que éste utilizó contra México, de manera exhaustiva, el asunto de la protección diplomática a sus nacionales como presión sistemática para alcanzar objetivos acordes a sus intereses (35).

En este sentido, cabe mencionar que durante las primeras décadas de relaciones bilaterales, los principales asuntos de interés para los norteamericanos eran la adquisición de territorio y el desarrollo del comercio.

De ahí se explica el atosigamiento instrumentado por Estados Unidos a México para, primero, intentar convencerlo de la venta de parte de su territorio, y segundo, lograr su asentimiento para la construcción de una vía transoceánica en el Istmo de Tehuantepec. En ambos casos, era evidente el chantaje de aquel gobierno que prometía absorber las deudas reclamadas por sus nacionales si se aceptaban sus proposiciones.

Posteriormente, ya en el México revolucionario, y por efectos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución de 1917, se afectaron los intereses de norteamericanos radicados en nuestro país que detentaban la propiedad de grandes extensiones de tierra y/o se dedicaban a la explotación de petróleo, por lo que su gobierno intervino obstaculizando la instrumentación de las disposiciones constitucionales y reclamando el pronto pago de la indemnización. En este caso, utilizaron como presión las reclamaciones de estadounidenses por los daños sufridos durante el movimiento revolucionario, que finalmente fueron consideradas en la Conferencia de Bucareli de 1923, mediante la cual se establecieron Comisiones para desahogar todas las quejas.

A esta práctica desmedida de Estados Unidos y otras potencias mundiales se opuso, afortunadamente, una tesis latinoamericana conocida como la "Doctrina Calvo" que se pronuncia contra la protección diplomática, y que ha venido ganando adeptos especialmente entre los países del llamado Tercer Mundo (36). - Como lo anota Sepúlveda (37)... "su empleo en los tiempos actuales es causa de irritación en las relaciones internacionales."

1.3.1. Diferencias y Relación entre la Protección Diplomática y la Consular

Dentro del marco global de la protección, la diplomática y la consular se aplican a diferentes niveles y puede decirse, en diferentes momentos.

La diplomática, entendida como ... "la representación hecha ante las autoridades por los agentes diplomáticos, en nombre de... compatriotas supuestamente dañados" (38), está regulado por el Derecho Internacional (39).

La consular, ... "aunque deriva de los principios generales del Derecho Internacional y sus aspectos formales están regulados por sus normas, tiene un carácter esencialmente de derecho interno..." (40). Al respecto, puede agregarse que el cónsul auxilia a su connacional hasta los límites y con las modalidades establecidas en un convenio bilateral y haciendo uso de los medios locales de administración de justicia.

Aun cuando no existe una definición sobre los deberes de un cónsul que pueda considerarse exhaustiva y universalmente aplicable, la opinión en la actualidad es que dicho funcionario está tan involucrado como el agente diplomático en las siguientes cuestiones (41) : protección de los intereses económicos del Estado y defensa de los intereses de sus connacionales.

El momento en que uno u otro interviene, puede precisarse en base a los siguientes elementos:

- 1) Al analizar las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas-

(1961) y Relaciones Consulares (1963), es evidente que en la enumeración de funciones que cada una hace para los agentes diplomáticos y consulares, se hace un mayor énfasis en la protección de los nacionales como función de los segundos.

2) En términos generales, los convenios bilaterales existentes que dan lugar a relaciones consulares, establecen implícitamente que será el agente consular el primero en actuar en caso de que un connacional requiera protección. Algunas convenciones, como la celebrada entre México y Estados Unidos, manifiestan explícitamente el orden de intervención de los agentes diplomáticos y consulares: "La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección (por efecto de las gestiones del cónsul), podrá justificar la intervención diplomática." (42)

3) De tal forma, la protección diplomática puede aplicarse en casos de flagrante violación a los derechos humanos y/o cuando las gestiones consulares no son suficientes para lograr los resultados considerados justos. La práctica internacional confirma que ésta es la costumbre general y que la protección consular es considerada la primera instancia.

1.3.2. Conceptualización

A diferencia de lo sucedido con la protección diplomática, el desarrollo conceptual de la consular es bastante pobre lo cual queda reflejado en la escasísima bibliografía existente al respecto.

Lo anterior podría explicarse en razón de que los países desarrollados cuyos nacionales se establecen en el territorio de aquellos cuyo nivel de desarrollo es menor, no han tenido la necesidad de hacerlo en virtud de que sus ciudadanos se encuentran generalmente en situaciones de privilegio y, por otra parte, es frecuente que la protección de nacionales pase a un segundo término en relación a los grandes problemas internacionales.

Entre los países llamados "en vías de desarrollo", los considerados "expulsores" de fuerza de trabajo humana no han desarrollado una conceptualización y frecuentemente tampoco una práctica de la protección a sus nacionales en el extranjero, en virtud quizá de la urgencia de los problemas internos que afrontan.

De tal suerte, no resulta extraño que los conceptos que hay sobre la protección consular, pensados fundamentalmente por europeos, no respondan a las características que se derivan del fenómeno migratorio México-Estados Unidos ni a las modalidades de la migración internacional contemporánea.

Adolfo Maresca (43), por ejemplo, afirma que... "la protección consular consiste en la acción que el Cónsul está legitimado para desarrollar, ante las autoridades locales del Estado territorial, en favor de sus nacionales que residen o se encuentran ocasionalmente en su distrito consular y que han recibido un trato contrario al debido... La protección consular presupone, por tanto, un comportamiento positivo o negativo, de las autoridades locales, consistente en la infracción de una de las normas que regulan la condición jurídica de las personas a las que se extiende la protección."

Esta concepción puede definirse como de "sentido estricto, en razón de - que considera que puede haber protección exclusivamente si ha habido una infracción por parte de las autoridades locales. Es en este terreno donde la experiencia mexicana puede realizar alguna aportación.

En efecto, la problemática derivada de la corriente migratoria y de la vecindad geográfica México-Estados Unidos, y la consecuente práctica de nuestro país en materia de protección, han ido conformando un espectro general de la misma más rico, más complejo, y sobre todo, más apegado a las características de un país como el nuestro y más generalmente, a las de los países en desarrollo que conviven también con fenómenos de migración permanentes.

En este sentido, se ha desarrollado el concepto de la "protección integral" como una que tiene tres características: preventiva, correctiva y rehabilitatoria.

Preventiva porque se realizan actividades que no responden necesariamente a la infracción de la Ley por parte de una autoridad o de un particular ciudadano del país huésped, sino que constituyen medidas preventivas para evitar que un connacional tenga que ser juzgado por leyes extranjeras y/o para resolver un problema latente que pudiera derivar en un litigio. Dentro de este rubro se ubican, entre otras, las siguientes:

- a) Visitas regulares a los centros de detención migratorios, hospitales, cárceles, etc.

- b) Obtención de beneficios en favor de mexicanos:
- Recuperación de giros extraviados
 - Recuperación de salarios insolutos
 - Cobro de adeudos de extranjeros a acreedores mexicanos
 - Detección de posibles indemnizaciones
- c) Actuación de amigables componedores en casos de desavenencias entre mexicanos.
- Gestiones para la obtención de sostén económico para menores abandonados.
- d) Localización de personas cuyo paradero es desconocido por sus familiares en México.
- e) Notificación y orientación a familiares de accidentados en el extranjero.
- f) Repatriación de mexicanos indigentes y/o enfermos.
- g) Auxilio en el traslado de cadáveres, cenizas o gestiones de inhumación de mexicanos en el extranjero.
- h) Obtención de documentos a petición de parte.
- i) Protección a la Marina y Aviación nacionales.

Es correctiva porque ante la violación de los derechos humanos o laborales, que no necesariamente es por parte de las autoridades, se interpone la acción consular para que se reconozca el daño ocasionado al mexicano y fincar las responsa

bilidades correspondientes. En este rubro pueden mencionarse los casos de peonaje, malos tratos, discriminación, negativa a otorgar los beneficios derivados de la Ley laboral, etc.

Es rehabilitatoria, porque no solo se pugna por el reconocimiento de un derecho y la recuperación de lo que corresponde al mexicano afectado, sino que se busca la reparación del daño ocasionado, generalmente mediante la obtención de beneficios pecunarios.

Finalmente, cabe mencionar que son dos los elementos distintivos que hacen diferente a esta conceptualización mexicana de la protección:

- a) Es una definición "amplia", porque incluye asuntos no considerados en otros criterios.
- b) En contraposición con la protección "clásica" que tendía a mantener la situación de privilegio de los ciudadanos establecidos en otros países, ésta se orienta a proteger a los nacionales que trasponen la frontera, no para invertir en grandes proyectos extranjeros, sino para vender exclusivamente su fuerza de trabajo teniendo que enfrentar condiciones de explotación y discriminación, de las que se derivan evidentemente violaciones a sus derechos.

NOTAS CAPITULO 1

- 1.- Ver el punto 1.3.2. del presente capítulo.
- 2.- MERA, José Trajano: Cónsules y Consulados. Estudios de Derecho Consular Universal. Madrid, Librería de Fernando Fé, 1913, pp.181-218.
- 3.- Ibidem p. 19
- 4.- Ibidem p. 28
- 5.- Ibidem p. 30
- 6.- MARX, Carlos: El Capital. Crítica de la Economía Política Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 609.
- 7.- MERA, José Trajano op. cit. p. 34
- 8.- POTEKIN, V.P.: Historia de la Diplomacia. Tomo I, México, Ed. Grijalbo, 1966, pp. 71-174.
- 9.- MERA, José Trajano op, cit. pp. 78-79.
- 10.- Ibidem.
- 11.- POTEKIN, V.P. op. cit. pp. 206-209.
- 12.- TORRES GAYTAN, Ricardo: Teoría del Comercio Internacional México, Edit. Siglo XXI, 1972, pp. 29-58.
- 13.- MERA, José Trajano op. cit. pp. 259-264.
- 13 bis.- KAPLAN, Marcos: Formación del Estado nacional en América Latina. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu Eds., 1969, pp. 255-260.
- 14.- ROMO, Rosa María y URBINA, María de Lourdes: "La Política Exterior de México y los Estados Unidos frente al problema de los trabajadores migratorios." En Relaciones Internacionales, Núm. 20, Vol. VI, Ene-Mar 1978, pp. 18-19. México, UNAM/FCPS.

- 15.- CORWIN, Arthur: "Causes of Mexican Emigration to the United States: A Summary Review." en Perspectives in American History. pp. 599-616. - Mass., EUA, Donald Fleming y B. Baybyn Eds., 1974.
- 16.- Secretaría de Relaciones Exteriores: Directorio Consular México, 1971, - pp. 11-12.
- 17.- MONTES DE OCA Y DOMINGUEZ, Fernando José: Dinámica del Derecho Consular. México, UNAM (tesis), 1976, p. 81.
- 18.- Ibidem pp. 81-82
- 19.- MOLINA, Cecilia: Práctica Consular Mexicana. México, Ed. Porrúa, 1970, p. 1.
- 20.- Secretaría de Relaciones Exteriores: Los Primeros Consulados de México-1823-1872. Colección del Archivo Diplomático Mexicano, 1974, pp.25,45.
- 20 bis 1.- PELLICER, Olga y MANCILLA, Esteban: Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. Vol. 23, México, El Colegio de México, 1978, p. 76.
- 21.- ROMO, Rosa Marfa y URBINA, Ma. de Lourdes op. cit. p. 19
- 22.- Ibidem pp. 20-22
- 23.- URBINA, Marfa de Lourdes: "La Labor consular mexicana de protección en Estados Unidos" Ponencia presentada en México - United States Relations. FIPSE Project, UCLA, Santa Mónica, Cal., 25 Abr. 1981, pp. 1-15
- 24.- BUSTAMANTE, Jorge: "Pasado y futuro de la migración internacional de trabajadores en las relaciones México-Estados Unidos." Ponencia presentada en el curso de verano de la FCPS/UNAM bajo el tema Relaciones México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Agosto de 1979, p. 3
- 25.- URBINA, Ma. de Lourdes op. cit, pp. 17-18

- 26.- BUSTAMANTE, Jorge op. cit. p. 5
- 27.- BRIGGS, Vernon: Mexican migration and the U.S. Labor Market. Austin, University of Texas, Center for the Study of Human Resources, 1975, p. 10
- 28.- MILLOR MAURI, Manuel: "Un enfoque interno de la problemática de los - trabajadores migratorios mexicanos." en Relaciones Internacionales, Num. 20, Vol. VI, Ene-Mar 1978, p. 52, México, UNAM/FCPS.
- 29.- URBINA, Ma. de Lourdes op. cit. p. 25
- 29 bis.- BUSTAMANTE, Jorge: "Los Convenios de Braceros", UnomásUno, México, 27 Abr. 1981, p.2
- 30.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Filosofía Política de José López Portillo, México, 1981, p. 74
- 31.- Ibidem pp. 208-209
- 32.- Expediente 44549-2. Dirección General de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 33.- DUNN, Frederick S.: The protection of nationals. A study in the application of International Law, Baltimore, EUA, John Hopkins Press, 1932, p. 48
- 34.- BURCHARD, Edwin M.: The minimum standard for the treatment of aliens, - Michigan, Law Review, 1940.
- 35.- DUNN, Frederick S.: The Diplomatic Protection of Americans in Mexico, - New York, Columbia University Press, 1933
- 36.- GARCIA ROBLES, Alfonso: "La Doctrina Calvo en las Relaciones Internacionales", en Carlos Calvo, Tres Ensayos Mexicanos, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), 1974, pp. 56-78.
- 37.- SEPULVEDA, César: Derecho Internacional, México, Ed. Porrúa, 1977, p.243.

- 38.- Idem
- 39.- MARESCA, Adolfo: Las Relaciones Consulares, Madrid, Edit. Aguilar, Colección Biblioteca Jurídica, 1974, p. 7
- 40.- Idem
- 41.- SEN, B.: A diplomat's handbook of international law and practice, Martinus Nijhoff, The Hague, 1965, p. 229.
- 42.- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. 1942, Art. VI (1)
- 43.- MARESCA, Adolfo op. cit. p. 216
- 20 bis.- ZORRILLA, Luis: Historia de las Relaciones entre México y los Estados Unidos de América. Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 530.

2. EL MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCION DEL MEXICANO EN ESTADOS UNIDOS

Los casos en que son violados los derechos de mexicanos en EE.UU., son derivados del flujo migratorio existente entre ambos países.

Esta corriente migratoria se compone fundamentalmente de población indocumentada que primero se vé expuesta a sufrir agresiones que van desde el maltrato verbal hasta el ataque físico por parte de autoridades de Inmigración, para después, si establece una relación laboral, ser fácil objeto de explotación por parte de empleadores sin escrúpulos.

En estas condiciones, y considerando la permanencia del fenómeno, es fácilmente comprensible la importancia de ubicar los mecanismos que desde el punto de vista legal apoyan y enmarcan la protección de esos nacionales.

Al intentar desglosar los elementos que constituyen el marco normativo en el que se fundamenta la protección consular, se encuentra que existen por lo menos tres niveles de referencias que la influyen en mayor o menor grado. Nos referimos a los instrumentos internacionales, los convenios bilaterales de los que México es parte, y las legislaciones internas de los países fuente y receptores de inmigrantes.

Dentro de los instrumentos internacionales (Anexo 3), deben distinguirse los que se refieren a la vigencia de los derechos humanos en general y que, se han derivado de los trabajos de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas, y los relativos a

los derechos laborales emanados de la Organización internacional del Trabajo (OIT). y del mismo ECOSOC.

Entre estos instrumentos, los convenio multilaterales implican por su naturaleza la obligatoriedad de sus disposiciones, pero están limitados por la libertad que tienen los Estados de adherirse o no a ellos.

Por otra parte, las Resoluciones, como dice Jorge Castañeda (1) entrañan... "por igual una orden, una invitación o una variedad de formas híbridas intermedias", que en nuestro concepto son de validez relativa ya que a pesar de que pueden expresar el consenso mundial sobre un asunto particular, los países que no son parte de las mismas pueden ignorarlas por no sentirse comprometidas a observarlas.

Entre las convenciones consulares celebradas por México con diferentes países, es particularmente importante para el caso que nos ocupa, la existente con Estados Unidos (Anexo 4) ya que ahí se delimita el alcance de las acciones de protección que cada país permitirá a los agentes consulares del otro. Cabe mencionar que en todos los casos, este documento se refiere a la vigencia de las leyes del Estado receptor para dilucidar cuestiones de extranjeros establecidos en su territorio.

Así, dado que la función consular se realiza en un país distinto del que son nacionales el agente consular y la persona en favor de quien se ejerce la protección, ésta se desarrolla básicamente dentro de los límites definidos por la ley del país huésped. En este caso, la ley del Estado acreditante sólo hace las veces de marco de referencia.

Se menciona a continuación los instrumentos normativos considerados más representativos relacionados con la protección y los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, en la inteligencia de que, como ya se ha dicho, el alcance de cada uno de ellos debe verse en una perspectiva adecuada.

2.1. Instrumentos Internacionales

2.1.1. Derechos Humanos: La sociedad internacional ha reconocido explícitamente que el ser humano tiene derechos inherentes a esa calidad que no pueden ser renunciables. Aún cuando tradicionalmente el respeto a los mismos ha estado sujeto a diferentes concepciones e intereses políticos, su definición en los distintos foros internacionales implica por lo menos un ideal que debe perseguirse de manera permanente.

2.1.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos: Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, detalla una serie de derechos y libertades que se reconocen como inalienables de todos los miembros de la familia humana. Los derechos enunciados son los siguientes:

- A la vida, a la libertad y a la seguridad personal
- A no estar sometido a la esclavitud ni a la servidumbre
- A no ser sometido a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Al reconocimiento de su personalidad jurídica
- A ser iguales ante la Ley y a recurrir libremente a los tribunales
- A no ser arbitrariamente detenido

- A circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado
- A la libertad de pensamiento, conciencia y religión
- A la libertad de reunión y asociación pacíficas
- A la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad
- Al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias
- A la educación

2.1.1.2. Carta de las Naciones Unidas : En su artículo 55 se dice literal

mente:

" Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b) La solución de problemas internacionales... de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos.
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos..."

2.1.1.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Abierto a la

firma de los Estados el 19 de diciembre de 1966, constituye, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, un intento de dar obligatoriedad a los conceptos vertidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De esta suerte, es natural que se reafirmen los derechos y libertades consignadas en este último documento y sólo se agregue que:

- Los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna.
- Las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas que existan en un Estado, tendrán el derecho de tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

2.1.1.4. Convención Americana sobre Derechos Humanos: Firmada el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, es la versión americana de la Declaración Universal, presentando como adición lo anotado en su artículo 14-(1) intitulado "Derecho de rectificación o respuesta", el cual establece que:

" Toda persona afectada por informaciones incorrectas o agravante emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley."

2.1.2. Derechos Laborales : La salvaguarda de estos derechos ha estado tradicionalmente a cargo de la Organización Internacional del Trabajo y más recientemente del Consejo Económico y Social de la ONU, de donde se han derivado algunos documentos que han evolucionado de la defensa de los trabajadores-migratorios legalmente admitidos en el país huésped, a la de todos los trabajadores sin hacer diferencias por su calidad migratoria.

2.1.2.1. Constitución de la OIT : Aprobada en 1919 y enmendada en varias ocasiones, la última en 1972, reconoce la existencia de condiciones de trabajo que entrañan situaciones de injusticia, miseria y privaciones para un gran número de seres humanos y considera que es urgente mejorar dichas condiciones en lo relativo a :

- La reglamentación de las horas de trabajo
- La lucha contra el desempleo
- La garantía de un salario vital adecuado
- La protección del trabajador contra las enfermedades
- Las pensiones de vejez e invalidez
- La protección de los trabajadores ocupados en el extranjero
- El principio de libertad sindical
- El reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor.

2.1.2.2. Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT (Anexo de la Constitución)

Entre los principales principios y objetivos enunciados destacan los siguientes:

- El trabajo no es una mercancía
- Todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades
- Este objetivo debe ser perseguido por todas las políticas y medidas de índole nacional e internacional

2.1.2.3. Convenio 97 (OIT) : Revisado en 1949, se refiere al reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, Para nuestros efectos, es importante referirse a su artículo 6.1 que establece que todo Estado miembro se compromete, en relación a los inmigrantes legales, a aplicar sin discriminación un trato igual que el que dá a sus nacionales en materia de remuneración, libertad sindical, vivienda, seguridad social, etc.

2.1.2.4. Recomendación 86 (OIT) : Adoptada en 1949, constituyó un complemento al Convenio 97 y establece principalmente las garantías y beneficios que deben gozar los trabajadores migrantes y sus familias al ser admitidos en el Estado receptor. De particular importancia resultan los siguientes artículos:

Art.4.1. "De una manera general, los Miembros deberfan tener por norma el desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo, y deberfan facilitar, a estos efectos, la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan deficit."

Art.16.1 "Los trabajadores migrantes autorizados a residir en un territorio y

los miembros de su familia autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos deberían, siempre que fuera posible, ser admitidos al trabajo en las mismas condiciones que los nacionales."

Art.18.1" Cuando un trabajador migrante haya sido regularmente admitido en el territorio de un Miembro, dicho Miembro debería abstenerse, en todo lo posible, de alejar de su territorio a este trabajador o a los miembros de su familia por motivo de la insuficiencia de recursos del trabajador o de la situación del mercado del empleo..."

2.1.2.5. Convenio 143 (OIT) : Adoptado en 1975, contiene algunas innovaciones como el establecimiento de sanciones para los que promueven las migraciones clandestinas, y el reconocimiento de que los trabajadores indocumentados tienen derechos que no pueden serles negados por esa calidad. Se menciona a continuación uno de los artículos considerados más significativos(Art.9):

"Sin perjuicio de las medidas adoptadas para controlar los movimientos migratorios con fines de empleo, que aseguren que los trabajadores migrantes ingresen en el territorio nacional y sean admitidos al empleo de conformidad con la legislación pertinente, el trabajador migrante deberá, en los casos en que dicha legislación no haya sido respetada y en los que su situación no pueda regularizarse, disfrutar, tanto él como su familia, de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad en el empleo y otros beneficios.

