



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

E. N. E. P. - ACATLÁN

**La Inmigración Indocumentada, un Reto a la  
Protección Consular Mexicana**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:  
Licenciado en Relaciones Internacionales

**p r e s e n t a :**

**RICARDO SANTANA VELAZQUEZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
MARCO SOCIO-ECONÓMICO DE LA INMIGRACION INDOCUMENTADA	
MEXICANA A ESTADOS UNIDOS.....	7
1.1.- La división internacional del trabajo y América Latina.....	7
1.2.- Etapa de sustitución de importaciones.....	13
1.3.- Los niveles del desarrollo.....	15
1.4.- Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México.....	18
CAPITULO II	
LA INMIGRACION INDOCUMENTADA, RESTRICCIONES Y PROPUESTAS.....	26
2.1.- La inmigración indocumentada mexicana hacia Estados Unidos.....	26
2.1.1.- Orígenes y desarrollo.....	26
2.1.2.- Características de la inmigración indocumentada mexicana.....	35
2.2.- Restricciones y propuestas sobre la inmigración indocumentada.....	42
2.2.1.- Restricciones a la inmigración mexicana.....	42
2.2.2.- Propuestas y recomendaciones sobre la inmigración indocumentada.....	44
A.- Plan Carter.....	45
B.- Recomendaciones de la comisión selecta sobre políticas de inmigración y refugiados.....	45
C.- La proposición Simpson-Mazzolli.....	46
CAPITULO III	
LA INMIGRACION INDOCUMENTADA Y SUS ASPECTOS LEGALES.....	52
3.1.- Regulaciones internacionales.....	57

3.1.1.-	Los derechos humanos: declaración universal y americana; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, y Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.....	57
3.1.2.-	Convenios, resoluciones y recomendaciones sobre trabajadores migratorios.....	63
3.1.2.1.-	La Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.....	63
I.-	Resolución 1706 (LIII).....	65
II.-	Resolución 2929 (XXVII).....	66
III.-	Resolución 1749 ECOSOC.....	66
IV.-	Resolución 3224 (XXIX).....	66
V.-	Resolución 3449 (XXX).....	66
VI.-	Resolución 1989 (LX).....	67
VII.-	Resolución 2083 (LXII).....	67
VIII.-	Resolución 21 B (XXXIV).....	67
IX.-	Propuesta mexicana.....	67
X.-	La Conferencia Mundial.....	67
3.1.2.2.-	La Organización Internacional del Trabajo O.I.T.....	67
3.1.2.2.1.-	Convenios.....	68
I.-	Convenio 66 (1939).....	68
II.-	Convenio 97 (1949).....	69
III.-	Convenio 117 (1962).....	70
IV.-	Convenio 143 (1975).....	70
3.1.2.2.2.-	Recomendaciones.....	72
I.-	Recomendación 61 (1939).....	72
II.-	Recomendación 62.....	72
III.-	Recomendación 86 (1949).....	72
IV.-	Recomendación 100.....	72
V.-	Recomendación 151.....	72
3.1.2.3.-	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la -- Ciencia y la Cultura. U.N.E.S.C.O... ..	74
3.1.2.4.-	La Organización Mundial de la Salud O.M.S.....	75
3.1.2.5.-	La Organización de los Estados Americanos. O.E.A.....	75
3.1.3.-	Convenios y Tratados sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares; y, condición de extranjeros.....	79
3.1.3.1.-	Convención sobre condición de extranjeros, La Habana Cuba, 1928....	81
3.1.3.2.-	Convención sobre agentes consulares, la Habana, Cuba, 1928.....	83
3.1.3.3.-	Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961.....	83
3.1.3.4.-	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.....	84

3.1.4.- Instrumentos bilaterales.....	87
3.1.4.1.- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.....	87
3.2.- Marco Normativo de la Inmigración Indocumentada.....	91
3.2.1.- Legislación Norteamericana.....	91
3.2.1.1.- La Constitución de los Estados Unidos de América. Enmiendas.....	92
3.2.1.2.- El Acta de Inmigración y Nacio- nalidad. Enmendada 1980.....	93
3.2.1.2.1.- El Programa de Cuotas.....	97
3.2.1.2.1.1.- La Carta Silva.....	97
3.2.1.2.1.2.- Trabajadores H-2 .....	99
3.2.1.2.1.3.- El sistema de preferencias .....	99
3.2.2.- La Legislación Mexicana.....	103
3.2.2.1.- La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 .....	103
3.2.2.1.1.- La Ley Orgánica de la Adminis- tración Pública Federal .....	106
3.2.2.1.1.1.- Reglamento interior de la Se- cretaría de Relaciones Exte- riores, 1980.....	109
3.2.2.1.1.2.- La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, 1982 .....	111
3.2.2.1.1.2.1.- Reglamento de la Ley Orgá- nica del Servicio Exterior Mexicano, 1982 .....	112

CAPITULO IV

LA PROTECCION CONSULAR MEXICANA.....	117
4.1.- Orígenes y desarrollo histórico de la Práctica Consular.....	117
4.1.1.- Orígenes a nivel internacional .....	117
4.1.2.- Antecedentes en México.....	120
4.2.- La Práctica Consular Mexicana en los Estados Unidos. ....	123
4.2.1.- Estructura Orgánica de la Institución Consular Mexicana en los Estados Unidos. ....	127
4.2.1.1.- Recursos de la Representación Consular Mexicana .....	131
4.2.2.- Actividades Consulares de Protección. ....	136
4.2.3.- Perspectivas de la Protección Consular Mexicana en los Estados Unidos.....	145

CAPITULO V

LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO. ....	148
--------------------------------------	-----

5.1.- Principios que explican la posición  
Internacional de México. .... 152

5.1.2.- Elementos condicionantes de la Política  
Exterior de México..... 154

5.1.3.- La Relación bilateral: México-Estados  
Unidos. .... 155

CONCLUSIONES. .... 161

BIBLIOGRAFIA. .... 172

HEMEROGRAFIA. .... 176

## INTRODUCCION

Es evidente que el mal trato a nuestros compatriotas que emigran a los Estados Unidos --estén documentados o no-- constituyen un --irritante en las relaciones exteriores de México y aquel país; irritante que se convierte, agudiza o disminuye en la medida en que se acentúa o atenúa la resistencia a la migración y en la medida en que su represión resulta más o menos violenta.

A nivel de gobierno de México esta situación coloca a nuestras autoridades ante el problema, brutal en este caso por su magnitud numérica, de la Protección que está obligado a dar a los mexicanos y sus intereses en el extranjero. Protección que no se deriva necesariamente de la existencia o ejecución de un convenio específico sobre la materia, sino que se origina en los atributos propios del Estado y en el vínculo de éste con sus nacionales. Protección además, que puede ejercerse en base simplemente al Derecho Internacional o con arreglo a instrumentos generales; instrumentos quizá escasos o suficientes pero que han sido --marco para el desarrollo de la actividad diplomática y de la función --Consular tanto administrativa, es decir, la relacionada con expedición de documentos, y en materia de Protección.

La institución Consular tiene una historia larga y variada, sus antecedentes se remontan hasta Grecia los "prostates" y los "proxeni" --

pueden considerarse sus antecedentes remotos. En Roma la tradición religiosa había creado entre el nacional y el anfitrión vínculos entre los que se incluía el ser representado por aquél ante los tribunales - y ser rescatado en caso de ser prisionero.

En la Edad Media el cónsul fue árbitro en las corporaciones marítimas y, andando el tiempo, se presenta ya como un funcionario residente ejerciendo jurisdicción para dirimir controversias entre los nativos y los comerciantes de la nación del cónsul. No es sino hasta el nacimiento del Estado moderno a partir del siglo XIX cuando el cónsul se encarga de tratar los asuntos administrativos a petición de nacionales y de extranjeros, especialmente, los relativos a la Protección de sus nacionales y sus intereses.

En México, la institución consular data de la época en que éste se organizó como país independiente. En 1829 mediante un Decreto se señalaba el objeto para el que se establecían los Consulados y se mencionaban las obligaciones para los agentes consulares, entre otras las de amigable componedor. Sin embargo, hasta ese momento la institución consular tendía a proporcionar asistencia a las relaciones mercantiles, particularmente, a las realizadas a través de la navegación. No fue sino hasta 1871 cuando se empezó a advertir con más claridad la atención que este servicio gubernamental daba en actividades de Protección a los mexicanos transéuntés o residentes en el extranjero.

En la época Revolucionaria, la institución consular mexicana - careció de los elementos que le permitieran cumplir con sus fines debido, básicamente, a las luchas intestinas que generó dicho movimiento. La crisis económica de 1929 provocó la primera deportación masiva de mexicanos indocumentados de los Estados Unidos que se tradujo en una intensa actividad de la institución consular a fin de solidarizarse y hacer menos difícil la repatriación de mexicanos.

Más adelante, con el inicio del programa "bracero" en 1942 la actividad consular se desarrolló en el marco de los lineamientos del -

convenio atendiendo fundamentalmente las necesidades de trabajadores documentados.

En la actualidad, dado el volumen de mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos y del amplio conocimiento que se tiene de sus necesidades, la institución consular se manifiesta como: preventiva, correctiva y rehabilitadora dadas las circunstancias derivadas del fenómeno migratorio indocumentado.

Si bien la custodia de los intereses del Estado y de los nacionales corresponde al Servicio Exterior, éste se divide en dos ramas: la diplomática y la consular. La primera, se involucra, por lo menos en la práctica mexicana, en última instancia previo agotamiento de los recursos al alcance del Representante consular o bien cuando existe de negación de justicia. Así, la Protección consular que actualmente se ofrece en los Estados Unidos está, predominantemente, dirigida a la atención de miles de connacionales indocumentados que ven pisoteados sus derechos humanos y laborales; que son víctimas de discriminación y de peonaje; de la explotación y el fraude; y de la violencia física y verbal sólo por el hecho de su condición jurídica migratoria.

El tema de la inmigración mexicana a los Estados Unidos se ha convertido en uno de los puntos más relevantes en las relaciones de ambos países; de los foros y conferencias nacionales e internacionales de los políticos y estudiosos del fenómeno; y sobre todo de los traficantes y contratistas carentes de los más elementales sentimientos de humanidad que someten a los indocumentados durante su viaje, estancia o en sus trabajos, a condiciones abusivas que provocan la indignación humana e inflaman la pasión de la opinión pública.

Dado que el fenómeno de la inmigración indocumentada se da en el interior de marcos estructurales específicos propios del desarrollo del sistema capitalista en el que por una parte existen factores que demandan fuerza de trabajo en las economías avanzadas (pull factors) y por el otro, la búsqueda de depósitos de mano de obra que liberen --

las presiones sociales de desempleo en los países con menos desarrollo (push factors) en la actualidad, no hay proposiciones serias que alienen el encuentro de una pronta solución; las que se conocen son sólo manifestaciones tímidas que carecen de fuerza científica.

Sin embargo, en torno a la diversidad de intereses que rodea a la inmigración indocumentada existen dos hechos que desde la óptica de México resultan inevitables. Primero, que dado el fenómeno migratorio no se presentan síntomas de extinción ni de reducción; y segundo, que ante las casi nulas posibilidades de acciones concertadas a nivel bilateral para racionalizar el flujo migratorio de acuerdo con apreciaciones realistas de las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra migratoria no queda más que promover y demostrar ante la comunidad local, nacional o internacional que el status migratorio no tiene nada que ver con los derechos laborales y humanos de los inmigrantes.

Este reto que se le presenta al gobierno de México es cada vez más impresionante debido al ensanchamiento de las brechas que presenta nuestra economía y la del coloso del norte y no cabe más que aceptar la tarea afanosa de lograr un trato más justo para los inmigrantes indocumentados mexicanos en los Estados Unidos.

Nuestra experiencia, la experiencia de México que se basa en el sufrimiento y la explotación de sus nacionales desde hace más de medio siglo, indica que no hay otro camino que enfrentar la magnitud del fenómeno migratorio y traducir su actitud en hechos concretos y efectivos que reditúen respuestas congruentes en la práctica a nuestra calidad de Nación. Tomó mucho tiempo entenderlo y quizá otro tanto sentar las bases que respondan a las necesidades del inmigrante; todo depende de la actitud, astucia y conducta de México y por muy difícil que ésta sea, tomará menos tiempo que el necesario para alcanzar una solución permanente que comprenda todos los pormenores que involucra la inmigración.

El objetivo de este trabajo es demostrar que la práctica consu

lar mexicana en actividades de Protección en favor de los inmigrantes indocumentados deberá cumplir con ese reto. Continuando sus tareas, renovándose, creando y sentando precedentes legales con efectos que multipliquen su amparo a los miles de mexicanos que se encuentran en la Unión Americana.

Habrá que conocer si la Protección consular mexicana que actualmente se ofrece es una opción viable que responda a las necesidades del fenómeno en cuestión.

Por tal razón, habrá que distinguir en primera instancia cómo es que el flujo de la mano de obra responde al desarrollo del sistema capitalista mundial que fue posesionándose de América Latina y, en especial, de México dadas las condiciones del mercado internacional desde el siglo XIX. Las políticas de industrialización que siguió el país dada la coyuntura externa a partir de la II Guerra Mundial continuaron expulsando trabajadores de los sectores rurales. También es necesario ubicar al país dentro de los niveles del desarrollo existentes y los aspectos que lo caracterizan.

A efecto de conocer más en detalle la inmigración indocumentada mexicana hacia los Estados Unidos, en el Segundo Capítulo me referiré a sus orígenes y desarrollo y a las características de esa inmigración. Así mismo, a fin de demostrar que el tema referido está "considerado" como un elemento de conflicto en la relación de ambos países y el interés por "solucionarlo", presento el desarrollo histórico que han tenido las diferentes restricciones a la inmigración mexicana y las propuestas y recomendaciones que han salido a la luz pública y que han causado gran controversia.

La inmigración indocumentada se ha visto rodeada, en diferentes épocas de su historia y en unos momentos más que otros, de una feroz publicidad en contra del indocumentado y, por otro lado, la difusión muchas veces exagerada de sus aspectos negativos. Sin embargo, es un he-

cho que los inmigrantes desempeñan tareas físicamente penosas y sucias, que reciben salarios bajos, que trabajan jornadas extensas; que tienen poca seguridad laboral sino es que nada y que son víctimas de la explotación y el engaño. Ante todo esto, en el Capítulo Tercero, pretendo recopilar todos los aspectos legales que existen a nivel internacional sobre trabajadores migratorios, derechos humanos y la posición que los organismos internacionales especializados tienen al respecto. Es importante, a efecto de concluir con el objetivo señalado, conocer cuáles son los elementos y recursos legales con que cuenta la actividad consular en lo bilateral y determinar los márgenes jurídicos de esa actividad.

No pretendo hacer una amplia exposición de todos los recursos legales migratorios de los Estados Unidos que tienen que ver con la inmigración indocumentada sino, en forma enunciativa, exponer las restricciones y opciones que existen hacia el inmigrante para impedir que este trabaje o consiga la oportunidad legal de hacerlo.

En el Capítulo Cuarto me refiero a la Protección consular que se ha ofrecido en las diferentes épocas y circunstancias del fenómeno migratorio y, sobre todo, exponer aquellas actividades predominantes en la Protección consular actual que por su recurrencia se distinguen como fundamentales. Trato también de analizar las características que debe tener dicha función a fin de mejorarla con base en el importante impulso jurídico que se le ha dado a partir de 1980, y la asignación de recursos administrativos y humanos que la han dinamizado.

Considero, finalmente, importante ubicar el fenómeno migratorio indocumentado en el contexto de los principios de la política exterior de México, sus condicionantes y el papel de éste en la relación bilateral con los Estados Unidos.

## CAPITULO I

### MARCO SOCIOECONOMICO DE LA INMIGRACION INDOCUMENTADA MEXICANA A ESTADOS UNIDOS.

#### 1.1.- La división internacional del trabajo y América Latina.

"En toda producción social existe una repartición de tareas, es decir, una división del trabajo. Mientras mayor es la complejidad de la sociedad y más alto es su nivel de desarrollo, mayor es esta diferencia de tareas"(1).

"Desde la conquista ibérica, la orientación del crecimiento y la proyección internacional de los países avanzados han ejercido una influencia decisiva en el desarrollo latinoamericano. En el pasado los cambios de rumbo en éste reflejaron, en gran medida, las transformaciones internas de los países centrales y sus repercusiones sobre el mercado mundial. América Latina fue, históricamente, un agente pasivo en la formación de las relaciones económicas internacionales."(2).

Las nociones de "centro" y "periferia" subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial. Los vínculos centro-periferia se apoyaron, precisamente, en el liderazgo de los países avanzados y en la inserción internacional de la América Latina para servir al desarrollo de esos países. "El hecho que después de las revoluciones de independencia y, particularmente, desde mediados --

del siglo XIX, los intereses de las economías centrales convergieron -- con los grupos dominantes al interior de los países latinoamericanos, -- no impide afirmar que el desarrollo de éstos sirvió a los objetivos de los centros"(3).

A partir de la expansión comercial europea y de la disolución -- progresiva del orden feudal, las relaciones económicas internacionales juegan un papel importante en el desarrollo económico. La expansión comercial europea recibió un fuerte impulso con el descubrimiento y colonización del continente americano.

El librecambio nació en el siglo XIX como una reacción frente -- a las trabas comerciales introducidas durante un largo período mercantilista. Durante este período (siglos XVII y XVIII) se pusieron en Europa los primeros cimientos de la actividad industrial. Y para protegerlos fueron muchos los países que establecieron altos derechos a la importación de manufacturas, listas de prohibiciones o contingentación de importaciones, obstáculos a las exportaciones de materias primas, subsidios a las industrias nuevas, monopolios para la explotación del comercio con las colonias nuevas, etc.. Así, "el librecambio puede definirse como aquella situación de las relaciones económicas en que es posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes y en el cual tampoco existen obstáculos serios para los movimientos de los factores de la producción (capitales y trabajadores)".(4). Por entonces, Africa, Asia y América Latina eran casi en su totalidad dominios coloniales o países semicoloniales; el librecambio se basaba en muy pocos pero claros principios: la división internacional del trabajo que tendía a favorecer a Inglaterra primera potencia industrial, el uso del patrón oro, el comercio con pocas trabas, la libertad de migración y la reserva de los mercados coloniales para las potencias metropolitanas. Desde el punto de vista del conjunto del sistema capitalista mundial --cuyo centro hegemónico lo -- constituía Inglaterra-- se relacionaba con la periferia a través de la necesidad de abastecimiento de materias primas. La dinámica de la ex--

pansión industrial inglesa no reposaba necesariamente en la inversión de capitales productivos en la periferia, sino en asegurar su propio abastecimiento de productos primarios. Por dicho motivo, y con relación a América Latina, el capitalismo europeo del siglo XIX se caracterizó como un capitalismo comercial y financiero; las inversiones se -- orientaban principalmente hacia sectores que las economías locales no estaban en condiciones de desarrollar. El centro hegemónico controlaba fundamentalmente la comercialización de la periferia.

La incorporación masiva del progreso técnico en el proceso productivo de los países europeos y el incremento de la tasa de capitalización fueron en gran medida posibles por la rápida expansión de la -- economía internacional de alimentos y de materias primas. Durante toda la fase de expansión de la economía internacional, desde mediados -- del Siglo XIX hasta prácticamente la Primera Guerra Mundial, los productos primarios representaron la mayor parte del comercio internacional.

"El comercio internacional, el movimiento de capitales y las -- migraciones se desarrollaron a lo largo de tres corredores o subsistemas principales. Primero, el comercio de productos primarios entre -- los países desarrollados; segundo, el intercambio de manufacturas de los países desarrollados por alimentos y materias primas de la periferia y tercero, el intercambio de manufacturas entre los países desarro -- llados"(5).

"Desde mediados del Siglo XIX hasta la primera guerra mundial el segundo de ellos, esto es, el subsistema centro-periferia, ocupó -- una posición dominante y fue, de hecho, el sector más expansivo de la economía internacional. La expansión de este subsistema atrajo las -- principales corrientes de capital y migratorias... para viabilizar la expansión de las exportaciones de productos primarios y como contrapartida, expandir el poder de compra de manufacturas en la misma perife -- ria"(6).

"A partir de 1918, la era del librecambio dejaba paso a una situación nueva en la que podemos apreciar ya los verdaderos comienzos de la economía internacional de nuestro tiempo. Una economía mundial en la que surge un nuevo sistema antagónico del capitalismo --el socialismo--, en la que los países coloniales empiezan a bullir por su emancipación y en la que también comienzan a plantearse, todavía en forma muy tímida, los problemas de los grandes desequilibrios entre niveles de desarrollo"(7).

Sin embargo, la estructura comercial internacional no presenta cambios radicales hasta, prácticamente, la década de 1930. Es recién --después de la Segunda Guerra Mundial que el cambio de orientación del desarrollo de los países desarrollados modifica sustancialmente la posición relativa de los principales subsistemas del comercio y de las transacciones económicas internacionales.

La expansión del intercambio de manufacturas entre los países desarrollados configura un nuevo sistema de división internacional del trabajo que sustituye, en su impacto dinámico sobre la economía internacional, el subsistema tradicional centro-periferia y aún al de intercambio de productos primarios entre los mismos países industriales. La nueva división internacional del trabajo opera al nivel de productos --dentro de las mismas ramas industriales, fundamentalmente dentro de las industrias dinámicas. No se trata de una especialización entre industrias sino dentro de cada industria al nivel de productos terminados, componentes y bienes de capital. "El desarrollo tecnológico juega un papel decisivo en este proceso porque como se sostiene en un informe de la OCDE, en las áreas donde se producen rápidas modificaciones tecnológicas o donde aparecen continuamente nuevas oportunidades comerciales, existen grandes posibilidades de especialización en el interior de cada sector: entre diferentes tipos de aviones, de artículos electrónicos, de productos farmacéuticos o material de transporte. De este modo, la especialización tecnológica sigue un curso distinto al de los patrones clásicos de especialización, por ejemplo, entre la lana y el vino o en-

tre la agricultura y la electrónica"(8).

Esa división internacional del trabajo se produce entre economías de estructuras económicas comparables, integradas y complejas, capaces de asimilar el progreso técnico en un ancho frente. Esto les permite, --asimismo, una gran flexibilidad de ajuste frente a los cambios de la composición de la demanda y las nuevas orientaciones tecnológicas porque se trata, en todo caso, de desplazar factores productivos dentro de ramas industriales ya existentes y no de establecer nuevas actividades. La rápida transformación de la estructura industrial de los países avanzados revela su capacidad de asimilación de los cambios en la tecnología y la demanda, incluyendo el rápido proceso de expansión del intercambio de manufacturas. "La capacidad expansiva del nuevo sistema de división internacional del trabajo no tiene precedentes históricos. El volumen de intercambio de manufacturas entre los países desarrollados ha crecido en las últimas décadas a tasas superiores al 10% anual. Es decir, a tasas que prácticamente triplican el ritmo de expansión del subsistema centro-periferia en su fase de auge, entre las últimas décadas del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial"(9).

La pérdida de importancia relativa del subsistema centro-periferia dentro de la economía mundial, provocó un efecto profundo en la inserción internacional de la periferia y en su proceso de desarrollo. La apertura de la economía periférica tendió a declinar a partir de la década de 1930. En ese entonces, el proceso obedeció primordialmente al impacto depresivo de la crisis mundial sobre el comercio internacional de productos primarios. Sin embargo, en el curso de esa década, la caída de las exportaciones de alimentos y materias primas formó parte de un proceso generalizado de contracción del comercio internacional. A partir de 1945, en el marco de la fuerte expansión de la economía internacional, se reinició la expansión de las exportaciones primarias desde esos países.

"El subsistema centro-periferia funcionó, entre las últimas décadas del siglo XIX y la primera guerra mundial, como correa de transmi---

sión entre el desarrollo de los países industriales y el crecimiento de las economías exportadoras de alimentos y de materias primas. En el caso de América Latina, las exportaciones, que a fines de la década de -- 1920 representaban alrededor de 25% del producto de la región, disminuyeron su participación a poco más del 10% en el curso de las décadas de 1950 y 1960, con una tendencia al repunte en los últimos años"(10).

La prolongación, después del fin de la segunda guerra mundial, de relaciones gestadas durante la dominación colonial en países de Asia, -- Africa y América Latina, el control foráneo de la producción y mercadeo de minerales, petróleo y la agricultura, permitió a los países industrializados apropiarse de parte sustancial del ingreso generado en el proceso productivo de la periferia. El mecanismo de apropiación estuvo fuertemente influido por la organización de la producción y los mercados internacionales a través del control de la tecnología.

Conviene aclarar que la dependencia de la periferia del abastecimiento, desde los centros industriales, de tecnología, maquinaria, equipos y otros bienes de alto contenido tecnológico, constituye un factor -- de redistribución de ingresos en su perjuicio y de subdesarrollo.

La independencia de las excolonias europeas desde el fin de la -- Segunda Guerra Mundial, la afirmación de las tendencias nacionalistas -- del Tercer Mundo y la creciente capacidad de la América Latina y de -- otras regiones y países en desarrollo de administrar sus recursos, acceder a la tecnología importada, informarse, controlar los mercados y la formación de los precios, trastocaron de raíz las relaciones tradicionales centro-periferia en la explotación y comercio de productos primarios y en otras áreas. Entre estas últimas, se destacan la transferencia de tecnología y la regulación de las inversiones extranjeras en el sector -- industrial y los servicios. Este proceso de afirmación nacionalista, de rescate del control de los recursos y de una mayor participación en la -- organización de los mercados y la formación de los precios, registró muchos avances y retrocesos y progresó en ciertas áreas y países más que -- en otras y otros.

## 1.2. Etapa de Sustitución de importaciones.

"Al igual que la mayoría de los países de América Latina, el proceso de desarrollo que da a la economía mexicana su carácter semi-industrializado es resultado de la reversibilidad del modelo primario exportador, o de crecimiento hacia afuera, que fue una respuesta a la crisis del sistema capitalista mundial de 1929-1932 y que condujo a la retracción a los mercados internacionales y obligó a los países exportadores de materias primas a buscar métodos para lograr la realización de la producción de sus propios límites geográficos"(11). "La instrumentación de este modelo se vió favorecida en México por la política Cardenista que, ante la necesidad de incorporar a la vida económica a diversos sectores marginados, coadyuvó a la ampliación del mercado interno y sentó las bases del proceso de industrialización que habría de definir los rumbos de la economía mexicana a partir de los años cuarenta. De esta forma, el actual esquema de desarrollo puso sus cimientos a fines de los años treinta, aunque la consolidación del proceso de sustitución de importaciones, el rompimiento con el modelo primario exportador y el inicio en firme de la industrialización sólo se dan después de la Segunda Guerra Mundial"(12).

En México, desde 1945 hasta la actualidad, el proceso de sustitución de importaciones o modelo de crecimiento hacia afuera, tiene dos períodos: el que se extiende hasta mediados de los años sesentas, conocido como período "fácil" de sustitución de importaciones, y el más reciente, que viene aparejado con la maduración del llamado modelo de desarrollo estabilizador, conocido como etapa "difícil" de sustitución de importaciones.

"Cuando México y los otros países de América Latina eligieron el modelo de sustitución de importaciones con el objeto de alcanzar un desarrollo interno propio y autosostenido, lo hicieron por eliminación y parcialmente por imitación. Lo primero, porque era la única opción apa

rente respecto al modelo de crecimiento hacia afuera. Por imitación - porque se pretendía que al copiar los patrones de industrialización de los países desarrollados se alcanzarían niveles de bienestar económicos y sociales similares. Por otro lado, se abrigaba la esperanza de que - el proceso de sustitución de importaciones quedara totalmente concluido a fines del decenio de los sesenta, época en que América Latina lograría mayor independencia financiera, un gran acercamiento a la autosuficiencia productiva en todos los sectores y suficiente capacidad para -- producir manufacturas e incluso otro tipo de bienes con mayor valor -- agregado, capaces de competir en los mercados internacionales"(13).

Al paso de los años se pudo comprobar que la dependencia respecto de los países industrializados sólo cambió de forma. En el período de crecimiento hacia afuera se requerían sus mercados para colocar la - producción; en el crecimiento hacia adentro se requería, sobre todo, de sus inversiones directas, su ciencia y tecnología y su capital financiero.

En aras de las bondades de la sustitución de importaciones, México y América Latina se abrieron al capital trasnacional y permitieron - la entrada virtualmente incondicional de empresas extranjeras que se encargarían de producir internamente los bienes que antes se importaban.

"Con respecto a la posición negociadora de México podría decirse con certeza que durante los veinte o veinticinco años que siguieron al fin de la segunda Guerra Mundial, México gozó de una relativamente más amplia libertad de acción internacional que la mayoría de los países -- en desarrollo. Esto se debió a que, a pesar de enfrentar en términos - generales problemas similares a los de sus vecinos del sur, México gozó de una posición económica más desahogada y de una sólida estabilidad política. Esta situación de mayor desahogo podría explicarse a la luz de los factores siguientes, que marcaron una clara diferencia respecto del común denominador de los países en desarrollo: i.- antigua y sólida estabilidad política; ii.- continua y autosostenida tasa de crecimiento

económico; iii.- fuertes alternativas de obtención de divisas extranjeras --además de la exportación de mercancías y la asistencia económica internacional-- significadas fundamentalmente por el turismo extranjero; iv.- autosuficiencia --definida en términos económicos-- en materia de alimentos básicos y petróleo; v.- baja tasa de inflación; vi.- amplia solvencia en los mercados financieros internacionales; vii.- --válvula de escape al desempleo y subempleo mediante la migración temporal o definitiva de trabajadores al exterior"(14).

Estos factores le permitieron a México enfrentar los problemas del esfuerzo hacia el desarrollo con mayor seguridad, con menos urgencia en cuanto a la escasez de recursos para su propio financiamiento, al tiempo que le aseguraba una más firme posición negociadora frente al exterior. Con el tiempo, sin embargo, estos factores diferenciales se han ido deteriorando.

### 1.3. Los niveles del desarrollo.

Antes de seguir adelante, conviene señalar algunas de las características que diferencian, dentro del sistema económico internacional, ciertos niveles de desarrollo a fin de ubicar aquellas que puedan corresponder a México dentro del contexto de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

"La existencia de diferentes niveles de desarrollo es una evidencia. Un país subdesarrollado, menos desarrollado, en vías de desarrollo o simplemente atrasado --que todos éstos son los términos que generalmente se aplican-- se caracteriza por una serie de rasgos que podemos agrupar en: población, estructura socio-económica, distribución de la renta y estructura social y dependencia y vulnerabilidades económicas"(15).

Generalmente, los países menos desarrollados tienen una población que crece rápidamente, con ritmos que oscilan entre el 2 y 3.5% -

anual acumulativo. Este fuerte crecimiento se debe a la persistencia de elevadas tasas de natalidad que van desde el 25 al 45 por 1000. En tanto que la natalidad se ha visto reducida a niveles de 10 a 20 por 1000, por la casi total erradicación de las epidemias y por la mejora relativa de otros aspectos de la sanidad pública, sobre todo en lo relativo a la mortalidad infantil. Esta característica generalmente se conoce como "la ruptura del equilibrio demográfico antiguo" o "la explosión demográfica", tiene gran trascendencia para el desarrollo, ya que buena parte del crecimiento económico la absorbe la propia expansión demográfica.

Población y estructura económica son aspectos interrelacionados de una misma realidad. La situación apreciada para la población tiene su origen en la estructura económica y viceversa. Generalmente, la economía de los países en vías de desarrollo se basan en el predominio de una agricultura de patrones tradicionales. Lo más frecuente es una fuerte concentración de la propiedad de la tierra, siendo "normal" que el 1 al 2% de los propietarios controlen más del 50% de la superficie productiva. También son usuales los vestigios del feudalismo y las técnicas de cultivo primitivas, con rendimientos bajos. "El atraso agrícola resulta particularmente grave si se tiene en cuenta que la agricultura forma, junto con los recursos mineros el núcleo de engarce activo más frecuentemente de los países de menos desarrollo con el comercio mundial; las consecuencias para sus ingresos por exportación -- llegan a ser dramáticas por las fluctuaciones en oferta y demanda y, en consecuencia, en los precios".(16)

El panorama de debilidad estructural en el sector agrario se ve "complementado" con un grado de industrialización generalmente bajo, y con un sector comercial hipertrofiado, atomizado, con un gran número de intermediarios y amplios márgenes de ganancia.

Todas las deficiencias mencionadas de la estructura económica se ven asentuadas por la falta de una verdadera integración económica

interna. Parte del mercado interior de los países de menos desarrollo permanecen al margen del circuito monetario debido al predominio de la economía rural de autoconsumo, y regiones enteras se sitúan a niveles de desarrollo muy inferior a los promedios nacionales, ya de por sí -- precarios.

En los países menos desarrollados la renta per capita no rebasa los mil dólares por año, frente a niveles que van hasta los 8 mil dólares en los países industrializados. Pero lo que es igualmente importante, la distribución regional y personal de la renta, es mucho más -- equilibrada. Un pequeño grupo absorbe más del 50% de la renta nacional.

"La dependencia y la vulnerabilidad económica son las características que revelan más claramente la situación de los países menos -- desarrollados. La debilidad de su estructura económica los convierte en exportadores de productos básicos agrícolas y minerales. Su oferta se concentra en poco más de una docena de productos: petróleo, cobre, café, estaño, bauxita, algodón, yute, frutas, cereales, carne, cacao, etc. son productos que son sometidos a fuertes fluctuaciones en los -- mercados mundiales. Estas fluctuaciones determinan variaciones muy im -- portantes en los ingresos en divisas de los países menos desarrollados, con efectos diversos sobre sus balanzas de pagos y su desarrollo. To -- do ello, unido a políticas económicas que de hecho estimulan la infla -- ción, es el origen de la inestabilidad del cambio exterior de sus mone -- das"(17).

Por último, para completar la identificación de los países me -- nos desarrollados, entre otras cosas, hay que señalar la dependencia -- tecnológica de estos países frente a los industrializados. En las con -- diciones económicas y sociales de aquellos, el desarrollo de la inves -- tigación es prácticamente nulo, o por lo menos muy poco efectivo, y de ahí que en lo relativo a progreso tecnológico se vean enteramente a re -- sueltas del exterior.

#### 1.4 Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México.

La migración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno que involucra dos sociedades y que tiene lugar en momentos concretos del de se nv olv im ie nto h is tó ri co de ambos. Es am pli am en te ac ep tado que el fenó meno se re laciona, en cuanto a los elementos de carácter interno se refiere, con la situación que guarda el empleo. El origen del problema se ve, desde cierta óptica, como consecuencia del escaso nivel de desarrollo alcanzado en algunas zonas del país.

"La fase contemporánea del desarrollo de México, fase que ya su ma al red edor de tres o cuatro decenios, ha visto consolidarse un intenso proceso de industrialización. La política de desarrollo seguida durante este proceso queda comprendida dentro de lo que se denomina genéricamente como política de industrialización vía sustitución de importaciones. Esta estrategia, sin embargo, parece haber entrado en crisis - en los años más recientes al hacerse patente ciertas consecuencias negativas del proceso. Son reconocidas ampliamente: la dependencia científica y tecnológica, el endeudamiento externo y el déficit de la balanza de pagos, la concentración del ingreso y una situación generalizada de desempleo y subempleo"(18). Estas consecuencias no se co nsi deran re sul tado espontáneo y casual de acontecimientos relativamente recientes y más o menos coyunturales, sino efectos lógicos de las condiciones y objetivos de la estrategia seguida, como se concluye del diagnóstico del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones seguido por - el país.

"La industrialización y el desarrollo se conciben como un proce so de asimilación del progreso tecnológico a nivel de los procesos productivos. Ahora bien, en el mundo subdesarrollado, la introducción del mismo fue condicionada por una estructura de demanda de importaciones - de bienes manufacturados ya que, como apunta Furtado refiriéndose a Amé rica Latina, la asimilación del progreso técnico se hizo inicialmente - a nivel de consumo"(19).

El crecimiento del sector industrial y aún el aumento de su participación en el producto no han sido, sin embargo, suficientes para transformar la totalidad de la estructura económica del país. Entre otros elementos que permiten entender lo anterior destacan: la desmedida polarización de la población en términos de ingreso, consumo, poder, etc. ya existentes al inicio del proceso y el hecho que durante el proceso los salarios se han mantenido bajos.

"En las economías periféricas como la mexicana, la tecnología del conjunto del sector moderno se mueve hacia procesos productivos que reducen el insumo de mano de obra con respecto al capital y al producto. Los efectos de esta situación se dejan sentir, por un lado, en que el avance del sector "moderno" libera mano de obra al destruir sectores o formas de producción "no modernas", y, los fenómenos de concentración y las posibilidades tecnológicas utilizadas, al concluir la composición y diversificación de la demanda, afectan también adversamente la absorción de mano de obra al provocar poco dinamismo en aquellos sectores o industrias con menores coeficientes capital-trabajo y mayor dinamismo en aquellos en que dichos coeficientes son mayores. La industrialización sustitutiva de importaciones ha dado lugar, así, a una difusión sesgada del progreso técnico, reflejada en una situación en que hay grandes diferencias de productividad y "modernidad" entre los sectores de la actividad económica, y al trasplante de modelos de consumo de las economías dominantes. El trasplante de dichos patrones de consumo también se puede considerar como reflejo de las actitudes y estilos de vida "modernos" que se dan concomitantemente en esta específica estrategia industrializadora. Traducida a términos sociológicos se convierte en una estrategia de desarrollo vía modernización"(20). Esta modernización se extiende a amplios sectores de la población dada una serie de elementos favorables a su difusión, entre éstos se encuentran: la orientación misma del patrón sociocultural general promovido por las instituciones, la operación de una especie de efecto-demostración que reproduce a niveles inferiores lo que acontece en los superiores y una serie de transformaciones de carácter sociodemográfico y socioeconómico que -

difunden o inducen actitudes y patrones "modernos".

Favorecidos o no por este proceso de industrialización sustitutiva, las transformaciones que han acompañado esta fase histórica de desarrollo periférico se refieren al acelerado proceso de urbanización experimentado desde alrededor de 1940, a avances sustantivos habidos en la elevación del nivel educativo y al fuerte desplazamiento de la estructura ocupacional fuera de las labores agrícolas.

"La rápida expansión industrial y la "modernización" del país se asocia a unos pocos centros urbanos de extraordinario crecimiento. Esta estrategia condujo así a la "marginalización" de una parte creciente de la población"(21). Las manifestaciones de esta marginalización son múltiples, la que aquí interesa destacar es la carencia de empleo productivo.

"Como introducción a la problemática específica del empleo y la emigración llama la atención el hecho de que al iniciarse la fase industrializadora en los años cuarenta, se había creado una escasez artificial de mano de obra, situación en la que el convenio de braceros con Estados Unidos y la concentración de la inversión industrial en las ciudades tuvieron algún efecto, si bien esta situación muy pronto desapareció dado el acelerado crecimiento de la población. Frente a él la estrategia de desarrollo, basada en una industrialización sustitutiva de importaciones no era suficientemente flexible para ajustarse a estos cambios"(22).

"Por su parte, el nivel de desempleo consignado en los censos es muy bajo: alrededor del 1% de la fuerza de trabajo, aproximadamente 100 000 personas, en 1960 y el 3.8%, casi 500 000 personas, en el de 1970. Este desempleo abierto no es, sin embargo, el fenómeno más representativo de la situación ocupacional; las características socioeconómicas del país apuntan hacia el fenómeno de la subutilización de la fuerza de trabajo como el fenómeno que mejor refleja la problemática del em

pleo en México"(23). "Con base, fundamentalmente, en un criterio relacionado con los ingresos percibidos por la población económicamente activa se estima que en 1970 el nivel de subempleo de la fuerza de trabajo fluctuaba entre el 37% y 45%, es decir, que había en el país de 4.9 a 5.8 millones de subempleados. En estas estimaciones pesa muy fuertemente el hecho de que el nivel de subempleo en el sector agrupecuario es muy elevado, calculando entre un 62% y un 68% de la fuerza de trabajo ocupada en el mismo. Conforme a otro criterio, relacionado con el tiempo de trabajo, las estimaciones del subempleo de la fuerza de trabajo, en 1970 varían de un 14.6%(24) a un 16.0%(25). El sector de la construcción y el agrupecuario son los sectores que presentan en este caso las tasas de subempleo más elevadas.

"Si se asocia el concepto de subempleo a las actividades tradicionales o marginales en la economía se estima que, tanto en 1965 como en 1970, casi un 60% de la fuerza de trabajo del país se encontraba subocupada, sobre todo en el sector agropecuario y en el comercio y servicios"(26). Aunque no comparables directamente, las diversas estimaciones del desempleo y subempleo ofrecen una idea de los órdenes de magnitud del fenómeno general de la subutilización de la fuerza de trabajo en el país.

"La industrialización sustitutiva de importaciones, incapaz de proporcionar empleo para satisfacer las necesidades "modernas" o incluso las más básicas, y modernización cultural, que se han unido en el patrón de desarrollo seguido por el país, se consideran las condiciones que enmarcan la migración de mexicanos a Estados Unidos"(27).

Las explicaciones más generalizadas y difundidas de la migración de mexicanos a Estados Unidos, en lo que a las condiciones de México se refiere, suelen asociar este fenómeno a las realidades y circunstancias del México rural y agrario, o bien a aquellos aspectos que hablan de un México tradicional, atrasado o no desarrollado. La argumentación que aquí se ofrece propone la alternativa que el éxodo actual de

mexicanos al país vecino se contempla ligado al proceso mismo -- de desarrollo del país.

"Por una parte, la situación en el agro se encuentra ligada a las repercusiones del proceso industrializador y modernizador. La liberación del peón de los lazos que lo retenían en las haciendas se inició con la revolución de 1910 y se continuó con las acciones de reparto -- agrario que siguieron y fueron definitivas durante el régimen Cardenista. Lo que emergió de las nuevas condiciones dió como resultado movilidad e incorporación de la mano de obra rural a un mercado nacional de fuerza de trabajo"(28). Sobre mercado y el efecto demostración de la modernización se consideran elementos que proletarizaron y marginaron -- hacia el subempleo a amplios segmentos de la población rural, situación que ha sido resumida en los siguientes términos:

"La estrategia de modernización que se implementó en México después de la Segunda Guerra Mundial desarraigó a una parte importante de la población del país y la separó de los medios tradicionales para satisfacer sus necesidades básicas, sin proporcionarle a la vez los mecanismos institucionales para garantizar cuando menos un mínimo de seguridad económica dentro del nuevo orden de cosas"(29).

Estas consideraciones permiten visualizar como manifestaciones diversas de un mismo fenómeno la más conocida corriente migratoria a -- Estados Unidos, la de la migración indocumentada y algunos de los principales movimientos de población interior del país, de origen rural. -- Sin que lo anterior implique ignorar los factores socio-demográficos --- y socio-culturales que inciden también en la determinación de la oferta potencial de fuerza de trabajo o en la determinación del comportamiento del individuo frente a la migración.

Lo tratado hasta este momento se ha concentrado en el nivel nacional contemplando el proceso del desarrollo de México. Sin embargo, los fenómenos de desarrollo y las políticas seguidas al interior del -- país se dan dentro del marco del sistema capitalista mundial. "El flu-

jo de fuerza de trabajo de la periferia hacia el centro discurre en el interior de marcos estructurales específicos y dentro de un sistema de flujos: bienes, capital, tecnología, cultura, etc..."(30). "Al hacer más explícito el papel de las relaciones internacionales se tienen que considerar las fuerzas externas ligadas a este movimiento. Por una -- parte, los factores de demanda de fuerza de trabajo de la economía de Estados Unidos. Por otra, la función sociopolítica que juega la inmigración de trabajadores en las economías desarrolladas del sistema. -- Al respecto se hace notar, suscintamente, que las diversas formas de inmigración a las economías industrializadas avanzadas no se consideran meros fenómenos coyunturales, sino elementos de carácter estructural - ligados con el estado de desenvolvimiento del propio sistema"(31).

La consideración anterior nos sitúa en una concepción más cercana a la realidad del fenómeno migratorio contemporáneo de fuerza de trabajo de los países pobres a los ricos, es decir, de los países subdesarrollados a los desarrollados, en la que elementos de carácter interno y externo se constituyen en un sistema global de interrelación - dentro del cual los primeros subutilizan y marginan a su fuerza de trabajo y los otros descubren en aquéllos un depósito de fuerza de trabajo disponible casi inagotable. El fenómeno migratorio es una realidad trasnacional y el enfoque completo para intentar explicarlo debe ser - global ya que dentro del mismo sistema internacional se trasnacionalizan ciertos factores y se desnacionalizan otros.

## CITAS DEL CAPITULO I

- 1.- Harnecker, Marta. Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico. Ed. Siglo XXI. México 1975. pp.26.
- 2.- Ferrer, Aldo. Economía Internacional Contemporánea. Textos Latinoamericanos. F.C.E. México 1976. pp. 9.
- 3.- Idem.
- 4.- Tammames, Ramón. Estructura Económica Internacional. Alianza Editorial. España 1980. pp. 30-31.
- 5.- P. Lamartine Yates. Forty Years of Foreign Trade. George Allen and Unwing Ltd. Londres. pp.43.
- 6.- Ferrer, Aldo. Obra citada pp. 44.
- 7.- Tammames, Ramón. Obra citada pp.34.
- 8.- OCDE. Conditions du Sucess de L'innovation Technologique. Paris 1971. Citado por Ferrer Aldo. Obra citada -- pp.48.
- 9.- Idem.
- 10.- Idem. pp. 50.
- 11.- Tavares, Ma. Concepción. El Proceso de Sustitución de Importaciones como Modelo de Desarrollo Reciente en América Latina. Boletín Económico de América Latina. No. 1 O.N.U. 1974.
- 12.- Citado por Roberto Gutiérrez R. en Cambios de Matiz en la Estrategia Económica de México: los años sesentas y ochentas. Comercio Exterior. Vol. 31 No. 8. México 1981. pp. 864-875. En este punto resulta conveniente citar -- los trabajos de Miguel S. Wionczek: "El crecimiento latinoamericano y las estrategias del comercio internacional en la posguerra". Lecturas No. 16 F.C.E. En este ensayo el autor recuerda para no ser deterministas: 1) que la sustitución de importaciones en América Latina tiene sus raíces desde fines del siglo XIX; 2) que el gran impulso de la industrialización de la región -- se dió durante la Primera Guerra Mundial; 3) que a partir de 1945 el crecimiento de la demanda mundial se ha ce comparativamente más lento, y 4) que la sustitución de importaciones no correspondía a un patrón cronológico en todos los países de la región.

- 13.- La tesis de que América Latina concluiría el proceso de sustitución de importaciones, en todas sus fases, a más tardar a fines de los años sesentas, se manejó por muchos años dentro de la CEPAL. Véase Raúl Prebisch. -- Transformación y Desarrollo. F.C.E. México 1971.
- 14.- Ojeda, Mario. Lecturas de Política Exterior. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México 1979. - pp. 217.
- 15.- Tammames, Ramón. Obra Citada pp. 50-51.
- 16.- Idem. pp. 51
- 17.- Idem. pp. 53
- 18.- Villarreal, René. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista. México. F.C.E. 1976; y, Kurt Uager. El Proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones: problemas y políticas. Sept. 1977. pp. 1083-1092.
- 19.- Furtado, Celso. La Economía Latinoamericana (formación histórica y problemas contemporáneos) México. Ed. Siglo XXI 1976 pp. 344.
- 20.- Alba, Francisco. Indocumentados: Mitos y Realidades. - Centro de Estudios Internacionales. Ed. El Colegio de México 1979. pp. 7.
- 21.- Idem. pp. 9.
- 22.- Hewitt de Alcántara, Cinthia. Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo mexicano entre 1940 y 1970. México. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. 1977. pp. 14.
- 23.- Alba, Francisco. Obra citada pp. 10.
- 24.- Urquidí L. Víctor. Empleo y Explosión Demográfica. --- Demografía y Economía. No. 2, 1974. pp. 141-153.
- 25.- Morelos, José B. La Situación del Empleo y Subempleo - en México. El Colegio de México. Mimeografiado.
- 26.- Trejo, Reyes Saúl. Industrialización y Empleo en México. F.C.E. 1973.
- 27.- Alba, Francisco. Obra citada pp. 12.
- 28.- Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectivas. México. E. Siglo XXI 1970. - -- pp. 166.
- 29.- Hewitt de Alcántara, Obra citada. pp. 24.
- 30.- Alba, Francisco. Obra citada pp. 17
- 31.- Portes, Alejandro. Labor Functions of Illegal Aliens.- Society. Octubre 1977. pp. 31-37.

## C A P I T U L O   I I

### LA INMIGRACION INDOCUMENTADA, RESTRICCIONES Y PROPUESTAS.

#### 2.1.- La inmigración indocumentada mexicana hacia Estados Unidos.

##### 2.1.1.- Orígenes y desarrollo.

"Desde la pérdida del territorio norte en 1848, los habitantes se vieron obligados a decidir entre regresar o convertirse en ciudadanos americanos. En el tratado Guadalupe-Hidalgo se estipuló que los mexicanos que habían quedado dentro del territorio perdido que quisieran conservar su nacionalidad, debían manifestarlo en el transcurso de un año. A raíz del desmembramiento, la población que se quedó en Estados Unidos sirvió de foco de atracción para otros nacionales"(1). "Esta región, comprendida por Texas, California, Nuevo México, Colorado y Arizona, es donde habitan más mexicanos; para 1900 la población de origen mexicano en el territorio perdido era el siguiente: Texas 71062; Arizona 14 172; California 8 096. y Nuevo México 6 649"(2). Según un informe de la oficina de censos de California dado a conocer a la opinión pública el 26 de Septiembre de 1982, la población hispanoamericana en Estados Unidos es de doce millones y la distribución es la siguiente: California 4.5 millones, Texas 3 millones, New York 1.4 millones, Florida - 858 000, Nuevo México 480 000, Arizona 441 000, Illinois 425 000; y Co-

lorado 339 000 hispanos, de tal forma que esta minoría se encamina a -- ser líder de las minorías en Estados Unidos.