En caso de controversia sobre los derechos a que se refiere el párrafo anterior, el trabajador deberá tener la posibilidad de defender sus derechos ante un organismo competente, ya sea personalmente o por intermedio de sus representantes.

En caso de expulsión del trabajador o su familia, no deberán estos correr con los costos de la expulsión.

Nada en el presente convenio impedirá a los Miembros la concesión, a las personas que residen o trabajan de manera ilegal en el país, del derecho a permanecer en él y ser legalmente empleados."

2.1.2.6. Recomendación 151 (OIT) : Complementaria del Convenio 143 y adoptada en 1975, establece entre otras cosas lo siguiente:

Art.8.1. "Sin perjuicio de las medidas destinadas a asegurar que los trabajadores migrantes y sus familias entren en el territorio nacional y sean admitidos al empleo con arreglo a la legislación pertinente, debería tomarse una decisión lo más pronto posible, en el caso de que dicha legislación no haya sido respetada, para que el trabajador migrante sepa si su situación puede ser regularizada."

Art.34.1. "Todo trabajador migrante que se marche del país de empleo debería tener derecho, independientemente de que su estancia en el país haya sido legal o no :

a) a toda remuneración pendiente por trabajos realizados, inclu

das las indemnizaciones por terminación de contrato normal -
mente pagaderas;

b) a las prestaciones que se le debieren por concepto de acciden
te de trabajo o enfermedad profesional;

c) según la práctica nacional:

-- a una indemnización en concepto de vacaciones anuales deven
gadas pero no utilizadas;

-- al reembolso de las cotizaciones de seguridad social que de -
acuerdo con la legislación nacional o los acuerdos internacio-
nales, no den ni hayan dado lugar a derechos-en su favor, en-
la inteligencia de que, cuando las cotizaciones a la seguridad
social no confieran derecho a prestaciones, se debería hacer-
todo lo posible por concluir acuerdos bilaterales y multilatera-
les para proteger los derechos de los trabajadores migrantes."

2.1.2.7. Anteproyecto de Convención Internacional sobre la protección
de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus
familias (ONU):

El Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Convención, en el que ha -
participado activamente México, inició sus trabajos en 1979. En mayo de 1981
presentó un "anteproyecto" que si no es modificado en las subsecuentes nego-
ciaciones, podría constituir un marco de referencia importante en beneficio de-
los trabajadores migratorios. Se enumera a continuación lo más significativo:

- Las migraciones laborales, que ya involucran a millones de personas, seguirán ampliándose en el futuro como reflejo de la creciente interdependencia entre los miembros de la sociedad internacional.
- Estas se originan en las diferencias de niveles de desarrollo y de ingreso entre los Estados y reflejan y se insertan en la oferta y demanda de mano de obra a escala internacional.
- Dadas la dimensión y características del flujo de trabajadores migratorios en muchas partes del mundo, es necesario establecer las condiciones y bases jurídicas para la protección adecuada de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios.

Después de enunciar los derechos humanos y laborales a que tienen derecho los trabajadores y sus familias, se establece que los Estados receptores se comprometen para:

- Establecer las condiciones y mecanismos adecuados para la protección efectiva de los derechos fundamentales.
- Respetar los derechos laborales adquiridos como resultado de una actividad lícita, independientemente de su calidad migratoria.
- Adoptar las medidas necesarias para impedir, dentro de su jurisdicción, que las autoridades gubernamentales, organizaciones privadas o individuos sometan a los trabajadores a cualquier tipo de amenazas, amedrentamientos o presiones psicológicas.
- Cuando deban proceder a la expulsión o deportación de trabajadores migratorios o sus familias, apearse estrictamente a las disposiciones -

legales en vigor y a realizar dichos actos de forma que no vulneren sus derechos fundamentales.

- Abstenerse de prestar a los afectados en cualquier forma para obtener su aceptación de procedimientos sumarios como la llamada "salida voluntaria", cuando dicha aceptación no se produzca espontáneamente.
- No realizar redadas en el domicilio o lugar de trabajo de los trabajadores migratorios, ni en lugares públicos, que tengan como resultado la detención, prisión, deportación o expulsión súbita y masiva de los mismos y/o sus familias.

Otro de los enunciados que es importante destacar y que involucra a todos los Estados que eventualmente sean parte de la Convención, es el que establece el compromiso de estos de no fomentar en forma alguna la migración laboral-subrepticia o ilegal, así como impedir la diseminación de informaciones que distorsionen en cualquier forma la realidad de los flujos de la migración laboral.

2.1.3. Instrumentos Internacionales que Establecen el Derecho de los Estados de Proteger a sus Nacionales.

2.1.3.1. Convención de Viena sobre Relaciones

Diplomáticas : Elaborada en Viena el 18 de abril de 1961, establece en su artículo 3, como las dos primeras funciones de una misión diplomática las de :

- Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.
- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional,

2.1.3.2. Convención de Viena sobre Relaciones

Consulares: Elaborada también en Viena, pero el 24 de abril

de 1963, delimita de manera más concreta las actividades protectoras que puede ejercer un Estado a favor de sus nacionales, especialmente en sus artículos 5, 36 y 37.

Art. 5 Funciones Consulares

- 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.
- Velar por los intereses de los nacionales del Estado que envía, en los casos de sucesión por causa de muertes que se produzcan en el territorio del Estado receptor.
- Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía.
- Velar 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 requiere instituir para ellos una tutela o una curatela.
- 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 a fin de que se adopten medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no pueden defenderlos oportunamente.

-- Prestar ayuda a la Marina y Aviación nacionales del Estado que envía.

Art. 36 En relación a la comunicación con sus nacionales el cónsul podrá :

- Comunicarse y visitar libremente a sus connacionales.
- Visitarlos cuando se hallen arrestados, detenidos o en prisión preventiva, conversar con ellos y organizar su defensa ante los tribunales. - También podrá visitar a aquellos que se hallen purgando una sentencia.

Art. 37 : Cuando posean la información, las autoridades competentes del Estado receptor, estarán obligados a :

- Informar sin retraso de los casos de defunción de nacionales del Estado que envía a la oficina consular más cercana.
- Comunicar a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento de tutor o curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía.
- Informar al cónsul competente sobre los accidentes aéreos o navales - de vehículos que sean de su nacionalidad.

2.2. Convención Consular México-Estados Unidos

Firmada en México el 12 de agosto de 1942, delimita el alcance de la actividad de los agentes consulares de un país en el territorio del otro. Se mencionan a continuación las disposiciones principales en materia de protección y los artículos que las contienen:

Comunicación

- Libertad del cónsul para dirigirse a las autoridades del Estado receptor con el fin de proteger los derechos de sus compatriotas.
- La omisión por parte de las autoridades competentes de otorgar satisfacción o protección podrá justificar la intervención diplomática.
- En ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al Gobierno del país. (Artículo VI.1)
- Derecho del cónsul a investigar cualquier incidente ocurrido que afecte los intereses de los nacionales del país que lo nombró,
- visitar a los que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado, y
- auxiliarlos en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas. (Artículo VI.2)
- Derecho de los nacionales de cualquiera de los dos países parte de la Convención, a comunicarse en todo tiempo con los funcionarios consulares de su país (Artículo VI.3).

FE PUBLICA

Los funcionarios consulares, de acuerdo con las leyes de sus países respectivos, podrán dentro de sus distritos correspondientes:

- Recibir las declaraciones y dar fé de las mismas, de cualquier persona respecto a la cual comprueben debidamente su identidad,
- Legalizar firmas,
- Extender, atestiguar, certificar y legalizar actas unilaterales, traduc -

ciones, disposiciones testamentarias y constancias de registro civil de los nacionales del país que haya nombrado al funcionario consular (Artículo VII.1).

TESTAMENTOS

- En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de los dos Estados partes en el territorio del otro, sin que haya en el lugar del fallecimiento herederos conocidos ni albaceas testamentarios por él nombrados, las autoridades locales competentes comunicarán inmediatamente su fallecimiento al funcionario consular más cercano del Estado del que el finado fuera nacional, con el objeto de que se envíen los informes necesarios a los interesados.
- En caso de que fallezca sin dejar testamento con nombramiento de albacea testamentario, el funcionario consular dentro de cuyo distrito estuviera el domicilio del finado, será considerado si lo permiten las leyes y mientras se nombra un albacea dativo, como competente para encargarse de los bienes que dejare el finado (Art. VIII.1 y 2)

Sucesiones, Indemnizaciones y Salarios Insolutos

- El funcionario consular tendrá derecho a comparecer en todos los asuntos relativos a la tramitación del juicio sucesorio de una persona fallecida, y a la distribución de sus bienes, bajo la jurisdicción de las autoridades locales, por lo que hace a los herederos o legatarios de la sucesión que no fueran residentes del país y si fueren nacionales del Estado al que el cónsul debe su nombramiento, a menos que dichos herederos

ros o legatarios comparezcan ya sea personalmente o por medio de representantes autorizados.

- El funcionario consular, en nombre de sus nacionales no domiciliados en el país, podrá cobrar y recoger las partes que les toquen de sucesiones, o que les correspondan conforme a las disposiciones de las leyes sobre indemnizaciones a trabajadores u otras de carácter parecido (Art. IX.1 y 2).

Auxilio a la Marina Nacional

- El funcionario consular dirigirá las operaciones de salvamento de las embarcaciones pertenecientes a su país y que naufraguen en las costas del otro.
- Las autoridades locales del Estado receptor comunicarán inmediatamente el suceso al funcionario consular y tomarán entre tanto, todas las medidas que fueren necesarias para la protección de las personas y la conservación de los efectos del buque que hubiere naufragado (Art. XII.1 y 2).

2.3. Marco Legal de Estados Unidos

Como se ha mencionado, la protección consular se instrumenta dentro del marco legal del Estado receptor, razón por la cual el estudio y análisis del mismo es elemento indispensable para determinar las posibilidades y limitantes que presenta en relación a los derechos de los extranjeros.

Dada la convivencia en Estados Unidos de normas generales de carácter federal con otras estatales o locales, no es extraño encontrar que en ocasiones -

surjan contradicciones entre las mismas en perjuicio del extranjero, en este caso, del mexicano indocumentado.

A reserva de hacer un análisis global al final del presente capítulo, se mencionan a continuación algunas disposiciones norteamericanas relevantes y que se refieren a nuestro objeto de estudio.

2.3.1. Constitución de los Estados Unidos de América Enmiendas

- I.- El Congreso no elaborará leyes sobre el establecimiento de una religión, o prohibiendo su libre ejercicio; o abrogando la libertad de palabra o de prensa; o el derecho a la reunión pacífica, y la petición al Gobierno para corregir una injusticia.
- IV.- No será violado el derecho de la gente a la seguridad en sus personas, casas, papeles y efectos, contra pesquisas injustificadas; y no se autorizarán permisos, sino bajo causa probable, apoyados por juramento o afirmación, y describiendo particularmente el lugar donde se practicará la pesquisa y las personas a ser aprehendidas.
- V.- Ninguna persona será obligada a responder por un crimen capital o de cualquier forma negativo, si no es por una sentencia de un Gran Jurado, excepto en casos relativos a las fuerzas armadas; nadie será compelido en un caso criminal a testificar contra sí mismo; a nadie se le quitará la vida, libertad o propiedad sin el debido proceso legal.
- VI.- En todos los casos criminales, el acusado deberá gozar del derecho a un juicio público y expedito por un jurado imparcial del Estado y

distrito donde el crimen haya sido cometido...deberá ser informado de la naturaleza y causa de la acusación, será confrontado con los testigos contrarios, tendrá proceso compulsorio para obtener testigos a su favor y gozará de defensoría de oficio para su defensa.

XIII.- No existirá dentro de los EE.UU., ni dentro de ningún lugar sujeto a su jurisdicción, ni la esclavitud ni la servidumbre involuntaria, - excepto si esta es en castigo por un crimen.

XIV.- Todas las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos y - sujetos a su jurisdicción son ciudadanos de dicho país...Ningún - Estado adoptará o forzará ninguna ley que abrogue los privilegios o - inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos; no podrá privar a - ninguna persona de la vida, libertad o propiedad sin el debido proce - so de ley, ni negar a ninguna persona dentro de su jurisdicción la - protección igual de las leyes.

2.3.2. Ley de Inmigración y Nacionalidad (Enmendada en 1977)

De acuerdo a sus disposiciones, aquellas personas que son "familiares - inmediatos" (cónyuge, padres e hijos) de ciudadanos norteamericanos pueden - entrar a Estados Unidos sin ningún obstáculo (2).

Todos los demás aspirantes a inmigrar son incorporados a un sistema de - preferencias, que se detalla a continuación, en la inteligencia de que no se - asigna una cantidad global de visas mayor de 160 mil anuales al Hemisferio - Occidental ni más de 20 mil a cada país en lo particular.

Primera Preferencia: hijos e hijas solteros de ciudadanos norteamericanos (se entiende que aquí se incluyen a los que son mayores de 21 años).

Segunda Preferencia: cónyuge e hijos e hijas solteras de residentes legales permanentes .

Tercera Preferencia: profesionistas o personas que tengan una habilidad especial en las ciencias o en las artes .

Cuarta Preferencia: hijos e hijas casadas de ciudadanos norteamericanos .

Quinta Preferencia: hermanos y hermanas de ciudadanos estadounidenses , siempre que éstos tengan cuando menos 21 años de edad .

Sexta Preferencia: trabajadores calificados y no calificados cuya oferta de trabajo escasee en Estados Unidos .

Séptima Preferencia: Refugiados .

Bajo ciertas circunstancias, los extranjeros en Estados Unidos pueden ser deportados si existe una razón válida y legal, y bajo la observancia de un mínimo de derechos constitucionales (3). Las razones esgrimidas pueden ser las siguientes:

- a) Entrada clandestina a territorio norteamericano, evadiendo a las autoridades de inmigración.
- b) Cometimiento de delitos tales como narcotráfico, depravación moral, prostitución y contrabando de indocumentados.
- c) Abuso de visa, es decir, cuando después de ingresar a Estados Unidos como no inmigrante legal, se permanece más tiempo del estipulado en la visa o se acepta un trabajo.

- d) Fraude, cuando se obtiene visa de residencia permanente en base a declaraciones falsas.
- e) Por convertirse en carga pública el extranjero, después de los cinco años de ingreso al país.

De acuerdo a la ley norteamericana, los extranjeros solo pueden ser expulsados si existe una orden formal de deportación, o una renuncia válida del interesado a tener una audiencia. Cuando esto último sucede, se configura la llamada "salida voluntaria".

2.3.3. Ley de Derechos Civiles (1964)

Título XIX: Establece claramente que los receptores de la seguridad social en Estados Unidos deben ser exclusivamente los ciudadanos y los extranjeros legalmente admitidos. El mismo criterio se aplica para otras formas de bienestar como la ayuda por número de hijos dependientes, el ingreso suplementario de seguridad y el programa de cupones para alimentos.

2.3.5. Código de Educación del Estado de Texas (1975)

Sección 21.031: Limita el derecho a la educación gratuita exclusivamente para los mayores de 5 años y menores de 21 que sean ciudadanos norteamericanos o extranjeros legalmente admitidos. Amparados por esta disposición, numerosos distritos escolares de ese Estado han establecido políticas acordes a la misma en perjuicio de los hijos de los trabajadores indocumentados que ahí residen.

2.4. Marco Legal Mexicano

Aún cuando, como se ha mencionado, en materia de protección de mexicanos en Estados Unidos la Ley mexicana sólo hace las veces de marco de referencia, se considera importante señalar cuales son los instrumentos que lo constituyen (anexo 5).

2.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123

Fracc.XXVI: "Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante."

Fracc.XXVII: "Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción de jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia, hecha por el obrero, de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato, o por despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección a auxilio a los trabajadores."

2.4.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Art. 28(II): Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores: "Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y por conducto de los agentes del mismo Servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos."

Art. 40(III): Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social: -
"Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a -
prestar sus servicios en el extranjero..."

2.4.3. Ley General de Población (1974)

Art. 76(II): Corresponde a la Secretaría de Gobernación: "Dictar medidas -
en colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a
la protección de los emigrantes mexicanos."

2.4.4. Reglamento de la Ley General de Población (1976)

Art. 55(III)(b): Corresponde al Servicio Exterior: "El auxilio a los emigrantes mexicanos en el extranjero."

2.4.5. Ley Federal del Trabajo

Establece las normas para la prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República:

Art.28: Establece que los trabajadores mexicanos en el extranjero tendrán derecho a recibir gastos de transporte, repatriación, alimentación y vivienda decorosa para él y su familia, debiendo recibir las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad social a los extranjeros en el país al que vayan a prestar sus servicios.

Art.29: Prohíbe la contratación de menores de 18 años, salvo cuando son trabajadores especializados.

Art.539(II)(d): Corresponde a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento: "Intervenir... en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero..."

2.4.6. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (1982)

Art.1o.: "El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de... promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros..."

Art.3o.(c): Corresponde al Servicio Exterior Mexicano: "Proteger, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional, los intereses del Gobierno de México así como la dignidad y los derechos -

fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentran las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones."

Art.47o.(a): Corresponde a los jefes de oficina consulares:"Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional y mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial."

2.4.7. Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano(1982)

En el capítulo II del Título Quinto, relativo a las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior en materia de protección, se establece lo siguiente:

Art.86: "Es obligación de primera importancia de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con éste propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, ejercerán la protección diplomática."

Art.87: "Los buenos oficios se prestarán para atender asuntos o realizar gestiones en favor de mexicanos sin involucrar directamente a las autoridades extranjeras."

Art.88: "La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras de carácter local..."

Art.89: "La protección consular será ejercida por los jefes de representaciones consulares, cuando un acto emanado de las autoridades locales y cometido en contra de mexicanos haga necesaria una reclamación y la reparación correspondiente."

Art.90: "Con el propósito de que la protección pueda ser ejercida de manera regular y concertada, las misiones diplomáticas y representaciones consulares prepararán un programa anual de protección para conocer, prevenir y remediar situaciones de algún modo lesivas a los intereses de los mexicanos"

Art.91: "Cuando el número de casos de protección y el número de mexicanos que se encuentren en el lugar donde una misión diplomática o representación consular tenga su sede o circunscripción lo justifique se propondrá a la Secretaría de Relaciones Exteriores la creación de un Departamento de Protección."

2.5. Consideraciones Relativas al Marco Normativo de la Protección

Al intentar hacer un análisis de los instrumentos detallados en este capítulo para determinar su importancia, se hace necesario ubicarlos desde el punto de vista del grado en que pueden ser aplicados en el contexto de la protección de los mexicanos en Estados Unidos.

La afirmación de que la norma internacional relativa a la materia tiene limitaciones muy importantes, adquiere mayor fuerza si se considera que de las cuatro normas mencionadas en el área de derechos humanos y de las seis en la de derechos laborales, Estados Unidos sólo ha ratificado la Carta de las Naciones Unidas y la Constitución de la OIT, y en su momento, votó afirmativamente-

por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Convención Consular México-Estados Unidos podría considerarse el marco de referencia general que aunque tiene ya 40 años de haber sido establecida - y fue elaborada pensando en el entonces naciente "programa bracero", es lo suficientemente amplia para permitir la acción protectora del Cónsul ya que por una parte habla del derecho de éste de conocer e intervenir en las situaciones en que sus nacionales estén involucrados, y por la otra, estipula el derecho de los afectados de comunicarse en todo tiempo con los funcionarios consulares de su país- (Art. VI).

Si bien la Convención establece el derecho del cónsul para actuar en favor de sus compatriotas, son las leyes estadounidenses las que se aplicarán en todos los ámbitos en que se desenvuelvan los mexicanos en territorio norteamericano. En este sentido, la función del cónsul tiende a que dichas leyes sean aplicadas con justicia y a evitar la interposición de criterios discriminatorios por parte de las autoridades de ese país.

Al respecto hay mucho que decir, ya que, por ejemplo, no es lo mismo hablar de proteger a un mexicano con documentos en Estados Unidos, que al que no los tiene. Esto es importante porque si bien el primero enfrenta problemas derivados del carácter racista de la sociedad norteamericana, generalmente, cuando se lleva un caso a las Cortes, hay mayores posibilidades de que se apliquen favorablemente las leyes si es que ha sido objeto de alguna injusticia.

En el caso del segundo, la problemática es más compleja ya que por efec -

to de su irregularidad migratoria, se llega al extremo de no considerarlo sujeto de derecho a pesar de que la Enmienda 14 de la Constitución habla de que "ningún Estado negará a ninguna persona la protección igual de las leyes."

Esto nos lleva a considerar la interrelación o la influencia de la política del Ejecutivo norteamericano sobre los aparatos Legislativo y Judicial, los cuales adoptan y aplican leyes o emiten resoluciones más liberales o más restrictivas contra los indocumentados, según sea la tendencia seguida por el primero.

Y esto reviste una importancia fundamental porque siendo el sistema norteamericano uno que se basa en el derecho consuetudinario donde los precedentes son esenciales para decidir un juicio, puede deducirse fácilmente el negativo impacto que tendrá o que de hecho tiene sobre los derechos de los indocumentados la existencia de resoluciones judiciales que han sido resultado de criterios racistas y/o políticos.

En este sentido, si bien México no puede reformar los criterios de los gobernantes norteamericanos, puede en cambio, establecer claramente las directrices que debe seguir el Servicio Exterior a fin de que, independientemente de los cambios de administración en aquel país, exista una permanente línea de acción para proteger los derechos de nuestros connacionales. Con esta orientación, como ya se ha dicho, se han dado pasos alentadores.

NOTAS CAPITULO 2

- 1.- CASTAÑEDA, Jorge: Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. 1967. p.1
- 2.- STRICKLAND, Bárbara K.: Análisis de la ley y de los procedimientos de Inmigración en los Estados Unidos de América. Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo. STPS. 1978. Ver Capítulo III.
- 3.- Ibidem. Ver Capítulo IV

CAPITULO 3

LA PROTECCION EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.