Lo anterior confirma lo que señalaba en cuanto al establecimiento de mexicanos en los ahora estados fronterizos de la Unión Americana. Asimismo, se pueden señalar cuatro elementos que han determinado dicho establecimiento mayoritario en el suroeste americano: "la cercanía a México, la actividad anterior de los emigrantes en la agricultura, la necesidad norteamericana de mano de obra barata para actividades agrícolas y la presencia de rasgos humanos y culturales de origen hispánico en la parte que fue de México"(3).

Naturalmente, "para el aumento posterior 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; 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"(4).

"A principios del Siglo XX el porfiriato y la época revolucionaria siguieron provocando desempleo, insuficiente retribución del trabajo, abusos del caciquismo, la preferencia por extranjeros, extorsiones de los jefes militares, robos oficiales que se llamaban préstamos forzados, leva, etc... antes de la revolución, a medida que pasaba más tierra al control de un limitado número de hacendados, la escasez de tierras para el mexicano rural incrementaba el conflicto de clases. Para complicar este problema del monopolio de tierras, la población de México aumentó de 9 a 15 millones en 30 años, en gran parte como resultado de la radical baja de la mortalidad. Al mismo tiempo, el nivel de vida del peón mexicano, que trabajaba por menos de 20 centavos al día, llegó a ser peor que antes. Estos factores empujaron a los mexicanos, principalmente a aquellos de los estados centrales y del este de la frontera, a salir de su país y entrar en el sudoeste de los Estados Unidos. Para el tiempo en que se desató la revolución, México había construido 24 -- mil Kms. de vías férreas, trazadas casi exclusivamente para la exporta-

ción de minerales. Cinco ferrocarriles enlazaban las minas de Chihuahua, Sonora, Nuevo León, Zacatecas, Durango y San Luis Potosí con la frontera con Estados Unidos. Peones y mineros del norte de México habían suministrado la mayor parte de brazos para la construcción de estos ferrocarriles y cuando se terminaron, muchos obreros abandonaron México para hacer una nueva vida en Estados Unidos. En el sudoeste trabajaron para ferrocarriles y compañías mineras norteamericanas. Algunos de ellos volvieron más tarde a México... otros se habían visto envueltos en el movimiento laboral norteamericano que avanzaba con rapidez.."  
(5).

La demanda de brazos en el sudoeste americano se produjo a causa de diversos factores coincidentes que hubo en este período. El total del área agrícola en el Oeste se había triplicado y las tierras de riego habían pasado rápidamente de 2 500 a 60 000 hectáreas. A principios del Siglo XX la extensión dedicada a la remolacha o betabel en California y Colorado se incrementó; cinco años más tarde, la expansión de tierras de riego por la Reclamation Act de 1902, empezó a abrir gran parte del sudoeste al cultivo del algodón. Cuando se terminó la presa Roosevelt quedaron disponibles cientos de hectáreas antes baldías en Arizona. La presa Elephant Butte, sobre el río Grande en Nuevo México, tuvo impacto similar. Sin embargo, la producción de estas zonas no satisfacía las crecientes necesidades de algodón de la industria automovilística, ni las demandas de tiempo de guerra de las potencias aliadas para uniformes. Como resultado de esta continua demanda económica, en el centro y oeste de Texas el algodón comenzó a sustituir al ganado como base económica primaria y en Arizona y California araban tierras de pastos para aumentar la plantación de este cultivo. Esta coyuntura produjo la crítica necesidad de obreros del campo, la mayoría en las tierras de riego cercanas a la frontera y el enganche cada vez mayor de inmigrantes de México.

"Durante el período revolucionario, la emigración siguió aumentando y llegó a su máximo en 1920, hasta convertirse en una de las pro

ocupaciones más grandes de México y de los Estados Unidos; esto lo demuestra el hecho de que sea justamente en la tercera década del siglo cuando se habla del "problema mexicano" en los Estados Unidos como una resultante de la inmigración. En México sucedió lo mismo, la mayoría de las publicaciones sobre el éxodo de mexicanos a los Estados Unidos datan de esa época. Los artículos y editoriales de los principales periódicos criticaban a los Estados Unidos por maltratar a los mexicanos y a México por la falta de interés de su gobierno para resolver lo que se veía como un grave problema..."(6).

En 1920 y 1921, se presentó en Estados Unidos una aguda depresión económica de posguerra, dando por resultado despido de trabajadores. Este receso afectó especialmente a los inmigrantes porque fue la causa de un severo y duradero impacto en la agricultura del Oeste. La industria del algodón se vió generalmente afectada, el precio se desplomó de 38 a 18 centavos la libra, millares de mexicanos perdieron -- sus empleos y no pudieron cobrar sus salarios devengados; muchos se -- vieron obligados a aceptar ayuda caritativa.

Por 1923, la crisis y sus efectos iban aminorándose y la demanda de trabajadores aumentó cuando los métodos agrícolas experimentaban importantes cambios. El negocio agrícola, por lo tanto, empezó a pagar comisiones a los contratistas de trabajadores por el enganche de obreros agrícolas; los contratistas sirvieron de corredores entre los inmigrantes mexicanos y los empresarios agrícolas. Eran mexico-americanos cuya familiaridad con el lenguaje y las costumbres, así como con las necesidades de trabajadores que tenía el granjero, hacía para -- ellos posible conseguir obreros mexicanos para tareas eventuales. Cada contratista era generalmente dueño de cierto número de camiones y -- se comprometía con los granjeros a proporcionarles un número específico de trabajadores a razón de una cuota fija por cabeza, además, junta -- ba, transportaba, organizaba y supervisaba a los trabajadores inmigrantes. El contratista explota al inmigrante que engancha vendiéndole -- alimentos, bebidas, ropa y otras cosas necesarias a precios escandalo-

so; constantemente lo engañan en los salarios y los contratos.

La figura del contratista prevalece en los estados de Florida, Texas, Arizona y California, con todas aquellas características y otras que ha ido incorporando como el transporte de indocumentados y el contacto con éstos antes de cruzar la línea fronteriza; la renta de la vivienda, entre otros. Dichos contratistas se han convertido en uno de los explotadores más grandes que hay de indocumentados mexicanos como lo demuestran los casos de peonaje que se han seguido en contra de la familia Saldívar y Ayala en Florida.

Aunque los esfuerzos para restringir y reducir la inmigración mexicana continuaron durante toda la década de los veinte, los ferrocarriles del Oeste y el bloque agrícola del sudoeste continuaban insistiendo en el Congreso para poder retener esta fuente de trabajo barato.

"En Marzo de 1928, el gobernador de California creó un comité de averiguación y le dio instrucciones de estudiar a los mexicanos en California y los resultados de la continua inmigración. El informe decía que en el decenio de los 20's los mexicanos habían llegado a ser la fuerza principal de trabajadores agrícolas en California; mencionaba que sumaban decenas de miles. Como trabajadores eventuales, los obreros mexicanos soportaban las condiciones peores de vida, salarios bajos y desempleo crónico"(7).

"Es verdad que casi la totalidad de inmigrantes estuvieron contentos en sus trabajos en el suroeste, pero no debemos pasar por alto -- que sus condiciones de trabajo, comparándolas con los trabajadores norteamericanos, eran muy duras y su situación muy penosa..."(8).

"Los años de la depresión de los treinta fueron un período de perturbación en la historia americana --vientos de miedo y odio produjeron estragos. Florecieron el Ku Klux Klan y otros grupos "nativistas". Se explotó el temor a los forasteros. Se les dijo a los americanos que hordas de inmigrantes de todas partes del mundo, estaban llegando diaria

mente a sus fronteras para quitarles los empleos"(9). "El Congreso fue advertido de que la frontera Estados Unidos-México era como un cedazo - con miles de mexicanos fluyendo al sudoeste para quitar los empleos - - ("... todo lo que podemos ver en un momento como éste son líneas de pan y hombres de tez oscura... que tienen empleo que deberían tener los - - blancos ") (10).

"A consecuencia de la crisis económica de 1929, se llevó a cabo, en su oportunidad, la repatriación masiva de mexicanos (aproximadamente un millón), argumentándose desde esas fechas, que la existencia de una alta tasa de desempleo se originaba por la inmigración de trabajadores mexicanos que desplazaban a los ciudadanos norteamericanos. Este argumento aún sigue siendo sostenido por ciertos sectores económicos y por algunas autoridades norteamericanas"(11).

"El drama de la repatriación tiene dos características principales: inflama la pasión del público e impide el análisis racional. El envío por la fuerza de seres humanos de un país a otro por intimidación o fuerza y violencia podría ser un teatro al aire libre si el argumento no fuera tan parcial y la actuación no ocasionara víctimas..."(12).

Emory Bogardus testigo de la repatriación escribió: "Los mexicanos que se fueron de regreso incluyen: aquellos que voluntariamente - empacaron sus pertenencias y regresaron en coche o por tren, aquellos - que regresaron bajo coerción comedida y aquellos que fueron deportados." (13).

La campaña de repatriación duró tres años y demostró la capacidad del gobierno americano para efectuar deportaciones en masa de inmigrantes indocumentados mexicanos utilizando operaciones de corte militar.

"El programa de trabajadores migratorios temporales que dió lugar a la época de los "braceros" fue resultado de una serie de convenios entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, el primero de

ellos celebrado el 23 de Julio de 1942. El propósito del programa fue el de cubrir la escasez de mano de obra provocada por la intervención de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. La producción agrícola fue considerada como vital para el éxito de la contienda. Esto dió lugar a que la Oficina de Administración de Alimentos para la Guerra, -- del gobierno de los Estados Unidos interviniera en la búsqueda de una -- solución a la escasez de mano de obra para la agricultura. Esta dependencia, en colaboración con el Departamento de Trabajo y la oficina de Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, establecieron un programa de reclutamiento de trabajadores como una "medida de emergencia de guerra", a partir del cual se celebró un acuerdo entre -- los gobiernos de México y de los Estados Unidos".(14).

"La letra del convenio hablaba de garantías sobre la calidad -- de la transportación, de las casas habitación, de los salarios mínimos, de la atención médica y de la duración del trabajo. Sin embargo, estas garantías fueron muy rara vez cumplidas por los granjeros norteamericanos"(15).

"La Segunda Guerra Mundial terminó con la "medida de emergen-- cia de guerra" que había justificado el inicio del programa. Varias -- extensiones de esta medida se hicieron, el programa duró 22 años, finalizando el 31 de diciembre de 1964. El programa bracero abarcó un total de 4 646 199 trabajadores mexicanos de 1942 a 1964"(16).

De todos los trabajadores que había en el suroeste durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, los espaldas mojadas -- fueron indiscutiblemente los más atrozmente explotados. No solamente -- recibían salarios más bajos, aguantaban las peores condiciones de trabajo y vivían en los más miserables alojamientos, casi siempre sin instalaciones sanitarias, sino que también sufrían discriminación, engaños y fraudes por parte de mexicanos, mexico-norteamericanos y angloamericana-- nos.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, actuaron conjuntamente

dos nuevos factores para aumentar substancialmente el número de individuos que se trasladaban ilegalmente desde México al Sudoeste. En la década de los 40's, la expansión general de los cultivos de riego en el norte de México llevó gran número de trabajadores mexicanos a las ciudades fronterizas. Muchos de ellos, atraídos por los mayores salarios norteamericanos, cruzaban a Estados Unidos. Los patrones mexicanos, al reconocer que la atracción de los más altos salarios seguía agotando su reserva de brazos, contrataban muchos más hombres de los que necesitaban. Como resultado de esta contratación excesiva, la población de la mayoría de las ciudades fronterizas mexicanas pasó al doble entre 1940 y 1950. Al mismo tiempo, la agricultura de riego se extendía en el sudoeste de Estados Unidos. Hay también muchas pruebas de que la introducción de braceros bajo el programa formal en 1942 y su continuada aplicación en los 50's tendió también a estimular las entradas ilegales. Muchos braceros que regresaban describían con entusiasmo las oportunidades y los relativamente altos salarios que regían en Estados Unidos para otros mexicanos. Sin embargo, los trámites burocráticos obligaban a los ansiosos trabajadores mexicanos a elegir la fácil y expedita resolución de cruzar ilegalmente. El contrabando de espaldas mojadas, que anteriormente sólo había tenido importancia en Texas, se convirtió ahora en un activo y lucrativo negocio a lo largo de la frontera del Sudoeste... "Nadie sabe exactamente cuántos mexicanos entraron así en Estados Unidos, pero en el período de 9 años de 1947 a 1955 fueron aprehendidos y devueltos a México más de 4 300 000 inmigrantes ilegales"(17).

Las cuotas anuales para la contratación de braceros estimularon el volumen de la inmigración indocumentada hasta el punto en que las condiciones de recesión económica posterior a la terminación de la Guerra de Corea la convirtieron en un problema político que culminó con la segunda deportación masiva de mexicanos en 1953 y 1954 llamada "Operación Espalda Mojada" -también conocida como "Operación de la Fuerza Móvil Especial"- dirigida por el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos. Esta autoridad procuró reducir los márgenes

de reincidencia de los deportados rapándoles la cabeza antes de entregarlos del otro lado de la frontera. "La campaña contra los mexicanos ilegales fue acompañada de fuerte propaganda periodística.... había un consenso público general con relación a que los mexicanos ilegales representaban un serio problema social y económico"(18).

Hay quien sostiene que las cosas han cambiado sustancialmente de la época de los años treinta a nuestros días y tal vez haya razones para creerlo; sin embargo, el 2 de Septiembre de 1969, el juez Gerald S. Chagrin del condado de Santa Clara en California hacía generalizaciones sobre los mexicanos a partir de un caso bajo su jurisdicción, que dan una idea del grado en que los prejuicios contra el mexicano se manifiestan en las instituciones norteamericanas. El juez Chagrin dijo:

"Para la gente mexicana está perfectamente correcto salir y actuar como un animal, después de los 13 años... El condado tendrá que hacerse cargo de ti. Tú no significas nada bueno para nadie. Deberíamos mandarte fuera del país, mandarte de regreso a México. Tú deberías permanecer en la cárcel por el resto de tus días por hacer cosas de tu clase. Tu deberías de suicidarte. Eso es lo que pienso de la gente de tu clase...Ustedes son más bajos que los animales y no tienen derecho a vivir en una sociedad organizada... Son una gente miserable, despreciable, podrida. .. Quizá Hitler tenía razón. Los animales en nuestra sociedad deben ser probablemente destruidos porque no tienen derecho a vivir entre seres humanos, luego entonces, tú no perteneces a la sociedad de seres humanos. (tomando de las transcripciones de las actuaciones de la corte en copia certificada por Susan K. Strahm el 8 de septiembre de 1969) ". (19).

"Desempleo y desconfianza hacia el crecimiento de la minoría mexicana crean un ambiente propicio a la multiplicación de presiones..." (20).

La Prensa se refiere a los inmigrantes indocumentados en términos tales como:

"Una invasión de ilegales", "invasión silenciosa", "un caso de

crisis nacional", "Una carga de 13 000 millones de dólares para los contribuyentes", "El Estado amenazado por hordas extranjeras"(21), "invasión" y "Ola Café"(22).

Actualmente, el flujo de inmigrantes mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos se ha incrementado notablemente y parece, a un corto plazo, no tener solución. Dadas las características económicas de la recesión de los ochentas que padece Estados Unidos, se instrumentó la tercera deportación masiva llamada "Operación Trabajo".

Wayne Cornelius señaló la correlación entre crisis económica y rechazo a la presencia de mexicanos al escribir:

"Algo muy predecible ocurre en los Estados Unidos cada vez que la economía se encuentra en dificultades: el trabajador ilegal se redescubre. Políticos, periodistas, obreros organizados y otros grupos de interés, se apresuran a culparlo de todos los males posibles e imaginarios que afligen a la sociedad americana. Desde el desempleo hasta el crimen, desde el costo de los servicios sociales hasta la sobrepoblación o el déficit de la balanza de pagos".(23)

Aún cuando la inmigración indocumentada mexicana ha llevado, en su momento, a una situación crítica nuestras relaciones con el vecino del norte y cuyas consecuencias contribuyen a exacerbar la visión que se tiene del fenómeno mismo, se entiende aquí que la migración "es un fenómeno de relaciones sociales en el que operan tanto factores de expulsión como factores de atracción".(24)

### 2.1.2.- Características de la inmigración indocumentada mexicana.

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, han sido determinadas en función de métodos indirectos y de cálculos sin base científica.

El juego de los números empezó con las declaraciones del Procurador General William Saxbe en octubre de 1974. El señaló que "según las estimaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) el volumen de indocumentados (aparentemente de todas las nacionalidades) se encontraba entre 4 y 12 millones"(25). Al año siguiente, un grupo de asesores contratados por el SIN y encabezados por Lesko llegó a la discutible cifra de que "había éntre 4 226 000 y 11 millones de indocumentados en el país, con un promedio "probable" de 8 180 000. Entre éstos se contaban 5 222 000 mexicanos".(26) "Ese mismo año, el jefe del SIN, Leonard Chapman, declaró ante un comité de diputados norteamericanos que había entre 6 y 7 millones de indocumentados en el país y que esta cifra "se duplicará" en cinco años, la que también "podría duplicarse" otra vez, alcanzando un nivel entre 25 y 28 millones en el período 1985 - 1990".(17) "En Noviembre de 1976 la estimación presentada fue de 6 037 000 personas"(28) y en enero de 1977, al terminar el cuatrienio, el mismo Chapman reveló que "la estimación más reciente" era de "aproximadamente 6 millones" y que el incremento anual de este volumen era de medio a un millón de personas".(29) "Fuentes oficiales también fueron utilizadas en un artículo publicado en julio de 1977 indicando que el número de indocumentados alcanza un nivel de varios millones y que conservadoramente este número experimentaba un crecimiento anual de 550 000 personas".(30) Ninguna de estas cifras, salvo Lesko - "(las estimaciones Lesko son vistas por la mayoría de los expertos como excesivamente altas por varios millones y las premisas y metodología empleadas en dichos cálculos son científicamente indefinibles)" (31), fueron acompañadas por una explicación de cómo fueron generadas.

Según datos preliminares de la encuesta del Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo (CENIET) de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, llamada Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos (ENEFNEU) de Enero de 1980, "el número de mexicanos que en un momento dado se encuentran en ese país es aproximadamente de 2 millones".(32)

Los resultados del ENEFNEU (enero de 1980) en cuanto a edades y al sexo de los inmigrantes mexicanos nos dice que el contingente de emigrantes es eminentemente masculino, 5.9 hombres por cada mujer y — que se compone por personas en edades activas jóvenes (71.6% entre 15 y los 34 años de edad). Asi mismo, dicho estudio señala que 4.0 años de instrucción del flujo ausente\* es un número parecido al relativo a los mexicanos indocumentados devueltos por las autoridades norteamericanas y entrevistadas por CENIET en agosto de 1978, que fue de 3.9 — años de enseñanza cursados y aprobados.

Wayne A. Cornelius, al preguntarse quienes son los migrantes ilegales, se responde: "son predominantemente jóvenes (edad promedio ligeramente superior a los 27 años) hombres, pobremente educados (5 o menos años de escolaridad), sin ninguna calificación y de comunidades rurales empobrecidas".(33)

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% hombres y 55.3% mujeres".(34)

"La inmensa mayoría (sobre 70% en mi estudio) es soltera cuando emigra a Estados Unidos por primera vez..."(35).

El mismo estudio ENEFNEU argumenta que el fenómeno de la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos tiene una base geográfica muy definida: cuatro estados contribuyen con el 56% de los emigrantes, estos estados son: Guanajuato, Jalisco, Chihuahua y Zacatecas. Asimismo, si se le suman los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Durango y Baja California, producen el 79% de la emigración a Norteamérica.

---

(\*) El estudio se refiere con "flujo ausente" a las personas que se — encontraban fuera de sus pueblos en el momento de realizar el — estudio.

Jorge A. Bustamante por su parte cita que "existen cinco estados que invariablemente aparecen en las estadísticas compartiendo los porcentajes más altos de la emigración indocumentada total hacia Estados Unidos. Con pequeños cambios en el orden de importancia, estos estados son: Guanajuato, Chihuahua, Micoacán, Zacatecas y Jalisco.(36) Asimismo, señala que de los siete estados con el mayor porcentaje de emigrantes, - una tercera parte tenía empleo al momento de partir. Lo anterior, probablemente refleja que existen otros factores que afectan la decisión de emigrar que son distintas al desempleo. Por su parte Cornelius encontró que, "...de los ilegales entrevistados en mi estudio, el 77% señaló la necesidad de incrementar sus ingresos como la principal causa de emigración a Estados Unidos, mientras que sólo el 9% mencionó falta de trabajo en su comunidad de origen".(37) Los resultados preliminares del ENEFNEU dicen que el 3.1% de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos se encontraban en desempleo abierto antes de su salida a ese país. Por otro lado, revela que por cada 10 emigrantes que habitan localidades urbanas hay 36 emigrantes que provienen de localidades rurales, y agrega, la enorme importancia que aún guarda el sector primario como "expulsor" de trabajadores hacia Estados Unidos ya que contribuye con el 62%.

Por su parte Cornelius apunta que "la fuerte motivación económica de los ilegales mexicanos, los mejores salarios norteamericanos y la "brecha" entre los salarios mexicanos y norteamericanos son las razones principales del volumen de la migración indocumentada mexicana. Asimismo, dice que "todos los estudios muestran que las entidades norteamericanas preferidas por los migrantes mexicanos ilegales son, en el siguiente orden: California (sobre todo la región del sur del estado), el área de Chicago y el estado de Texas".(38) Lo anterior, se confirma con el estudio del ENEFNEU que cita que más de la mitad del flujo ausente de mano de obra se dirigía a California e identificaba a este Estado como el área de mayor atracción, después lo sigue Texas.

En cuanto al tiempo de estancia en los Estados Unidos de los inmigrantes indocumentados conviene citar a Cornelius: "un importante es-

tudio encontró que el 55% de los mexicanos ilegales detenidos había permanecido en Estados Unidos menos de un año y que la duración promedio de los mexicanos fue más reducida que la de los ilegales de otras nacionalidades (North 1976). Entre los ilegales incluidos en mi estudio, el 71% había permanecido en Estados Unidos por cuatro meses o menos durante su viaje inicial. El 54% había estado cuatro meses o menos durante su experiencia de trabajo en los Estados Unidos más reciente; y sólo el 11% había trabajado por más de un año antes de regresar a México... muchos, si no es que la mayoría, de aquellos mexicanos que ingresan ilegalmente a los Estados Unidos, nunca han considerado seriamente la posibilidad de emigrar permanentemente, la mayoría simplemente regresa a México cuando sus trabajos estacionales terminan".(39)

"La inmensa mayoría de mexicanos que ingresaron ilegalmente a los Estados Unidos en los últimos años han entrado "sin inspección" cruzando a nado la frontera entre México y Texas, el Río Grande (el 59% en mi estudio), brincando la cerca de alambre en California (27%), o atravesando a pie los desiertos de Nuevo México y Arizona (7%). Menos del 5% han "abusado de la visa", v.gr. aquellos que consiguen visa como turistas y permanecen más tiempo del debido trabajando en Estados Unidos. En su primer viaje a los Estados Unidos, el 36% de los inmigrantes ilegales entrevistados en mi estudio hicieron uso de los "coyotes" (contrabandistas profesionales de trabajadores extranjeros) para entrar; el 41% encontró necesario el contratar coyotes durante su viaje más reciente y la mayoría de ellos pagó entre 150 y 225 dólares por los servicios del coyote".(40)

Cabe señalar que actualmente el costo del coyote (pollero o patero se les llama en otros puertos fronterizos) depende del lugar de destino del interesado. Sin embargo, el promedio conocido en Texas para ser llevado de la frontera a Dallas, Houston o Forth Worth es de 350 dólares.

No hay una evidencia directa de un desplazamiento de norteamer-

icanos por trabajadores ilegales mexicanos, al menos en aquellos sectores del mercado de trabajo donde generalmente buscan empleo los mexicanos.. la mayoría de los empleos en cuestión son los menos deseables en el mercado de trabajo norteamericano: implican tareas físicamente penosas y sucias, salarios bajos, jornadas extensas, condiciones de trabajo generalmente pobres, baja seguridad laboral (a menudo debido al carácter temporal o estacional del trabajo y pocas oportunidades de mejora... "En el estudio de North (1976), el 58% de mexicanos ilegales estaban empleado en trabajos agrícolas no calificados o en ocupaciones domésticas como sirvientes, el 16% tenía trabajos de oficina calificados. Entre los ilegales entrevistados en mi estudio, el 69% se había empleado en trabajos agrícolas no-calificados durante su primer viaje a Estados Unidos, el 43% había tenido ese tipo de empleo en su viaje más reciente. De los restantes, sólo el 7% había tenido trabajos calificados dentro de la industria, la construcción o los servicios durante su estadía más reciente en ese país... la hipótesis del "desplazamiento de trabajos" es particularmente puesta en duda por el fracaso de dos programas diferentes llevados a cabo en Los Angeles y San Diego durante el período 1975-1976. Dichos programas fueron especialmente diseñados para cubrir trabajos abandonados por ilegales detenidos, con ciudadanos norteamericanos. Como Villalpando describe en su estudio (1977), el programa de Los Angeles consistía en un intento de la Agencia Estatal de Desarrollo de Recursos Humanos para llenar 2 154 empleos dejados vacantes por la aprehensión de extranjeros ilegales. Los esfuerzos de la agencia para reclutar ciudadanos residentes en el área de Los Angeles para cubrir vacantes, fallaron por las siguientes razones: 1.- La mayoría de los patrones pagaba menos del salario mínimo. 2.- El bajo nivel de las categorías de trabajo no atraía a residentes locales y 3.- Los solicitantes se desanimaron por la dificultad de algunos trabajos y los horarios exigidos por los patrones".(41)

Por su parte los resultados del ENEFNEU revelan que la baja calificación relativa de la mano de obra mexicana en Estados Unidos, mues-

tra, en principio, que los emigrantes nacionales no compiten en el vecino país por trabajos que requieren niveles altos de calificación profesional y que suelen ser bien remunerados. En este sentido, podríamos afirmar que no desplazan a los norteamericanos.

Resulta claro que México deriva algunos 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. Aunque los cálculos aportados por el ENEFNEU no han sido precisados, existen tres estimaciones de la cantidad de divisas ingresadas al país provenientes de los trabajadores en cuestión: a.- La estimación baja es de 157 millones de dólares. b.- La estimación media es de 278 millones de dólares y c.- La estimación alta de de 310 millones de dólares.

El estudio de Villalpando proporciona el primer análisis comparativo de la carga puesta por los trabajadores extranjeros indocumentados sobre servicios sociales pagados con impuestos en una área específica de los Estados Unidos. Estima que los servicios sociales (educación, cuidado de la salud, ayuda a familias con hijos dependientes, ayuda general, cupones de comida, servicios a los niños, servicios funerarios, etc.) utilizados por los extranjeros ilegales costaron aproximadamente 2 millones de dólares anuales; por otro lado, el estudio también calcula que los extranjeros ilegales contribuyeron aproximadamente con 48.8 millones de dólares anuales por concepto de impuestos sobre salarios obtenidos.

Finalmente, pueden distinguirse cuatro tipos de inmigración mexicana a Estados Unidos:

1.- Inmigrantes legales que han sido admitidos mediante el otorgamiento de una visa y se les conoce como residente legales.

2.- Transmigrantes llamados también "conmuters" o "tarjetas verdes". Se les autorizaba trabajar en Estados Unidos aunque tuvieran su residencia en México.

3.- Braceros o trabajadores admitidos durante la vigencia de los convenios de trabajadores temporales que se iniciaron en 1942.

4.- Inmigrantes no documentados llamados "espaldas mojadas", - "mojaditos" o "alambristas" que son los mexicanos que entran clandestinamente a los Estados Unidos.

## 2.2.- Restricciones y propuestas sobre la inmigración indocumentada.

### 2.2.1.- Restricciones a la inmigración mexicana.

"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 si hubo manifestaciones de rechazo hacia los nuevos inmigrantes que arribaron en las primeras décadas del siglo XIX".(42)

Para proteger la mano de obra local contra los embates de la inmigración europea la política migratoria americana de "puertas abiertas" -que se basaba en los conceptos de que Estados Unidos históricamente había sido el asilo de la Europa reprimida y en la teoría de los Estados Unidos como el "melting pot" en donde todas las nacionalidades se iban a transformar al molde norteamericano- cambió alrededor de 1880, - por los efectos de la revolución industrial. En la Unión Americana se pensó en proteger la mano de obra local. Los proyectos de ley de 1891, 1903 y 1907, iban aumentando paulatinamente las restricciones, no desde el punto de vista de la cantidad de inmigrantes, sino de su "calidad". "La política restrictiva culminó con la Ley de 1917, llamada Ley Burnett, que limitaba la entrada de acuerdo con las condiciones físicas, mentales, morales y educativas de los inmigrantes, exigiendo documentación al respecto. Fue la primera ley que afectó al mexicano que deseaba irse a -- los Estados Unidos".(43)

La etapa de 1875 a 1920 se le ha conocido como la etapa de los mínimos requisitos individuales ya que aparecieron medidas restrictivas a la inmigración basándose en características individuales de los inmigrantes, se excluyó a los enfermos, a los criminales y los considerados moral y políticamente inaceptables.

"En 1921, el control de inmigrantes se hizo cuantitativamente. Entraron en vigor leyes de cuotas para la inmigración europea, pues se temía una llegada en masa a causa de la guerra mundial. La ley de cuota de 1921, establecía que no debería aceptarse mayor número de inmigrantes de cada país que el 3% del total de inmigrantes que ese país hubiese enviado a los Estados Unidos el año de 1810, exceptuando a Canadá, México y las Antillas".(44)

En 1925, se pidió una nueva restricción de inmigrantes para combatir la falta de trabajo. Se presentaron tres iniciativas de ley que establecían una limitación en porcentajes e imponían varios requisitos, como saber inglés y poseer documentación que respaldara su estancia legal. Dichas iniciativas nunca se aprobaron. Al ver frustrados los intentos restrictivos y queriendo mantener una política de buena vecindad, el Departamento de Estado para reducir la inmigración, estableció visas y requisitos difíciles de llenar si se toma en cuenta la situación del emigrante. Se ideó también una combinación de las "Cláusulas de Carga Pública" con la Alien Contract Labour Act de 1929. Es decir, a quienes querían entrar a los Estados Unidos sin contrato de trabajo se les impedía, aduciendo que eran una posible carga pública. Esta era una manera de controlar la inmigración mexicana sin enfrentarse abiertamente al gobierno.

El clima restrictivo que privaba en los años veintes en materia de inmigración era muy claro. En 1924, se creó la Patrulla Fronteriza (Border Patrol conocida también como "La Migra") para prevenir la entrada ilegal de mexicanos a los Estados Unidos y, apoyándose en la ley de migración expedida en ese mismo año, se puso en marcha el proce

dimiento administrativo que aceleró la expulsión de inmigrantes indocumentados conocido como "voluntary departure" o "salida voluntaria".

El aumento a las restricciones y la crisis económica de 1929, culminó con la campaña de Repatriación Masiva del 29 y 1930, de la cual se ha hecho referencia.

Aunque no se considera una restricción el Programa "Bracero", vale decir que dicho acuerdo era ajustado por la Ley Pública 45 y 78 -- aprobadas por el Congreso Norteamericano (dicho acuerdo fue firmado por Estados Unidos y México en 1942 y terminó, en su primera fase, en 1947 y continuó a partir de Febrero de 1948 hasta Diciembre de 1964. El término "bracero" proviene de la palabra brazo).

"Las reformas hechas a la Ley de Inmigración y Naturalización 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".(45) Se introdujeron los topes para la inmigración del hemisferio occidental -- (120 mil y un máximo de 20 mil por país) en 1978, se hizo una nueva reforma a la Ley que consistió en otorgar hasta 290 mil visas de inmigrante por año. Los detalles complementarios de la evolución del sistema de preferencias se encuentran en el capítulo siguiente.

### 2.2.2.- Propuestas y Recomendaciones sobre la inmigración indocumentada.

De acuerdo con lo que hasta este momento se ha expuesto sobre la inmigración indocumentada mexicana hacia Estados Unidos a través de su desarrollo histórico y sus manifestaciones actuales, argumentar su pronta solución o aportar elementos que logren reducirla o, cuando menos, controlarla, ha sido propósito de ambos gobiernos y, lo que es -- más, de estudiosos e interesados en el fenómeno migratorio en cuestión. A continuación mencionaré algunos de los planes y recomendaciones más sobresalientes que han intentado aportar elementos con el fin de res--

ponder a los problemas que plantea la inmigración indocumentada.

#### A. El Plan Carter.

En su mensaje al Congreso, el 4 de agosto de 1977, el presidente Carter propuso cuatro medidas básicas:

- control de la frontera;
- sanciones a patrones;
- ajuste del status migratorio; y
- otorgar permisos especiales para trabajar por cinco años.

En su primer punto, propuso duplicar el personal de la Patrulla Fronteriza creando 2000 nuevas plazas y reorganizar sus recursos para una mayor efectividad, la sanción a patrones que contraten a extranjeros ilegales desde dos mil dólares por extranjero y la prohibición judicial a ese servicio laboral; en tercer término, el ajuste del status migratorio que permita la residencia permanente al inmigrante que demuestre haber permanecido continuamente por siete años y finalmente, otorgar permisos especiales para trabajar por cinco años improrrogables, estipulando que el interesado no podría recibir asistencia pública ni podría solicitar la residencia permanente o la ciudadanía.

#### B. Recomendaciones de la comisión selecta sobre políticas de inmigración y refugiados del Congreso de E.U.A.

Dichas recomendaciones son las siguientes:

I.- Conceder la amnistía a los extranjeros ilegales que hubieren entrado a los Estados Unidos antes del 1.º de enero de 1980, a fin de que éstos no sigan constituyendo una fuerza de trabajo sujeta a explotación.

II.- Permitir el ingreso de las esposas e hijos de los ciudadanos estadounidenses, sin imponerles cuotas restrictivas.

III.- Aumentar el número de visas para inmigrantes legales de 270 000 a 350 000 por año, así como permitir la entrada de 100 000 personas, durante cinco años para fomentar la reunificación familiar.

IV.- Reducir sustancialmente la inmigración ilegal mediante -- dos acciones básicas:

a. Convertir en delito la contratación de indocumentados imponiendo sanciones a patrones y,

b. Fortalecer el control fronterizo incrementando el personal, así como el número y la calidad del equipo de la Patrulla Fronteriza.

Cabe mencionar que estas recomendaciones se hicieron en la administración Reagan y son la base para la modificación que propuso en -- 1981 el presidente de la Unión Americana, agregando también la propues -- ta de los 50,000 trabajadores huéspedes por año.

C.- La proposición Simpson Mazzolli.

Propone en esencia una amnistía con dos modalidades: otorgar -- residencia permanente a aquellos que hayan entrado a Estados Unidos an -- tes del lo. de enero de 1977, y otorgar residencia temporal para los que entraron antes del lo. de enero de 1980.

Además, la creación de un programa especial de trabajadores -- temporales y la expedición de tarjetas de control de identidad. Por -- otro lado, sanciones económicas y/o prisión para empleadores de indocu -- mentados y, finalmente, la modificación de las cuotas prar ciertos paí -- ses.

"Hasta ahora, el gobierno mexicano no ha hecho esfuerzos visi -- bles para formular una política concisa respecto a la emigración de sus ciudadanos. La falta de formulación de una política parece obedecer a dos factores. Por un lado, la falta de representación de los intereses del emigrante indocumentado dentro del proceso político mexicano y por

el otro, la consideración de que la emigración a los Estados Unidos opera como una "válvula de escape" a las tensiones generadas por el desempleo, particularmente, en el campo".(46)

En el mensaje inicial de López-Portillo, señaló: "Queremos exportar bienes, no personas"; también ha hecho público que las nuevas concesiones comerciales están en primer lugar dentro de la agenda de negociaciones con el gobierno americano, sosteniendo que la mejor forma de reducir el flujo de emigrantes indocumentados es tomando medidas para ayudar a la economía mexicana, reduciendo así las presiones para emigrar sobre los mexicanos desprotegidos. En una entrevista para el New York Times - en 1977, admitió que la inmigración ilegal funciona como válvula de seguridad económica y política. Sostenía también que: "la solución está desde luego en casa... el problema fundamental es que no hemos tenido capacidad para generar empleo suficiente en el interior de la República. En cuanto a un convenio, ..difícilmente podría resolverse su situación mediante un convenio. Este tal vez lo único que haría sería en parte resolver el problema de legitimación de unos cuantos y dejar en peores condiciones a muchos.."(47)

Por su parte los interesados en el fenómeno migratorio indocumentado han hecho, desde un punto de vista científico, por lo menos dos proposiciones concretas. La primera del Dr. Jorge A. Bustamante, y la segunda, de Cornelius A. Wayne.

Bustamante propone en Programa de creación de empleo en México basándose en acciones conjuntas en ambos lados de la frontera; el establecimiento de unidades de producción agropecuaria, de productos semi-industrializados, y de maquiladoras intermedias, entre el centro y la zona ---fronteriza seleccionando sitios estratégicos entre las regiones de mayor migración. Tendría como objetivos: amortiguar la intensidad del flujo migratorio, aligerar la presión del flujo migratorio de retorno de desempleados de Estados Unidos a las ciudades fronterizas de México y, propiciar la integración de la economía fronteriza con la economía nacional.

La producción de tales plantas sería importada por el gobierno norteamericano garantizando un mercado por 5 años.

Por su parte Wayne A. Cornelius, hace recomendaciones para una política migratoria norteamericana: moratoria en los nuevos esfuerzos unilaterales de restricción de la inmigración ilegal; incrementar la cuota mexicana de inmigración, instituir un sistema de visas migratorias para trabajadores temporales (el tiempo de trabajo podría estar limitado a un total de seis meses anuales y el trabajador, para mantener válida su visa, tendría la obligación de abandonar el país por un mínimo de seis meses al año); declarar una amnistía para los extranjeros ilegales que se internaron a Estados Unidos antes de 1972; alentar y ayudar al gobierno mexicano en la reorientación de su política de desarrollo rural hacia una industrialización del agro basada en el trabajo intensivo y a pequeña escala otorgando una atención mucho mayor a programas para la creación directa de oportunidades de trabajo no agrícola, razonablemente bien pagados, para los residentes del agro; y, finalmente, los Estados Unidos deben alentar al gobierno mexicano para que decentralice sus programas de planificación familiar existentes y proporcionar ayuda financiera a través de las instituciones crediticias internacionales, para permitir la expansión del programa.

## CITAS DEL CAPITULO II

- 1.- Carreras, Mercedes. Los Mexicanos que Devolvió la Crisis de 1929-1932. Colección Archivo Diplomático Mexicano. S.R.E. México. 1974 pp. 25.
- 2.- Romo, Ma. y Urbina Ma. La Política Exterior de México y los Estados Unidos Frente al Problema de los Trabajadores Migratorios. UNAM. FCPS. Relaciones Internacionales. No. 20 Vol. VI. Ene-Mar . 1978 pp.19.
- 3.- Carreras, Mercedes. Obra citada. pp. 39.
- 4.- Romo, Ma. y Urbina Ma. Obra citada pp. 20-22.
- 5.- Matt S. Meier y Rivera, Feliciano. Los Chicanos. Ed. - Diana. México 1979. pp. 126-127.
- 6.- Carreras, Mercedes. Obra citada pp. 26. "...cuando se comenzó a hablar del problema mexicano se hizo propaganda del analfabetismo, de los bajos salarios y de la habitación miserable de los mexicanos lo cual, se decía, determinaba una propensión a la delincuencia. Se hizo tal fama al mexicano de criminal que, cuando no se encontraba al culpable de algún delito se procedía a la detención de todos los mexicanos que estaban sin trabajo y se les sujetaba a un juicio. Idem. pp.42.
- 7.- Matt S. Meier y Rivera F. Obra citada pp. 148.
- 8.- Carreras, Mercedes. Obra citada pp. 40.
- 9.- Fairchild, Henry P. Public Opinion on Immigration. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Marzo 1949. Vol. 262 pp. 165.

- 10.- Idem. pp. 165
- 11.- Marshal, Ray. Economic Factors Influencing the International Migration of Workers. Conferencia. Dilemas Contemporáneos de la Frontera Mexico-Americana.
- 12.- Guzmán, Ralph. Indocumentados: mitos y realidades. --- Obra citada. pp. 137-138.
- 13.- Bogardus S. Emory. The Mexican in the United States. - University of Southern California Press. Los Angeles - 1934 pp. 91
- 14.- Report of the Select Commission on Western Hemisphere Immigration. Washington, D.C. Imprenta de los Estados Unidos. 1968. pp. 92.
- 15.- Galarza, Ernesto. Merchants of Labor: The Mexican Bracero History. Santa Bárbara Ca. McNully and Laftin --- 1964. pp. 251.
- 16.- Bustamante, A. Jorge. Espaldas Mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano. Cuadernos del CES No. 9. Colegio de México. 1975 pp. 26
- 17.- Matt S. Meier y Rivera, F. Obra Citada pp. 225-226.
- 18.- Guzmán, Ralph. Obra citada pp. 151.
- 19.- Bustamante, Jorge. Obra citada. pp. 22.
- 20.- P. de Brody, Olga. Lecturas de Política Exterior. La - Política de Estados Unidos hacia México. El Colegio de México. 1979. pp. 252.
- 21.- Bustamante, Jorge. Indocumentados: mitos y realidades. Obra citada. pp. 23.
- 22.- Gándara, Arturo. Idem. pp. 168.
- 23.- Citado por P. de Brody, Olga. Obra citada pp. 251.
- 24.- Bustamante, Jorge. Espaldas Mojadas. Obra citada pp. 3.
- 25.- Saxbe, B. William. "Address before the Cameron Co. and Hidalgo Co. Bar Association." 30 de octubre de 1974. - pp. 2 citado por Manuel García y Diego en Indocumentados: mitos y realidades. Obra citada pp. 213.
- 26.- Lesko and Associates (1975) citado por Manuel García y Diego. Idem. pp. 213.

- 27.- Idem. pag. 214.
- 28.- Idem.
- 29.- Los Angeles Times. Enero 9 de 1977. pp. 3.
- 30.- Texas Business. Julio 1977. pp. 18.
- 31.- Wayne, Cornelius. Indocumentados: mitos y realidades.-  
Obra citada. pp. 70.
- 32.- Secretaría de Relaciones Exteriores. Memoria de Actividades  
de Protección de Mexicanos en el Extranjero. ---  
1980. pp. 1.
- 33.- Wayne, A. Cornelius. Obra citada. pp. 71.
- 34.- ENENFNEU (Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera  
Norte del País y a los Estados Unidos) Enero de ---  
1980. CENIET (Centro Nacional de Información y Estadística  
de la Sec. de Trabajo y Previsión Social).
- 35.- Wayne, A. Cornelius. Obra Citada. pp. 72.
- 36.- Bustamante, A. Jorge. Indocumentados: Mitos y Realidades.  
Obra citada. pp. 34.
- 37.- Wayne, A. Cornelius. Obra citada. pp. 73.
- 38.- Idem. pp. 78.
- 39.- Idem. pp. 79.
- 40.- Idem. pp. 76-77.
- 41.- Idem. pp. 81-83.
- 42.- Bustamante, A. Jorge. "The historical context of Undocumented  
Immigration to the United States. versión mi-  
miografiada. 1973 Col. de México.
- 43.- Carreras, Mercedes. Obra citada. pp. 32.
- 44.- G. Durón. Problemas Migratorios de México. Apuntamientos  
para su resolución. México. Talleres de la Cámara  
de Diputados, 1925 pp. 79.
- 45.- Stickland, Bárbara. Análisis de la Ley y los Procedimientos  
de Inmigración en los Estados Unidos de América. CENIET. Sec. del Trabajo y Prev. Social. pp. 24.
- 46.- Bustamante, Jorge. Obra citada pp. 205.
- 47.- López Portillo, José. Indocumentados. Cuaderno de Filos  
ofía Política. No. 44 Méx. 1976. pp. 5-12.

## C A P I T U L O   I I I

### LA INMIGRACION INDOCUMENTADA Y SUS ASPECTOS LEGALES.

Es evidente que los trabajadores migrantes, por el solo hecho de participar en la vida económica del país donde trabajan mediante contratos de trabajo regularmente establecidos, deben disfrutar de todos - los derechos y ventajas sociales propios del ejercicio de cualquier actividad profesional. Si bien teóricamente ocurre así en casi todos los países, en virtud de las leyes y de los acuerdos de reciprocidad, la -- realidad es que los migrantes se encuentran frecuentemente en una situa ción de desventaja.

En el artículo 11 del convenio 97 de 1949, de la Organización - Internacional del Trabajo (O.I.T.), el cual ha sido ratificada por 31 - Estados pero no por México, define la expresión "trabajador migrante" - como: "toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier per sona normalmente admitida como trabajador migrante".

Existen instrumentos internacionales que contienen y tratan so- bre los derechos que hay que reconocer a los trabajadores migrantes, incluso a los ilegales, en materia de igualdad de trato para ellos y sus familiares, de sus derechos adquiridos como trabajador, principalmente en materia de retribución, seguridad social, derechos sindicales y cul- turales, de libertades individuales y colectivas. Se refieren también

a la igualdad de posibilidades y la creación de los elementos necesarios para la adaptación de éstos a la sociedad del país receptor. Todo esto se verá más adelante.

La característica fundamental del fenómeno de la inmigración indocumentada mexicana a los Estados Unidos, es que se trata más que nada de una inmigración temporal, también llamada migración económica, ya que su causa principal es el deseo de mejorar la suerte de los que la integran. Esta conceptualización abarca no sólo a éstos sino en su más amplia acepción al desplazamiento de los familiares que los acompañan o que los siguen. Así, a través del desarrollo desigual de los distintos países que forman este planeta encontramos antecedentes del tema que nos ocupa: en Europa cuyas corrientes migratorias han convergido por ejemplo, de Italia a Francia, Suiza y Bélgica; de España, India, Irlanda y Europa Oriental hacia Gran Bretaña; en Checoslovaquia de búlgaros, Romanos e Italianos; en Alemania Occidental de Italia y Austria. En Africa el principal centro de emigración de mano de obra lo ha constituido Ghana con migrantes procedentes de Alto Volta, Costa de Marfil, Togo y Nigeria; el centro migratorio más atractivo lo constituye Sudáfrica. De los cuatro países tradicionalmente de emigración, es decir, India, Corea, Japón y China son, los dos primeros de donde han emigrado considerablemente a otros países asiáticos. En el medio oriente se registran migraciones desde Irán a Irak, Koweit y Katar, así como de Siria y Líbano hacia los mismos países principalmente Koweit. En Oceanía, las únicas que han tenido significación son las registradas entre Australia y Nueva Zelanda. En América Latina encontramos movimientos de Paraguay, Chile y Bolivia hacia Argentina; de Colombia a Venezuela, y de Centro y Sudamérica hacia México; la migración Española en 1955 - hacia Argentina, Venezuela y México; la emigración Portuguesa se ha dirigido señaladamente a Brasil.

En Estados Unidos a finales del Siglo XVIII, los descubrimientos científicos y las invenciones ofrecieron la posibilidad de iniciar

un cambio en el modo de producción, así la producción industrial adopta da requería de una disponibilidad satisfactoria de mano de obra en un número proporcional al nuevo potencial de producción masiva. La inmigración irlandesa de las décadas de los años treinta y cuarenta en el Siglo XIX, puede considerarse como la primera que influye en condiciones masivas al desarrollo incipiente de la industria y el transporte en los Estados Unidos, posteriormente fue sucedida por la inmigración alemana. A finales del Siglo XIX, el origen de la inmigración hacia la Unión Americana proviene de los países del Sur y el Este de Europa dicho movimiento se acentúa en virtud de las dos guerras mundiales. Lo mismo ocurre pero en menor escala con la inmigración asiática. Actualmente, las principales corrientes migratorias hacia nuestro vecino del norte provienen de: México, Canadá, El Caribe, Centroamérica y Sudamérica.

Como es evidente, los movimientos masivos de trabajadores se han manifestado y lo siguen haciendo en todos los continentes y de alguna manera u otra las consecuencias económicas y sociales a largo plazo, para el que envía y para el receptor, seguirán jugando un papel muy importante en las relaciones de ambos, más aún cuando se da entre países vecinos como es el caso de México y Estados Unidos. De tal forma que si bien es un fenómeno estructural y por su naturaleza difícil de medir y mucho más de controlar, sí es de importancia relevante que los elementos regulatorios evolucionen en la medida y prontitud en que los intereses mostrados por los actores se vean afectados y doblemente cuando este fenómeno no obedece a un asunto aislado y único de dos naciones, sino que involucra una serie de circunstancias y participantes en escenarios distintos, que en su forma son diferentes pero en su fondo coinciden ya que el elemento común es el mismo hombre. Sin embargo, lo que parece estar en juego es su condición jurídica, es decir, la determinación de los derechos y obligaciones que gozaría y cumpliría en un territorio que no es considerado como suyo; territorio y sociedad que lo juzgarán como extranjero.