3.1 Elementos que Caracterizan la Protección del Mexicano en Estados Unidos.

Si algún ejemplo puede resultar útil para esquematizar el marco en el que surge y se desarrolla un fenómeno migratorio laboral como consecuencia de los dispares niveles de desarrollo entre dos países y de la existencia de fuerzas de "atracción" y "expulsión" que funcionan en cada uno de ellos, ese ejemplo lo representa el caso México-Estados Unidos.

Es así, porque no sólo involucra la obligada vecindad geográfica entre representantes de bloques de países (Norte-Sur) que desde el punto de vista económico son dispares, sino también una serie de elementos políticos e ideológicos que moldean el ambiente en el que se mueven los trabajadores mexicanos en aquel país y justifican, desde nuestro punto de vista, un énfasis especial del Gobierno de México en una política de protección.

De esta manera, si el propósito de este apartado es precisamente desmenuzar los elementos mencionados, se verá inicialmente el panorama global de las relaciones México-Estados Unidos como contexto del fenómeno migratorio; en segundo término se analizarán las características de la política inmigratoria norteamericana y su trato a los migrantes mexicanos y, finalmente, se analizará, por considerarlo importante, el ambiente social que rodea el fenómeno y que ha llevado a que el ciudadano común estadounidense tenga la certeza de que el migrante extranjero constituye una amenaza para los trabajadores autóctonos, y

una carga para los contribuyentes de ese país, lo cual se traduce en actitudes discriminantes y de explotación.

3.1.1 Aspectos Estructurales

La sola existencia de la vecindad geográfica entre México y Estados Unidos, da una característica distintiva a sus relaciones; la amplia brecha que les separa desde el punto de vista de desarrollo de sus economías, ha dado como resultado una relación de dependencia que se refleja en los diferentes ámbitos, esto es, comercial, financiero, cultural, etc.

El fenómeno migratorio, constante en estas relaciones a través de todo el presente siglo, ha adquirido los matices que le da esa relación de dependencia y se explica en buena parte precisamente por ella. Analicemos esto un poco más detalladamente.

a) Comercio: En cifras absolutas, el comercio entre México y Estados Unidos registra una tendencia ascendente, aún cuando se ha verificado ya cierta diversificación de las operaciones comerciales mexicanas. Por ejemplo, mientras en 1962 Estados Unidos absorbió 92.3% de las importaciones de este país, en 1980 la participación estadounidense disminuyó a 61.8% y 62.3%, respectivamente, lo cual sigue siendo considerable (1).

b) Inversión Norteamericana Directa: Los flujos procedentes de ese país han tenido una participación prioritaria, como lo demuestra el hecho de que en 1980 representaron 69% de un total de 1,661 millones de dólares. En ese mismo año, el 76.5% de la inversión estadounidense directa acumulada, se concentró en

la industria de la transformación especialmente productos químicos, metálicos, maquinaria y equipo, alimentos, etc.

c) Transferencia de Tecnología: Este rubro constituye un renglón destacado en el ámbito de las relaciones económicas mexicano-norteamericanas, tanto por las razones obvias que implica el hecho de que Estados Unidos sea uno de los principales centros de desarrollo tecnológico, como por la estrecha relación que la recepción de tecnología guarda con la formación de empresas de capital mixto.

d) Turismo: En lo que toca a las corrientes turísticas que México recibe del exterior, el mayor número de visitantes ha procedido tradicionalmente de Estados Unidos, como consecuencia tanto del elevado nivel de vida de los ciudadanos de ese país, como de la vecindad geográfica. De 1970 a 1979 el flujo anual de personas procedentes de Estados Unidos aumentó de 2.1 a 3.4 millones, incrementándose su desembolso de 366.1 a 1,073 millones de dólares.

Por su parte, en el mismo período comentado, el turismo mexicano que se dirigió al exterior se orientó de manera creciente a aquel país, mismo que en 1978 recibió al 95.8% de los viajeros mexicanos, frente a 93.2% en 1970. De este último año a 1980 el gasto de los visitantes mexicanos aumentó de 146.6 a 732 millones de dólares.

e) Financiamiento Externo: Según los datos aportados por diversos análisis de este tema, la tendencia que ha seguido la constitución de la deuda pública externa mexicana se caracteriza por dos elementos: la "privatización" y la "norteamericanización".

"Para 1975, más del 70% del total de la deuda pública externa de México a plazo mayor de un año, era proporcionada por entidades privadas donde predominaban los créditos provenientes de bancos comerciales extranjeros, que aportaban el 77% del capital privado... Para 1976, estas tendencias a la privatización -entendido como el predominio de los créditos de origen privado sobre los oficiales- y a la bancarización -definida como el predominio de los créditos bancarios sobre los de otras instituciones financieras...- se habían agudizado todavía más y se complementaban con una tendencia a la norteamericanización del componente bancario, que se dá concomitantemente a las dos tendencias anteriores, y resulta del predominio de los créditos provenientes de los bancos privados norteamericanos. Para 1979 la afirmación de estas tendencias es aún más fuerte. El 80% de la deuda pública externa de México se encuentra actualmente contratada por bancos privados extranjeros, y aunque existen ciertos indicios de una incipiente diversificación, todavía esa deuda es predominantemente norteamericana." (2)

La fuerte influencia de los Estados Unidos en todos los ámbitos de actividad mexicana y los lazos de dependencia que prevalecen en sus relaciones, han sido el marco en el que se ha desenvuelto la corriente migratoria de trabajadores mexicanos que cruzan la frontera en busca de mayores oportunidades de ingreso.

Es evidente que dada esta relación de dependencia, las diferentes Adminis

traciones norteamericanas tradicionalmente han manejado el asunto de los trabajadores mexicanos desde un punto de vista estrictamente apegado a sus intereses, como se demuestra en el hecho de que se han seguido políticas de "fronteras abiertas" cuando la economía estadounidense y la situación política es propicia y por otra parte, se han tomado medidas represivas, v.gr. operaciones "clean up" y "wet back" (4), en períodos de crisis económica y política. Cabe mencionar que la violación de derechos humanos y laborales de los trabajadores han sido un elemento inseparable a la toma de medidas represivas.

A los elementos anteriores, deben agregarse los factores llamados de "expulsión" y "atracción" que funcionan en cada uno de los países, y que al conjugarse, permiten la permanencia del fenómeno independientemente de las restricciones unilaterales que intenten aplicarse.

De acuerdo a Manuel Millor (5), los "push factor" que en México motivan la migración son los siguientes:

a) Condiciones Topográficas: Existe una gran desproporción entre la magnitud de la población rural de México (2/5 partes del total), y las condiciones topográficas del país, que en gran parte está constituido por zonas desérticas o áridas. En resumen, dice Millor, el total de tierra arable es totalmente desproporcionado al volumen de su población rural.

b) Modelo de Desarrollo: El proceso de desarrollo seguido por el Gobierno a partir de la 2a. Guerra Mundial basado en una política de situación de importaciones, propició un fortalecimiento de la población rural, ha servido de

motor a las emigraciones masivas hacia los centros urbanos, sólo que el mencionado sector industrial no ha sido capaz de absorber a la totalidad de los de mandantes de empleo.

d) **Distribución del Ingreso:** Se hace referencia a la siguiente cita, que ilustra perfectamente nuestra idea:

"... en la actualidad México presenta agudos contrastes en la distribución del ingreso que perciben los hogares: en tanto el 10% más pobre percibe menos de 1%, el 5% de las familias más ricas se apropia más del 25% del ingreso. El ingreso recibido por estas últimas es, en términos redondos, 50 veces más elevado que el de las primeras. La distribución del ingreso en México en 1970 era comparable con la de la mayoría de los países africanos y la de algunas naciones sudamericanas..., y significativamente más concentrada si se le compra con la registrada por la mayoría de los países capitalistas desarrollados de Occidente" (6).

De acuerdo otra vez con Millor, los "pull factors" que funcionan en el interior de Estados Unidos y motivan o favorecen la emigración de mexicanos son los siguientes:

a) **Afinidad Cultural:** La existencia de un importante núcleo de población de ascendencia mexicana, particularmente en los estados del suroeste norteamericano, y que son precisamente a los que se dirigen preferentemente los migrantes, constituye, dice Millor, una "zona cultural amortiguadora entre una y otra cultura"

b) Grupos de Presión: Los intereses de los agricultores norteamericanos han jugado un papel importante en la definición de la política inmigratoria de ese país, en tanto que han presionado para "flexibilizar" las leyes a fin de permitir el ingreso de fuerza de trabajo extranjera, que por su etiqueta de "ilegal" puede ser explotada en términos de aplicación de sus derechos laborales. Aquí, cabe hacer notar que si bien el indocumentado es considerado un "delincuente" por infringir las disposiciones migratorias, no se considera como tal al empleador que lo contrata (7).

c) Bienestar del Sector Agrícola del Suroeste: La prosperidad del sector agrícola en esta región y la permanencia de cultivos que requieren la utilización intensiva de fuerza de trabajo humana han dado por resultado una demanda real de la misma que no es satisfecha por la oferta nacional, por lo que tiene que ser cubierta por los extranjeros. Es importante mencionar que los mexicanos no sólo desarrollan tareas de tipo agrícola, sino que están involucrados también de manera importante en los servicios y algunos tipos de actividades fabriles, como la textil (8).

Los hallazgos derivados de la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte y Estados Unidos (ENEFNEU) (ver Anexo núm. 2), promovida por el Gobierno de México, en el sentido de que un alto porcentaje de migrantes no se ubican en la categoría de desempleados, es decir, que al momento de emigrar cuentan con un empleo en nuestro país, da fuerza a la afirmación de que otro elemento importante que motiva el fenómeno migratorio es la disparidad de ingresos en ambos países por el desarrollo de actividades específicas. Que esto no es nuevo, se refleja en el siguiente cuadro (9):

PROMEDIO DE SALARIOS POR DIA
(dólares norteamericanos)

	<u>MEXICO</u>	<u>E. U. A.</u> (frontera)	<u>E. U. A.</u> (interior)	<u>MEXICO</u>	<u>E. U. A.</u>
1900	.20-.25	.50- .75	.75- .100	.40- .50	1.00-2.00
1910	.20-.25	.50-1.00	1.00-1 .50	.50- .75	.25-2.50
1920	.20-.25	1.00-2.00	1.50-2 .50	.50- .75	1.25-2.50
1930	.25-.40	1.50-2.50	2.00-3 .50	.50-1.00	3.50-5.00

Otro indicador importante en este sentido es que en 1971 el ingreso per cápita en Estados Unidos era de 5,288 dólares, mientras que en México ascendía a apenas a 707 dólares (10). Esto evidentemente fortalece la tesis anterior sobre la importancia de los desniveles de ingreso como causa de la migración.

En un intento por resumir los elementos expuestos en este apartado, puede anotarse lo siguiente: la naturaleza de los "factores de expulsión y atracción" expuestos anteriormente, y la consecuente conjugación de los mismos, no hace prever que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos pueda desaparecer a corto o mediano plazo. De hecho, se considera que solo podrá ser abatido cuando en México exista no solo suficiente empleo, sino también una adecuada remuneración.

Por otra parte, el hecho de que los términos de las relaciones bilaterales estén caracterizadas por un fuerte acento de dependencia en perjuicio de nuestro país, ha dado por resultado, por un lado, que los Estados Unidos hayan ma

nejado este asunto desde un punto de vista estrictamente unilateral como lo reflejan las diversas campañas de repatriación de mexicanos que ha puesto en práctica en diversos momentos históricos, y por otro, que el mismo asunto se mantenga como un elemento de presión del Gobierno norteamericano puede utilizarlo para diversos fines políticos.

La presunción sobre la permanencia del fenómeno migratorio, aunada a las características tradicionales de la política inmigratoria norteamericana y las actitudes discriminatorias de la sociedad estadounidense hacia el migrante extranjero, elementos que se verán en los siguientes apartados, dan pie para reforzar la importancia de que la protección de los mexicanos en aquel país, sea un elemento permanente, programado y sistemático de la política bilateral de México con los Estados Unidos.

3.1.2 Características de la Política Inmigratoria Norteamericana.

De acuerdo a Charles B. Kelly (11), se han dado tradicionalmente en Estados Unidos dos tendencias ambivalentes acerca de la inmigración:

a) Históricamente ha sido un refugio aceptando y aun reclutando nuevos pobladores para construir la nación y su economía. Esta sería la concepción liberal.

b) La proteccionista se ha reflejado en la aprensión sobre la capacidad de la cultura y la economía para absorber a los inmigrantes; en el deseo de limitar la competencia en el mercado laboral; y aún en la utilización de teorías racistas como fundamento para justificar actitudes discriminatorias.

La conjugación de estas corrientes han dado forma a las características y tendencias que ha seguido la política inmigratoria norteamericana.

Kelly identifica cuatro etapas que representan los principales hitos en la historia estadounidense sobre la materia, y que como todo proceso, ha verificado algunos cambios pero sigue manteniendo en esencia los elementos contradictorios mencionados al principio.

1.- Etapa del libre movimiento (1790-1874): El primer período de la historia de Estados Unidos fue marcado por un nivel de inmigración muy importante, al que no se opuso ninguna acción legislativa. En el terreno práctico sí hubo manifestaciones de rechazo hacia los nuevos inmigrantes que arribaron en las primeras décadas del siglo XIX (12), tales como los irlandeses y los europeos del sur y del este a los que se acepta como fuerza de trabajo, pero se les rechaza por constituir el estrato social más bajo desarrollando los puestos más forzados y peor remunerados. En este período se gestan las primeras uniones gremiales, dando por consecuencia que los patronos busquen nuevas fuentes de mano de obra.

2.- Etapa de los mínimos requisitos individuales (1875-1920): Aparecieron las primeras medidas inmigratorias restrictionistas basándose en características individuales de los migrantes, ya que se excluyó a los enfermos, los criminales y los considerados moral y políticamente inaceptables. También se establecieron disposiciones para proteger al trabajador norteamericano por presiones de las asociaciones laborales, especialmente después de la recesión de 1893-1897. En esta etapa tienen auge ideas apoyadas en el "racismo científico" derivado de supuestos de la teoría evolutiva de Darwin, y que dieron -

por resultado que en 1882 se prohibiera la inmigración de nacionales de todo un país (China), y en 1917, a todos los asiáticos. Es en este mismo año que se inicia la aplicación de la prueba de lectura y escritura a todos los aspirantes a inmigrar. El alto nivel de inmigración de los primeros años del siglo XX, su composición étnica y la xenofobia resultante de la Primera Guerra Mundial provocaron el éxito de la tendencia restrictionista.

3.- Etapa del sistema de cuotas (1921-1964): Las secuelas de la etapa anterior, sentaron las bases para el establecimiento del sistema de cuotas utilizando criterios de nacionalidad, y que resultó siempre favorable a los europeos del norte y del oeste. Después de la Segunda Guerra Mundial, el argumento de la "superioridad étnica" ya no pudo ser sostenida por efecto básicamente del nazismo de Hitler, y entonces se utilizó el de la "capacidad de adaptación a la sociedad norteamericana". Cabe mencionar que por la figura de los refugiados-políticos, Estados Unidos aceptó números considerables de nacionales de otros países, como los húngaros en 1950.

4.- Etapa de la reunificación familiar y necesidades laborales (1965-a la fecha): Las reformas hechas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad en 1965 dieron término al sistema de cuotas, tal como habían sido implantadas en la etapa descrita anteriormente, introduciendo un nuevo sistema de preferencias para la distribución de las visas (13).

El Acta de Inmigración de 1965 también introdujo dos innovaciones: 1) se estableció un tope a la inmigración del Hemisferio Occidental (120 mil); en

1978, con el Presidente Carter, se hizo una nueva reforma a la Ley que consistió en imponer un tope mundial único de 290 mil visas de inmigrante al año. -

2) En el caso de los aspirantes a inmigrar no parientes de ciudadanos estadounidenses ni refugiados, se hizo obligatorio el obtener un "certificado de trabajo" que indicara que no había trabajadores norteamericanos disponibles para esos empleos, y que no se afectarían negativamente los niveles de los salarios y de las condiciones de trabajo.

La razón del numeral 2 debe buscarse en el hecho de que en 1964, con la cancelación del "programa bracero", se intentó dejar los mecanismos para satisfacer las necesidades de mano de obra de los agricultores estadounidenses que hasta entonces habían accedido a la fuerza de trabajo mexicana al amparo de un convenio bilateral.

En este sentido, la corriente migratoria mexicana a los Estados Unidos puede considerarse el "termómetro" o el indicador que refleja fielmente no sólo las contradicciones de los elementos que han configurado la política migratoria, sino también sus características en término de trato a los migrantes, es decir, de flexibilidad cuando la economía está en bonanza y la situación política es propicia, y de rigidez cuando ambas presentan rasgos inconvenientes.

La denuncia del convenio de braceros hecha por el Gobierno norteamericano en 1964, no acabó con el fenómeno migratorio, ya que éste de hecho ha seguido vigente de manera subrepticia. Las secuelas de inflación y desempleo derivadas de la crisis de 1973-1974 en la economía de Estados Unidos, hizo de

pronto "visible", es decir, coadyuvó a "redescubrir al inmigrante extranjero - como el causante de esos perjuicios, situación que se reflejó en la actividad - del Congreso de ese país (14), en donde una vez más, siguieron presentes - las contradicciones antes anotadas.

Las recomendaciones hechas en abril de 1981 por la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados, creada en 1978 por la Administración Carter, dan solidez a esta afirmación en el sentido de que permanecen constantes el rechazo del inmigrante como ciudadano y la aceptación del mismo como fuerza de trabajo. Las mencionadas recomendaciones fueron las siguientes:

- 1.- Control de la frontera: Reforzar el programa del Servicio de Inmigración y Naturalización que lleva a cabo la ejecución de la Ley tanto en la frontera como en el interior de los Estados Unidos. Específicamente, la Comisión recomienda el aumento del presupuesto para el personal y el equipo de patrulla de la frontera, además de dar prioridad a la investigación de aquellos inmigrantes que se quedan en el país al vencerse su visa.
- 2.- Sanciones económicas a empleadores: Establecer una ley que provea penalidades para las personas que empleen, a sabiendas, a trabajadores que no tienen la documentación apropiada.
- 3.- Programas de trabajadores temporales: No se recomienda un nuevo programa de trabajadores temporales, sino sólo mejorar y ampliar el actual llamado "H-2".

4.- Programa de amnistía: Apoyar un programa único para legalizar a las personas que se encuentran en los Estados Unidos ilegalmente que llenen los siguientes requisitos: a) residan en el país; b) tengan propiedades o familiares en la sociedad estadounidense; c) que hayan demostrado responsabilidad como residentes. El término mínimo de residencia continua será determinado por el Congreso.

5.- Cooperación internacional. La Comisión recomienda lo siguiente:

a) Que los Estados Unidos junto con otras naciones y organizaciones internacionales reúna información, estudie y coordine consultas sobre las corrientes migratorias y el tratamiento que se les dá internacionalmente a los inmigrantes para así llegar a un mejor entendimiento sobre estos temas.

b) Que inicien conferencias internacionales sobre migración con otros gobiernos, específicamente, sus vecinos regionales, y

c) Dependiente de un acuerdo bilateral, que inicie consultas con países vecinos con el propósito de establecer organizaciones para:

- Promover la cooperación regional en asuntos relacionados con el comercio, ayuda, inversión, desarrollo y migración.
- Investigar los métodos adicionales de cooperación para ejecutar efectivamente las leyes de inmigración.
- Establecer medios de mutua cooperación para la protección de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes.

A estas recomendaciones debe añadirse el establecimiento de un documento nacional de identidad que ha sido ampliamente debatido en Estados Unidos y que parece tener viabilidad, debido a las presiones de amplios sectores de ese país que lo visualizan como un auxiliar para evitar, según ellos, el desempleo nacional (15).

En análisis histórico de las tendencias que ha seguido la política inmigratoria norteamericana hacia los extranjeros en general y los mexicanos en particular, refleja que hasta la fecha, y no hay previsiones de cambios futuros, sigue vigente la tónica de asignar a aquéllos el papel de "chivos explatorios" causantes de los problemas nacionales, concepción que se refleja necesariamente en las leyes de inmigración que siendo generalmente rígidas, proveen simultáneamente la "válvula de escape" para permitir la contratación de extranjeros cuando son necesitados por la economía norteamericana, independientemente de que las mismas autoridades estadounidenses sean menos "efectivas" para detener indocumentados cuando el mercado laboral está urgido de esa mano de obra.

Esta situación ha sido objeto de diversos estudios, en los que se establece que en Estados Unidos el inmigrante extranjero adquiere la etiqueta de "mercancía", que tiene características y papel muy definidos dentro de la estructura económica norteamericana, en virtud de que ocupa los lugares más bajos en la pirámide ocupacional, son considerados socialmente inferiores por lo que refuerzan el sistema local de privilegios sociales, y son utilizados para desviar la atención sobre las causales de problemas internos al señalárseles como los culpables de los mismos (15 bis).

3.1.3. Imagen del Mexicano en la Sociedad Norteamericana

Independientemente de que numerosas evidencias resultantes de estudios académicos y aún oficiales han hechado por tierra algunos de los "mitos" acerca de la Inmigración en Estados Unidos, persisten en la mente del ciudadano norteamericano común una serie de conceptos que son alimentados por las opiniones vertidas por funcionarios de ese Gobierno, académicos, representantes sindicales, etc., y que son difundidas ampliamente por los medios de comunicación como verdades absolutas, siendo que en la mayoría de los casos no están fundamentados en análisis objetivos de la situación.

La formación de una imagen errónea sobre el impacto de los Inmigrantes en la sociedad estadounidense, genera, como ya se ha mencionado: a) actitudes de discriminación y rechazo al considerárseles como una carga para el contribuyente autóctono y un competidor ventajoso en el mercado laboral; b) actitudes de explotación derivadas de la idea de que el aceptarles constituye una dádiva o un favor que permite el empleo de gente que no tiene ninguna oportunidad en su país, y c) el reforzamiento de la idea de que el fenómeno migratorio constituye una válvula de escape que evita en México el surgimiento de disturbios sociales por la existencia de grupos marginados cada vez mayores.