Por otro lado, el derecho común internacional lo hace acreedor del mínimo de derechos que los Estados deben reconocerle en su calidad de extranjero que bien puede entenderse como un trato igualitario con sus nacionales; al respecto Carlos Arellano (1) cita a Hans Kelsen diciendo: "en lo que se refiere a los derechos, cada Estado está obligado por el Derecho Internacional General a otorgar a los extranjeros, por lo menos, la igualdad ante la ley con sus nacionales en cuanto a la seguridad de las personas y la propiedad. Sin embargo, esto no significa que el Derecho del Estado deba conferir a los extranjeros los mismos derechos que a sus nacionales. Los extranjeros pueden estar excluidos de los derechos políticos, de ciertas profesiones... No obstante, la situación jurídica que se otorgue a los extranjeros no deben estar por debajo de un nivel mínimo de civilización, sin que constituya una excusa el hecho de que la situación jurídica otorgada a los ciudadanos por el derecho nacional no corresponde a este nivel.." En el sentir de los pueblos civilizados, los derechos que demandan de esta idea pueden reducirse a cinco grupos:

- 1.- Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2.- Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
- 3.- Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
- 4.- Han de quedar abiertos a los extranjeros los procedimientos judiciales.
- 5.- Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que -- amenacen su vida, libertad, propiedad y honor".(2)

Ha habido tentativas de mayor o menor envergadura tendientes a especificar con nitidez los derechos de los extranjeros. Al respecto, tenemos en primer término la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos reunida en Washington de finales de 1889 a 1890, en la -

que se recomendó a los gobiernos de los países representados la adopción de una resolución sobre los derechos de los extranjeros (la delegación norteamericana votó en contra de la resolución). La Segunda Conferencia Panamericana, reunida en México en 1901-1902, señaló la igualdad entre nacionales y extranjeros y la denegación de justicia o demora anormal o violación evidente de los principios del Derecho Internacional para la interposición diplomática en su favor. El Código Bustamante corrobora la tendencia a igualar a los extranjeros con los nacionales. En la Séptima Conferencia Interamericana celebrada en Montevideo, Uruguay en 1933, se aprobó una convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en cuyo artículo 9 se estableció que: Los nacionales y extranjeros deben recibir la misma protección de la ley y de las autoridades nacionales y los extranjeros no pueden reclamar derechos distintos, o más amplios que los de los nacionales. (Esta convención fue firmada por Estados Unidos).

Así, la migración de trabajadores al igual que el comercio, --valga la comparación, son elementos mutuamente compensatorios. Por --tal razón, se justifica un marco normativo propio de la comunidad in--ternacional en la que vivimos y en forma específica de los países di--rectamente involucrados. En este capítulo abordaré los diferentes me--canismos legales que lo enmarcan a nivel multilateral los derechos hu--manos, la declaración universal y la americana. Convenios, resolucio--nes y recomendaciones de organismos internacionales sobre trabajadores migratorios. Convenios y tratados sobre relaciones diplomáticas, con--sulares y condición de extranjeros que apoyan y justifican la acepta--ción de las actividades consulares entendidas como la protección de --los nacionales y de sus intereses. En lo bilateral, la convención con--sular ya que en éste se delimitan los alcances de las acciones de Pro--tección Consular en el país escenario de los inmigrantes indocuenta--dos mexicanos. En la segunda parte de este capítulo trato, con el fin de tener claramente especificadas las principales disposiciones lega--les emitidas por los Estados Unidos relativas a las oportunidades, llá--meseles derechos que tienen los futuros inmigrantes en el contexto de

los trabajadores migratorios, asimismo el cuadro jurídico mexicano en el que se destila el Servicio Exterior, su ley orgánica y su reglamento, su estructura y canales ejecutivos en materia de Protección.

### 3.1. Regulaciones Internacionales.

#### 3.1.1. Los Derechos Humanos: declaración universal y americana.

Se ha juzgado que la respetabilidad de la esfera jurídica del individuo en el ámbito de la comunidad internacional, podría rendir mejores dividendos mediante el establecimiento de documentos internacionales que alcancen el mayor número de países y en los que se plasmen los derechos comunes a nacionales y extranjeros.

El Instituto de Derecho Internacional expidió el 12 de Octubre de 1929, en Nueva York, una declaración en la que se sostuvo: "Es deber de todo Estado reconocer a todo individuo el derecho igual a la vida, a la libertad y a la propiedad y conceder a todos en su territorio, plena y completa protección de esos derechos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, idioma o religión".(3)

Los delegados de 50 Estados reunidos en San Francisco del 25 de Abril al 26 de Junio de 1945, trabajaron en la redacción de la Carta de las Naciones Unidas que es el documento constitutivo de la O.N.U. -- En el Preámbulo de este trascendental documento, donde se expresan los ideales y objetivos de los pueblos que intervinieron en la formación de las Naciones Unidas se establece el objetivo expreso: "Reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres, de las naciones grandes y pequeñas".(4)

El propósito aludido engendró el compromiso de que los países miembros tomaran medidas conjuntas y separadas para hacer efectiva tal finalidad. El mismo año de 1945, cuando se redactó la Carta de San - -

Francisco, hubo proposiciones para formular una convención internacional de derechos humanos. A ese efecto, se creó la Comisión de Derechos Humanos que tendría como tarea preparar la declaración respectiva. Esta Comisión preparó el primer proyecto de declaración en 1947 y 1948. El texto final de la Declaración Universal de Derechos Humanos se aprobó el 10 de Diciembre de 1948. A continuación expongo algunos de los artículos - que tienen relación directa con la materia en cuestión relativa a los derechos y libertades que se reconocen como inalienables del género humano:

#### Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

#### Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

#### Artículo 3.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

#### Artículo 4.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

#### Artículo 5.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

#### Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas sus partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

#### Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

#### Artículo 9.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

#### Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones..

#### Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la Protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

#### Artículo 13.

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país.

#### Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

#### Artículo 23.

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de -

su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

#### Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

#### Artículo 25.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derechos a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos no es todavía una norma jurídica internacional, es una relación de principios generales con una gran autoridad moral orientadora de futuras normas internacionales. No se le redactó mas que como una Declaración y no como un tratado internacional, por ello no requiere ni la firma ni la ratificación por parte de los Estados que la aprobaron en su texto final. En consecuencia, no contiene una norma jurídica internacional o interna, a menos que se diga que esta Declaración contiene principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

Con la intención de dotar de mayor fuerza legal a esta Declara-

ción Universal de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos ha trabajado en la elaboración de dos pactos:

a. Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Convención internacional adherida a los Pactos de los Derechos del Hombre, elaborada por la Comisión de los Derechos del Hombre en las Naciones Unidas en 1949-1954, por la III Comisión de la Asamblea General la cual aprobó la Resolución 2200/XXI el 16 de Diciembre de 1966 el texto definitivo, entrando en vigor en 1976.

Confirma el derecho a la vida, prohíbe la esclavitud y la práctica de torturas, la instigación a la guerra, la propagación del odio racista y religioso. Protege contra el arresto arbitrario, garantiza la libertad de conciencia y de creencia, así como la libertad de convicción política y de palabra, defiende la familia y el derecho a las minorías.

b. Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Aprobado por unanimidad el 16 de Diciembre de 1966 con la resolución 220/XXI de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este Pacto junto con el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos dan forma jurídica obligatoria a las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en muchos casos amplían esas disposiciones. El Pacto entró en vigor en 1976.

Estos dos Pactos no han sido ratificados por los Estados Unidos.

Así, podemos asegurar que la conquista universal de los derechos del hombre está planificada en tres etapas:

1.- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre;

- 2.- La elevación de estos Derechos Humanos a la categoría de — normas jurídicas; y
- 3.- La efectividad de estos derechos a través de órganos de control internacionales.

En pro de la segunda etapa se han celebrado tratados y declaraciones regionales, multilaterales y bilaterales como la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, aprobada en Roma por el Consejo de Europa la cual, estableció dos órganos — con facultades para conocer de los casos de conculcación a los derechos protegidos por la Convención; uno es la Comisión y el otro, la Corte — Europea de Derechos Humanos. En Europa ya se ha llegado en esta experiencia a la tercera etapa en la que se consigue la efectividad de los derechos humanos a través de instituciones internacionales. En la América Latina, por las experiencias en las que los países débiles han sido víctimas de la interposición diplomática exagerada, y aún de intervención militar, so-prettexto de protección de derechos a extranjeros, — está aún lejana la tercera etapa, máxime si tomamos en cuenta que los — países de América Latina son defensores del postulado de la No Interven ción.

Lo anterior no quiere decir que en América no se haya pugnado — en pro de los derechos del hombre. En efecto, la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre se adoptó en la Conferencia — de Bogotá de 1948 y fue la primera declaración internacional de los derechos humanos, habiéndose anticipado en pocos meses a la Declaración — de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Declaración comprende 28 derechos y 10 deberes, los principales son: derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona, igualdad ante — la ley, libertad religiosa y de culto, de investigación, opinión, expresión y difusión, protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar, derechos a la constitución y la protección de la familia, la maternidad y la infancia; de residencia y tránsito, inviolabilidad del domicilio, correspondencia; preservación de la salud y el —

bienestar, derecho a la educación, a los beneficios de la cultura; al trabajo y a una justa retribución, al descanso y a su aprovechamiento, a la seguridad social; reconocimiento de la personalidad jurídica y -- de los derechos civiles; derecho de justicia, de nacionalidad, de sufragio y de participación en el gobierno; de petición, de protección -- contra las detenciones arbitrarias, de proceso regular de asilo.

La vertiginosa trayectoria de los derechos del hombre sin tendencias nacionalistas y con un espíritu universalista indiscutible llevará alguna vez a plasmar el mínimo de derechos que corresponden a los extranjeros en un documento que contenga auténticas normas jurídicas -- de validez general para todos los Estados o por lo menos, para el mayor número de ellos.

3.1.2.- Convenios, Resoluciones y Recomendaciones de Organismos Internacionales sobre trabajadores migratorios.

3.1.2.1.- La Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.

El 25 de Abril de 1945, se reunió en San Francisco, California, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, el resultado fue la firma de la Carta de las Naciones Unidas que entró en vigor el 24 de Octubre del mismo año y en cuyo preámbulo se puede -- leer lo siguiente:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar... a reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad".

Más adelante en el Capítulo IX sobre Cooperación Internacional, Económica y Social se lee en el artículo 55: "Con el propósito de -- crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias 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 otros problemas conexos y la cooperación -- internacional en el orden cultural y educativo y

c.- El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, -- sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades.

En el artículo 7 del Capítulo III se establece como órganos --- principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social (ECOSOC), un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

El artículo 13.1.- de la Carta de las Naciones Unidas dice: -- "La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los siguientes fines: b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales -- de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...."

Para facilitar su trabajo se facultó a la Asamblea General para crear tantas comisiones como piense que son necesarias. Entre las Comisiones Principales se encuentra, entre otras, la Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales.

A la Asamblea General se atribuye la responsabilidad por el desempeño de esas funciones de la Organización aunque gran parte de ellas las realiza a través del Consejo Económico y Social ECOSOC, el cual a pesar de ser un órgano principal de las Naciones Unidas, queda subordinado a la Asamblea General en virtud de lo establecido en el artículo 60 de la Carta. Insistiendo en que su finalidad principal es la de asegurar que las relaciones entre las naciones sean "facílicas y amistosas" y "basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos", se considera necesaria la consecución de ciertas condiciones previas que faciliten aquella finalidad principal. La creación de tales condiciones exige que la Organización promueva en resumen: el desarrollo económico y social, la solución de los problemas económicos de carácter internacional, la cooperación internacional en el terreno de la cultura y la educación y los derechos humanos.

Entre las funciones del ECOSOC se señalan las de hacer o iniciar estudios e informes o recomendaciones y formular proyectos de convenciones o convocar conferencias internacionales en las materias objeto de su competencia, como lo son:

- Asuntos de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario.
- Hacer recomendaciones con el fin de promover el respeto y la efectividad de los derechos humanos.

Así en el seno de las Naciones Unidas se han aprobado varias resoluciones y recomendaciones con el objeto de regular la protección de los trabajadores migratorios. Entre las más importantes se encuentran las siguientes:

I.- Resolución 1706 (LIII). ECOSOC, Julio de 1972. Encargó a la Comisión de Derechos Humanos que examinara la cuestión de la explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino.

II.- Resolución 2920 (XXVII).- La Asamblea General aprobó la resolución, sobre el tema citado en el inciso I, recordando las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

III.- En la resolución 1749 de ECOSOC, marzo de 1973, se reconoce que el incremento de la emigración de trabajadores, causa problemas tanto a los países de inmigración como a los de emigración. La resolución afirma la necesidad de considerar la situación de los trabajadores migrantes teniendo en cuenta todos los aspectos interdependientes y su relación con los factores generales, entre ellos los económicos, políticos, sociales y culturales.

El ECOSOC encargó el estudio "el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias" al Secretario General, que se ocuparía de los problemas de bienestar que experimentan los trabajadores migratorios, - los programas y medidas sociales desarrolladas en su favor y la necesidad de una protección social más eficaz.

IV.- En Noviembre de 1974, la Asamblea General aprobó la Resolución 3224 (XXIX) donde se menciona que es necesario un trato igualitario idéntico al proporcionado a los nacionales, en lo que respecta al goce de los derechos humanos y normas de legislación laboral, para trabajadores migratorios que ingresan legalmente al país receptor y establecer convenios bilaterales para frenar el tráfico ilícito de mano de obra extranjera.

V.- En la Asamblea General, México presentó un proyecto de resolución sobre el particular, el 9 de Noviembre de 1975 se adoptó la Resolución 3449 (XXX) sobre las medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios. - Lo importante de esta resolución es que se utiliza el término Trabajadores que se internan ilegalmente a otro país, también se insta a los gobiernos a que concedan toda clase de facilidades a los agentes diplomá-

ticos y consulares para que los protejan eficazmente.

VI.- Resolución 1989 adoptada en el período de sesiones LX del ECOSOC en 1976. Se exhorta a los Estados a que pongan fin a todas las medidas discriminatorias contra los trabajadores migrantes, mediante un trato igual en los derechos humanos y en la aplicación de la legislación laboral.

VII.- En 1977, el ECOSOC en su LXII período de sesiones adoptó la Resolución 2083: "Medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios".

VIII.- El ECOSOC en 1978 durante su XXXIV período de sesiones decidió en su Resolución 21 B, establecer un grupo de trabajo abierto a la participación de todos los países para dar cumplimiento a la Resolución 2083 LXII del ECOSOC.

IX.- Durante el XXXIII período de sesiones de la Asamblea General, el Canciller de México se refirió en el contexto de los derechos humanos, al problema de los trabajadores migratorios, señalando la necesidad de elaborar un código en que los derechos de los trabajadores migratorios puedan identificarse.

Declaración y Programa de Acción aprobado en la Conferencia -- Mundial para combatir el racismo y la discriminación racial, celebrado en Ginebra en 1978.

### 3.1.2.2.- La Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.

Fue creada en 1919, como institución autónoma asociada con la S.D.N. El 14 de Diciembre de 1946, pasó a ser organismo especializado de las Naciones Unidas. Su propósito es promover la adopción de medidas destinadas a mejorar las condiciones de los trabajadores, destacan

dolas en sus principios o objetivos:

- 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.

Ofrece la característica interesante de que en sus órganos representativos (La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración) hay una triple representación: 50% de los gobiernos, -- 25% de los obreros y de los patronos el 25%.

Su constitución ha sido 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: 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 la libertad sindical, el reconocimiento del principio del salario igual por un trabajador de igual valor.

Desde la creación de la O.I.T. hasta 1977, se han adoptado varios convenios y recomendaciones sobre trabajadores migrantes.

#### 3.1.2.2.1.- Convenios.

I.- Convenio 66, (1939).- Contiene disposiciones que reglamentan diferentes fases de los movimientos migratorios. Trato igual a nacionales que a los extranjeros en lo que se refiere a condiciones de --

trabajo, remuneración, derecho de afiliación a las organizaciones sindicales. (Ningún país lo ratificó y fue revisado en el convenio 97).

II.- Convenio 97, (revisado en 1949) relativo a los trabajadores migrantes:

Artículo 1.- Todo miembro de la O.I.T.... se obliga a poner a disposición de la Oficina Internacional del Trabajo.....:

a.- Información sobre política y legislación nacionales referentes a la emigración y a la inmigración.

b.- Información sobre disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida.

c.- Información sobre los acuerdos generales y los arreglos específicos en estas materias..."

Artículo 6.

4.- Todo miembro.... se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentran legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes:

a.- La remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones del trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores.

b.- La seguridad social es decir, las disposiciones legales relativas a los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, al desempleo y a las obligaciones fa

miliares, así como a cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de seguridad social..."

#### Artículo 10.

Quando el número de migrantes que van del territorio de un -- miembro al territorio de otro, las autoridades competentes de los territorios en cuestión deberán, siempre que ello fuere necesario o conveniente, celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común que puedan plantearse.

III.- Convenio 117 (1962). Se dispone en un rubro especial para trabajadores migrantes, que deberá garantizarse la igualdad de trato sin condición de residencia. (México no ha ratificado este convenio).

IV.- Convenio 143 (1975). Sobre las Migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes.

#### Artículo 2.

1.- Todo miembro para el cual se halle en vigor el presente -- Convenio deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si -- existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se ven sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su -- permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o -- la legislación nacional .

#### Artículo 3.

Todo miembro deberá adoptar todas las medidas necesarias y con

venientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en la colaboración con otros miembros:

a.- Para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes.

b.- Contra los organizadores de movimientos de ilegales o -- clandestinos de migrantes con fines de empleo, que procedan de su territorio, se dirijan a él o transiten por el mismo y contra los que emplean a trabajadores que hayan inmigrado en condiciones ilegales..."

#### Artículo 5.

Las medidas previstas en los artículos 3 y 4 deben tener especialmente por objeto que los traficantes de mano de obra puedan ser objeto de una acción de justicia sea cual fuere el país que sirve de base de sus operaciones.

#### Artículo 6.

1.- Deberán adoptarse disposiciones en la legislación nacional para llegar a investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como para la definición y aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión para el empleo ilegal de trabajadores migrantes, para la organización de migraciones con fines de empleo que se definen como abusivas.."

#### Artículo 8.

1.- A condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, la cual no deberá entrañar por sí misma el retiro de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo.

2.- Deberá, en consecuencia, beneficiarse de un trato igual al de los nacionales, especialmente en lo que se refiere a las garan--

tías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo, - obras para absorber el desempleo y readaptación.

#### Artículo 9.

4.- Nada en el presente Convenio impedirá a los miembros la concesión, a las personas que residan o trabajen de manera ilegal en el país, del derecho a permanecer en él y ser legalmente empleados.

#### 3.1.2.2.2.- Recomendaciones.

I.- Recomendación 61 (1939). Es un complemento a lo establecido en el Convenio 66 del mismo año, señalado en páginas anteriores.

II.- Recomendación 62. La celebración de acuerdos bilaterales y plurilaterales de aquellos miembros donde los movimientos migratorios revisten gran importancia.

III.- Recomendación 86 sobre trabajadores migrantes. Revisada en 1949. Establece principalmente las garantías y beneficios que deben gozar los trabajadores migrantes y sus familias al ser admitidos en el Estado receptor. Completa el Convenio 97, contiene un anexo, un acuerdo tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores.

IV.- Recomendación 100. Se refiere a la protección de los trabajadores migrantes en los países insuficientemente desarrollados.

V).- Recomendación 151 sobre trabajadores migrantes:

1.- Los miembros deberían aplicar las disposiciones de la presente Recomendación en el marco de una política coherente de migraciones internacionales con fines de empleo. Esta política de migraciones debería estar basada sobre las necesidades económicas y sociales de los países de origen y de los países de empleo y deberían tomar en cuenta no solamente las necesidades y los recursos de mano de obra a -

corto plazo, sino también las consecuencias económicas y sociales que las migraciones puedan tener a largo plazo, tanto para los migrantes como para las comunidades interesadas.

8.3.- Los trabajadores migrantes cuya situación no sea regular o no haya podido regularizarse deberían disfrutar de la igualdad de trato, tanto para ellos como para sus familiares, en lo concerniente a los derechos derivados de su empleo o empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios, así como en los que se refiere a su sindicalización y al ejercicio de los derechos sindicales.

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, las indemnizaciones por terminación de contrato normalmente pagaderas.

b.- A las prestaciones que se le debieran por concepto de accidente del trabajo o enfermedad profesional.

c.- Según la práctica nacional:

I.- A una indemnización por concepto de vacaciones anuales devengadas pero no utilizadas.

II.- Al reembolso de las cotizaciones de seguridad social, que, de acuerdo con la legislación nacional o los acuerdos internacionales, 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 derechos a prestaciones, se debería hacer todo lo posible por concluir acuerdos bilaterales y multilaterales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

Finalmente, huelga decir que un Convenio Internacional del -

Trabajo es un instrumento jurídico que reglamenta ciertos aspectos de las condiciones o de la administración del trabajo, del bienestar social o de los derechos del hombre vinculados al mismo. Su ratificación por un Estado miembro implica para éste una doble obligación: el compromiso formal de aplicar sus disposiciones y la aceptación de un control internacional. Es decir, que las Convenciones son instrumentos que intentan, sobre ratificaciones crear obligaciones legales de unión. Las recomendaciones no están abiertas a ratificaciones pero tienen como intención suministrar una guía en el desarrollo de una política, legislación y práctica, o sea que una Recomendación está destinada esencialmente a orientar la acción a escala nacional.

3.1.2.3.- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. U.N.E.S.C.O.

En 1972, en la 17a. reunión de la Conferencia General se aprobó la Resolución 1142, en la que se autorizó al Director General a fomentar el reconocimiento real y universal del derecho a la educación de los trabajadores migrantes y a sus familias y a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de enseñanza.

En la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París en 1978, la Delegación de México pugnó porque se adoptase dentro de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, un párrafo en el que se declara que los trabajadores migrantes y sus familias deberán beneficiarse de medidas adecuadas destinadas a garantizar la seguridad y el respeto de su dignidad y de sus valores culturales. Dicha Declaración fue adoptada por aclamación.

Asimismo, con el apoyo de México, la Conferencia adoptó las resoluciones 1/1.2, 3/1.2/1 y 4/1.2/1, en la que se autorizó al Director General a que lleve a cabo actividades encaminadas a fomentar la apreciación y el respeto de la identidad cultural de los trabajadores migrantes y sus familias.

#### 3.1.2.4.- La Organización Mundial de la Salud. O.M.S.

La O.M.S. incluye en su programa de actividades relativas a los aspectos sanitarios de la migración y en colaboración con la O.I.T. lleva a cabo proyectos conjuntos, en particular, en la esfera de la selección médica de los migrantes.

La Asamblea Mundial de la Salud ha reconocido que los trabajadores migrantes son un grupo especialmente vulnerable por razones vinculadas a las condiciones de trabajo y a factores psicosociales.

#### 3.1.2.5.- La Organización de los Estados Americanos. O.E.A.

En la OEA se han realizado también estudios sobre los trabajadores migrantes y se han adoptado algunas resoluciones: en la VII Conferencia de Lima, en 1938, se establece como deber de los gobiernos americanos estudiar y resolver los problemas relativos a las corrientes migratorias de trabajadores. Se sugirió, además, el control estatal de las corrientes migratorias y la concertación de tratados bilaterales sobre contratos de trabajo, concesión, permisos y cobertura de seguros. - Así como que en la formulación de todo convenio y en la firma de los respectivos contratos debería subrayarse el aspecto humano de la relación laboral y el hecho de que el trabajo no es una mercancía.

Durante la Asamblea General del 24 de Junio de 1978, el Canciller de México, se refirió al problema de los trabajadores migratorios: "México ha propugnado sistemáticamente la fiel observancia y protección de los Derechos Humanos, incluyendo entre ellos los económicos y sociales, prestando su apoyo a las acciones que conforme a su estatuto lleva a cabo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta protección deberá aplicarse sin discriminación alguna, incluyendo a aquellos individuos que por razones socio-económicas laboran y producen en países distintos a los suyos, con referencia concreta a los trabajadores migratorios.

Hasta lo que va del capítulo conviene hacer conciencia de la importancia que tienen con relación al tema que nos ocupa el conjunto - de Convenios, Declaraciones y Recomendaciones de los diferentes organismos que se han señalado y para tal efecto es importante dejar bien claro los siguientes términos: Convenio, Declaración y Recomendación.

Un Convenio es un instrumento jurídico que intenta, sobre ratificaciones, crear obligaciones legales. La Declaración es una relación de principios generales con una gran autoridad moral orientadora - de futuras normas internacionales y no requiere ni la firma, ni la ratificación por parte de los Estados que la aprueben. Las Recomendaciones tienen como intención suministrar guía en el desarrollo de una política, legislación y práctica, es decir, una Recomendación está destinada esencialmente a orientar la acción a escala nacional.

Si bien, el propósito de este capítulo es determinar las bases jurídicas internacionales que enmarcan y determinan los derechos y obligaciones que cumplirán los inmigrantes ilegales, se debe marcar un punto de partida para el inicio del análisis y, tal es, que considero - que a todo extranjero se le ha de reconocer el mismo trato que se ofrece a los nacionales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aunque no pasa de ser una Declaración pero cuyo contenido es ampliamente aceptado - por gran parte de la comunidad internacional, marca los lineamientos -- prácticos y directos que pudieran aplicarse a los inmigrantes temporales indocumentados mexicanos que ingresan a uno de los países más civilizados de nuestra era, como por ejemplo los siguientes lineamientos: - "nadie estará sometido a esclavitud, ni a servidumbre", "nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes", hasta aquí dichos -- lineamientos, a mi juicio, no han sido propiamente encauzados en beneficio de los inmigrantes ilegales puesto que aunque no se han llevado a - cabo investigaciones serias sobre la existencia de la esclavitud, peonaje y malos tratos, se han presentado un buen número de casos de flagran

tes violaciones a los derechos humanos de nuestros connacionales cuyos detalles han dejado en la opinión pública mexicana recuerdos de triste memoria como el caso Santoscoy en San Antonio, Texas, por ejemplo. A pesar de ésto, bien vale la pena señalar el gran avance y desarrollo -- que han tenido los derechos humanos y su observancia cada vez mayor -- por parte de los miembros de la comunidad internacional y que por consecuencia ha tenido su impacto quiérase o no, en el trato a los indocumentados mexicanos.

Otro de los términos que conviene dejar claro ya que se cita -- repetidamente con mucha facilidad y confusión es el de "Trabajador Migrante". El Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) define la expresión "Trabajador Migrante" como toda persona -- que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante. Como se verá, la definición es confusa y la forma en que se ha empleado en ese organismo especializado es inexacta ya que no se determina con precisión si los lineamientos de -- sus convenios y resoluciones son aplicables a los inmigrantes ilega--les mexicanos debido a que ellos, en principio, no son trabajadores -- que se encuentren debidamente amparados por la legislación laboral interna de los Estados Unidos, ni mucho menos se les reconoce su residencia legal puesto que éste es el aspecto esencial de los inmigrantes. -- Para ser más claros, en esta apreciación debe considerarse que en los Estados Unidos existe, coordinado por el Departamento del Trabajo, lo que en algunos estados como Texas reconocen como "Consejo de Trabajadores Migrantes", que ampara a los agricultores que residen legalmente y que van de un estado a otro de acuerdo con las temporadas de los productos agrícolas. A ellos se les llama "Trabajadores Migrantes" y cuentan con toda la fuerza legal que les ofrece la legislación de los Estados -- Unidos para la solución de sus problemas laborales. Quizá sea ésta la razón que los Estados Unidos tienen y que se ha mostrado en un franco -- apoyo a los lineamientos de la O.I.T. ya que en ningún momento los beneficios que se desprenden del Convenio 97 relativos a los Trabajadores --

Migrantes son aplicados a los ilegales mexicanos; ya que si bien la mayoría de los inmigrantes van a trabajar a los Estados Unidos no todos -- los que se internan ilegalmente lo hacen, ni en ningún momento su decisión de inmigrar fue el trabajar como los familiares de los ilegales -- que han encontrado un trabajo bien remunerado por ejemplo.

En resumen, a esta inmigración ilegal se le podría reconocer como propia de Trabajadores Migrantes pero en esencia no lo es y ni legalmente ni los Estados Unidos la reconocen así. Por lo tanto, el contenido y lo enunciado en el Convenio 97 de la O.I.T. no tiene nada que ver ni es aplicable a los inmigrantes temporales indocumentados mexicanos.

Por otro lado, la O.I.T. hace recomendaciones muy severas y -- obliga a los miembros del Convenio 143 de 1975 a determinar y suprimir las migraciones clandestinas e ir en contra de los que emplean a trabajadores que han inmigrado en condiciones ilegales; más adelante, habla de sanciones administrativas, civiles y penales incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes.

Es notoria la falta de nitidez de los lineamientos contenidos en los principales Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. en cuanto a su aplicación y relación con los inmigrantes mexicanos indocumentados. Sin embargo, ante este hecho, cabe señalar la actitud fría de México ante ese organismo y la no ratificación de sus convenios pero, -- asimismo, México reconoce a la inmigración indocumentada como propia -- de "Trabajadores Migratorios" como por ejemplo en la Conferencia de la U.N.E.S.C.O, en París en 1978 o en la Asamblea General de la O.E.A., -- el 24 de Junio de 1978.

Finalmente, la conclusión válida hasta este momento es que los Convenios, las Recomendaciones y Resoluciones de los organismos internacionales y especiales que se han señalado, son consideraciones vagas que no contribuyen a las necesidades jurídicas de los inmigrantes temporales indocumentados mexicanos y si se han señalado, es porque conviene saber lo que la comunidad internacional ha aportado para la solu

ción de los diferentes problemas que enfrentan los inmigrantes indocumentados y/o trabajadores migratorios, además, para determinar si estos lineamientos jurídicos internacionales son fuente de inspiración y apoyo para el Representante Consular en sus actividades de Protección.

### 3.1.3.- Convenciones y Tratados sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares; y Condición de Extranjeros.

De acuerdo con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados Internacionales de 1969, se entiende por "Tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional; ya conste en un instrumento único o en dos o más -- instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Más adelante en el artículo 26 establece: "todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe".

Carlos Arellano García en su libro de Derecho Internacional -- Privado (5), se refiere a varios tipos de reciprocidad: la diplomática, la legislativa, la equiparación a nacionales y otros sistemas. La primera dice se halla en el artículo 11 del Código Napoleón que establece: "El extranjero disfrutará en Francia de los mismos derechos civiles -- que se haya concedido o se concedan en adelante a los franceses, por -- los tratados celebrados con la Nación a la que el extranjero pertenezca". Conforme a este precepto, los extranjeros tendrían los derechos civiles estipulados en los tratados celebrados con los países a que -- ellos perteneciesen pero, si se careciese de tratados no gozarían de -- derecho alguno. Jorge A. Carrillo(6) al respecto comenta: "Dado el número tan grande de Estados que integran hoy en día la comunidad jurídica internacional será prácticamente imposible que un Estado celebre un número de tratados equivalentes al número de Estados existentes; para precisar en cada caso, de qué derechos van a gozar los nacionales -- de cada Estado contratante, además de que se haría sumamente difícil -- por no decir imposible, el tráfico jurídico internacional al tener que

consultar, en cada ocasión, si un nacional de un Estado X está, por virtud de un tratado, facultado para realizar tal o cual acto".

La falta de normas jurídicas internacionales suficientes contenidas en tratados internacionales vuelve malo el sistema de reciprocidad diplomática en el terreno pragmático. No obstante el porvenir que le corresponde no ha de ser el desechamiento del mismo, habida cuenta de que es muy marcada la tendencia a cubrir jurídicamente con convenciones multilaterales las lagunas que afloran en la comunidad internacional.

A la reciprocidad legislativa, o de hecho, también llamada escuetamente "reciprocidad internacional" se le caracteriza como aquella en que los Estados conceden a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros. La situación jurídica que corresponde al extranjero puede derivarse de leyes, de hechos, de costumbres, de usos, de sentencias, de reglamentos y no es el texto de los tratados el origen único del derecho del extranjero.

En México tenemos preceptos como el artículo 33 de la Constitución Política, que otorga derechos sin esperar recibir. En efecto, este precepto estipula que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución en el Capítulo I, título Primero, sin que se mencione la reciprocidad, lo que significa que los extranjeros gozan de las garantías individuales aunque los mexicanos no gozaran de ellas en los países de que dichos nacionales son extranjeros.

No dejemos de reflexionar que la reciprocidad legislativa es un medio de interesar a los Estados a proporcionar mejores oportunidades a los extranjeros con el aliciente de beneficiar indirectamente a sus nacionales la reciprocidad legislativa, en el terreno práctico, no implica, en nuestro concepto, una igualdad entre los Estados porque es diversa la inmigración de extranjeros en los diversos países. "De esta manera, un país de fuerte emigración y de casi nula inmigración al conceder grandes derechos a los extranjeros que se encontrarán en él, realmente

estaría proporcionando mediante la reciprocidad el beneficio a sus nacionales. En cambio, un país de fuerte inmigración y de casi nula emigración no beneficiaría a los nacionales de conceder a los extranjeros grandes derechos"(7).

La Equiparación a Nacionales observa un grado más de avances a favor de los derechos de los extranjeros. El Estado que regula la condición jurídica de los extranjeros, concede igual goce de derechos a los extranjeros que el que le corresponde a los nacionales, es decir, los extranjeros tendrán todos los derechos correspondientes a los nacionales hasta en tanto no venga una disposición legal a establecer -- restricciones. En relación con esta tesis de la equiparación a nacionales, es menester dejar precisado que, conforme a esta doctrina, el extranjero no compartirá todos los privilegios inherentes a los nacionales, sino su verdadero significado estriba en que los derechos que la ley concede a los extranjeros se protegerán en la misma forma que como se protegen los derechos de los nacionales.

Por lo que se refiere al sistema de reciprocidad conocido como angloamericano en el que se ubica a la Gran Bretaña y a los Estados -- Unidos de América, expone que "estos países conceden a los extranjeros el disfrute de derechos sin declararse previamente partidarios de un sistema determinado"(8).

En lo que hace a los Estados Unidos, considero que ya no pertenece a este sistema desde el momento en que suscribió la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros en la Habana el 20 de Febrero de -- 1928, en la que concedió a la comunidad internacional prerrogativas sobre extranjería que limitan su competencia nacional y cuya convención a continuación tratamos.

### 3.1.3.1.- Convención sobre condición de los Extranjeros, La -- Habana, Cuba, 1928.

México la ratificó el 20 de Febrero de 1931 y la promulgó el 3

de Julio del mismo año, parte de su texto de acuerdo con el tema que tratamos es el siguiente:

#### Artículo 1.

Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en su territorio.

#### Artículo 2.

Los Extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las Convenciones y los Tratados.

#### Artículo 5.

Los Estados deben reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías.

#### Artículo 6.

Los Estados pueden, por motivos de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Esta Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, el día 2 de Diciembre de 1930, con las siguientes reservas:

1.- El gobierno mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5 de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable tam

bién a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

2.- El gobierno mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6 de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la firma y con la extensión establecida por su Ley Constitucional.

### 3.1.3.2.- Convención sobre Agentes Consulares La Habana, Cuba, 1928.

México es signatario de la Convención con motivo de la Sexta -- Conferencia Internacional Americana. Comprende de 25 artículos agrupados en tres secciones, que tratan respectivamente del nombramiento y -- atribuciones de los cónsules, de sus prerrogativas y de la suspensión -- y fin de las funciones consulares.

El artículo 10 de la sección 1 dice textualmente: "Los Cónsu-- les ejercerán las atribuciones que les confiere la ley de su Estado, -- sin perjuicio de legislación del Estado donde desempeña su cargo".

Como podrá apreciarse en una forma bastante escueta remite a la legislación interna de cada uno de los países signatarios el señalamien-- to de las funciones que sus agentes podrán desempeñar, sin establecer -- bases comunes para todos ellos.

### 3.1.3.3.- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961.

Entró en vigor hasta 1964, establece en su artículo 3 las fun-- ciones de la misión diplomática:

-- Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.

-- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acre

ditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

En el artículo 25 se menciona que el Estado receptor deberá -- otorgar todo tipo de facilidades necesarias para el desempeño de la misión.

#### 3.1.3.4.- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

De acuerdo con el tema que nos ocupa sobre el reto que representa la inmigración indocumentada mexicana hacia los Estados Unidos -- para la Protección Consular, me referiré a continuación a un instrumento internacional que data mucho tiempo después de la existencia de las actividades consulares.

Es de importancia ya que forma un patrón multilateral más explícito que comprende aspectos de las relaciones consulares en general, facilidades, privilegios e inmunidades relativas a las oficinas consulares, a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la oficina consular, etc... y sobre todo al desempeño de las funciones consulares que por su importancia, tanto en el sentido multilateral ya que tales funciones son comunes a todos los agentes consulares de todos los países, como en el sentido bilateral entre México y los Estados Unidos ya que nos aclara los márgenes aceptados por la comunidad internacional en relación con la Protección de los nacionales y sus intereses.

La Convención se llevó a cabo en Viena, Austria el 24 de Abril de 1963 y entró en vigor el 19 de marzo de 1967.

#### Artículo 5.

Las Funciones Consulares consistirán en:

a.- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado -- que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, --

dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

g.- Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, -- sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el estado receptor.

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

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

j.- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.

m.- Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

#### Artículo 27.

Protección de los locales y archivos consulares y de los interere

ses del Estado que envía en circunstancias excepcionales.

c.- El Estado que envía podrá confiar la Protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un Tercer Estado, que sea aceptable por el Estado receptor.

#### Artículo 28.

1.- Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a.- Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse -- con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos.

b.- Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

c.- Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en -- prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar todo nacional del Estado que envía en su circunscripción que se encuentre arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

#### Artículo 37.

Cuando las autoridades competentes del Estado receptor posean - la información correspondiente, dichas autoridades estarán obligadas:

a.- Informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional - del Estado que envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento.

b.- A comunicar sin retraso a la oficina consular competente, - todos los casos que el nombramiento del tutor o del curador sea interés para un menor o un incapacitado del Estado que envía..."

### Artículo 38.

Los funcionarios consulares podrán dirigirse en el ejercicio de sus funciones:

a.- Las autoridades locales competentes de su circunscripción - consular.

b.- A las autoridades centrales competentes del Estado receptor siempre que sea posible y en la medida en que lo permitan sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales.

#### 3.1.4.- Instrumentos bilaterales.

##### 3.1.4.1.- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

Los acuerdos bilaterales son más operativos que un instrumento internacional multilateral debido a que ellos crean derechos y obligaciones que pueden ser negociados entre las dos partes. Sin embargo, para efectuar una negociación, entendida ésta simple y llanamente como -- "te doy ésto a cambio de aquello", los participantes deben tener un mínimo de interés que justifique la negociación, siendo innecesario que - tales intereses deben estar relacionados con la misma materia pero que

existan, ya sea antes o después del surgimiento de un conflicto, cuando se trate de regular una situación dada o cuando se pretende crear derechos y obligaciones de algo que se prevé existirá en las relaciones de ambos países.

Seara Vázquez señala al respecto: "La negociación diplomática surge cuando se presenta un conflicto entre dos Estados, normalmente éstos tratan de resolverlo mediante negociaciones diplomáticas directas... tales negociaciones se llevan a cabo utilizando los canales que les ofrecen los agentes diplomáticos respectivos o a través de conversaciones entre los Ministros de Asuntos Exteriores. Aunque no es el sistema más seguido, nada se opone a que el asunto, objeto del conflicto, sea examinado por los Jefes de Estado, últimamente y como consecuencia del desarrollo que ha tomado la práctica del intercambio de correspondencia entre los Jefes de Estado o los Jefes del Gobierno, muy a menudo se trata en dicha correspondencia acerca de los problemas que puedan existir entre los Estados y si no siempre, o raras veces, se llega a una solución. Frecuentemente se allana el camino para que en conversaciones a más bajo nivel se pueda llegar a un terreno de entendimiento."(9)

La cuestión clave de la negociación resulta estar en la igualdad de los actores, igualdad medida, de acuerdo con las características existentes en la relación de poder que priva en la comunidad internacional, por un poco o mucho de los siguientes factores: comercio, capacidad militar, potencial económico, recursos naturales, etc.

Lo importante es que dada la existencia de un fenómeno que de alguna manera u otra altera o merma las relaciones de dos o más Estados, ninguno de los participantes deberá esperar que el desarrollo de los acontecimientos lo allegue a mayores elementos económicos y políticos que puedan aumentar sus posibilidades y capacidad de negociación en un plano que es desigual, ya que con ésto se hacen a un lado negociaciones de fenómenos que se presentan desde hace más de 50 años como el de la inmigración indocumentada. No obstante, ante esta situación, es provechoso recurrir a procedimientos multilaterales que, aunque tengan fuer-

za moral, permiten a un número de Estados hacer frentes comunes.

El convenio consular entre México y los Estados Unidos firmado el 12 de Agosto de 1942, que aunque no satisface las demandas actuales presentadas en materia de Protección por los nacionales de ambos países que se encuentran en el territorio del otro, ni mucho menos cubrieron los existentes en la época en la que se celebró dado que la presencia de mexicanos indocumentados en E.U.A. era significativa y ya se había efectuado la deportación masiva de Repatriación de 1929, sólo por mencionar un hecho que produjo un número importante de solicitudes en materia de Protección Consular, el tratado delimita el alcance de las actividades de los agentes consulares en ambos países, cuestión de suma importancia para el tema que nos ocupa.

Por contener el tratado muchos artículos referentes a la Protección de embarcaciones, tripulación, testamentos, albaceas y juicios respectivos, disposiciones relativas a la expedición de documentos y funciones administrativas, así como inmunidades y privilegios, sólo señalaré aquellos artículos relacionados con las facilidades que se otorgan a los Agentes Consulares para llevar a cabo funciones de Protección a sus nacionales y sus intereses enfocado a la inmigración indocumentada. Aún cuando la expedición de documentos, si se le analiza desde un punto rigorista, también podría considerarse como funciones de la Protección, nos limitaremos a citar textualmente aquellos artículos relacionados con el tema general de este trabajo:

#### Artículo I.

1.- Cada una de las altas partes Contratantes, conviene en recibir de la otra Alta Parte Contratante, funcionarios consulares...."

2.- Los funcionarios consulares... disfrutarán recíprocamente ...de todos los derechos, privilegios, excenciones e inmunidades...."

#### Artículo VI.

1.- Los funcionarios Consulares... dentro de sus distritos -- consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean na cionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de pro-- teger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se po-- drán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes de otorgar satis-- facción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, Consúl General o el fun-- cionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamen-- te al Gobierno del país.

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

a.- Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que les 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 visi-- tar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubie-- ren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado y

d.- Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en jui-- cios o gestiones ante las autoridades del Estado o en sus relaciones - con éstas.

3.- Los nacionales de cualesquiera de las dos Altas Partes Con-- tratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los fun-- cionarios consulares de su país.

#### Artículo VIII

1.- En el caso de fallecimiento de algún nacional... en el te-- rritorio de la otra Alta Parte Contratante..... las autoridades loca--

les competentes comunicarán inmediatamente el hecho de su fallecimiento al funcionario consular más cercano.. con el objeto de que se envíen -- los informes necesarios a los interesados.

2.- En caso de fallecimiento de algún nacional... sin dejar testamento con nombramiento de albacea testamentario, el funcionario consular... será considerado... mientras se nombra 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...."

#### Artículo IX.

1.- 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.

2.- El funcionario consular... en nombre de sus nacionales no - domiciliados en el país, podrá cobrar y recoger las partes que les to--quen de sucesiones en proceso de tramitación o que les correspondan conforme a las disposiciones de las leyes sobre indemnización a trabajadores u otras de carácter parecido...."

#### Artículo 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...."

3.2.- Marco normativo de la Inmigración Indocumentada.

3.2.1.- Legislación norteamericana.

Si bien la inmigración indocumentada mexicana a los Estados Unidos ha carecido de un conjunto de normas bilaterales que la regulen y -

le den la importancia que juega en las relaciones de ambos países, es necesario conocer los aspectos legales que prevalecen en uno y otro país, aunque estos preceptos jurídicos sean generales. Cabe mencionar que la legislación americana tiene, en este fenómeno migratorio, el papel principal por lo que a continuación mencionaré aquellos artículos más relevantes en cuanto a las posibilidades que tienen los inmigrantes mexicanos para lograr su residencia legal, y por otro lado, señalar algunos de los derechos constitucionales que posibilitan la seguridad de las personas y sus bienes.

### 3.2.1.1.- La Constitución de los Estados Unidos de América. Enmiendas.

#### Artículo I.

El Congreso no elaborará leyes sobre el establecimiento de una religión prohibiendo su ejercicio, abrogando la libertad de palabra o de prensa o el derecho de reunión pacífica y la petición del Gobierno para corregir una injusticia.

#### Artículo IV.

No será violado el derecho de la gente a la seguridad en sus personas, casas, papeles y efecto, 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.

#### Artículo 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.

## Artículo 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 estar 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.

## Artículo XIII.

No existirá dentro de los Estados Unidos ni dentro de ningún lugar sujeto a su jurisdicción, ni la esclavitud ni la servidumbre involuntaria, excepto si ésta es en castigo por un crimen.

## Artículo 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 proceso de ley, ni negar a ninguna persona dentro de su jurisdicción la protección igual de las leyes.

### 3.2.1.2.- El Acta de Inmigración y Nacionalidad. Enmendada 1980.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad abarca prácticamente todas las leyes relativas a la entrada de extranjeros a los Estados Unidos y a la adquisición o pérdida de la ciudadanía norteamericana. Dicha ley fue enmendada en 1976 y 1980, con el propósito fundamental de modificar la base sobre la cual se hace la selección de inmigrantes y el establecimiento de ciertas restricciones a la admisión, tanto con carácter permanente como temporal. Tales restricciones obedecen, al -

igual que la ley en su conjunto, a la intención de proteger la economía de los Estados Unidos particularmente lo que esté relacionado con la fuerza laboral.

Las leyes de inmigración de los Estados Unidos conciernen a los extranjeros. "Extranjero" significa cualquier persona que no sea ciudadana o súbdita de los Estados Unidos.

Un extranjero no exento del requisito del visado que desee entrar a los Estados Unidos, deberá presentarse ante un funcionario consular de ese país con una solicitud expresando el propósito por el cual desea entrar. No se concede un visado hasta que nos presentan pruebas satisfactorias de que, dentro de un plazo de validez, el extranjero podrá emprender su viaje a los Estados Unidos. Esto incluye la garantía de que pueda obtener los permisos y visas de salida que fueran necesarios. Sólo se conceden exenciones al requisito del visado en el momento de entrar en el país por causa justificada en el caso de un inmigrante y por una emergencia imprevista cuando se trata de una persona no inmigrante.

Además de tener los documentos pertinentes, una persona que solicite ser admitida a los Estados Unidos debe satisfacer otros requisitos tales como solvencia económica al momento de entrada. Exceptuando algunos casos, se rehusa la admisión a los extranjeros que no sean competentes desde el punto de vista físico o mental y a los mayores de 16 años de edad que no sepan leer o no puedan comprender algún idioma o dialecto, los drogadictos y alcohólicos crónicos no serán admitidos y los antecedentes penales de un extranjero serán motivo suficiente para que no se permita la entrada.

Un extranjero no inmigrante(10) sólo se le permite permanecer en los Estados Unidos bajo las siguientes condiciones:

a.- Que mientras permanezca en Estados Unidos conserve la condición especial de No Inmigrante con arreglo a la cual fue admitido..."

b.- Que salga de los Estados Unidos dentro del plazo para el cual fue admitido o cualquier prórroga autorizada..."

c.- Que mientras permanezca en Estados Unidos no ejerza ningún empleo, a menos que se le haya concedido una clasificación de no inmigrante que le autorice a ello o se trate de un estudiante a quien el Servicio de Inmigración y Naturalización haya concedido permiso para ejercer un empleo por razones específicas y limitadas (los inmigrantes que se encuentren en Estados Unidos en viaje de placer o en tránsito no podrán ejercer empleos. El ejercicio de un empleo no autorizado por una persona No Inmigrante, constituye una infracción y puede ocasionar su deportación).

4.- Que no permanezca después de una fecha que anteceda en seis meses a la expiración del plazo durante el cual será elegible para ser readmitido al país del que vino..."

5.- Que cumpla otras condiciones semejantes que el funcionario de inmigración que le admita al país, a su discreción, pudiera imponer o pudiera haber impuesto, a fin de que salga de los Estados Unidos al expirar el plazo para el cual fue admitido y que mantenga la condición según la cual fue admitido o que pudiera haber adquirido legítimamente después de su admisión.

A un No Inmigrante se le podrá exigir que deposite una fianza - por una suma no inferior a U.S. 500 como condición previa a su admisión, a fin de asegurar que saldrá de Estados Unidos a la expiración del plazo por el que fue admitido.

Un "Inmigrante" es un extranjero que solicita ser admitido a los Estados Unidos y no pertenece a ninguno de los grupos No Inmigrantes. - ( Secc. 101 (a) (15) del Acta de Inmigración y Nacionalidad).

Para que un extranjero pueda ser admitido a los Estados Unidos en calidad de Inmigrante deberá estar y sujetarse a los siguientes procedimientos: sistema de preferencias, inmigrantes especiales (11) y por

la parentela (hijos, cónyuge, padres de un ciudadano americano). Una vez que el inmigrante está inmigrado, es decir, que obtenga su residencia legal, está obligado a registrarse y notificar al Servicio de Inmigración y Naturalización cualquier cambio de dirección dentro de un período de diez días a partir de la fecha en que se efectuó dicho cambio, asimismo, dentro de los 30 días siguientes al 1.º de Enero de cada año, tendrá que dar su dirección. Además, cada tres meses, tendrá que repetir este requisito aunque no haya cambiado de domicilio, en cualquier oficina del Servicio de Inmigración y Naturalización (S.I.N.) o de correos podrá suministrar la información. Actualmente, este procedimiento no se lleva a cabo, es importante conocerlo porque todos los mexicanos que tienen residencia legal lo practicaban, por otro lado, la misma ley indica que los que no cumplan con este requisito podrán ser multados o encarcelados o en su caso, deportados.