Para los propósitos de este apartado, el trabajo de Wayne Cornelius (16) aporta elementos sumamente valiosos, ya que hace un recuento de los argumentos manejados en contra de la Inmigración y establece que los utilizados actualmente no son nuevos en ninguna manera ya que empezaron a ser usados por lo menos desde la década de los 20's, cuando se realizó una amplia campaña con

tra la Inmigración de los extranjeros "no asimilables", especialmente los mexicanos y los provenientes del sur y del este de Europa. Cornelius cita a algunos historiadores de la inmigración a Estados Unidos que relatan lo siguiente (17) :

"Un grupo de liberales y trabajadores sociales durante los 20's, argumentaron que las ciudades norteamericanas tenían ya tantos problemas sociales, que permitir mayor inmigración sería irresponsable. Dada su escasa cultura y desconocimiento de la vida americana, los trabajadores mexicanos vivirían en la suciedad y sucumbirían ante los vicios de la pobreza urbana... Debido a las diferencias raciales, los nacionalistas argumentaron que los mexicanos permanecerían por siempre inasimilables en los Estados Unidos... Como grupo confinado a ocupaciones de servidumbre, constituirían un nuevo e indeseable elemento en la estructura social de la nación: Una casta de gente que no puede compartir los impulsos y las mejores esperanzas de la vida americana... El rechazo racial de los americanos hacia los mexicanos y la propia e inherente indolencia de estos, les aseguraría un lugar permanente en el fondo de la escalera social de la nación."

Mark Reisler, también citado por Cornelius, sintetiza (18) :

"Al manifestarse en contra de los inmigrantes mexicanos, los restrictionistas (en los 20's) manifestaron las paradojas de una sociedad que profesa seguir valores democráticos y que al mismo tiempo sanciona patrones de conducta discriminatorios. De la misma forma que

los progresistas del sur favorecían la marginación de los negros ignorantes para proteger de la corrupción al proceso democrático, los restriccionistas argumentaron que los mexicanos inferiores debían ser excluidos para preservar la estructura de la democracia social basada en el ideal de la igualdad de oportunidades."

Las versiones actuales no son muy diferentes a las existentes a principio de siglo, ya que se ha etiquetado al trabajador mexicano en Estados Unidos como elemento desestabilizador para la sociedad norteamericana en su conjunto. Se anotan a continuación los conceptos vertidos en diversas fuentes oficiales y privadas sobre el impacto político y socioeconómico que puede acarrear la Inmigración.

a) El trabajador mexicano como una carga social.

- Los inmigrantes indocumentados solo pueden competir por empleos cuando están jóvenes; después son desplazados por los nuevos y pasan a ser una carga pública (Ray Marshall, Secretario de Trabajo durante la Administración Carter) (19).
- El mayor volumen de la inmigración procede de países del Tercer Mundo, especialmente de México, y está constituida por gente impreparada que es estimulada por los programas de asistencia social en Estados Unidos. (Arthur Corwin) (20).
- Los mexicanos han vivido de una combinación de trabajo temporal y asistencia social: aproximadamente 50% de los grupos de ascendencia mexicana han disfrutado de la asistencia social (Arthur Corwin).

- Se estima que para 1973, los costos para educación y bienestar para los ilegales en Nueva York ascendieron a 180 millones de dólares. En California, el costo anual del subsidio de los contribuyentes para el cuidado médico a ilegales es de más de 20 millones. (John E. Karkashian) - (21).
- En 1970 la Suprema Corte suprimió los requisitos de residencia para disfrutar de los sistemas estatales y federales de asistencia: el Gobierno Federal, esto es, la comunidad nacional, cubre el 70% de los programas de asistencia locales. (Arthur Corwin) (22).

b) El trabajador mexicano como peligro para la futura estabilidad social.

- Los hijos de los actuales indocumentados, privados de sus derechos civiles, serán un peligro para la futura estabilidad social (Ray Marshall) - (23).
- La primera generación de inmigrantes, más que competitiva con la fuerza de trabajo nacional, es complementaria de la misma: la segunda generación no aceptará el status de sus padres y pugnará por hacer valer sus derechos. (Micher J. Plore) (24).

c) El trabajador mexicano como peligro para la futura estabilidad política y la seguridad nacionales.

- A largo plazo, el crecimiento de la población mexicana y la emigración a Estados Unidos constituye una amenaza más grande que la URSS - (William Colby, exdirector de la CIA) (25).
- Si se prolonga el actual desorden en el control fronterizo, o si la pre -

sente combinación poderosa de grupos de presión, inclusive las conferencias episcopales de Estados Unidos, México y otros países latinoamericanos, logran establecer prácticamente una "frontera abierta" para la gente necesitada del Tercer Mundo, y si los militantes continúan apoderándose de las "instituciones socializantes", entonces es posible que dentro de una o dos generaciones la mitad de Texas llegará a convertirse en un "Quebec chicano" bajo un arreglo político separado. Podría ocurrir el mismo fenómeno en regiones de Nuevo México, Arizona y el sur de California, al extenderse la "reconquista del Aztlán" (Arthur Corwin) (26).

- Lo que veo en el futuro es una cultura fracturada, una sociedad de clases étnicas tan llenas de diferencias que tomará generaciones para reconstruir un sentido de identidad nacional y de unidad. Estamos en el camino de crear nuestro propio Quebec (Manuel Watson) (27).

d) El trabajador mexicano como elemento que propicia desempleo y afecta los salarios y las condiciones de trabajo.

- La corriente de inmigrantes ilegales ha causado y causará un serio trastorno en los procesos de ajuste de la fuerza laboral en todo el suroeste y en forma creciente en algunas ciudades del norte como Chicago y Detroit. Estos extranjeros constituyen un grupo que depende totalmente de los términos laborales dictados por el empleador; en las industrias en las que se congregan deprimen los salarios y las condiciones de trabajo a tal grado, que los trabajadores nacionales no pueden com-

petir con ellos. (Vernos Briggs) (28).

- La propuesta del gobernador de Texas, Bill Clements, para permitir a los inmigrantes mexicanos trabajar en Estados Unidos como "trabajadores temporales invitados" podría provocar una nueva ola de extranjeros ilegales y dejar a miles de estadounidenses sin empleo. (Rubén Bonilla, presidente de la Liga Unida de Ciudadanos Latinos) (29).
- En carta enviada al Presidente Reagan, en relación al proyecto de establecer un programa de "trabajadores huéspedes" con México, John Tanton, presidente de la Federación Americana pro Reformas de la Inmigración, expuso lo siguiente: "...permitir a México determinar nuestra política migratoria, no es una solución al problema sino la abolición de nuestra soberanía nacional...Otorgar licencias a trabajadores extranjeros para que complian con nuestra fuerza de trabajo de bajos ingresos coadyuvará a desprestigiar aún más los salarios y a incrementar el desempleo...según lo estimado por el ex-secretario del Trabajo, Ray Marshall, si nos deshiciéramos de la mitad de los inmigrantes ilegales, el desempleo nacional podría reducirse en un 50%." (30)
- El pueblo de los Estados Unidos está en contra del proyecto del Presidente Reagan para mejorar la situación de los indocumentados y hacer menos rígidas las leyes de inmigración pues ello haría que nos invadiera el desempleo. (James Hernecke, Subjefe de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos) (31)

En lo que se refiere a las posiciones adoptadas por algunos sindicatos y agrupa-

ciones norteamericanas en relación al impacto de los inmigrantes extranjeros - en ese país, puede decirse que existen dos corrientes plenamente identificadas. Una de antagonismo abierto, y la otra no sólo de simpatía sino de abierto apoyo.

En el primer grupo pueden ubicarse en general, a los sindicatos agrupados en la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL - CIO), la organización laboral más importante en Estados Unidos, tradicional - mente antinmigratoria y antimexicana, cuyo Comité Ejecutivo resolvió lo siguiente en febrero de 1980:

- a) Oposición categórica y terminante a cualquier tipo de programa brace - ro, trabajador visitante o tarjeta verde que permitiera la importación - de mano de obra extranjera.
- b) Revisión de las cuotas de inmigración legal en atención al desempleo, el volumen de la fuerza de trabajo y necesidades y problemas del mer - cado laboral y sociales en general.
- c) Expansión de programas para desarrollo económico de los países de - donde provienen los indocumentados, asegurándose de no lesionar los empleos del país con los programas de ayuda e inversión.
- d) Reconocimiento de explotación de indocumentados por parte de patro - nes sin escrúpulos.
- e) Propuesta de sanciones para el que sabiéndolo emplee trabajadores in - documentados.
- f) Propuesta de una tarjeta de identificación para los propósitos de trabajo.
- g) Incremento de fondos para reforzar y mejorar en general al Servicio de In -

migración y Naturalización.

Organizaciones como la Federación Americana pro Reformas de la Inmigración y la "Zero Growth Population", que analizan la situación de manera visceral, también son un buen ejemplo en este sentido.

En el segundo grupo se encuentran sindicatos como el "Steel Metal Workers" (Texas), el de Hermandad General de Trabajadores (California) y el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Arizona que además de tener programas de difusión de los derechos que tiene el extranjero indocumentado en Estados Unidos, son defensores militantes de los mismos tratando de agruparlos en sus respectivas organizaciones.

En este mismo rubro, no puede dejar de mencionarse a organizaciones como la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF) que entre otras cosas, bloqueó un intento de las autoridades del Condado de Los Angeles, Cal. de limitar el acceso a la medicina preventiva que imparte el Estado a los extranjeros indocumentados, así como a algunos grupos de abogados que han tomado diversas acciones en su favor en las áreas de derechos migratorios y a la educación.

Dentro de este marco de referencia, otro actor importante son las agrupaciones patronales que tratan de verse favorecidas mediante la adopción de políticas que les permita continuar con el acceso a fuerza de trabajo extranjera, con los menos derechos posibles y sin capacidad de réplica.

Como podrá deducirse, las manifestaciones contrarias a la migración stem -

pre han operado como un importante catalizador de la opinión pública en momentos de crisis económica, de los cual se deriva una predisposición para apoyar medidas represivas contra los inmigrantes que a pesar de todo, son absorbidos por una demanda concreta de fuerza de trabajo.

Esta contradicción se explica por el conflicto surgido entre los intereses de diversos grupos de presión por diversas razones a la inmigración como los sindicatos, y aquellos que la favorecen y benefician de ella, como los empleadores agrícolas y muchos del sector servicios y pequeñas ramas fabriles.

La interrelación de presiones internas de tan diferentes signos sobre el Gobierno norteamericano ha configurado una política inmigratoria ambivalente cuya expresión más significativa es la llamada "enmienda Texas" que en palabras del doctor Bustamante...

"...consiste en tipificar como delito la entrada a Estados Unidos de una persona sin documentación migratoria, así como la conducta de quienes ayuden a ese tipo de entrada o protejan de alguna manera al que ha entrado sin documentos, exceptuando explícitamente de cualquier responsabilidad legal, en relación con dicha entrada ilegal, a los patrones que contraten al que ha entrado al país en tal forma... A partir de esta disposición contenida en la Ley Federal de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos queda definido para quien están hechas las leyes de inmigración-estadunidenses que paradójicamente allentan y reprimen al inmigrante indocumentado. Lo allentan porque permiten que la demanda de su fuerza de trabajo sea legítima, y lo reprimen al hacer que su respuesta a esa de

manda sea un delito. Esta aparente contradicción representa el meollo de la política de inmigración estadounidense orientada hacia el objetivo de - proveer mano de obra barata a su sector patronal." (32)

NOTAS CAPITULO 3

- 1.- Para los incisos a-d, ver "Intercambio Comercial México - Estados Unidos". Comercio Exterior, Vol. 31, Núm. 4, México, Abril de 1981, pp.469-481.
- 2.- GREEN, Rosario: "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias". Foro Internacional, Núm. 74, Vol. XIX, Oct.-Dic. 1978, México, El Colegio de México, pp.342-362.
- 4.- CARRERAS, Mercedes: Los Mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974.
- 5.- MILLOR MAURI, Manuel: "Un enfoque interno de la problemática de los trabajadores migratorios mexicanos". Revista del Centro de Relaciones Internacionales, Núm. 20, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPS, Ene.-Mar. 1978, pp. 37-60
- 6.- HERNANDEZ L., Enrique y CORDOBA CH., Jorge: "Estructura de la distribución del ingreso en México". Comercio Exterior, Vol. 29, Núm. 5, México, May. 1979, p. 507.
- 8.- WOLIN, Merle Linda: "Talleres de hambre: Encubierta en la industria textil". La Opinión de Los Angeles, 15 Ene.- 3 Feb. 1981.
- 7.- Ver nota 32
- 9.- CORWIN, Arthur: "Causes of Mexican Emigration to the United States: A Summary Review". Perspectives in American History, Donald Fleming y B. Bailyn (eds.), Cambridge, Mass., 1974, p.566.
- 10.- MILLOR MAURI, Manuel. op.cit. p. 43
- 11.- KEELY B., Charles: U.S. Immigration: A Policy Analysis. The Population

Council, New York City, 1979.

- 12.- BUSTAMANTE, Jorge: "The Historical Context of Undocumented Mexican Immigration to the United States". Versión mimeografiada, 1973.
- 13.- STRICKLAND, Barbara. op. cit. p. 24.
- 14.- BUSTAMANTE, Jorge: La Inmigración Indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos. México, El Colegio de México, 1979.
- 15.- "El flujo de extranjeros reducirá Reagan al mínimo". UnomásUno, 24 Jun. 1981, p.9
- 15 bis.- BUSTAMANTE, Jorge: "Structural and Ideological Conditions of Undocumented Mexican Immigration to the United States". en Current Issues in Social Policy. pp. 145-157
- 16.- CORNELIUS, Wayne: "The future of mexican inmigrants in California: a new perspectives for public policy". Ponencia presentada en coloquio realizado por el Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution Building, Washington, D.C. 27 Feb. 1980.
- 17.- Ibidem, p.26
- 18.- Ibidem, p.31
- 19.- Ibidem, pp. 9-16
- 20.- CORWIN, Arthur: "Doce Millones de Ilegales en EU". Excelsior, 23 May. 1978, pp. 1,9
- 21.- KARKASHIAN, John: "The Illegal Alien". Senior Seminar in Foreign Policy. Department of State (EUA), 18 Session, 1976
- 22.- CORWIN, Arthur; "Los Ilegales, Enredo Legislativo en EU". Excelsior, 27 Mar. 1978, pp. 1,8

- 23.- CORNELIUS, Wayne. op. cit. pp. 9-16
- 24.- Ibidem, pp. 12,13
- 25.- Ibidem, p. 13
- 26.- CORWIN, Arthur: "Nacen Quebecs Latinos en EU". Excelstor, 25 Mar. 1978, pp. 1,9
- 27.- "Chicanos e ilegales, amenaza para la seguridad de EU: A. Cornelius". Excelstor, 1o. Jul. 1981, p. 3
- 28.- BRIGGS, Vernon: La migración mexicana y el mercado laboral de los Estados Unidos. Universidad de Texas (EUA). 1975.
- 29.- "Cesantía, si permiten a mexicanos trabajar en Estados Unidos". UnomásUno. 7 Mar. 1981. p. 10
- 30.- "Protesta la FAIR contra Ronald Reagan". UnomásUno. 11 Mar. 1981. p. 9
- 31.- "Invadiría el desempleo a Estados Unidos si se mejora a indocumentados". UnomásUno. 14 Jul. 1981. p. 2
- 32.- BUSTAMANTE, Jorge: "Indocumentados: desprotegidos pero necesarios". UnomásUno. 14 Jul. 1981. p. 2

4.- SITUACIONES CARACTERISTICAS DE LA PROTECCION EN ESTADOS UNIDOS

La amplia gama de asuntos de protección que se dan en Estados Unidos, apoyan la afirmación de que la experiencia mexicana contiene elementos que dan pie para elaborar una conceptualización más amplia de la protección consular.

Como podrá verse más adelante, las situaciones en las que se encuentra inmersa esta práctica, reflejan que las actividades desarrolladas por el cónsul en favor de nuestros connacionales se realizan por efecto, por una parte, de violaciones a las leyes por autoridades y particulares norteamericanos, y por otra, para favorecer el arreglo amistoso de conflictos entre particulares mexicanos o bien entre estos y extranjeros.

No es el propósito en este apartado el de analizar profundamente cada una de las situaciones, ya que cada una implicaría un trabajo por separado, sino solo enumerarlas y coadyuvar a difundir el conocimiento de ellas.

4.1. Detención de Mexicanos como "Testigos de Cargo"

La decisión de los nacionales mexicanos de internarse en Estados Unidos y la inexperiencia de muchos de ellos, ha hecho florecer la práctica del contrabando humano llevado a cabo por los llamados "enganchadores", "polleros" o "pateros", personas sin escrúpulos que aprovechando la necesidad de aquellos los pasan por la frontera subrepticamente cobrándoles entre 300 y 600 dólares.

Frecuentemente, el acuerdo va más allá del tránsito por la frontera e involucra la "ayuda" del contrabandista para conseguir trabajo al solicitante. De ser

este el caso, el costo aumenta considerablemente. Es usual que el aspirante no cuente con los recursos para cubrir el total de la cuota, y que tenga que entregar parte de un salario al enganchador hasta que pague su deuda.

Cuando por alguna circunstancia el grupo clandestino que pasa la frontera es descubierto por las autoridades inmigratorias norteamericanas, éstas proceden a detenerlo y mediante interrogatorios establecen que dichas personas son sujetas de deportación debido a su carencia de documentación, y presentan la acusación respectiva en contra del enganchador ennumerando las personas que transportaba.

El juez determina el número de testigos que estima necesarios para el proceso, los cuales se seleccionan de entre aquellos que pueden aportar mayor información acerca del acusado, y se les fija una fianza para obtener su libertad mientras se llega la fecha del juicio, y que nunca es menor de 500 dólares. Evidentemente, el único que paga su fianza es el propio contrabandista, en tanto que los "testigos de cargo" deben permanecer detenidos por no tener recursos.

Algunas de las situaciones que se han observado en estos casos, son las siguientes:

- a) Son reclusos junto con delincuentes comunes.
- b) Se detiene a mujeres y niños.
- c) Permanecen reclusos hasta seis meses.
- d) Se les paga 1 dólar diario durante el tiempo de su detención, en tanto que a los "testigos de cargo" cuya situación migratoria es regular se les paga 30 dólares (Sección 1821, subincisos b.d. y e del título 28

del Código Federal de Procedimientos de los Estados Unidos).

Al respecto, en algunas ocasiones se ha logrado mejorar dichas condiciones, de la manera que a continuación se menciona, sin que ello implique que la práctica general se haya modificado:

- i) Alojamiento de los detenidos, bajo la custodia de una autoridad, en instalaciones de organizaciones de auxilio social como "Salvation Army", o en lugares aislados de los centros carcelarios.
- ii) Obtención de un permiso especial para que los detenidos puedan trabajar durante el tiempo anterior a la audiencia.

Como podrá observarse, el problema a resolver es la manera de superar la actual legislación norteamericana, que es abiertamente discriminatoria en perjuicio de los indocumentados, a quienes no sólo se les da una compensación simbólica en razón de su calidad migratoria, sino que se les coarta la posibilidad de trabajar durante cierto período, lo cual resulta muy perjudicial en virtud de que generalmente son pilares importantes para el sostenimiento de su familia en México.

4.2. Torturas y Servidumbre Involuntaria

Uno de los riesgos a que se ven expuestos los mexicanos que logran cruzar la frontera norteamericana, es el de sufrir vejaciones por parte de ciudadanos estadounidenses, cuyas actitudes son en parte, el resultado de una sistemática deformación que distintas personalidades públicas y medios de comuni-

cación de Estados Unidos han hecho sobre el impacto del migrante extranjero en la sociedad de ese país.

En Arizona, Florida, Louisiana, Texas, etc. se han dado casos de flagrante violación a los derechos humanos: se reseña a continuación uno de ellos, mismo que ha sido manejado ampliamente por la prensa (1).

Caso Hanigan

--El 18 de agosto de 1976, los mexicanos Eleazar Ruelas Zavala, Manuel García Loya y Bernabé Herrera Mata se internaron a Estados Unidos sin documentos y fueron detenidos por los estadounidenses George, Patrick y Thomas Hanigan, cuando los primeros cruzaron la propiedad de estos al dirigirse a buscar trabajo en el Estado de Arizona.

Después de llevarlos a un lugar cercano amenazados con armas de fuego, les ataron con cuerdas, los desnudaron utilizando navajas; a uno le quemaron las plantas de los pies con una varilla al rojo vivo y a los otros dos los hirieron con las armas que llevaban en un simulacro de "ley fuga".

Tuvieron que pasar cinco años para que, después de varios intentos, en abril de 1981, y a pesar del evidente dolo y sadismo por parte de los actores, sólo se considerara culpable a Patrick, absolviendo a George. Sin embargo, tomando en cuenta los daños perpetrados contra nuestros nacionales y la mínima sentencia impuesta tan sólo a uno de los culpables (3 años), resulta evidente la parcialidad con que este caso se ha manejado. Tampoco se les impuso sanción pecuniaria alguna por considerarlos "insolventes".--

Independientemente de que la actitud de los norteamericanos involucrados en este y otros casos pudiera analizarse desde diferentes puntos de vista como sociológico, antropológico y hasta psiquiátrico, se considera que están enmarcados por un sentir generalizado de la sociedad estadounidense donde los prejuicios y la discriminación raciales están todavía presentes.

En este sentido, es evidente la importancia de que el Gobierno de México, a través de su Servicio Exterior, instrumente dentro de su política de protección, las medidas necesarias para coadyuvar a derrumbar los viejos mitos que existen sobre la migración y que se traducen, como ya se ha ejemplificado, en actividades concretas de discriminación contra los mexicanos.

4.3. Precariedad de las Condiciones de Trabajo

La etiqueta de "delincuentes" que se dá a los mexicanos sin documentos, aunada a su necesidad de trabajar, favorece el abuso de que son objeto por parte de empleadores norteamericanos que conscientes de dicha situación les contratan en condiciones muy por abajo de lo establecido por la propia ley de ese país.

En el sector agrícola, se ha observado que algunos rancheros no cuentan con instalaciones para dar alojamiento y servicios a los indocumentados y tampoco se preocupan por tenerlas. De tal forma, los trabajadores se ven obligados a establecerse en las áreas aledañas a su centro de trabajo improvisando sus viviendas en cuevas o bajo los árboles utilizando distintos materiales-

para guarecerse como cartón, plástico, etc.

En este caso, al no contar con ningún servicio, cocinan sus alimentos y hacen sus necesidades fisiológicas a la intemperie; usan el agua de los canales de riego la cual puede estar contaminada por los pesticidas utilizados en las siembras (2). Sobra decir que no tienen contratos de trabajo.

Dentro del sector industrial, especialmente en lugares como Chicago y Los Angeles, donde hay un buen número de nacionales ubicados en los servicios (restaurantes, hoteles, etc.) y la industria, se han detectado irregularidades que pueden resumirse en las siguientes: pago inferior al salario mínimo, inexistencia de contratos laborales, condiciones insalubres de trabajo, tiempo extra no remunerado, falta de equipo adecuado, amenazas veladas de denuncia ante el Servicio de Inmigración y Naturalización, etc. (3).

En este punto, la labor de los funcionarios consulares es bastante delicada, ya que, por una parte, están limitados por la ley de Estados Unidos para visitar espontáneamente cualquier centro laboral con el propósito de supervisar las condiciones de trabajo y negociar con el empleador la solución de las posibles irregularidades; y por la otra, al acudir ante el Departamento de Trabajo, puede ocasionarse la deportación de aquellos a los que se pretende proteger. Un elemento adicional que dificulta la acción del cónsul es la reacción negativa de algunos trabajadores para informarle de su situación y solicitar su apoyo.

4.4. Desconocimiento de los cónsules de casos que involucran a mexicanos.

Las omisiones de algunos funcionarios norteamericanos han evitado el cabal cumplimiento de lo establecido por la Convención Consular México-Estados Unidos en sus artículos VI (1), (2) y (3), que se refieren al derecho del cónsul para investigar cualquier incidente que afecte los intereses de comunicarse en todo tiempo con los funcionarios consulares de su país.

Es evidente que el hecho de que nuestros nacionales, desconocedores de los beneficios y derechos que pudieran tener de acuerdo a las leyes de Estados Unidos, y sin contar con el apoyo del funcionario consular, no oponen ninguna resistencia a los actos que en su perjuicio realizan en ocasiones las autoridades de aquel país.

Algunas situaciones que se presentan sobre este particular y las consecuencias que se generan en detrimento de los intereses de los involucrados, son las siguientes:

- a) Atropello de indocumentados por vehículos de la Patrulla Fronteriza, cuyos miembros generalmente alegan accidente. Después de que se imparten los primeros auxilios a los heridos, se les regresa a México, previo acuerdo con alguna institución hospitalaria nacional y pasando por alto al cónsul y a las mismas autoridades migratorias.
- b) Detención y expulsión de trabajadores indocumentados y sus familias por redadas efectuadas por las autoridades de inmigración, que no sólo no investigan los posibles derechos que puedan tener los detenidos de

acuerdo a la situación particular de cada uno de ellos, sino que no les informan o no les permiten ejercer su derecho de comunicarse con el -
cónsul mexicano para recibir asesoría (4).

4.5. Limitaciones para recibir atención médica

Uno de los problemas vitales que afecta a los mexicanos indigentes sin -
documentos en Estados Unidos, es el relativo a la atención médica preventiva,
o bien cuando son víctimas de accidentes o enfermedades que hacen necesa -
rios tratamientos posteriores a la prestación de primeros auxilios.

4.5.1. Medicina Preventiva : El tradicional temor de los inmigrantes -
sin documentos de recurrir a este servicio por la posibilidad de ser deportados,
es alimentado por medidas como las tomadas por las autoridades del Condado -
de Los Angeles, Cal. (5) que en marzo de 1981 pretendieron implantar una po -
lítica consistente en requerir a todos los solicitantes de servicios médicos gra -
tuitos, que requisitaran un formulario que contiene una forma que sería turnada
al Servicio de Inmigración que se encarga de certificar la calidad migratoria de
los interesados. En caso de negarse, no se les daría atención médica, excep -
to si se tratara de una emergencia o de enfermedades contagiosas.

La adopción de esta medida fue impugnada por diversas organizaciones -
norteamericanas, tales como la Mexican American Legal Defense and Educa -
tional Fund (MALDEF), que lograron que la Corte Superior de Los Angeles la -
suspendiera temporalmente (6). Volverá a ventilarse quizá a fines de 1982 o
principios de 1983.

4.5.2. Hospitalización y Deportación de Mexicanos Indigentes :

Además de los obstáculos que en la práctica tiene la población mexicana para acceder a la medicina preventiva, algunos de ellos enfrentan situaciones que en ocasiones son dramáticas. Se trata de aquellos que son hospitalizados de urgencia en alguna institución norteamericana, víctimas generalmente de accidentes, y que por su calidad de indigentes, las instituciones médicas gestionan su deportación a fin de que sean atendidos en México con cargo a la asistencia pública.

En estas situaciones, el cónsul agota todas las posibilidades que pudieran indicar la existencia de algún derecho y en caso negativo se procede a la repatriación. Cabe recordar que, como ya se ha mencionado, la Ley de Seguridad Social norteamericana establece que los beneficios de ese servicio solo serán para los ciudadanos y extranjeros con residencia legal en aquel país.

4.6. Malos tratos y violencia del Servicio de Inmigración y Naturalización

La predisposición que existe contra los migrantes mexicanos, especialmente cuando el Gobierno norteamericano les atribuye ser la causa del desempleo y otros problemas, da como resultado que los mismos agentes de inmigración se excedan en ocasiones de sus funciones. En otro sentido, esto refleja el clima de violencia en el que se mueven nuestros connacionales.

Sobre el particular, se mencionan a continuación algunos de los casos que se han manejado en la Dirección General de Protección de la Secretaría de Rela-

ciones Exteriores. Se omiten los nombres por razones obvias.

- a) En septiembre de 1968, la policía del Condado de Rock Wall, Texas, - respondiendo a una llamada de allanamiento de morada, irrumpió en una casa donde se encontraban 4 mexicanos. Uno de ellos resultó herido - de un pie, el cual tuvo que ser amputado. (Exp. 57341).
- b) En julio de 1978, un agente de la policía de Laredo, Texas, asesinó a un mexicano que residía legalmente en Estados Unidos. Fue hallado - culpable de homicidio involuntario (Exp. 58813).
- c) En julio de 1978, un nacional fue baleado por un agente de migración - estadounidense cuando el primero fue a recoger a su hijo, quien era mal - tratado por el citado agente. Sucedió en San Diego, Cal. (Exp. 57001)
- d) En marzo de 1979, en San Diego, Cal., un mexicano fue atropellado - por un vehículo de la Patrulla Fronteriza cuando ésta le perseguía, cau - sándole heridas en el cráneo que hicieron necesaria su hospitalización. (Exp. 50543)
- e) En julio de 1980, un vehículo de la Patrulla Fronteriza atropelló a un - connacional en el desierto de Yuma, Arizona causándole la muerte. Se interpuso demanda. (Exp. 58368)
- f) En agosto de 1980, un policía de Fort Stockton, Tex., hirió con arma - de fuego a un mexicano cuando intentaba detenerlo. Se declaró defen - sa propia. (Exp. 61292)
- g) En agosto de 1980, en Herbronville, Texas, perdieron la vida 2 mexica - nos y 9 más resultaron heridos al volcarse la camioneta en que viaja -

ban, después de que fueron perseguidos por internarse sin documentos en EE.UU. La camioneta fue baleada por agentes de la Patrulla Fronteriza y del Condado de Jim Hogg sin que existiera agresión que repeler. (Exp. 50793)

h) En septiembre de 1980, en Corpus Christi, Texas, un policía local baleó a un mexicano cuando trataba de detenerlo por estar acusado de varios delitos. Un Jurado Popular dictaminó "muerte accidental". (Exp. 67369)

i) En diciembre de 1980, dos mexicanos fueron golpeados por la policía de Washington Park, Illinois. Uno de los afectados sufrió golpes contusos en la espalda, brazos y cara; en la cabeza mostraba cicatriz de 7 cms.. El otro, presentaba golpes contusos y una cicatriz en la cara. Se negaron a establecer demanda. (Exp. 61561)

4.7. Pago de salarios inferiores al mínimo

Uno de los problemas más recurrentes en materia de protección, es el relativo a la recuperación de salarios insolutos que no son pagados a los trabajadores mexicanos. A veces, porque los agentes de inmigración, al realizar redadas, los detienen y expulsan sin darles oportunidad de recibir su pago; en otras porque son pagados con cheques sin fondos, y finalmente, porque el empleador paga a sabiendas un salario más bajo que el mínimo establecido.

En ocasiones, el Gobierno de Estados Unidos ha instrumentado campañas para forzar el cumplimiento de la Ley relativa al salario mínimo con el propósi-

to fundamental de desalentar a los empleadores para que no prefieran a los Indo cumentados sobre los trabajadores nacionales. El resultado de dichas camp ñas refleja, en última instancia la tremenda magnitud de los dineros retenidos indebidamente a los trabajadores. A guisa de ejemplo, se menciona lo siguien te:

En julio de 1978, el Departamento de Trabajo de EE.UU. inició un programa denominado "strike force" tendiente a fortalecer la observancia de la "Fair Labor Standards Act" y de la "Federal Farm Labor Contractor Registration Act" - que contiene disposiciones relativas al salario mínimo, horas extras, trabajo infantil, etc. (7).

A través de este programa, que consistía en la intempestiva visita a los centros de trabajo ubicados en áreas donde se presumía que existía un alto porcentaje de extranjeros indocumentados, se detectaron innumerables irregularidades, y para febrero de 1980, se habían realizado 21 mil investigaciones que permitieron la recuperación de casi 19.5 millones de dólares por concepto de salarios insolutos (8).

En virtud de que la sección 16 (c) de la "Fair Labor Standards Act" establece específicamente que los salarios insolutos recuperados por el Departamento de Trabajo debe ser entregado directamente al empleado o empleados involucrados, es fácil deducir que en caso de no localizarse a estos trabajadores, que en su mayoría son mexicanos, el dinero pasará a engrosar las arcas del Departamento del Tesoro norteamericano. En este sentido, es válido afirmar que los indocumentados no sólo son explotados al no recibir un pago justo por los tra -

bajos que desarrollaron, sino que además patrocinan otros programas del Gobierno estadounidense, de los cuales raramente se benefician.

A manera de comparación con la cantidad anterior, puede señalarse que el total de fondos manejados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1980, en materia de salarios insolutos fue de \$1,434,094.30, y que los funcionarios consulares entregaron directamente, en el mismo período y en el mismo rubro, \$32,098.47 (9).

Finalmente, debe anotarse, que a pesar de que los cónsules han fortalecido su presencia en los centros de detención, cárceles, etc. para detectar estas anomalías, su labor se ve entorpecida por la negativa de algunos trabajadores que prefieren no manifestar nada con la expectativa de volver a internarse en Estados Unidos a la brevedad que les sea posible.

4.8. Menores abandonados en México por trabajadores migratorios

Uno de los efectos del fenómeno migratorio, que propicia la intervención del cuerpo consular, es el relativo a las familias de los trabajadores mexicanos que se dirigen a Estados Unidos a buscar mayores recursos para beneficio de sus parientes, a los mismos que, irónicamente, después dejan en absoluto abandono y desamparo.

Es frecuente que en estos casos, los trabajadores formen una nueva familia en territorio norteamericano a la que dedican la mayor parte de su tiempo e ingresos.

La actividad consular se centra, primero, a solicitud de la interesada, en localizar al cónyuge en territorio norteamericano, y si esto es posible, a comunicarlo para que envíe el dinero necesario para la manutención de la familia en México.

En este caso, la labor del cónsul es fundamentalmente de amigable compañador y se orienta a prevenir que un mexicano, en este caso el cónyuge desobligado, sea juzgado por leyes extranjeras y en un contexto sociocultural que le es desconocido. De manera indirecta pero no menos importante, se coadyuva a mantener el núcleo familiar y a evitar el absoluto desamparo especialmente de los menores. Durante 1981, la Dirección General de Protección de la SRE realizó un total de 248 gestiones por este concepto.

4.9 Derecho a la educación de los hijos de trabajadores mexicanos indocumentados

La sección 21.031 del Código de Educación del Estado de Texas del 10. de septiembre de 1975 estableció que el derecho a la educación gratuita era exclusivamente para mayores de 5 años y menores de 21 que fueran ciudadanos o extranjeros legalmente admitidos. Esto dejó al margen a un gran número de niños mexicanos hijos de trabajadores indocumentados residentes en Texas.

En consecuencia, el Consejo de Educación del Distrito Escolar de Tyler - promulgó el 21 de julio de 1977, una política relativa al financiamiento y control de la educación para extranjeros que establecía que la educación gratuita sería otorgada a los ciudadanos norteamericanos y extranjeros legalmente admitidos y que los niños extranjeros no regulares podrían inscribirse y asistir

a las escuelas previo pago de una cuota de 1,000.00 dólares anuales; cantidad prohibitiva para la generalidad de los padres de los niños afectados.

En septiembre de 1977, las autoridades escolares del Distrito de Tyler fueron demandadas por un grupo de padres cuyos hijos habían sido afectados por las disposiciones mencionadas arguyendo que negaban a sus hijos el derecho a la protección equitativa de las leyes como lo garantiza la enmienda 14 de la Constitución. En contraparte, los demandados sostuvieron que los ilegales no tenían ese derecho y que su preocupación era proveer una educación de alto nivel a los ciudadanos y extranjeros legales.

El 14 de septiembre de 1978, el juez W. Justice ordenó a las autoridades escolares que se abstuvieran preliminarmente de :

- a) Negarse a matricular a los menores involucrados en las escuelas públicas de Tyler o requerirles el pago de alguna colegiatura.
- b) Aplicar por fuerza las disposiciones que instrumentaban la sección 21.031 del Código de Educación de Texas.

Esta resolución, que afectó a la parte norte de Texas, fue apelada ante la Corte V del Circuito de Apelaciones de Nueva Orleans.

Anterior al juicio efectuado en el Distrito Tyler, se celebró otro en la Corte III de Apelaciones Civiles donde se ventiló una demanda contra el Distrito Escolar de Houston que negaba a los niños hijos de indocumentados el derecho a la educación gratuita, ofreciendo a cambio, admitirlos si pagaban una cuota mensual. La Corte del Distrito de Travis había fallado contra los demandan-

tes. El fallo de la Corte de Apelaciones lo confirmó.

Los argumentos dados por la Corte para justificar su resolución del 16 de noviembre de 1977, fueron los siguientes :

- a) La educación gratuita no es un derecho fundamental garantizado por la Constitución de Estados Unidos.
- b) La educación es una función económica y social de los Estados y la Enmienda 14 no da poder al Gobierno Federal para imponer a éstos su criterio sobre la política a seguir.
- c) Es verdad que la citada Enmienda protege a todos los extranjeros, de la privación de la vida, la libertad y la propiedad, pero también es cierto que la negativa a la educación gratuita no incluye ninguna de esas cuestiones.

Los distritos escolares de Texas no incluidos en la jurisdicción en la que se aplicaba el fallo del juez Justice, apoyados además por la resolución de la Corte III de Apelaciones, tomaron medidas restrictivas para evitar el acceso de niños indocumentados a las escuelas públicas ubicadas en la parte sur del Estado. Esta situación dió origen a una serie de demandas promovidas contra 17 distritos escolares, las cuales fueron consolidadas en un solo juicio.

El 21 de julio de 1980, el juez Woodrow Seals emitió un fallo favorable a los niños indocumentados. Algunos de los elementos contenidos en su resolución son los siguientes:

- La ley de 1975 es inconstitucional.
- Los niños que no asisten a la escuela sufren un gran daño, y esta política crea una subclase de personas que vivirían en el país sin poder participar en la sociedad .
- La protección equitativa de las leyes es insignificante a menos que se aplique tanto al fuerte como al débil: los niños indocumentados tienen derecho a esa protección.
- El proceso político ha hecho esfuerzos insuficientes para excluir a personas indocumentadas del país, y mientras estén aquí, la mayoría está dispuesta a explotarlas por ser mano de obra barata .

A raíz del fallo del juez Seals, las autoridades texanas solicitaron a la Corte de Apelaciones de Nueva Orleans que la ejecución del fallo fuera suspendida hasta que esa corte emitiera su veredicto sobre el deber del Estado de proporcionar educación pública gratuita a los niños indocumentados .

En virtud de que la resolución de la mencionada Corte ratificó los términos de las de los jueces Justice y Seals, que reconocían el derecho de los hijos de indocumentados a recibir educación gratuita, el Gobierno de Texas apeló una vez más, pero ahora ante la Suprema Corte .

Con fecha 15 de junio de 1982, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos determinó que los hijos de extranjeros indocumentados tienen derecho a recibir educación gratuita, en virtud de estar amparados por la Enmienda 14 de la Constitución (10). La decisión podría tener alcances que van más allá de lo que se refiere a la instrucción pública, al abrir posibilidades de afir

mar derechos en áreas aún vedadas al indocumentado.

Consideraciones Generales

El panorama de los derechos de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos es el siguiente:

a) **Derechos Humanos:** El hecho de que el manejo que se dá a este asunto depende de coyunturas políticas en ése país, hace que con una administración restrictiva, los derechos humanos sean regateados a los mexicanos indocumentados en aras de su irregularidad migratoria. Los argumentos esgrimidos para apoyar esta posición son que los únicos sujetos que pueden ser protegidos por las leyes estadounidenses deben ser los ciudadanos y los extranjeros legalmente admitidos, y que los indocumentados son delincuentes que no sólo violan la ley sino que desplazan a los ciudadanos de sus empleos.

b) **Derechos Laborales:** A este nivel se dá una contradicción que favorece a los intereses de los empleadores norteamericanos, ya que por una parte se considera infractor al extranjero que ingresa subrepticamente a Estados Unidos, y por la otra, no se aplica el mismo criterio para las personas que los emplean. El hecho de que en el futuro pudiera instrumentarse algún tipo de sanción contra los empleadores, no haría sino endurecer sus condiciones de trabajo, ya que el riesgo que correrían los patronos al contratarlos, lo harían recaer en el propio trabajador a través de salario inferior, condiciones irregulares de seguridad e higiene, etc. Las ocasiones en que las autoridades norteamericanas han tratado de forzar el cumplimiento de su ley laboral, no han

tenido el propósito primario de proteger a los indocumentados, sino de "desalentar" a los empleadores a contratar extranjeros migratoriamente irregulares.

c) Seguridad Social y Atención Médica: A pesar de que los trabajadores mexicanos, pese a ser indocumentados son pagadores regulares de impuestos, la Ley los excluye del derecho de recibir algún tipo de beneficios, y más aún, se toman medidas para desalentarlos a hacer uso de dicha posibilidad. Tal es el caso de las disposiciones que pretendieron ser adoptadas en el Condado de Los Angeles, que se mencionaron anteriormente.

NOTAS CAPITULO 4

- 1.- "Queman los ples a 3 braceros en Arizona". El Sol de México, México, 22 Ago. 1976, pp. 1, 19
 "A Just Veredict may not mean justice". The Arizona Dally Star, Tucson, 5 Abr. 1981, Sección K p. 4
 "Tres años de prisión, al Hacendado de Arizona que torturó a mexicanos". Excelsior, México, 21 Abr. 1981, p. 5
- 2.- Informe de Protección del Consulado General de México en San Diego, Cal., Nov.- Dic. 1981, Dirección General de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- 3.- Expediente 61601. Dirección General de Protección. SRE.
- 4.- "Improvisan albergues para deportados en edificios públicos de Ciudad Juárez". Excelsior, México, 2 May. 1982, p. 13
- 5.- "L.A. County Hospital cuts off illegal aliens". Tribune To day, San José, Calif., 23 Abr. 1981
- 6.- BUSTAMANTE, Jorge: "Cuatro peligros del programa bracero" UnomásUno, México, 10. Jun. 1982, p. 2
- 7.- "Grupo especial federal asegura salarios legales a trabajadores indocumentados en Dallas, Fort Worth". NEWS, USDL-ESA 80-18-1/28, 30 Ene.1980.
- 8.- "Promueve México el cobro de salarios no pagados a indocumentados". Excelsior, México, 15 Ene. 1982, p. 4
- 9.- Secretaría de Relaciones Exteriores: Memoria de Actividades de Protección de Mexicanos en el Extranjero. 1980, pp. 152, 163.
- 10.- "Tendrán derecho a educación gratuita inmigrantes ilegales". El Día, México, 16 Jun. 1982, p. 17

CONCLUSIONES

Después de haber analizado los aspectos que a nuestro juicio son importantes para ubicar y mejor comprender a la protección consular, especialmente la instrumentada por nuestro Gobierno en los Estados Unidos, saltan a la vista algunas consideraciones que es necesario enfatizar.

En primer lugar, el hecho de que su práctica, en el plano internacional, obedeció inicialmente a criterios francamente colonialistas como resultado de las condiciones históricas que se dieron con las Cruzadas. Vista de esta perspectiva, actualmente sería objeto de un amplio rechazo de la comunidad mundial, especialmente por los países llamados "en vía de desarrollo".

Sin embargo, los cambios generados en las migraciones internacionales, que ahora son fundamentalmente laborales, y las condiciones a las que tienen que enfrentarse los trabajadores, hacen necesario que la protección consular sea retomada y revalorizada principalmente por los países "fuente" de mano de obra migratoria con el propósito de defender los derechos elementales de sus nacionales que se encuentran en territorio extranjero, léase, de los países desarrollados.