La Sección 241 (a) del Acta de I. y N., señala las causas válidas para efectuar deportaciones, previa existencia de una orden formal o renuncia válida del interesado a tener una audiencia en cuyo caso se le concede salida voluntaria, las causas son las siguientes:

1.- Que al tiempo de entrada esté dentro de una o más clases de extranjeros no elegibles por la ley existente en tal tiempo de entrada.

2.- Entrar a los Estados Unidos sin inspección (entrada clandestina) a cualquier hora o lugar diferente al designado por el Procurador General o permanecer en Estados Unidos en violación al Acta de I y N o en violación de cualquier ley de los Estados Unidos.

3.- Convertirse en carga pública después de los cinco años de ingreso a Estados Unidos por enfermedades mentales, defectos o deficiencias..."

11.- Ser, después de haber entrado a los Estados Unidos, un adicto a las drogas, narcotraficante, criminal..."

13.- Ayudar, asistir, inducir a cualquier persona a entrar o --

tratar de entrar a los Estados Unidos ilegalmente.

18.(c).- Cuando se posee una visa o cualquier otro documento - conseguido fraudulentamente.

### 3.2.1.2.1.- Programa de Cuotas.

El sistema o programa de cuotas se deriva de las disposiciones de la Sección 201(a) del Acta de Inmigración y Nacionalidad; dicha disposición establece la expedición de 270 000 visas como máximo por año - fiscal para cubrir las demandas de solicitudes presentadas por inmigrantes. Asimismo, la Sección 202(a) del mismo documento, señala que del - total de visas para inmigrantes, las asignadas para cubrir las solicitudes de inmigrantes originarios de un solo Estado no deberán exceder a - 20 000 en cualquier año fiscal. Sobra decir que México también se encuentra bajo esta disposición.

#### 3.2.1.2.1.1.- La Carta Silva.

Considerando el programa de cuotas establecido en la actualidad y el existente en 1976, año en que se origina la Carta Silva, es necesario recordar que la Sección 201(a) y 202(a) del Acta de I. y N. de Estados Unidos señala un número X de visas para inmigrantes en "cualquier - año fiscal".

En 1976, se dictó una Acta de Transición para el Año Fiscal relativa a la Sección 118(a) del documento referido en el que se lee: Para el propósito de la Sección 201(a) y 202(a) de la Acta de Inmigración y Nacionalidad de 1952, enmendada, del período del 1o. de Julio de 1976 al 30 de Septiembre de 1976, deberá ser considerado parte del año fiscal que empieza el 1o. de Julio de 1975 y las limitaciones de 170 000 especificadas en la Sección 201 (a) y 20 000 especificado en la Sección 202(a) deberá ser incrementado a 212 500 y 25 000 respectivamente, para

el período del 1o. de Julio de 1975 al 30 de Septiembre de 1976.

De lo anterior se desprende destacar dos cosas: el aumento en el número total de las visas a otorgar para inmigrantes y que el 30 de Septiembre finalizan los años fiscales.

La Carta Silva es un permiso temporal para permanecer en Estados Unidos cuyo origen se basa en un error administrativo en el número de visas que eran otorgadas para el hemisferio occidental y oriental, en discriminación de las correspondientes del primero.

En el juicio de Silva Vs. Levi celebrado en una corte federal - en Chicago, Illinois, el Juez prohibió la deportación de cualquier persona que hubiere presentado una solicitud para ser admitido a los Estados Unidos como inmigrante y que eran elegibles entre el 1o. de Julio - de 1968 y el 31 de Diciembre de 1976, basados en que las visas de inmigrante que pudieron haberles correspondido habían sido erróneamente utilizadas para refugiados cubanos. Por tal razón, se les expidieron permisos temporales de residencia llamados Carta Silva a un número desconocido de personas estimado en 160 000. Sin embargo, el dictamen del Juez federal incluía que los tenedores de Cartas Silva tendrían que regularizar su Status Migratorio mediante el pago que el Servicio de Inmigración y Naturalización haría hasta completar las visas utilizadas.

En Diciembre de 1981, el lote fue completado con la expedición de 125 000 visas de inmigrantes aproximadamente y se dispuso que los poseedores de Carta Silva que no hubieren regularizado su Status migratorio serían deportados. Empero, al presente prevalece una nueva disposición que otorga un plazo hasta el 31 de Enero de 1983, para regularizarse o de otra manera se les otorgará salida voluntaria.

Este status migratorio es importante porque en él están incluidos, en su mayoría, mexicanos.

### 3.2.1.2.2.- Trabajadores H-2.

Esta disposición se encuentra señalada en el Acta de Inmigración y Nacionalidad en su Sección 101 (a) (15) (H) (ii) de la cual, se toman los dos últimos símbolos para su identificación en el visado de tal forma que aparece H-2. Dicha disposición, cubre a: Un extranjero con residencia en un país extranjero al que no tiene intención de renunciar que realiza en Estados Unidos servicios o trabajos temporales por no haber sido posible encontrar en ese país a personas desempleadas capaces de llevar a cabo dicho servicio o trabajo.

Este derecho se encuentra al alcance de todos los empleadores norteamericanos que prueben ante el Departamento del Trabajo que han agotado todos los recursos disponibles en busca, en su territorio, de un trabajador o prestador de servicios con determinadas características y no lo encontraron. Ese Departamento turna la solicitud al Servicio de Inmigración y Naturalización y éste al Cónsul Americano que tenga su jurisdicción en el país donde se encuentra el trabajador o prestador de servicios requerido y a quien se le hará saber y contratar en su caso.

Esta disposición que parece irreal porque presume la carencia de mano de obra para X trabajo o servicio en un área determinada y en un país de inmigrantes como lo es Estados Unidos, presenta una oportunidad más para el inmigrante mexicano y, al presente, tal disposición agrupa a un buen número de trabajadores mexicanos.

### 3.2.1.2.3.- El sistema de preferencias.

Con base en el llamado "programa de cuotas" para la expedición de visas de inmigrantes (12) el Acta de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos contempla un sistema de preferencias, considerando que el total a expedir por año fiscal será de 270 000 y el máximo disponible para solicitantes originarios de un solo Estado de 20 000. Las vi

sas de inmigrante serán expedidas a los que reúnan los requisitos necesarios bajo el siguiente orden:

#### Primera Preferencia.

El 20% de la cifra total está reservada para: hijos o hijas solteros de ciudadanos americanos. (mayores de 21 años).

#### Segunda Preferencia.

El 26% de la cifra total más el número de visas no utilizadas -- en la primera preferencia se reservará para los inmigrantes que sean: -- Cónyuge e hijos o hijas solteros de extranjeros con residencia legal -- permanente (menores de 21 años).

#### Tercera Preferencia.

El 10% de la cifra total para los inmigrantes que sean: profesionistas o que debido a sus aptitudes en las ciencias o en las artes -- pueden aportar beneficios a la economía norteamericana, a los intereses de la cultura o al bienestar de los Estados Unidos y cuyos servicios en determinadas profesiones sean requeridos por un patrón de aquel país.

#### Cuarta Preferencia.

El 10% de la cifra total, más cualquier número de visas no requerido por las tres preferencias anteriores se reservará para: Hijos o hijas casados con ciudadanos americanos.

#### Quinta Preferencia.

El 24% de la cifra total más las visas no requeridas en las preferencias anteriores estará reservado para: Hermanos o hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos. (mayores de 21 años de edad).

#### Sexta Preferencia.

El 10% de la cifra total estará reservado para: Trabajadores calificados y no calificados que no escaseen en Estados Unidos.

En el Acta de I. y N. referida también se señala a 163 países sujetos a tal disposición, lo que hace una distribución de 1656 visas de inmigrante para cada uno si esos países las demandaran en la misma proporción. Sin embargo, muchos de sus ciudadanos no presentan solicitudes por no llenar los requisitos necesarios o no tener derechos de tal forma que el grueso de las solicitudes atendidas corresponden a nacionales de México. Actualmente, se están atendiendo solicitudes que fueron presentadas por inmigrantes mexicanos, de acuerdo con el reporte correspondiente al mes de Agosto de 1982, sobre visas de inmigrantes disponibles proporcionado por oficiales consulares al Servicio de Inmigración y Naturalización, corresponden a las siguientes fechas:

Primera preferencia: existen visas de inmigrante disponibles.

Segunda preferencia: se atienden solicitudes presentadas el 8 de Mayo de 1973.

Tercera preferencia: se atienden solicitudes presentadas el 10. de Diciembre de 1981.

Cuarta preferencia: se atienden solicitudes presentadas el 22 de Agosto de 1978.

Quinta preferencia: se atienden solicitudes presentadas el 10. de Diciembre de 1977.

Sexta preferencia: se atienden solicitudes presentadas el 10. de Noviembre de 1980.

Como es notorio, la mayoría de los inmigrantes mexicanos que han presentado solicitud para inmigrar de acuerdo a sus atributos o derechos adquiridos, cuando los tienen, entran en la Segunda Preferencia, en la cual se observa la demanda es muy alta y tiene un retraso de 9 años aproximadamente. Teniendo en mente que a esa preferencia se le otorgan 4000 visas de inmigrante por año fiscal, de acuerdo con el porcentaje que le corresponde, más el número de visas no utilizadas por -

la primera preferencia que bien pudiera aumentarla hasta el doble, si no es que más, existe un resago de 56 000 solicitudes aproximadamente que no se han atendido de acuerdo con esa disposición por lo menos en esta preferencia, desde luego que el número de solicitantes mexicanos sobrepasa el número citado.

Otro tanto de mexicanos han presentado su solicitud para ser admitidos como inmigrantes con base en los derechos que los padres les otorgan porque éstos adoptaron la nacionalidad americana, dicha naturalización se obtiene cumpliendo con los siguientes requisitos fundamentales:

-- Haber residido continuamente, después de haber sido admitido como residente legal, dentro de los Estados Unidos por lo menos los cinco años inmediatos a la fecha de presentación de su solicitud.

-- Entender el idioma inglés, habilidad para leerlo, escribirlo y hablarlo.

-- Ser menor de 50 años de edad.

-- Conocimiento de la historia y de los principios y forma de gobierno de los Estados Unidos.

Existe un medio más fácil para adquirir la residencia legal -- y que no está incluido en el sistema de preferencias y que, por tanto, hasta el momento no tiene ningún limitante y su trámite no va más allá de 6 meses. Esta forma, plenamente detectada y usada por muchos mexicanos está contemplada en la Sección 101(a) (15)(K) del Acta de I. y N. en la que señala e incluye personas que no son ciudadanos de los Estados Unidos y son prometidos o prometidas de un ciudadano americano y buscan entrar a Estados Unidos solamente para conluir un matrimonio válido con el solicitante dentro de 90 días después de haber entrado -- (permiso que se otorga a petición del ciudadano americano interesado). Al contraer el matrimonio con el peticionario dentro de los 90 días, -- el extranjero y sus hijos se registrarán como residentes permanentes --

automáticamente. Al primero se le otorga una visa K-1 y a sus hijos - solteros menores de 21 años e hijastros siempre que no hubieren alcanzado la edad de 18 años en el momento de celebrarse el matrimonio, se les otorgará una visa K-2.

### 3.2.2.- La Legislación Mexicana.

El propósito de referirnos a la Legislación Mexicana es para - determinar las bases legales que establecen la política exterior, al - Servicio Exterior y de éste, las disposiciones relativas a las funciones diplomáticas y consulares que enmarcan la Protección de nacionales y sus intereses en el extranjero. Asimismo, señalar algunas leyes que tienen que ver con los servicios que prestan trabajadores mexicanos en el extranjero y, en forma enunciativa, los derechos constitucionales - de los extranjeros.

#### 3.2.2.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

A.- De la política exterior:

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

Artículo 76.

Son facultades exclusivas del Senado:

1.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la Repú--

blica y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Artículo 133.

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

B.- Del servicio exterior:

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- "...remover a los agentes diplomáticos..."

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

Artículo 76.

Son facultades exclusivas del Senado:

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros agentes diplomáticos, cónsules generales ..."

Artículo 73.

El Congreso tiene facultades:

XX.- Para expedir las leyes de organizaciones del cuerpo diplomático y la del Cuerpo Consular Mexicanos.

C.- De los extranjeros:

### Artículo 33.

Son extranjeros los que no posean las calidades del artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión -- tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

### Artículo 73.

El Congreso tiene facultades:

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración..."

D.- Del trabajo y de la previsión social:

### Artículo 123.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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 de la nación donde 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.

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 del jornal.

d.- Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del 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 del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírseles de la obra.

h.- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor de los obreros en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

3.2.2.1.1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 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".

A este respecto, la Ley General de Población de 1974, señala en su artículo 76 fracc. II: corresponde a la Secretaría de Gobernación dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos..."

El Reglamento de dicha Ley de 1976 señala en el artículo 55 (III) (b): corresponde al Servicio Exterior el auxilio a los emigrantes en el extranjero..."

#### Artículo 40.

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

Completando la disposición anterior, la Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 28 las normas para la prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República:

1.- Las condiciones de trabajo se harán, constar por escrito y contendrán para su validez las estipulaciones siguientes:

a.- Los requisitos señalados en el artículo 25.

b.- Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y de todos los que se originen por el paso de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.

c.- El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios. En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala esta Ley, por lo menos.

d.- Tendrá derecho a disfrutar, en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa e higiénica.

II.- El patrón señalará domicilio dentro de la República para todos los efectos legales.

II.- El escrito que contenga las condiciones de trabajo, será sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró, la cual, después de comprobar los requisitos de validez a que se refiere la fracción I, determinará el monto de la fianza o del depósito que estime suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El depósito deberá constituirse en el Banco de México o en la institución bancaria que éste designe. El patrón deberá comprobar ante la misma Junta el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito.

IV.- El escrito deberá ser revisado por el Cónsul de la Nación donde deben prestarse los servicios y

V.- Una vez que el patrón compruebe ante la Junta que han cumplido las obligaciones contraídas, se ordenará la cancelación de la fianza o la devolución del depósito.

#### Artículo 29.

Queda prohibida la utilización de menores de 18 años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados.

#### Artículo 539.

".... a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento corresponden las siguientes actividades:

I.- En materia de promoción de empleos:

a.- Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana.

b.- Analizar permanentemente el mercado de trabajo estimando su volumen y sentido de crecimiento.

II.- En materia de colocación de trabajadores:

d.- Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de la Secretaría de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.

3.2.2.1.1.1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1980.

Artículo 3.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le --  
competen, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con los siguientes funcionarios y unidades administrativas:

".... Direcciones Generales.

".... De Protección.

Artículo 6.

Son facultades no denegables del Secretario:

I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría.

II.- Asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones internacionales y someter al acuerdo del mismo los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente.

Artículo 19.

Corresponde a la Dirección General de Protección:

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 lleven 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 de personal del Servicio Exterior en materia de Protección, en consulta y coordinación con las Unidades Administrativas competentes.

VIII.- Coadyuvar 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.- Tramitar las repatriaciones de los ciudadanos mexicanos.

X.- Formular directivas a las Representaciones Diplomáticas y Consulares para que proporcionen adecuada protección cuando así lo requieran, a la marina mercante nacional y a las aeronaves de matrícula mexicana.

XI.- En general, realizar las demás labores que la Ley Orgánica y el Reglamento encomiendan a la Secretaría que sean afines a las señaladas anteriormente.

3.2.2.1.1.2.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, 1982.

#### Artículo 1.

El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados Extranjeros u organismos y reuniones internacionales.

#### Artículo 3.

Corresponde al Servicio Exterior:

c.- 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 encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

#### Artículo 4.

El servicio exterior desempeñará sus funciones ajustándolas a lo

previsto por esta ley y su reglamento, los tratados y convenciones, las demás leyes y reglamentos aplicables y, en general, al derecho internacional.

Artículo 47.

Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

a.- Proteger, en sus respectivas circunscripciones, 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.

b.- Desahogar las diligencias judiciales que les encomienden -- los jueces de la República.

3.2.2.1.1.2.1.- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, 1982.

Artículo 15.

Las misiones diplomáticas y las oficinas consulares dependerán; directamente del Secretario de Relaciones Exteriores y sólo a éste corresponderá darles o transmitirles órdenes o instrucciones....."

Artículo 22.

Las funciones Consulares serán desempeñadas por las oficinas consulares, entendiéndose como tales al Consulado General, al Consulado de Carrera, a la Agencia Consular, a la Sección Consular y al Consulado Honorario..."

Artículo 86.

Es obligación de primera importancia de los miembros del Servi

cio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, ejercerán la protección diplomática.

#### Artículo 87

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

#### Artículo 88.

La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras de carácter local. Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

a.- Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades; la convivencia con la población local, sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentren y sus vínculos y obligaciones en relación con México.

b.- Visitar a mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia y

c.- Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos, estén imposibilitados para hacer valer personalmente sus intereses.

#### Artículo 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.

#### Artículo 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.

#### Artículo 91.

Quando el número de casos de protección y el número de mexicanos que se encuentren en el lugar donde una misión diplomática u oficina consular tenga su sede o circunscripción lo justifique, se propondrá a la Secretaría de Relaciones Exteriores la creación de un Departamento de Protección.

### CITAS DEL CAPITULO III

- 1.- Arellano, Carlos. Derecho Internacional Privado. México. Ed. Porrúa. pp. 298.
- 2.- Idem. pp. 299.
- 3.- Arce, G. Alberto. Derecho Internacional Privado. Imprenta Universitaria. Guadalajara. 1955. pp. 71.
- 4.- ABC de la ONU. México 1966 publicada por la oficina de información de las Naciones Unidas. pp. 1.
- 5.- Obra citada, pp. 302-309.
- 6.- Apuntes de Derecho Internacional Privado. Universidad Iberoamericana, México. 1955. pp. 93.
- 7.- Arellano, Carlos. Obra citada. pp. 305.
- 8.- J.P. Niboyet. Principios de Derecho Internacional Privado. Ed. Nacional. S.A. México. 1951 pp. 34.
- 9.- Seara, Vázquez Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México 1979 pp. 281.
- 10.- Los considerados No Inmigrantes son: personal del servicio exterior extranjero, transmigrantes, tripulantes, turistas, hombres de negocios, trabajadores temporales y los que contraen matrimonio con americano.
- 11.- Esta categoría puede ser admitida sin atenerse a limitaciones numéricas e incluye a: inmigrantes admitidos legalmente en calidad de residentes permanentes que regresen de una visita temporal al extranjero; un inmigrante que anteriormente fue ciudadano de Estados Unidos y que puede presentar una solicitud para volver a

adquirir su ciudadanía; un ministro de una secta religiosa y sus hijos y cónyuge si los hijos son menores de 21 años, si lo acompañan o lo siguen para reunirse con él, con tal de que durante un período no inferior a dos años con anterioridad a la presentación de su solicitud, dicho ministro haya ejercido su vocación y el único propósito que le impulse a entrar a Estados Unidos sea el continuar ejerciéndola y si una secta religiosa Bona Fide establecida en Estados Unidos necesita sus servicios; un empleado o ex-empleado jubilado honorablemente del gobierno de EUA en el extranjero que -- haya prestado sus servicios 15 años o más, y su cónyuge e hijos solteros menores de edad lo acompañan.

- 12.- La Sección 101(a)(16) del Acta del I. y N. ya referida señala: el término "visa inmigrante " significa una visa de inmigrante requerida por esta Acta y propiamente expedida por un oficial Consular en su oficina fuera de los Estados Unidos para un inmigrante elegible bajo las provisiones del Acta.

## CAPITULO IV

### LA PROTECCION CONSULAR MEXICANA.

#### 4.1.- Orígenes y desarrollo histórico de la práctica Consular.

##### 4.1.1.- Orígenes a nivel internacional.

La institución consular tiene una historia larga y variada. — Sus antecedentes se remontan hasta Grecia. Los "prostates" y los "proxeni" pueden considerarse sus antepasados remotos. "Los prostates eran designados por los extranjeros para actuar como intermediarios en relaciones políticas y legales entre la colonia extranjera y el gobierno local. El proxenus existió en las ciudades-estado griegas y servía para representar a los nacionales de otro país ahí radicados, así como para darles protección, obtenerles garantías a sus préstamos, promover la venta de sus cargamentos y para manejar sus intestados"(1).

En Atenas, los "metecos" (extranjeros residentes) tenían una posición intermedia entre esclavos y hombres libres y para que sus derechos fueran reconocidos por el Estado, era preciso que eligieran un "patrono" que les sirviera de garante y respondiera por ellos. Asimismo, era el conducto para que el extranjero pudiera tener acceso a los tribunales locales. Esta figura se desarrolló hasta dar origen al "proxenitismo" señalado.

En Roma, 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 "patrón" y la hospitalidad otorgaba al huésped ciertos derechos entre los que se incluía el ser representado por aquél ante los tribunales y ser rescatado en caso de ser prisionero"(2). Simultáneamente a la institución de los "patrones" 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 podrían acudir en juicio mediante el procedimiento establecido — por un tratado. El "praetor peregrinus", magistrado encargado de administrar la justicia entre los peregrinos (el concepto "peregrino" era sinónimo de huésped) o bien entre éstos y los ciudadanos romanos.

"En realidad, es en la Edad Media cuando surge la institución consular moderna. Al principio, el cónsul fue árbitro en las corporaciones comerciales y marítimas; más tarde fue componedor en los conflictos entre una corporación y otra, posteriormente se realiza esta misma actividad a bordo de las naves que llevaban efectos, así como en los puertos del Cercano Oriente a donde ellos arribaban; y, andando — el tiempo, se presenta ya como un funcionario residente en los barrios y factorías fundadas en las ciudades del Medio Oriente, ejerciendo jurisdicción para dirimir controversias entre los nativos y los comerciantes de la nación del cónsul"(3).

El alcance de las Cruzadas significó una de las etapas más importantes de las relaciones internacionales: los pueblos de occidente entraron en colisión con los del Oriente, al mismo tiempo se vigorizaron las relaciones entre los primeros. El establecimiento de colonias de los cruzados en Oriente fundadas por gentes venidas de diversos países dió origen a nuevas formas de desarrollo entre los países — como fueron los Consulados, así apareció la necesidad de defender los intereses comerciales de los mercaderes de los distintos países en territorios extranjeros. En las ciudades italianas se adoptó el concep-

to de "cónsul" para denominar a los dirigentes o jefes de asociaciones gremiales como los orfebres, carpinteros y muy especialmente los negociantes y gentes del mar, entre los que el cónsul no sólo era un jefe -- sino un árbitro y un juez. Los italianos establecidos en el Cercano -- Oriente lograron 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. De esta manera, se iba conformando la figura del cónsul contemporáneo. Para ese momento las funciones consulares, retomando las relacionadas con la materia que nos ocupa, eran las siguientes:

-- Proteger y defender a sus nacionales contra toda vejación, injusticia u ofensa ya viniera de parte de particulares o de las autoridades.

-- 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.

-- Velar por las buenas relaciones entre sus nacionales y los del país en el que se encuentran.

-- Ejercer la jurisdicción sobre sus nacionales, es decir, aplicar la justicia de acuerdo a sus propias leyes".(4)

A partir del nacimiento del Estado Moderno y el florecimiento de las misiones diplomáticas permanentes a partir del Siglo XVII, el Cónsul queda bajo la jurisdicción de embajador quien se encarga de tratar los asuntos de Estado a Estado dejando a aquél todo lo referente a asuntos administrativos a petición de nacionales y de extranjeros y, especialmente, las relativas a la protección de los compatriotas y de sus intereses.

#### 4.1.2.- Antecedentes en México.

En los albores de la vida independiente de México la institución consular como una de las herramientas de la Política Exterior del País, la cual había sido diseñada para la defensa de los intereses nacionales internos, obedeció a la promoción de las relaciones comerciales con -- otros países. "El establecimiento de la institución consular en México data de la época en que éste se organizó como país independiente y que al iniciar sus relaciones con otros, necesitó contar con agentes oficiales que vigilaran y protegieran a su naciente comercio, a su marina y a los intereses de su gobierno y de sus nacionales"(5).

Si bien durante la colonia existieron consulados, sus atribuciones diferían de las asignadas y desempeñadas por los agentes consulares del nuevo país. Quizá el antecedente más remoto en México es el de los "pochtecas" que eran un grupo privilegiado del pueblo azteca, designado por el Tlatoani para promover el comercio con otros pueblos.

"El decreto del 8 de noviembre de 1821, relativo al establecimiento de los Ministerios... en su artículo I señala que son 4 las Secretarías de Estado del gobierno del país.. del mismo modo indica que a la Secretaría de Estado y del despacho de relaciones exteriores e interiores, tocan y pertenecen todas las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras"(6). En esta disposición se configura la creación de la dependencia gubernamental que se encargaría de tratar los asuntos internacionales.

La Constitución de 1824, en su artículo 110 referente a las -- atribuciones del Ejecutivo, mencionaba la de nombrar a los enviados plenipotenciarios y cónsules. Así mismo, en 1827, mediante un decreto se le facultó a remover libremente a los ministros y agentes diplomáticos. Cabe mencionar que en 1824, se nombró al primer Cónsul de México en Inglaterra.