En este contexto, la relación México-Estados Unidos es altamente significativa porque contiene elementos que hacen evidente lo que se quiere decir: un ambiente hostil que encuentran los trabajadores mexicanos en territorio norteamericano y que se traduce en constantes violaciones a sus derechos, lo cual ha propiciado, por necesidad, la práctica de una protección consular que puede ser

la base para fundamentar una nueva conceptualización de esa materia y que, en la medida que sea utilizable para otros países como el nuestro, puede ser el punto de partida para crear un marco teórico que alejado de los principios de la "protección clásica", se ajuste más a las características de las migraciones contemporáneas y a las necesidades de los países de origen.

En tanto esto sea o no posible, y tomando en cuenta que el fenómeno migratorio que existe entre los dos países no podrá abatirse ni a corto ni a mediano plazo por las razones expuestas en el cuerpo del trabajo, es deber del Gobierno de México establecer una política permanente de protección que, teniendo como esencia la defensa de esos connacionales que aún en México son los más desprotegidos (los campesinos), sea ajena a las variaciones cíclicas de la política inmigratoria norteamericana y también a los avatares sexenales característicos de nuestro sistema político.

Como se ha mencionado, en los años recientes se han tomado decisiones importantes tendientes a fortalecer los mecanismos de protección, que si no se desvirtúan, podrían ser el principio de una política más eficaz que llegue cada vez a un mayor número de mexicanos.

En efecto, el fortalecimiento de los Consulados de México en Estados Unidos en materia de recursos humanos, financieros y materiales, y la ubicación de los principales obstáculos que tienen que enfrentar los cónsules en aquel país en materia de protección y las posibles alternativas de solución, han sido aspectos muy positivos en los que es necesario mantener un énfasis permanente y deben ser contemplados y enriquecidos en los lineamientos que en el futuro

cualquier Administración dicte e Instrumente.

Tentativamente, se considera que una política de protección de mexicanos en Estados Unidos, teniendo como único objetivo la defensa de sus derechos, - debería establecer una estrategia que contenga los siguientes elementos:

- a) Mantener la directiva de que en EE.UU., la protección es la labor principal del Servicio Exterior.
- b) Fortalecimiento constante de los recursos del Consulado, manteniendo las ahora ya creadas Oficinas de Protección y evitando que las cargas de trabajo administrativo distraigan al personal de su labor primordial.
- c) Iniciar o continuar las negociaciones diplomáticas con el Gobierno norteamericano tendientes a establecer mecanismos que coadyuven a la solución de algunas cuestiones que por generalizadas, merecen esa atención, tales como la recuperación de salarios insolutos y los malos tratos y vejaciones de que son objeto los mexicanos por parte de autoridades estadounidenses.
- d) Aprovechar los precedentes legales existentes y favorecer la creación de otros más que sirvan de apoyo en algunos casos concretos donde los intereses de los mexicanos estén en juego. En este caso podría aprovecharse la experiencia de los abogados consultores de los Consulados y la de algunos abogados chicanos o de otra nacionalidad que se hayan distinguido en la defensa de los derechos de los extranjeros en Estados Unidos. El ejemplo más reciente lo constituye Isafas Torres, -

quien llevó exitosamente el asunto donde se ventiló el derecho a la educación gratuita de los hijos de indocumentados.

- e) Mantener y mejorar los sistemas que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores para evaluar la actividad de los Consulados, a fin de tener elementos para elaborar directrices generales.
- f) Continuar con la participación activa de México en los foros multilaterales con el fin de influir en la opinión internacional sobre la necesidad y la manera de velar por los derechos de todos los trabajadores migratorios. En este aspecto, sería de gran importancia la participación de algunos de los cónsules más destacados en la protección en la formación de los criterios que constituyan la posición mexicana.
- g) Vigorizar y formalizar la colaboración existente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias del Ejecutivo Federal, con el fin de concluir adecuadamente en México, la protección ejercida por el cónsul en EE.UU. a favor de algún connacional. Por ejemplo, en casos de repatriación de indigentes y/o enfermos, la recuperación de giros extraviados, la localización de personas beneficiarias de cheques provenientes de aquél país, etc.

Finalmente, cabe agregar que la postura que México adopte para la defensa de los derechos de sus nacionales en Estados Unidos, debe ser congruente con lo que se haga en relación a los extranjeros, principalmente centroamericanos, que se introducen indocumentadamente a nuestro país buscando también mejores oportunidades de trabajo y/o huyendo de la violencia imperante en sus países.

BIBLIOGRAFIA

- BRIGGS, Vernon: Mexican migration and the U.S. Labor Market. Austin, University of Texas, Center for the Study of Human Resources, 1975.
- BURCHARD, Edwin M.: The minimum standard for the treatment of aliens. Michigan, Law Review, 1940.
- BUSTAMANTE, Jorge: La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos. México, El Colegio de México, 1979.
- BUSTAMANTE, Jorge: "Pasado y futuro de la migración internacional de trabajadores en las relaciones México-Estados Unidos". Ponencia presentada en el curso de verano de la FCPS bajo el tema Relaciones México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Agosto de 1979.
- BUSTAMANTE, Jorge: "The Historical Context of Undocumented Mexican Immigration to the United States". Versión mimeografiada, 1973.
- CARRERAS, Mercedes: Los Mexicanos que devolvió la crisis 1929 1932. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974.
- CASTAÑEDA, Jorge: Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas. México, El Colegio de México, 1967.
- CORNELIUS, Wayne: "The future of mexican immigrants in California: a new perspectives for public policy". Ponencia presentada en coloquio realizado por el Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution Building, Washington, D.C., 27 Feb. 1980.
- CORWIN, Arthur: "Causes of Mexican Emigration to the United States: A Summary Review". en Perspectives in American History, Donald Fleming y B. Balbyn

(Eds.), Massachussets, 1974.

DUNN, Frederick: The Diplomatic Protection of Americans in Mexico, New York, Columbia University Press. 1933.

DUNN, Frederick: The protection of nationals. A study in the application of International Law. Baltimore, John Hopkins Press, 1932.

GARCIA CANTU, Gastón: Las invasiones norteamericanas en México. México, Edit, ERA, 1980.

GARCIA ROBLES, Alfonso: "La Doctrina Calvo en las Relaciones Internacionales". en Carlos Calvo, Tres Ensayos Mexicanos, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.

GEN MORA, América: Las migraciones de mano de obra en la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas y en la legislación mexicana vigente. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

GREEN, Rosario, "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias". en Foro Internacional, Núm. 74, Vol. XIX, Oct. - Dic. 1978, México, El Colegio de México.

HERNANDEZ L, Enrique y CORDOBA CH., Jorge: "Estructura de la distribución del ingreso en México". en Comercio Exterior, Vol. 29, Núm. 5, México, Mayo 1979.

----- "Intercambio Comercial México-Estados Unidos". en Comercio Exterior, Vol. 31, Núm. 4, México, Abril 1981.

KAPLAN, Marcos: Formación del Estado nacional en América Latina. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu Eds. 1969.

- KARKASHIAN, John: "The Illegal Alien". Senior Seminar in Foreign Policy, Department of State (EUA), 18 Session, 1976.
- KEELY B., Charles: U.S. Immigration: A Policy Analysis. The Population Council, New York City, 1979.
- MARESCA, Adolfo: Las Relaciones Consulares. Madrid, Edit. Aguilar, Colección Biblioteca Jurídica, 1974.
- MARX, Carlos: El Capital. Crítica de la Economía Política. Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- MERA, José Trajano: Cónsules y Consulados. Estudios de Derecho Consular Universal. Madrid, Librería de Fernando Fé, 1913.
- MILLOR MAURI, Manuel: "Un enfoque interno de la problemática de los trabajadores migratorios mexicanos". en Relaciones Internacionales, Núm. 20, Vol. VI, Ene. - Mar. 1978, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM).
- MOLINA, Cecilia: Práctica Consular Mexicana. México, Edit. Porrúa, 1970.
- MONTES DE OCA Y DOMINGUEZ, Fernando J.: Dinámica del Derecho Consular. México, UNAM, 1976.
- PELLICER, Olga: Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. Vol. 23, México, El Colegio de México, 1978.
- POTEMKIN, V.P.: Historia de la Diplomacia. Tomo I, México, Edit. Grijalbo, 1966.
- ROMO, Rosa María y URBINA, Ma. de Lourdes: "La política exterior de México y los Estados Unidos frente al problema de los trabajadores migratorios". en Relaciones Internacionales, Núm. 20, Vol. VI, Ene. - Mar. 1978, México, FCPS/UNAM.

- SEARA VAZQUEZ, Modesto: Derecho Internacional Público. México, Edit. Porrúa, 1974.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Filosofía Política de José López Portillo. México, 1981.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES: Directorio Consular. México, 1971.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES: Los primeros Consulados de México 1823-1872. Colección del Archivo Diplomático Mexicano, 1974.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES: Memoria de Actividades de Protección de Mexicanos en el Extranjero. México, 1980.
- SEN, B.: A diplomat's handbook of international law and practice. Martinus Nijhoff, The Hague, 1965.
- SEPULVEDA, César: Derecho Internacional. México, Edit. Porrúa, 1977.
- STRICKLAND, Barbara: Análisis de la ley en los Estados Unidos de América en relación con extranjeros indocumentados. México, CENIET-STPS, 1978.
- STRICKLAND, Barbara: Análisis de la ley y los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos de América. México, CENIET-STPS, 1978.
- TORRES GAYTAN, Ricardo: Teoría del Comercio Internacional. México, Edit. Siglo XXI, 1972.
- URBINA, Ma. de Lourdes: "La labor consular mexicana de protección en Estados Unidos". Ponencia presentada en el coloquio México-United States Relations, FIPSE Project, UCLA, Santa Mónica, Cal. 25 Abr. 1981.

PUBLICACIONES PERIODICAS

En la República Mexicana:

UnomásUno

Excelsior

El Sol de México

El Día

En Estados Unidos:

La Opinión (Los Angeles)

The Arizona Daily Star (Tucson)

Tribune Today (San José)

OTRAS FUENTES

Archivo de la Dirección General de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

E x p e d i e n t e s

XV/241.1(73-26)58813	XV/241.1(73-46)61602
XV/524.9(73:47)/58543	XV/241.1(73-27)61590
XV/524(73-26)50793	XV/241.1(73-17)81-1
XV/241.2(73-6)45765	XV/241.1(73-47)61565
XV/241.1(73-47)61192	XV/241.1(73-47)57001
XV/241.2(73-16)45765	XV/524(72:00)44549
XV/241.1(73-9)67369	
XV/241.1(73-11)60704	
XV/241.2(73-44)61561	

O t r o s

Informes Consulares de Protección de 1981 y 1982.

ANEXOS

- 1.- Funciones de la Dirección General de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- 2.- Conclusiones del CENIET a partir de los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Emigración.
- 3.- Cuadro sobre la Norma Internacional en materia de protección.
- 4.- Convención Consular México-Estados Unidos.
- 5.- Cuadro con la legislación mexicana en materia de protección.
- 6.- Consulados de México en los Estados Unidos.

ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE PROTECCION

- I Formular directivas para la eficaz labor de protección de los mexicanos en el extranjero y vigilar que el Servicio Exterior cumpla con las obligaciones establecidas por la Ley en materia de protección.
- II Planear los objetivos y las metas del programa de protección a ciudadanos mexicanos en el exterior y dirigir su desarrollo y ejecución.
- III Señalar a la atención de las Direcciones Generales de las Áreas bilateral y multilateral, según el caso, los casos de violación de los derechos humanos fundamentales o del incumplimiento de Convenios y Tratados Internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos.
- IV Supervisar las actividades propias del programa de protección de trabajadores migratorios que llevan a cabo las Representaciones Diplomáticas y Consulares.
- V Intervenir en los asuntos relacionados con la salida del país de trabajadores migratorios, en coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal competentes.
- VI Preparar, coordinar y llevar a cabo el programa de capacitación del personal del Servicio Exterior en materia de protección, en consulta y coordinación con las Unidades Administrativas competentes.
- VII Colaborar para que los beneficiarios mexicanos reciban oportunamente el importe que les corresponda por concepto de indemnizaciones, sucesiones, salarios insolutos, pensiones alimenticias y otros, derivados de hechos en el extranjero.
- VIII Llevar el control de los casos de protección que atiendan las Misiones Diplomáticas y Representaciones Consulares y la estadística de accidentes, pago de beneficios, sentencias judiciales y otros hechos que afecten a los mexicanos en el extranjero.
- IX Tratar las repatriaciones de los ciudadanos mexicanos.
- X Girar al Servicio Exterior las directivas necesarias para la adecuada protección a la Marina Mercante y Aviación nacionales.
- XI En general, realizar las demás labores que la Ley encomienda a la Secretaría, que sean afines a las señaladas anteriormente.

Fuente: ZAZUETA, Carlos y CORONA, Rodolfo: "Los Trabajadores Mexicanos en los Estados Unidos : Primeros Resultados de la Encuesta Nacional de Emigración (Dic.1978-Ene.1979)" México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CENIET, Dic. 1979, pp.161-174.

CONCLUSIONES

Quantificación de la población tipo V.

Diversas han sido las investigaciones donde se han estimado las cifras de mexicanos indocumentados en Estados Unidos. Tales estimaciones, que van desde uno hasta doce millones de personas (fuerza de trabajo, dependientes económicos, mujeres y niños) han sido determinados en función de métodos indirectos (las menores) y de cálculos sin base científica. La Encuesta Nacional de Emigración, por su parte, representa la primera medición directa de la magnitud del fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos a norteamérica de la cual se tienen resultados.

Esta encuesta cuantifica diferentes tipos de emigraciones, uno de ellos, definido como el número de individuos (de cualquier sexo y de 15 años y más de edad) que en diciembre de 1978 y enero de 1979 no se encontraban en sus residencias habituales en México porque habían ido a trabajar o a buscar trabajo a Estados Unidos, asciende a 405 467 personas. Hay que resaltar que el invierno es la época del año con menor número de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, sobre todo por la estacionalidad de la demanda de trabajo agrícola y en los servicios.

La cifra encontrada en la encuesta resulta ser bastante menor a las estimaciones realizadas con fines políticos, aunque menor, a los cálculos indirectos pero serios efectuados por investigadores tanto mexicanos como norteamericanos.

Distribución por edades y sexo.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Emigración en cuanto a las edades y al sexo de los emigrantes mexicanos nos dicen que el contingente de emigrantes es eminentemente masculino (5.9 hombres por cada mujer) y que se compone básicamente por personas en edades activas jóvenes (71.6% entre los 15 y los 34 años de edad).

Esta composición por edades y sexo tiene la particularidad de ser típica de los movimientos migratorios de carácter temporal. Vale decir, tal distribución por edades y sexo no identifica a la emigración de mexicanos a Norteamérica como un fenómeno migratorio de tipo definitivo, donde se ha observado que los dos sexos tienen el mismo peso relativo o es mayor la proporción de mujeres, y donde la estructura de edades, aún concentrándose en aquellas asociadas a la actividad económica, tiene un mayor peso en las edades avanzadas.

Nivel educativo.

El nivel educativo del flujo ausente de mano de obra, sintetizado en el indicador "número medio de años de enseñanza cursados y aprobados", tiene tres aspectos dignos de ser resaltados.

En primer lugar, este indicador, que asciende a 4.0 años para el

flujo ausente de mano de obra, es mayor al correspondiente al total de la población de 15 años y más residente en México en 1970 (3.1 años de instrucción). En segundo término, que el mismo número de 4.0 años de enseñanza de la población tipo V es considerablemente menor a 10.0 años de instrucción promedio recibida por negros y otras razas (de 25 años y más de edad) en norteamérica en 1970. Y en tercer lugar que los mencionados 4.0 años de instrucción del flujo ausente es un número parecido al relativo a los mexicanos indocumentados devueltos por las autoridades norteamericanas y entrevistados por CENIET en agosto de 1978, que fue de 3.9 años de enseñanza cursados y aprobados.

Estas tres comparaciones del nivel educativo de los emigrantes mexicanos a Estados Unidos, nos indican: primero, que la población tipo V no está compuesta por los más necesitados, si consideramos la estrecha relación que se da entre niveles de ingresos y educativo; asimismo, la superior educación promedio de los emigrantes internacionales en relación a la población total del país nos induce a decir que tales personas, al viajar a norteamérica para trabajar, deterioran el perfil educativo de la mano de obra que permanece en el país. Segundo, la baja calificación relativa de la mano de obra mexicana en Estados Unidos, muestra, en principio, que los emigrantes nacionales no cumplen en el vecino país por trabajos que requieren niveles altos de calificación profesional y que, consecuentemente, suelen ser bien remunerados. En este sentido, podríamos afirmar que no desplazan a los norteamericanos, -

más bien los identifica como idóneos para realizar las labores asociadas con el mercado secundario de trabajo. Tercero, refuerza la semejanza de la emigración de mexicanos a norteamérica con movimientos migratorios de carácter temporal.

Estado civil y responsabilidad económica del flujo ausente de mano de obra.

En cuanto al estado civil de los emigrantes internacionales, el hecho más sobresaliente es el elevado porcentaje de solteros: 50.3% solteros de ambos sexos, 49.4% solteros hombres y 55.3% mujeres solteras,.... Estos porcentajes identifican a la población tipo V como una población migrante y muestran que al menos la mitad de los emigrantes internacionales viajan sin familia propia (cónyuge e hijos),

En relación al número de personas que dependen económicamente de la población tipo V, cabe señalar que solamente un 30.9% del total de emigrantes internacionales no mantienen a nadie en México, y que el número medio de individuos que en el país dependen económicamente de los ingresos del flujo ausente es de 3.29 personas.

Estas cantidades nos permiten hablar de la temporalidad de la migración que forma el flujo ausente, ya que hemos de recordar que todos los datos sobre esta población ausente, en especial los referentes a la dependencia económica, fueron proporcionados por los mismos dependientes, esto es, por los individuos que se alimentan, visten y tienen techo gracias al trabajo de los emigrantes ausentes lo cual nos muestra la es

trecha relación de dichos emigrantes ausentes con sus familiares en el país.

Envío de dinero a México.

Si se toma en cuenta sólo el interés del país, resulta claro que - México deriva beneficios económicos de la población que va a trabajar a los Estados Unidos. Uno de los beneficios más inmediatos, indiscutiblemente, se refiere a las divisas que son enviadas por estos trabajadores a sus viviendas. Así, del total de esta población, el 69.1% había realizado cuando menos un envío de dinero al país, esto es, un total de 279 985 personas sobre 405 467.

El estado actual de nuestra información no nos permite conocer cuál es el monto promedio de los envíos. Sin embargo, sabemos que la media ponderada de envíos es de 6.35 veces, es decir, cada una de las personas que ha enviado, lo ha hecho 6.35 veces como promedio.

La cantidad de divisas ingresadas al país proveniente exclusivamente de los trabajadores del flujo ausente no puede ser calculada con toda precisión por el estado actual de la información. No obstante esta limitante, es posible tener tres tipos de estimaciones: a) la estimación baja nos da una cantidad de 157 millones de dólares; b) la estimación media nos da un total de 278 millones de dólares; c) por último la estimación alta arroja un resultado de 310 millones de dólares.

La cifra de 310 millones de dólares posiblemente constituya un punto mínimo de partida para estimar cuál es la cantidad de divisas - que están entrando al país por remesas de los trabajadores mexicanos. Asimismo, se debe recordar que se está hablando del flujo de población ausente de su lugar de residencia habitual, en una época del año cuando se estima que el flujo se encuentra en su nivel - más bajo.

Deudas contraídas para emigrar.

En términos generales, es mayor la tendencia a no pedir prestado para emigrar a los Estados Unidos que la tendencia a endeudarse. Sin embargo, las diferencias no son pronunciadamente distintas, ya que aproximadamente el 42% se endeudó mientras que el 53% no lo hacía.

El comportamiento por sexo es el siguiente: para los hombres observamos que de cada 10 solamente 4.5 piden dinero prestado para emigrar.

Sin embargo, las mujeres se comportan en forma diferente a los hombres.. En efecto, tenemos que de cada 10 mujeres de la muestra, 8 no habían pedido dinero prestado. Este dato posiblemente nos indica que las mujeres tienen menos presiones financieras antes de partir a los Estados Unidos.

El monto promedio del préstamo, para toda la población que lo pidió, fue de 2 980 pesos. Consecuentemente, al tener 170 892 personas que solicitaron préstamo, observamos que el monto total de la deuda contraída por los emigrantes es de 509 millones de pesos.

Ahora bien, si tomamos al conjunto de la población tipo V, es decir, a las 405 467 personas, el resultado es una deuda "per capita" cercana a los 1 250 pesos.

Ocupación en México antes de partir a los Estados Unidos.

Una de las creencias más extendidas, respecto a la migración de mexicanos, es que tiene en sus orígenes las condiciones tan difíciles del empleo en este país. En efecto, el desempleo siempre es considerado como uno de los factores de "expulsión" más sobresalientes. Desde esta perspectiva, esperaríamos encontrar un índice alto de desempleo en la población migrante, precisamente antes de emprender su jornada migratoria.

Sin embargo, los resultados de la encuesta parecen ir contra esta creencia tan extendida. En lo que se pudiera catalogar como uno de los hallazgos más notables de este estudio, tenemos que solamente el 3.1% de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos se

encontraban en una situación de desempleo abierto antes de su salida a ese país.

También llama la atención la categoría de ocupados ya que, en términos proporcionales, significa que 3 de cada 4 personas tenían empleo antes de partir. No obstante, es preciso remarcar que el resto de las personas que se encontraban bajo esta categoría, se sitúan bajo el rubro de "económicamente inactivos". Esta situación, si bien no es desempleo abierto, bien pudiera ser una expresión de la situación tan precaria de las oportunidades de empleo en México.

Ahora bien, la limitante principal de la información aquí utilizada es que no se refiere a un período de referencia fijo, es decir, igual para todos, pues la encuesta sólo capta información sobre si el migrante trabajó o no el mes anterior a su salida a los Estados Unidos. Consecuentemente, hay que recordar que las personas se van en distintas épocas del año así como en años distintos.

Si tomamos en cuenta a quienes tenían empleo atendiendo a la característica de sexo, tenemos que de cada 10 personas que se encontraban empleadas, solamente 0.5 eran personas del sexo femenino.

Esto es, su participación en el empleo no es muy significativa. Es

la participación tan baja de la mujer en el total de la muestra, contrasta agudamente con los totales estimados para la población total del país en 1977, participación que es de 2.3 mujeres por cada 10 trabajadores. Finalmente, hay que señalar que las mujeres emigran a trabajar en proporción mucho menor que la participación de las mujeres, en general, en la población económicamente activa del país.

Rama de Actividad en México.

La información contenida en este apartado nos ayuda a comprender, en algo, el tipo de trabajadores que deciden emigrar a los Estados Unidos. Su conocimiento, también proporciona elementos para situar el posible impacto de esta población en el mercado laboral estadounidense.

El hallazgo más sobresaliente en este renglón se refiere a la enorme importancia que aún guarda el sector primario como "expulsor" de trabajadores hacia los Estados Unidos, ya que contribuye con el 62% de quienes trabajaron el mes anterior a su partida. Si recordamos cuál es la situación genérica del campesinado en este país, en cuanto a variables como ingreso, educación, calificación profesional, etc., podemos pensar que su impacto en los Estados Unidos se sentirá, sobre todo, en el mercado secundario de trabajo. Así -

mismo, de acuerdo a lo anterior, parecería que no entran en competencia con la población local y, cuando lo hacen, posiblemente - compiten con las minorías y con la población adolescente que busca empleos temporales.

En lo referente al sector secundario, se observa que es el de menor representación, ya que sólo alcanza el 16% del total. Sin embargo, cabe hacer mención que la industria de la transformación aporta 7.7 puntos lo que, en principio, nos estaría indicando que hay personas con cierto grado de calificación técnica dentro del total de la población tipo V.

Por último, el sector terciario participa con el 18.9% del total.

Esta participación, de acuerdo a lo que se podría esperar, no es - demasiado alta, ya que el rubro de comercio y servicios, muchas veces encubre actividades de subempleo que, junto con el desempleo, alcanza más del 40% de la población económicamente activa del - - país.

Tiempo de permanencia.

Lo primero que destaca aquí es el poco número de personas que se encontraban en los Estados Unidos y que habían salido de México en los meses de invierno, es decir, en fechas cercanas al levantamien

to de la encuesta. Entonces, parece que la época del año sí influye en la decisión de muchas personas para no emigrar. Esto pudiera deberse, en parte, a la estacionalidad en la demanda de trabajo en los Estados Unidos.

El hallazgo más importante en este apartado se refiere a que, de acuerdo al desglose de la información, el estrato con más representados es de quienes llevaban más de un año en los Estados Unidos, cifra que alcanza al 28.5% del total. Llama la atención encontrar tan elevada proporción de personas que llevan tanto tiempo de permanencia, esto desde el punto de vista del supuesto carácter temporal de la emigración de trabajadores mexicanos hacia ese país.

Sin embargo, por el estado de avance de la información procedente de la encuesta nacional, no se puede conocer qué porcentaje de la población total que entró hace más de un año, está representando en ese 28.5%.

Lugar de origen de los migrantes, lugar de la frontera de entrada a los Estados Unidos y lugar de destino en los Estados Unidos.

El flujo ausente de mano de obra no se origina por igual en todas las entidades del país: 15 estados de la República proporcionan sólo un 2.4% al total de emigrantes internacionales, en cambio 17 entidades producen el 97.6% de población tipo V. A su vez, sólo

cuatro estados contribuyen con el 56% de los emigrantes, estos estados son: Guanajuato, Jalisco, Chihuahua y Zacatecas.

Asimismo, si a los 4 estados del párrafo anterior les sumamos los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Durango y Baja California, tenemos que en conjunto estos ocho estados producen el 79.0% de la emigración a norteamérica. En este sentido, podemos hablar de que el fenómeno de la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos tiene una base geográfica muy definida.

Esta distribución de la población tipo V por lugar de origen en México concuerda en términos generales con las proporcionadas por investigaciones anteriores y no puede ser explicada puramente por factores económicos de rechazo (los estados que proporcionan la mayor parte de los migrantes no son, en general, los más atrasados del país) esto es, las causas que inducen a las personas a viajar a norteamérica para trabajar deben buscarse en factores de otra índole (psicológicos, de tradición migratoria familiar y/o regional, culturales, etc.) además de los económicos, demográficos y de distancia y vías de comunicación a Estados Unidos.

Con respecto a los lugares de destino en los Estados Unidos conviene señalar la preponderancia del suroeste norteamericano al respecto. Más de la mitad del flujo ausente de mano de obra se dirige

a California y pensaba entrar al país vecino por los puertos fronterizos de Baja California. Este perfil de la corriente migratoria formada por la población tipo V identifica a California como el área de mayor atracción, después le sigue Texas con más del 20%.

El origen urbano - rural del flujo ausente de mano de obra.

Definiendo a las zonas rurales como aquellas localidades de menos de 20 000 habitantes y como zonas urbanas a las localidades de 20 000 y más habitantes, la Encuesta Nacional de Emigración proporciona los siguientes datos sobre el origen, urbano o rural, de la población tipo V: el 21.7% del flujo ausente de mano de obra se origina en zonas urbanas y el 78.3% restante reside habitualmente en México en áreas rurales. En otras palabras, tenemos que 36 emigrantes internacionales provienen de localidades rurales por cada 10 que habitan en localidades urbanas. Estas cifras muestran, tanto la mayor proporción relativa de la gente del campo entre los migrantes internacionales que entre la población total del país (17 personas residían en áreas rurales de cada 10 en áreas urbanas en 1970), como el hecho de que las áreas rurales son las que producen fundamentalmente la emigración de mexicanos a Estados Unidos.

N O R M A INTERNACIONAL

(Protección)

- | | |
|--|--|
| 1.- Declaración Universal de Derechos Humanos. | 7.- Convención Consular entre Estados Unidos Mexicanos y Panamá. |
| 2.- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. | 8.- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) |
| 3.- Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos (1928) | 9.- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) |
| 4.- Convención de la Habana sobre Funcionarios Consulares (1918) | 10.- Convención Consular entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América (1942) |
| 5.- Convenio Consular entre Estados Unidos Mexicanos y U.R.S.S. | 11.- Convención Consular entre Estados Unidos Mexicanos y República Democrática Alemana. |
| 6.- Convención Consular entre Estados Unidos Mexicanos y Gran Bretaña. | |

RESPECTO DERECHOS HUMANOS						
Protección contra discriminación y malos tratos.	Protección del derecho a la vida, libertad y seguridad personal.	Protección contra la esclavitud y la servidumbre.	Protección contra injerencias en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia.	Protección a libertad de tránsito.	Protección a la familia.	Protección a derecho de reunión y asociación pacíficas.
Art. 1, 2, 5-8, 10, 11, 23. (1)	Art. 3 (1) Art. I (2)	Art. 4 (1)	Art. 12 (1) Art. V, IX, X (2)	Art. 13 (1) Art. VIII (2)	Art. 16 (1) fracc. 3 Art. VI (2)	Art. 20 (1) Art. XXI, XXII (2)
Art. II XVII XVIII (2) XXV XXVI						

Protección al derecho a la seguridad social.	Protección del derecho al trabajo.	Protección del derecho al descanso.	Protección del derecho a tener seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez.	Protección a la infancia y a la maternidad.	Protección del derecho a la educación.	Protección al derecho de libertad religiosa.
Art. 22 (1) Art. XI, XV (2)	Art. 23 (1) Art. XIV (2)	Art. 24 (1) Art. XV (2)	Art. 25 (1) Fracc. 1	Art. 25-2 (1) Art. VII (2)	Art. 26 (1) Art. XII (2)	Art. 18 (1) Art. III (2)

La protección enmarcada por el Derecho Internacional.	La protección enmarcada por las leyes del Estado receptor.	Información al Estado acreditante sobre aspectos económicos, comerciales y culturales del receptor.	Protección a los nacionales (personas naturales o jurídicas).	Auxilio a los nacionales en sus tratos con autoridades del Estado receptor.	Comunicación con los nacionales detenidos.
Art. 26 (5) " 3,1-b. (8) " 5,a. (9) " VI,1. (10) " 29 (11)	Art. 1; 10. (4) " 5,h,m. (9) " VI,1. (10)	Art. 5,c. (9)	Art. 26 ^o (5) " 5,e,g,h,i. (9) " 29. (11)	Art. 18,1,b,c. (6) " VI,2,d. (10)	Art. 32 (5) " 18,1,a; 18,2;19 (6) " 36. (9) " VI,2,a, c. (10) " 34. (11)
Recuperación de salarios e indemnizaciones.	Auxilio en casos de fallecimientos (testamentos y sucesiones).	Registro de los nacionales y sus nacimientos, matrimonios, etc.	Custodia de valores de sus nacionales.	Protección a Marina y Aviación nacionales.	La protección de los nacionales de un Estado confiado a un tercero.
Art. XIV (7) " IX,2. (10)	Art. 29; 30. (5) " 23-25. (6) " XIII;XIV. (7) " 5,g. (9) " VIII;IX, 1,2. (10) " 31-33. (11)	Art. 27,1,a,c,d. (5)	Art. 20 (6) ^o	Art. 33-35. (5) " 31;32. (6) " 5,k,l. (9) " XII (10) " 38. (11)	Art. 45,c.; 46. (6)

N O R M A INTERNACIONAL.

(Protección)

- 12.- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (ONU - 1967).
- 13.- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (ONU - 1967).
- 14.- Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Pacto de San José - OEA - 1969) 22-Nov.
- 15.- Convención sobre Asilo Territorial. (OEA - 1954).
- 16.- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. (ONU - 1953).
- 17.- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (ONU - 1980).
- 18.- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. (OEA, Mayo - 1948)
- 19.- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. (ONU - 1966)

Protección contra discriminación y malos tratos.	Protección del Derecho a la vida, libertad y seguridad personal.	Protección contra la esclavitud y la servidumbre.	Protección contra ingerencias en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia.	Protección a Libertad de tránsito.
Art. 2 Sección 1 (12)	Art. 6 Sección 1 (12)	Art. 8 (12)	Art. 17 (12)	Art. 12 (12)
Art. 10 Sección 1 (12)	Art. 9 Sección 1-2 (12)	Art. 6 Sección 1 (14)	Art. 11 (14)	Art. 22 Sección 1,2,3,1,5 (14)
Art. 24 (12)	Art. 12 (13)			Art. 5 Sección d-i, ii (19)
Art. 2 Sección 2 (13)	Art. 1 Sección 1 (14)			
Art. 1 Sección 1 (14)	Art. 4 Sección 1, 3,4 (14)			
Art. 5 Sección 1,2 (14)	Art. 7 Sección 1, 2,3 (14)			
Art. 1,2,3 (16)	Art. 14, 29 Sección a (14)			
Art. 2,7,15,16 (17)	Art. 13 (17)			
Art. 1 (18)	Art. 1 (18)			
Art. 1 Sección 4 (19)	Art. 5 Sección b (19)			
Art. 2,3,4 (19)				
Protección a la familia.	Protección a derecho de reunión y asociación pacíficas.	Protección al derecho a la seguridad social.	Protección del derecho al trabajo.	Protección del derecho al descanso.
Art. 17 (12)	Art. 21,22 (12)	Art. 7 (12)	Art. 8 Sección a, b (12)	Art. 7 Sección d (13)
Art. 23,24 (12)	Art. 8 Sección 1-a (13)	Art. 2 Sección 2 (13)	Art. 6 Sección 1 (13)	
Art. 7 Sección a-ii (13)	Art. 13 Sección 1,2 (14)	Art. 3,9,11 (13)	Art. 7 (13)	
Art. 13 Sección 1 (13)	Art. 15, 16 Sección 1,2 (14)	Art. 6,8,12,14 (17)	Art. 11 Sección 1 a,b,c, d (17)	
Art. 11,17 (14)	Art. 8 (15)	Art. 5 Sección e-iv (19)	Art. 5 Sección e-i (19)	
	Art. 5 Sección d-v, viii (19)			

Protección del Derecho a tener seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez	Protección a la infancia y a la maternidad.	Protección del derecho a la educación.	Protección al derecho de libertad religiosa.	Protección enmarcada por el derecho Internacional.
Art. 11 Sección 1-e (17) Art. 5 Sección e-i (19)	Art. 24 Sección 1, 2, 3 (12) Art. 10 Sección 2, 3 (13) Art. 19 (14) Art. 4 Sección 2 (17) Art. 11 Sección 2 (17) a, b, c, d	Art. 19 Sección 2 (12) Art. 13, 14, 15 (13) Art. 5, 10 (17) Art. 16 Sección g (16) Art. 5 Sección e-v (19) Art. 7 (19)	Art. 18, 27 (12) Art. 1 Sección 1 (14) Art. 12 (14) Art. 5 Sección d-vii (19)	Art. 2, 3, 5 Sección 2 (12) Art. 15 (12) Art. 5 Sección 2 (13) Art. 19, 21, 23 (13) Art. 22 Sección 7, 8, 9 (14) Art. 27 Sección 1, 2 (14) Art. 41, 46, 64 (14) Art. 2, 3, 4 (15)
La protección enmarcada por las leyes del Estado receptor.	Información al Estado acreditante sobre aspectos económicos, comerciales y culturales del receptor.	Protección a los nacionales (personas naturales o jurídicas).	Auxilio a los nacionales en sus tratos con autoridades del Estado receptor.	Comunicación con los nacionales detenidos.
Art. 2 Sección 3 a, b (12) Art. 26 (12) Art. 2 (14) Art. 7 Sección 6 (14) Art. 8, 9 (14) Art. 21 Sección 6 (14) Art. 25 (14) Art. 3, 7, 9, 10 (15) Art. 2 Sección a, b, c (17) Art. 3, 24 (17) Art. 6 (19)	Art. 42 (14)	Art. 2 Sección a-b (12) Art. 16 (12) Art. 3 (14) Art. 8 Sección 1, 2 (14) Art. 5 Sección a (19)	Art. 13 (12) Art. 14 Sección 3 a, b, c, d, d, f, g, (12) Art. 8 (14)	

Recuperación de salarios e indemnizaciones.	Auxilio en casos de fallecimientos (testamentos y sucesiones).	Registro de los nacionales y sus nacimientos, matrimonios, etc.	Custodia de valores de sus nacionales.	Protección a Marina y Aviación nacionales.	La protección de los nacionales de un Estado confiado a un tercero.
Art. 10	(14) Art. 5 Sección d-vi (19)	Art. 2 Sección 1 (12) Art. 24 Sección 3 (12) Art. 2 Sección 1 (13) Art. 5 Sección d-iv (19)			

FUENTE:

Secretaría de Relaciones Exteriores: Memoria de Actividades de Protección de Mexicanos en el Extranjero. 1980, pp. 61-65.

MANUEL AVILA CAMACHO,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS,

a sus habitantes, sabed:

Que el doce de agosto de mil novecientos cuarenta y dos se celebró y firmó en la ciudad de México, entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, una Convención Consular cuyos textos en español e inglés y forma, son los siguientes:

CONVENCION CONSULAR ENTRE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS
DE AMERICA.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Presidente de los Estados Unidos de América, deseando definir las obligaciones, derechos, privilegios, exenciones e inmunidades de los Funcionarios Consulares de cada país en el territorio del otro, han resuelto celebrar una Convención para dicho fin y han nombrado como sus Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

Al señor Licenciado Ezequiel Padilla, Secretario de Relaciones Exteriores, y

El Presidente de los Estados Unidos de América:

Al señor George S. Messersmith, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en México;

Quienes, habiéndose comunicado uno a otro sus respectivos Plenos Poderes, que se encontraron en buena y debida forma, han convenido en los siguientes artículos:

ARTICULO I.

1. Cada una de las Altas Partes Contratantes, con viene en recibir de la otra Alta Parte Contratante, funcionarios consulares, en aquellos de sus puertos, poblaciones y ciudades, en donde sea conveniente y que estén abiertos a los representantes consulares de cualquier Estado extran

3. 10.

2. Los funcionarios consulares de cada una de las Altas Partes Contratantes después de encargarse de sus --- puestos, disfrutarán recíprocamente en los territorios de la otra Alta Parte Contratante, de todos los derechos privilegios, exenciones e inmunidades de que gozan los funcionarios consulares de igual categoría pertenecientes a la --- nación más favorecida, entendiéndose por funcionarios consulares tanto los Cónsules Generales como los Cónsules y Vicecónsules que no sean honorarios. En su calidad de -- agentes oficiales, tales funcionarios tendrán derecho a la alta consideración de todos los funcionarios, nacionales o locales, con los cuales tengan relaciones oficiales en el Estado que los reciba.

3. El Gobierno de cada una de las Altas Partes -- Contratantes, proporcionará libre de costo el exequatur ne cesario a los funcionarios consulares de la otra Alta Parte Contratante que presenten una patente firmada en debida forma por el Jefe del Ejecutivo del Estado que lo nombra y expedida bajo el Gran Sello de la Nación; y expedirá a los funcionarios consulares subordinados o substitutos, debida mente nombrados por un funcionario superior ya aceptado, -- con aprobación de su Gobierno o por cualquier otro funcionario competente de dicho Gobierno, los documentos que de acuerdo con las leyes de los Estados respectivos sean ne cesarios para el ejercicio de la función consular por la pe rsona así nombrada; a condición, en ambos casos, que sea -- considerada como aceptable la persona que solicite el --- exequatur u otro documento. Al exhibir el exequatur u otro documento que en su lugar deba expedirse a un funcionario consular subordinado o substituto, tal funcionario consu llar o funcionario consular subordinado o substituto, según sea el caso, tendrá permiso para desempeñar sus obligaciones y para disfrutar de los derechos, privilegios, exencio nes e inmunidades que otorga esta Convención.

4. En caso de fallecimiento, incapacidad o ausencia de un funcionario consular que no tenga ningún funcionario consular subordinado en su puesto, los secretarios o cancilleres, cuyo carácter oficial hubiere sido previamente dado a conocer al Gobierno del Estado en cuyo territorio se desempeñaba la función consular, podrán ejercer tem poralmente las funciones consulares del funcionario consu llar fallecido, incapacitado o ausente; y mientras desempeñen dichas funciones disfrutarán de todos los derechos, pri vilegios, exenciones e inmunidades que hubieren sido conce didos al funcionario consular.

5. Cualquiera funcionario consular o diplomático -- de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, que -- sea nacional del Estado por el cual haya sido nombrado y -- debidamente comisionado o acreditado por dicho Estado, po-

drá, en la capital del otro Estado, tener también la categoría de funcionario diplomático o de funcionario consular, según sea el caso, siempre que el permiso para ejercer dichas dobles funciones, le haya sido debidamente otorgado -- por el Gobierno del Estado en cuyo territorio desempeñe -- sus funciones como funcionario consular y en el que sea -- acreditado como funcionario diplomático, mientras dure dicho permiso, y a condición de que, además, en cualquier caso de estos se entienda que su categoría como funcionario diplomático es superior a su categoría como funcionario -- consular e independiente de ella.

ARTICULO II.

1. Los funcionarios consulares que sean nacionales del Estado por el cual fueron nombrados, y que no se dediquen a ninguna ocupación lucrativa privada dentro del territorio del Estado en el cual desempeñan sus funciones, estarán exentos de aprehensión en dicho territorio, excepto cuando fueren acusados de haber cometido un hecho calificado por la legislación local de delito, que no sea una simple falta y que sujete a la persona culpable de ellos a pena de prisión. Tales funcionarios estarán exentos de la obligación de proporcionar alojamientos militares, y de todo servicio militar o naval de carácter administrativo o policiaco, cualesquiera que sean.

2. En los casos penales la parte acusadora, la de mandada o el juez, podrán pedir la comparecencia ante el tribunal de un funcionario consular en calidad de testigo. El emplazamiento se hará con todos los miramientos posibles a la dignidad consular y los deberes del puesto; y el funcionario consular, por su parte, deberá acceder.

3. En los casos civiles, contencioso-administrativos y del trabajo, los funcionarios consulares estarán sujetos a la jurisdicción de los tribunales del Estado que los reciba. Cuando sea necesario recibir en casos civiles, la declaración de un funcionario consular que sea nacional del Estado que lo nombró y que no se dedique a ocupación lucrativa privada alguna, le será recibida verbalmente o por escrito, en su domicilio u oficina y con la debida consideración para su comodidad. Sin embargo, el funcionario deberá declarar voluntariamente en el momento oportuno del procedimiento, siempre que le sea posible hacerlo sin entorpecer seriamente sus obligaciones oficiales.

4. No se exigirá a un funcionario consular que declare en casos, ya sean penales, contencioso administrativos, de trabajo o civiles, con respecto a actos llevados a cabo por él en su carácter oficial.

ARTICULO III.

1. Los funcionarios y empleados consulares que --

sean nacionales del Estado que los nombre y que no se dediquen a ocupación privada lucrativa en el territorio del Estado en el cual desempeñen sus funciones, estarán exentos de toda clase de impuestos nacionales, estatales, provinciales y municipales, inclusive impuestos sobre honorarios, sueldos o emolumentos recibidos específicamente como compensación de servicios consulares; y estarán exentos de cualquiera clase de cobros por concepto de licencia, registro, uso o circulación de vehículos. Sin embargo, no estarán exentos de impuestos causados por la posesión o propiedad de bienes inmuebles situados dentro del territorio del Estado en el cual desempeñan sus funciones ni tampoco de aquellos que gravan los ingresos provenientes de toda clase de propiedades situadas dentro de dicho territorio o correspondientes a él.

2. Las exenciones que dispone el párrafo 1 de este artículo serán igualmente aplicadas a los otros funcionarios que sean debidamente nombrados por una de las Altas Partes Contratantes para desempeñar funciones oficiales en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, siempre que tales funcionarios sean nacionales del Estado que los nombre y no se dediquen a ocupación privada lucrativa alguna dentro del territorio del Estado en el que ejerzan sus funciones; y a condición, además, de que el Gobierno del Estado que los reciba les haya otorgado en forma debida el permiso para desempeñar tales funciones oficiales. El Gobierno del Estado que nombre tales funcionarios, comunicará al Gobierno que los reciba las pruebas satisfactorias de su nombramiento e indicará el carácter de los servicios que habrán de prestar los funcionarios a quienes deberán aplicarse las exenciones.

ARTICULO IV.

1. Cada una de las Altas Partes Contratantes conviene en permitir la entrada, libre de derechos, de todos los muebles, enseres y aprovisionamientos destinados a usos oficiales en las oficinas consulares de la otra Alta Parte Contratante, y a otorgar a tales funcionarios consulares de la otra Alta Parte Contratante que sean nacionales de ésta, así como a los miembros de sus familias y séquito, que también sean nacionales de aquella, el privilegio de la entrada libre de derechos de sus equipajes y de todos sus demás efectos personales, ya sea que éstos acompañen al funcionario, a su familia o a su séquito hasta su puesto, o que sean importados en cualquier tiempo durante su permanencia en dicho puesto; a condición, sin embargo, de que no se podrá introducir a los territorios de cualquiera de las Altas Partes Contratantes artículo alguno cuya importación esté prohibida por la ley de tal Alta Parte Contratante hasta que no se llenen los requisitos establecidos por la ley correspondiente.

2. Las exenciones que dispone el párrafo 1 de este artículo, serán igualmente aplicables a los otros funcionarios que sean debidamente nombrados por cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes para desempeñar funciones oficiales en el territorio de la otra, siempre que tales funcionarios sean nacionales del Estado que los nombre. El Gobierno del Estado que nombre tales funcionarios, comunicará al Gobierno del Estado que los reciba pruebas satisfactorias del nombramiento, e indicará cuál es el carácter de los servicios que deberán prestar los funcionarios a quienes deban concedérseles dichas exenciones.

3. Queda entendido, sin embargo, que las exenciones que dispone este artículo no se otorgarán a los funcionarios consulares u otros funcionarios que se dediquen a ocupación privada lucrativa alguna dentro del territorio del Estado para el cual hayan sido nombrados o dentro del cual desempeñen sus funciones, excepto cuando se trate de aprovisionamientos de su Gobierno.

ARTICULO V.

1. Los funcionarios consulares podrán colocar encima de la puerta exterior de sus oficinas respectivas, el escudo de su Estado con una leyenda apropiada que indique la naturaleza de la oficina, y podrán ostentar el escudo y enarbolar la bandera de su Estado en los automóviles de que hagan uso en el ejercicio de sus funciones consulares. Dichos funcionarios podrán, asimismo, enarbolar la bandera de su Estado sobre sus Oficinas, incluso las situadas en las Capitales de los países respectivos. Podrán, asimismo, enarbolar dicho pabellón sobre cualquier barco o embarcación empleado en el ejercicio de sus funciones consulares.

2. Los locales dedicados al desempeño de las labores consulares, la correspondencia amparada con el sello oficial de los Consulados y los Archivos de los mismos, serán inviolables en todo tiempo, y bajo ningún pretexto podrán autoridades algunas, de cualquier carácter, en el Estado en el cual estén situados tales locales o archivos, efectuar cateos o apoderarse de documentos u otros efectos guardados en dichos locales o archivos, o que estén amparados con el sello oficial. Cuando los funcionarios consulares se dediquen a algún negocio en el territorio del Estado dentro del cual desempeñen sus funciones, los archivos y documentos del Consulado serán guardados en un lugar enteramente aparte del lugar en donde se guarden documentos privados o referentes al negocio. Las Oficinas consulares no se emplearán para dar asilo. A ningún funcionario consular se le obligará a exhibir archivos oficiales en un Tribunal, ni a declarar acerca del contenido de los mismos.

ARTICULO VI.

1. Los Funcionarios Consulares de cualquiera de -

Las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que les haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al Gobierno del país.

2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:

(a) Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;

(b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;

(c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y

(d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado; o en sus relaciones con éstas.

3. Los nacionales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país.

ARTICULO VII.

1. Los funcionarios consulares, de acuerdo con las leyes de sus países respectivos, podrán dentro de sus distritos correspondientes:

(a) Recibir las declaraciones y dar fé de las mismas, de cualquier persona respecto a la cual comprueben debidamente su identidad;

(b) Legalizar firmas;

(c) Extender, atestiguar, certificar y legalizar actos unilaterales, traducciones, disposiciones testamentarias y constancias de registro civil de los nacionales del país que haya nombrado al funcionario consular; y

(d) Extender, atestiguar, certificar y legalizar

escrituras, contratos, documentos y escritos de cualquier clase, siempre y cuando dichas escrituras, contratos, documentos y escritos deban tener aplicación, ejecución, o producir efectos jurídicos, principalmente en el territorio del Estado que hubiere nombrado al funcionario consular.

2. Los instrumentos y documentos así otorgados, y las copias y traducciones de los mismos, una vez debidamente legalizados por el funcionario consular, bajo su sello oficial, serán recibidos como prueba en los territorios de cualquiera de los dos Estados, como documentos -- originales o copias legalizadas según sea el caso, y tendrán la misma fuerza y surtirán los mismos efectos que si hubieren sido extendidos u otorgados ante un notario u -- otro funcionario público debidamente autorizado en el Estado por el cual fué nombrado el funcionario consular; a condición en todo caso, de que tales documentos hayan sido extendidos u otorgados de acuerdo con las Leyes y Reglamentos del Estado en donde habrán de surtir sus efectos.

ARTICULO VIII.

1. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, sin que haya en el lugar de su fallecimiento herederos conocidos ni albaceas testamentarios por él nombrados, las autoridades locales competentes comunicarán inmediatamente el hecho de su fallecimiento al funcionario consular más cercano del Estado del que el finado fuere nacional, con el objeto de que se envíen los informes necesarios a los interesados.

2. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes en el territorio de la otra Alta Parte contratante, sin dejar testamento con nombramiento de albacea testamentario, el funcionario consular del Estado del cual fuere nacional el finado, y dentro de cuyo distrito tuviere su domicilio dicho finado en la fecha de su fallecimiento, será considerado, en cuanto lo permitan las leyes del país y mientras se nombre un albacea dativo y se abra el juicio abintestato, como competente para encargarse de los bienes que dejare el finado, con el objeto de atender a la conservación y protección de tales bienes. Dicho funcionario consular tendrá derecho a que se le nombre como albacea del intestado, a discreción del tribunal u otro organismo que intervenga en los juicios sucesorios, siempre que así lo permitan las leyes del lugar en donde se tramite el juicio sucesorio respectivo.

3. Cuando un funcionario consular acepte el pueg

to de albacea de la sucesión de un nacional fallecido, se comete, en cuanto a su carácter como tal, a la jurisdicción del tribunal u otro organismo que lo discierna el nombramiento, para todos los fines necesarios, con el mismo grado que si fuera nacional del Estado que lo haya recibido.

ARTICULO IX.

1. El funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de su distrito, tendrá derecho a comparecer personalmente o por medio de un representante autorizado en todos los asuntos relativos a la tramitación del juicio sucesorio de una persona fallecida, y a la distribución de sus bienes, bajo la jurisdicción de las autoridades locales, por lo que hace a los herederos o legatarios de la sucesión, ya sean de menor o de mayor edad, que no fueren residentes del país y si fueren nacionales del Estado al cual debe su nombramiento el funcionario consular, a menos que dichos herederos o legatarios comparezcan, ya sea personalmente o por medio de representantes autorizados.

2. El funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, en nombre de sus nacionales no domiciliados en el país, podrá cobrar y recoger las partes que les toquen de sucesiones en proceso de tramitación, o que les correspondan conforme a las disposiciones de las leyes sobre indemnizaciones a trabajadores u otras de carácter parecido, dando recibos por dichas participaciones y transmitiéndolas a quien corresponda a través de los conductos prescritos por su propio Gobierno, pero con la condición de que el tribunal u otro organismo que efectúe la distribución por conducto del funcionario consular, tenga derecho a exigirle que proporcione pruebas razonables del envío de los fondos a las personas entre quienes se deba distribuir.

ARTICULO X.

1. El funcionario consular ejercerá la jurisdicción exclusiva sobre las controversias que surjan con motivo del orden interno de las embarcaciones privadas de su país, y será el único que ejerza tal jurisdicción en las situaciones, donde quiera que se originen, que surjan entre los oficiales y las tripulaciones, relacionadas con el cumplimiento de la disciplina a bordo, siempre que la embarcación y las personas acusadas de mal comportamiento hayan entrado a las aguas territoriales o a algún puerto situado dentro de su distrito consular. Los funcionarios consulares tendrán asimismo jurisdicción sobre las cuestiones relacionadas con ajustes de salarios y cumplimiento de los contratos de trabajo de las tripulaciones; pero su intervención tendrá carácter conciliatorio y sin comp

tencia para dirimir los conflictos que se planteen. La citada jurisdicción no excluye la conferida a las autoridades locales respectivas, conforme a las leyes existentes en el lugar o a las que se dicten en el futuro.

2. Cuando algún acto cometido a bordo de una embarcación privada que enarbole el pabellón del Estado al que el funcionario consular deba su nombramiento, y dentro del territorio o las aguas territoriales del Estado que lo recibiera, constituye un delito de acuerdo con las leyes de este último Estado, y sujeto al culpable del acto antes mencionado, a castigo como criminal, el funcionario consular no ejercerá su jurisdicción excepto en cuanto se lo permita la ley local.

3. El funcionario consular podrá invocar libremente el auxilio de las autoridades policíacas locales en cualquier asunto relacionado con la conservación del orden interno a bordo de un buque que enarbole el pabellón de su país, dentro del Territorio o de las aguas territoriales del Estado que lo hubiere recibido y se proporcionarán los auxilios necesarios cuando fueren pedidos.

4. El funcionario consular podrá comparecer, en compañía de los oficiales y de las tripulaciones de los barcos que naveguen bajo el pabellón de su propio país, ante las autoridades judiciales del Estado que lo hubiere recibido, con el objeto de observar la tramitación de un juicio o de dar ayuda en calidad de intérprete o como agente.

ARTICULO XI.

1. Un funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrá derecho de inspeccionar, dentro de los puertos de la otra Alta Parte Contratante ubicados dentro de su distrito consular, las embarcaciones privadas, sea cual fuere su pabellón, con destino a y a punto de zarpar hacia puertos de su propio país, para el efecto exclusivo de observar su estado sanitario y las medidas de esta índole tomadas a bordo de tales embarcaciones, para que así pueda otorgar acertadamente las patentes de sanidad y los demás documentos que exijan las leyes de su país, así como para informar a su Gobierno acerca del grado hasta el cual se hayan cumplido sus reglamentos sanitarios en los puertos de salida por las embarcaciones cuyo destino sea uno de sus puertos, con el objeto de facilitar la entrada de tales embarcaciones, a condición de que el Capitán de la embarcación hubiere solicitado del referido funcionario consular la expedición o visa de la correspondiente Patente de Sanidad.

2. Al hacer uso del derecho que les confiere el presente artículo, los funcionarios consulares obrarán con toda la rapidez posible y sin demoras innecesarias.

ARTICULO XII.

1. Las operaciones relativas al salvamento de las embarcaciones pertenecientes a cualquiera de las Altas Partes Contratantes que naufragaren en las costas de la otra Alta Parte Contratante, serán dirigidas por el funcionario consular del país a que pertenezca la embarcación y dentro de cuyo distrito hubiere tenido lugar el naufragio, o por alguna otra persona autorizada para este fin por la ley -- del país mencionado y cuya identidad se dará a conocer a las autoridades locales por el funcionario consular.

2. Las autoridades locales del Estado receptor comunicarán inmediatamente el suceso al funcionario consular o a la otra persona autorizada a que se refiere el párrafo anterior y tomarán, entre tanto, todas las medidas que fueren necesarias para la protección de las personas y conservación de los efectos del buque que hubiere naufragado. Dichas autoridades sólo intervendrán para mantener el orden, para proteger los intereses de las personas ocupadas en el salvamento, si éstas no pertenecieren a la tripulación del barco naufragado y para asegurar la ejecución de las disposiciones que deban cumplirse para la entrada y exportación de las mercancías salvadas, las cuales no estarán sujetas al pago de derechos de aduana a menos que se destinen, posteriormente, al consumo del país en que el naufragio haya tenido lugar.

3. Cuando el naufragio ocurra dentro de un puerto se observarán también las disposiciones que dicten las autoridades locales, tendientes a evitar cualquier daño que con el suceso pudiere originarse al puerto y a otras embarcaciones.

4. La intervención de las autoridades locales no ocasionará gasto alguno a los propietarios o explotadores de las embarcaciones, excepto los gastos que motiven las operaciones de salvamento y conservación de las mercancías salvadas, junto con los gastos en que incurrirían, en circunstancias semejantes, los barcos del país.

ARTICULO XIII.

Los Cónsules o los Vicecónsules Honorarios, en su caso, tendrán, además de todos los derechos, privilegios, exenciones, inmunidades y obligaciones de que gozan los -- funcionarios consulares honorarios de igual categoría de la nación más favorecida, los derechos, privilegios, exenciones, inmunidades y obligaciones determinados en el inciso 3, del Artículo I y en los Artículos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII de la presente Convención, para los que estén capacitados conforme a las Leyes del Estado que los ha ya nombrado.

ARTICULO XIV.

1. Esta Convención será ratificada y se canjearán las ratificaciones respectivas en la Ciudad de México.

La Convención entrará en vigor, en cuanto a todas las disposiciones que contiene, treinta días después de la fecha del canje de ratificaciones y seguirá en vigor durante un período de cinco años.

2. Si seis meses antes de la expiración del período arriba mencionado de cinco años, ninguno de los Gobiernos de las dos Altas Partes Contratantes hubiere avisado al Gobierno de la otra Alta Parte Contratante su intención de modificar, cambiándolas o eliminándolas, disposiciones algunas de cualquiera de los Artículos de esta Convención, ni de poner término a la Convención a la expiración del período antes mencionado de cinco años, la Convención seguirá en vigor con posterioridad a dicho período y hasta los seis meses contados a partir de la fecha en que el Gobierno de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes hubiere notificado al Gobierno de la otra Alta Parte Contratante su intención de modificar la Convención o de poner fin a ella.

En testimonio de lo cual los Plenipotenciarios respectivos han firmado esta Convención y fijado en la misma sus sellos.

Hecho en duplicado, en los idiomas español e inglés, en la ciudad de México, el día 12 del mes de agosto de 1942.

(L.S.) Ezequiel Padilla.

Que en la misma fecha en que fué firmada la preinserta Convención, se efectuó entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos de América, un canje de notas, cuyos textos y forma son los siguientes:

EMBASSY OF THE UNITED STATES OF AMERICA.

Mexico, D.F., August 12, 1942.- No. 525.- Excellency: Pursuant to instructions from my Government, I have the honor to refer to the use in numbered paragraphs 3 and 4 of Article II of the Consular Convention today signed by Your Excellency on behalf of the Government of the United Mexican States, and by me on behalf of the Government of the United States of America, of the expression in the Spanish text "contencioso-administrativos". My Government has authorized me to state, and to request Your Excellency's confirmation, that the meaning and the extent of this expression is, in English: "The Expres-

sion 'contentious-administrative' covers cases involving - controversy before an administrative organ of the State, - other than those of the Judicial Power, which is invested with judicial functions in accordance with the respective administrative laws" - and, in Spanish: "La expresión ---- 'contencioso-administrativos' abarca los casos de contro-- versia ante un órgano administrativo del Estado, distinto de los del Poder Judicial, que esté investido de funciones judiciales de acuerdo con las respectivas Leyes administra-- tivas".- Please accept, Excellency, the renewed assurances of my highest and most distinguished consideration.- Geor-- ge S. Messersmith.- Firmado.- His Excellency Señor Licen-- ciado Ezequiel Padilla, Minister for Foreign Relations, Me-- xico, D.F.-----

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

DIPLOMATICO.- Exp. III/367(72:73)/13776.- México, D.F., 12 de agosto de 1942.- Señor Embajador: Tengo la honra de acusar recibo a Vuestra Excelencia de su atenta nota número - 525, fechada el día de hoy, en la cual se ha servido manifiestarme que para el Gobierno de los Estados Unidos de América el significado y extensión de la expresión "contencioso-administrativos" que se usa en los párrafos 3 y 4 del artículo II de la Convención Consular firmada en esta misma fecha, por Vuestra Excelencia, en nombre del Gobierno de los Estados Unidos de América, y por mí, en el de los Estados Unidos Mexicanos, será el siguiente: en inglés: -- "The expression 'contentious-administratives' covers cases involving controversy before an administrative organ of -- the State, other than those of the Judicial Power, which -- is invested with judicial functions in accordance with the respective administrative laws" y, en español:- "La expresión 'contencioso-administrativos' abarca los casos de controversia ante un órgano administrativo del Estado, distinto de los del Poder Judicial, que esté investido de funciones judiciales de acuerdo con las respectivas Leyes Administrativas".- Como se sirve solicitarlo Vuestra Excelencia, tengo el honor de confirmarle que para el Gobierno de México la mencionada expresión tiene el significado y extensión expresados en la nota que tengo la honra de contestar. Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.- Firmado: Ezequiel Padilla.- Excelentísimo Señor George S. Messersmith, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de América.- Presente.

Que la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se sirvió aprobar las proinsertas Convención y notas, por Decreto publicado en el Diario Oficial de Dieciséis de febrero de mil novecientos cuarenta y tres.

Que ratificada por mí la misma Convención el veintinueve de abril de mil novecientos cuarenta y tres, se -- efectuó el canje de Ratificaciones en esta Ciudad de México el primero de junio de mil novecientos cuarenta y tres.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fracción Primera del Artículo octogésimo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto - en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los veinticuatro días del mes de junio - de mil novecientos cuarenta y tres.

(Firmado): M. Avila C.

El Secretario de Relaciones
Exteriores,

(Firmado): E. Padilla.

LEGISLACION NACIONAL
(Protección)

FUENTES:

- | | |
|--|--|
| 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (LOSEM)
4.- Reglamento de la LOSEM. | 5.- Ley Federal del Trabajo
6.- Ley General de Población.
7.- Reglamento Ley General de Población. |
|--|--|

Vigilancia del cumplimiento de Tratados, Convenciones y obligaciones internacionales.	Información al Gobierno de México sobre hechos de importancia del país receptor.	Velar por la buena imagen de México y del mexicano en el extranjero.	Vigilancia del respeto de los derechos humanos.	Vigilancia respeto de los derechos laborales de mexicanos en otros países.
---	--	--	---	--

Art. 3,d. (3)	Art. 3,f. (3)	Art. 23,II; (2) " 3,d, 46,c (3)	Art. 2;5;11;14,20; (1) 22,25;123 (1) " 28. (2) " 3,c 47,a (3) " 86 (4) " 55,III-b (7)	Art. 5; 11; (1) 123. (1) " 13.v. (2) 47,a (3) " 28; 29; (5) 539,11-d (5) "76;11. (6) "55,111; (7) 71 (7)
---------------	---------------	------------------------------------	--	--

Orientación a los mexicanos sobre leyes del país receptor.	Informe a la S.R.E. sobre condición mexicanos.	Asistencia a mexicanos en sus tratos con autoridades extranjeras	Visitas a presos y hospitalizados mexicanos.
--	--	--	--

Art. 88,a (4)	Art. 47,a (3)	Art. 88 (4)	Art. 88,b (4)
---------------	---------------	-------------	---------------

Creación de departamentos
de protección en Embajadas
y Consulados

Representación de mexicanos
ausentes o imposibilitados.

Preparación de programas
anuales de protección pa
ra prevenir y remediar
situaciones.

Sanciones al
S.E.M. por in-
cumplimiento.

Art. 91 (4)

Art. 88,c (4)

Art. 90 (4)

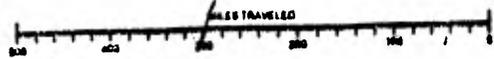
Art. 59,a,b
60,c (3)

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores: Memoria
de Actividades de Protección de Mexicanos en
el Extranjero. 1980, pp.55-56
(Actualizado por el autor)

CONSULADOS DE MEXICO EN ESTADOS UNIDOS.

- 1.- Albuquerque, Nvo. Méx.
- 2.- Atlanta, Ga.
- 3.- Austin, Tex.
- 4.- Boston, Mass.
- 5.- Brownsville, Tex.
- 6.- Caléxico, Calif.
- 7.- Chicago, Ill.
- 8.- Corpus Christi, Tex.
- 9.- Dallas, Tex.
- 10.- Del Río, Tex.
- 11.- Denver, Co.
- 12.- Detroit, Mich.
- 13.- Douglas, Ariz.
- 14.- Eagle Pass, Tex.
- 15.- El Paso, Tex.
- 16.- Filadelfia, Pen.
- 17.- Fresno, Calif.
- 18.- Houston, Tex.
- 19.- Kansas City, Mo.
- 20.- Laredo, Tex.
- * 21.- Los Angeles, Calif.
- 22.- Lubbock, Tex.
- 23.- McAllen, Tex.
- 24.- Miami, Fla.
- 25.- Nogales, Ariz.
- * 26.- Nueva Orleans, La.
- * 27.- Nueva York, N. Y.
- 28.- Phoenix, Ariz.
- 29.- Presidio, Tex.
- 30.- Sacramento, Calif.
- 31.- Salt Lake City, Utah.
- * 32.- San Antonio, Tex.
- 33.- San Bernardino, Calif.
- * 34.- San Diego, Calif.
- * 35.- San Francisco, Calif.
- 36.- San José, Calif.
- 37.- San Luis, Mo.
- 38.- Saint Paul, Minn.
- 39.- Seattle, Wa.
- 40.- Washington, D. C.
(Sección Consular)

Consulado General



- B Use a straight-edge and line-up (connect) both of these figures on the appropriate upper and lower horizontal scales. (The next line illustrates the procedure)
- C Read off the miles per gallon where the straight-edge line intersects the central diagonal scale.