El 31 de Octubre de 1829, la Secretaría de Relaciones dió a co-

nocer mediante circular, el decreto expedido sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros. Este Decreto puede considerarse la primera ley orgánica del Servicio Exterior Mexicano la cual señalaba el objeto para el que se establecían los consulados y en su artículo 31 se mencionan las obligaciones comunes para todos los agentes consulares, entre otras y en relación con el tema que nos ocupa están:

-- Procurar componer amigablemente las diferencias que se suscitan entre mexicanos y los súbditos del país receptor.

-- Recibir las protestas o declaraciones que los mexicanos o extranjeros tengan por conveniente hacer ante los cónsules o vicecónsules sobre asuntos en que versen intereses de mexicanos..."

El decreto anterior fue derogado en la parte relativa a los consulados por la ley sobre establecimiento de consulados del 24 de febrero de 1834.

Hasta este momento la institución consular tendía a proporcionar asistencia a las relaciones mercantiles, particularmente, a las realizadas a través de la navegación.

No fue sino hasta 1871, cuando en el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano se empieza a advertir con más claridad la atención que este servicio gubernamental debe a los mexicanos residentes y transeúntes en el extranjero, "todos los agentes consulares procurarán, con el mayor empeño.... dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes..."(art. 13). "Es el principal deber de estos agentes el desarrollo y prosperidad del comercio entre la República y el país de su residencia. Tiene secundariamente el de velar por los intereses generales de la República y el de proteger a los ciudadanos"(art. :23). "Interponer sus buenos oficios ante las autoridades locales para proteger los intereses de nacionales mexicanos"(art 50). "Fungir como apoderados y defensores de reos mexicanos cuando estos lo soliciten y en el marco le--

gal del Estado huésped"(art. 73).

Lo anterior confirma las evoluciones que se iban dando en la - institución consular en la medida en que los acontecimientos en el exterior jugaban un papel importante en cuanto a los mexicanos y sus intereses, dicho ésto, es entendible el origen protector instrumentado - por el gobierno mexicano a raíz del desmembramiento de más de la mitad de su territorio original en 1848.

En la época Revolucionaria, la institución consular y sus objetivos, carecieron de elementos que les permitieran cumplir sus fines y, a su vez, continuar con su propia evolución debido, básicamente, a las luchas intestinas que generó dicho movimiento. No fue sino hasta la década de los 30's cuando por el efecto de la deportación masiva de mexicanos, la Protección Consular se tradujo en una intensa actividad a fin de solidarizarse y hacer menos difícil la Repatriación de Mexicanos. - En tales circunstancias, la labor consular se concentró en: "propiciar el conocimiento de las leyes norteamericanas por inmigrantes mexicanos; registrar a todos los mexicanos de la jurisdicción con el fin de que éstos pudieran probar su nacionalidad en cualquier momento y poder protegerlos; apoyar a los trabajadores en la solución de conflictos laborales; luchar contra la discriminación y, promover y fortalecer el sentimiento de "mexicanidad"(7).

Más adelante, con el inicio del programa "bracero" en 1942, la actividad consular se desarrolló en el marco de los lineamientos del convenio y atendiendo fundamentalmente las necesidades de trabajadores documentados, tales como: irregularidades en el cumplimiento de contrato, atropellos contra los trabajadores por parte de los empleadores, localización de mexicanos, asistir a los nacionales procesados y a los deportados por carecer de documentos; visitar las cárceles, hospitales y centros de braceros, intervenir en la sucesión de mexicanos fallecidos y, orientar a los nacionales contratados en sus derechos entre otros.

Al término del convenio en 1964, "la labor consular mexicana - de Protección... se caracterizaba por ser aislada y la intervención se

limitaba únicamente a casos sumamente graves, como malos tratos, denegación de justicia"(8).

En la actualidad, el Servicio Exterior Mexicano se rige por la Ley Orgánica aprobada por el H. Congreso de la Unión por decreto de fecha 30 de diciembre de 1981, promulgada por decreto del Ejecutivo y publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1982, y su propio Reglamento publicado en el mismo diario el 22 de julio de 1982 y que reemplazó a la Ley Orgánica del propio servicio publicada en el diario oficial el 4 de Marzo de 1967.

Dado el volumen de mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos y el amplio conocimiento que se tiene de sus necesidades, las autoridades correspondientes han creado la Dirección General de Protección dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores a efecto de formular las directivas para la eficaz Protección de mexicanos y sus intereses en el extranjero y supervisar su aplicación.

#### 4.2.- La Protección consular mexicana en los Estados Unidos.

Como se ha señalado en líneas anteriores, la institución consular es uno de los elementos ejecutivos que integran el servicio exterior de México, aunque en menor grado quizá que lo correspondiente a la actividad diplomática porque élla se refiere, en mayor grado, a la atención de los asuntos de Estados a Estados. Sin embargo, ha venido cumpliendo con los lineamientos instruidos por los poderes federales a través de los canales respectivos.

Es en los Estados Unidos de América, en donde la práctica consular mexicana, además de cumplir con sus funciones administrativas tradicionales, ha adquirido, debido a su experiencia histórica y en respuesta a los intereses internos y externos tanto de nacionales y sus intereses como del mismo México, un desarrollo multifasético.

Debido a las circunstancias derivadas del fenómeno migratorio - indocumentado que se presenta en la actualidad, la actividad consular en el rubro de Protección se manifiesta como: preventiva, correctiva y rehabilitadora.

Es preventiva porque se realiza en actividades que no corresponden necesariamente a la infracción de la ley por parte de una autoridad o de un particular ciudadano del país receptor, sino que constituyen medidas preventivas para evitar que un connacional tenga que ser juzgado por leyes extranjeras y/o para resolver un problema vivo que pudiera derivar en un litigio.

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 deslindar responsabilidades.

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

Si bien la custodia de los intereses del Estado y de los nacionales corresponde también a la rama diplomática, ésta se involucra, por lo menos en la práctica mexicana, en última instancia previo agotamiento de los recursos locales al alcance del Representante consular o bien cuando existe denegación de justicia. En el tratado bilateral México--Estados Unidos en el capítulo VI, fracción I, se estipula que ".....la omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección podrá justificar la intervención diplomática..." Así para efectos de la Protección Consular, las actividades diplomáticas se incorporan de lleno pues ésta podrá dirigirse directamente al gobierno del país receptor a fin de proceder a la gestión de determinado asunto en favor de un connacional o varios. Esto, desde luego, no significa que el Representante Consular no pueda dirigirse directamente a las --

autoridades del país receptor, sino que en la práctica y por la tradición que han seguido ambos países, existen casos que por su importancia en la gestión requieren la atención de funcionarios a un nivel más alto dentro de la jerarquía establecida por cada Estado.

Es necesario destacar que el fenómeno migratorio por su magnitud y características propias ha originado que la función consular en materia de Protección sea muy amplia y que no obedezca a patrones establecidos para el debido cumplimiento de sus fines. La Protección Consular que pudiera ofrecerse en los Consulados fronterizos va a ser distinta, en su forma, a la que pudiera brindarse de acuerdo a la recurrencia de casos y experiencias particulares para resolverlos, a la que se ofrece en Chicago, Illinois por ejemplo. Así, podrá observarse que la variedad de asuntos que caen dentro de la Protección tendrán, en gran medida, que resolverse considerando las aptitudes del personal encargado, su experiencia, las atinadas instrucciones de sus superiores, su habilidad personal, su relación con las autoridades locales, el grado de conocimiento de las leyes locales, estatales y federales, así como el conocimiento de las costumbres de la sociedad en la que se desenvuelve, el grado de participación de la comunidad hispana como fuente de información, el dominio que se tenga sobre casos semejantes que hayan sentado precedentes legales en otros estados, conocer el grado de participación de la opinión pública en relación con el caso tratado, saber la importancia que destacan las autoridades locales y su posición con respecto de la colonia mexicana, conocer la importancia que tiene el caso del contexto de las relaciones globales de ambos países, el dominio del idioma local, el conocimiento de los lineamientos generales de su función y país, los márgenes de coordinación que tiene con sus propias autoridades, etc.

Podrían señalarse más elementos que se consideran ingredientes necesarios para hacer y lograr una buena Protección. Sin embargo, hay que dejar sentado también que siempre existen casos que se consideran nuevos y otros que al tratarlos, por muy experimentado que se vea, van

a presentar rastros típicos de un lugar y momento que lo van a tornar diferente y que, por tanto, conviene poseer una mentalidad abierta y flexible para la obtención de mejores resultados porque en la actividad consular de Protección, como en otras áreas y materias, siempre habrá algo nuevo que aprender y que ofrecer.

Es pues la Protección una de las funciones básicas de los miembros del Servicio Exterior Mexicano cuyo factor principal descansa en la nacionalidad mexicana del interesado al que se le va a impartir y --destinar dicha Protección. De ahí la necesidad de cerciorarse plenamente de ella antes de impartir la Protección solicitada. En el caso de la inmigración indocumentada mexicana puede generalizarse, sin temor a equivocarse, que la mayoría de los indocumentados a los que por algún motivo se les va a proporcionar asistencia consular, carecen de algún documento probatorio de la nacionalidad y en mucho depende de la habilidad del Representante consular para determinarla. Lo más común a efecto de comprobarla es haciendo una serie de preguntas al interesado acerca de su país, de sus costumbres, sobre fechas de conmemoración nacional, si procede de historia y geografía de México, etc. No es muy difícil saber quién es mexicano y quién no lo es pero, a raíz de los acontecimientos en Centroamérica, México ha servido como trampolín de emigrantes de aquellos países hacia los Estados Unidos y las semejanzas pueden hacer que se incurra en el error, en perjuicio de los nacionales; se --han dado casos en que éstos son deportados hasta Centroamérica.

La Protección consular, dentro de la generalización que la caracteriza, se puede decir que existen ciertos elementos que hacen que el servicio ofrecido difiera de acuerdo con el destinatario. No es lo mismo asistir a un "espalda mojada" o "mojadito" que a un residente legal, a un turista mexicano que a un "alambrista", a un mexicano poseedor de tarjeta de cruce local que a un indocumentado. Esta diferencia, que quede claro, es únicamente en la forma, puesto que los intereses a --custodiar son de mexicanos.

La protección consular que actualmente se ofrece en los Estados

Unidos está, predominantemente, dirigida a la atención de miles de conacionales indocumentados que ven pisoteados sus derechos humanos y laborales, que son víctimas de discriminación y de peonaje, de la explotación y el fraude, de la violencia física y verbal y sólo por el hecho de tratar de mejorar su suerte.

A continuación presentaré la exposición de los diferentes métodos y formas con que se vale el servicio exterior mexicano, particularmente, la institución consular por ser la que carga con la responsabilidad directa de la Protección de los mexicanos y de sus intereses con el fin, más que nada, de mostrar la estructura orgánica y recursos con que cuenta esta institución a efecto de cumplir con una de las obligaciones que tiene el gobierno de México de velar por la seguridad de los mexicanos y sus intereses dondequiera que se encuentren y sin importar su calidad migratoria. Esto, desde luego, tenderá a cubrir los aspectos más relevantes ya que como se ha señalado, la Protección es un campo de masiado amplio del cual, por razones lógicas, se nos escapan muchas -- otras consideraciones. No se pretende presentar todos y cada uno de -- los casos que se manifiestan sobre determinado tema, sino únicamente -- aquellos que se sabe tienen más relación con los indocumentados.

El punto de partida será precisamente el cambio tan significativo que se ha mostrado en Protección a partir de la creación de la Dirección General de Protección en 1980, y considerando la profesionaliza-ción de los recursos humanos en las áreas correspondientes con el pro-pósito de hacer más eficiente y expedita la asistencia a mexicanos.

#### 4.2.1.- Estructura orgánica de la institución consular mexicana en los Estados Unidos.

Actualmente, se encuentran establecidos 40 consulados mexicanos en los Estados Unidos de América: 10 son consulados generales; 29 son -- consulados de carrera; y una sección consular en la sede de la misión -- diplomática. Todos ellos encuentran su Superioridad en el Jefe del --

Ejecutivo Federal Mexicano de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de 1917, que habla sobre las facultades que tiene el Presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 28 Fracción II, dice que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomáticos y consular. Así mismo, en el reglamento interior de la Secretaría de Relaciones se establece en el artículo tercero que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen contará con la Dirección de Protección. Esta, a su vez, a efecto de asistir a los mexicanos y sus intereses en el extranjero canaliza sus directrices a traves de las embajadas y, principalmente, los consulados.

Una vez en el extranjero, todos los funcionarios del servicio exterior quedan bajo la jurisdicción del Jefe de la Misión Diplomática (embajador) quien en coordinación con sus Superioridades y con aprobación del Estado receptor, por lo menos en el caso de los Estados Unidos con apego a lo estipulado en la convención consular de 1942, dividen su circunscripción en distritos en cuya cabeza se establece un consulado general. Dichos distritos son, consecuentemente, subdivididos en pequeñas jurisdicciones al mando de los consulados de carrera. -- Existen también los consulados honorarios y las agencias consulares que auxilian, generalmente, a los consulados de carrera dentro de sus jurisdicciones debido a la importancia de la comunidad mexicana establecida en una ciudad o población relativamente lejana a la sede de aquél o -- por la recurrencia de ciertas actividades propias del servicio exterior que demandan pronta atención y que, por otro lado, sus características no son suficientes para establecer un consulado de carrera. La diferencia entre los consulados honorarios y las agencias consulares -- además de las propias del personas encargado, en la práctica son: el -- primero se dedicará preferencialmente a las actividades administrati--vas y el segundo, única y exclusivamente a aquellas relativas a la Pro

tección. Al presente, no se encuentra establecida ninguna de estas -- dos oficinas auxiliares en los Estados Unidos, han existido y nunca se han descartado, y lo que es más, en la práctica, siempre se piensa en ellas como elementos inmediatos que coadyuven a disminuir las cargas -- de trabajo que provienen de una determinación área distinta a la sede.

Los consulados generales además de ejercer las actividades -- propias de un consulado pues cuenta con su propia jurisdicción, tienen entre otras funciones las de supervisar el funcionamiento de las ofici-- nas consulares que están establecidas dentro de su distrito y velar por el cumplimiento de las obligaciones propias del Servicio Exterior. En los casos que llegara a corresponder el consulado de carrera tendría la misma función con respecto de los consulados honorarios y agencias con-- sulares que estén bajo su responsabilidad. A efecto de cumplir las -- mismas funciones de supervisión hay también un inspector de consulados que efectúa visitas "periódicas" sin previo aviso a todos los Consula-- dos.

Lo anterior significa que todas las Representaciones gozan de cierta autonomía en relación con los lineamientos que habrán de confi-- gurar sus labores diarias en materia de Protección, desde luego, con -- apego a las disposiciones generales propias de su país e internaciona-- les que se refieren a la actividad consular y con apego y respeto a -- las leyes locales del país receptor.

El titular de la Representación consular siempre va a ser un funcionario de más rango que el resto del personal, aunque pueden ha-- ber sus excepciones, pero fuera de ellas el titular se encargará de la organización interna y distribución del trabajo entre el personal a su cargo tratando, si al caso corresponde, establecer el Departamento de Protección y el de Documentación, asignando para cada uno el responsa-- ble de coordinar las labores internas respectivas, lo mejor sería que el personal de Protección no intervenga en ninguno de los aspectos ad-- ministrativos a fin de gozar de más libertad y tiempo.

Dentro del servicio exterior existe una rama que se denomina - Administrativa que la integran agregados administrativos y cancilleres. Según el artículo 35 de la ley orgánica del propio servicio de 1982, dice, entre otros requisitos, que para ingresar a la categoría de canciller de tercera, se requerirá haber completado el ciclo de enseñanza secundaria o su equivalente en instituciones debidamente reconocidas o -- bien estudios comerciales o secretariales. Si bien los agregados administrativos y cancilleres son, en esencia, empleados cuyos deberes debido a sus limitaciones profesionales están relacionados con la expedición de documentos pero que esto no los ha privado de ser conocedores - de lo que en general compete a las Representaciones Consulares. Esta - rama, en la práctica forma los cuadros bajos del servicio exterior, en otras palabras, existen funcionarios y empleados, llámese a los primeros a todos aquellos que han ingresado al servicio exterior mediante la aprobación del concurso público especificado en el artículo 29 de la -- ley que se ha venido mencionando, o mediante lo dispuesto en el artículo 13 de la misma ley que establece la designación del personal especial - por acuerdo del Presidente de la República. Así, los funcionarios pasarán, en todo momento a ocupar los cuadros dirigentes y tendrán bajo su responsabilidad a varios cancilleres casi siempre en la proporción dos a uno. Entre los funcionarios se encuentran los rangos: cónsul general, cónsul de primera, de segunda, de tercera y de cuarta, y el vicecónsul. Entre los empleados existen los rangos en orden descendente de: Agregado Administrativo de segunda, de tercera; canciller de primera, de segunda y de tercera; también existe la empleada auxiliar y el conserje.

Dicho lo anterior, es de singular importancia el papel que en la actualidad desempeñan los empleados o cancilleres dentro de las funciones de Protección y administrativas en los consulados ya que ellos, en cumplimiento de las instrucciones giradas desde el escritorio del inmóvil funcionario desempeñan gran parte de dichas actividades, lo que - explica sin más argumentos los márgenes de calidad en la que se desempeña la función consular.

Todos los consulados tienen la facultad de dirigirse directa--

mente a la Secretaría de Relaciones Exteriores para informar o recibir instrucciones. Sin embargo, la práctica consular tiene como principio el agotar los recursos locales e inmediatos antes de solicitar asesoramiento o en su caso coordinación sobre determinado asunto. Por otro lado, en los que a Protección se refiere, cada dos meses todos los consulados envían a la Dirección General de Protección un informe de actividades en el que se describen los casos gestionados en ese tiempo y todos aquellos datos que coadyuven al conocimiento por parte de esa autoridad, de la situación de los mexicanos en esa jurisdicción.

Finalmente, la estructura orgánica de la institución consular es la siguiente: Poder Ejecutivo Federal - Secretaría de Relaciones Exteriores - Embajada - Dirección General de Protección - Consulados Generales - Consulados de Carrera - Consulados Honorarios y/o Agencias Consulares. La posición de la embajada podría situarse después de la Dirección General de Protección como debería ser pero en la práctica es de acuerdo a lo señalado.

Aunque cada Representación diseña su organización interna la que corresponde a un Consulado General podría ser tentativamente la siguiente: Cónsul titular - Cónsul adcrito - Jefe del Departamento de Protección (generalmente es un funcionario) - Cancilleres. En un consulado de carrera tentativamente es la siguiente: Cónsul titular - Jefe del departamento de Protección - Cancilleres.

#### 4.2.1.1.- Recursos de la Representación Consular Mexicana.

A partir de 1981, las Representaciones consulares de México en Estados Unidos se han visto favorecidas en la asignación de recursos financieros, administrativos y humanos a efecto de proporcionar más elementos que maximicen positivamente sus resultados en favor de la Protección y asistencia a mexicanos. Si bien, estos recursos no satisfacen sus necesidades sí marcan una punta significativa que pudiera, en un --

futuro cercano, sentar las bases que justifiquen el aumento de tales - asignaciones. La carencia de recursos en las Representaciones consulares es muy notoria si se toma en cuenta el potencial existente en cuanto a demanda de ese servicio pero su asignación para un país como el - nuestro resultan muy costosas. Sin embargo, los hechos demuestran que se ha planeado, que se ha organizado y que se han efectuado las asignaciones de recursos de acuerdo a la capacidad de digestión de las diferentes Representaciones consulares y que éstas han sido dirigidas para el cumplimiento de los mínimos requeridos dentro de las funciones de - Protección.

En la actualidad existen muchas áreas que por falta de recursos se consideran que no han sido cubiertas por la Protección consular, muchas de ellas se encuentran en poblaciones y ciudades fuera de la sede de la Representación. Por ejemplo, en Texas la actividad fundamental de los mexicanos indocumentados se va a dar en el sector agrícola y éste se compone de una gran cantidad de ranchos de tal suerte que para conocer la situación laboral, de vivienda y las condiciones generales en las que participa el connacional será necesario efectuar una serie de reconocimientos que bien pudieran llevar días, semanas o meses. Esto considerando que se quiere hacer un trabajo serio, responsable y eficaz. Y por tal razón, el enviado consular deberá valerse de, entre otras cosas, medio de transporte, viáticos, cámara fotográfica, grabadora, etc., pero sobre todo de tiempo, ya que a nivel de Representación ésta deberá seguir cumpliendo sus fines y actividades diarias dentro de las cuales se puede considerar: lectura y atención de la correspondencia diaria, atención a los casos de Protección pendientes que requieren pronta atención; asistir al público que acude a la Representación solicitando ayuda y/o Protección, llevar a cabo la investigación física y documental de los casos en trámite, efectuar las visitas diarias a centros de detención, cortes, hospitales, cárceles, centros -- asistenciales y, cuando corresponda a centros de trabajo, además de -- atender los casos que allí se generan; levantamiento de datos e información que ayude al conocimiento de la situación del mexicano y su de-

bido procesamiento; asistir a las peticiones que se efectúan por vía telefónica en materia de Protección, lectura de diarios locales a efecto de detectar casos que involucren a mexicanos, etc. y, por falta de recursos, mecanografiar personalmente todos los oficios diarios o documentos similares que se expidan en materia de Protección, sin agregar los informes respectivos a las Superioridades.

Evidentemente existe una falta de recursos de tres tipos: financieros, administrativos y humanos. En cuanto a los recursos financieros a partir de 1980 la Secretaría de Relaciones envió una partida mensual a cada consulado bajo el concepto de "asignación mensual de -- auxilio a mexicanos". Al respecto, es importante señalar que tratándose de mexicanos indigentes se debe agotar todos los recursos locales -- disponibles (ayuda de terceros, de organizaciones hispanas, católicas, etc..) antes de asistirlos con entregas directas en efectivo y sólo se otorgarán en los casos de extrema gravedad y urgencia. La partida mencionada se ha ido mejorando de acuerdo con las necesidades de Protección en cada Consulado entre las que se consideran:

#### I.- Visitas regulares de Protección:

-- A penales, correccionales, centros de detención migratorios, juzgados, hospitales, centros asistenciales, centros de trabajo y otros, donde haya mexicanos en necesidad de asesoría o Protección consular.

#### II.- 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 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, alimentos y otros artículos en favor de indigentes, comprobada su absoluta indigencia y urgente necesidad.

-- Constitución de garantías para la recuperación de valores y documentos de crédito.

-- Gastos que ocasione la labor de tutor de menores mexicanos o de curador de incapacitados en la misma situación.

-- Otras gestiones cuyo carácter imperativo lo requieran dentro del ámbito de la Protección.

III.- Gastos de corte cuando la legislación o costumbre prohíba a los abogados adelantarlos en casos de mexicanos sin recursos.

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

Finalmente, cabe señalar que aunque la partida no es grande ni mucho menos cubre todas las actividades que se describieron sí permite desahogar el mínimo requerido en cuanto a los asuntos que se gestionan.

En el aspecto de recursos administrativos se incluyen las adecuaciones que se han efectuado desde la Dirección General de Protección con la creación de distintos departamentos entre los que compete la depuración de expedientes y la realización de estudios sobre el mexicano en el extranjero, actividades que inciden directamente en las funciones de Protección de los consulados y permiten la sistematización imprimiéndole una rápida circulación a los distintos asuntos.

Uno de los aspectos que juega un papel relevante en cuanto a

Protección se refiere, es la velocidad con la que circula la información e instrucciones entre las respectivas autoridades. Del lado norteamericano se realizan dentro de los que se considera normal. Lo que corresponde a la comunicación entre la Representación en el exterior y las propias en México existen deficiencias muy carcasadas que intervienen en la buena marcha de las actividades de Protección. Conscientes de la importancia en la comunicación, existe un proyecto de instalar telex en todos los consulados que los necesiten. Además, la asignación de automóviles adecuados para las funciones propias de la Protección.

Los recursos humanos son los que juegan el papel estelar en las distintas Representaciones Consulares porque en definitiva son el motor de cualquier actividad. Sin llegar a la exageración, los atributos y características que deberá tener el personal deberá cuando menos cumplir con el mínimo de profesionalismo entendido como una madurez teórica mínima que les permita actuar con soltura y asimilar con prontitud la experiencia e imprimir con la energía propia de la juventud los nuevos aires que necesita toda actividad.

Suponiendo que todos los consulados lleven hasta sus últimas consecuencias, dentro de lo humanamente posible, todas las actividades de Protección, por este hecho las carencias de personal irán saliendo a flote. No obstante, que en todos lados hay personal bueno y malo la balanza en el Servicio Exterior deberá inclinarse, por mucha diferencia, hacia el personal capaz, con voluntad, emprendedor, disciplinado y sobre todo, con el firme deseo de ser útil al país. Bajo esta perspectiva la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de los canales correspondientes continúa efectuando análisis de las necesidades de personal de Protección y ojalá pronto se plantee otro sobre los sobrantes, para fortalecer cualitativa y cuantitativamente sus cuadros. A lo anterior, responde la asignación de 44 cancilleres, de marzo de 1981 a Abril de 1982, adscritos exclusivamente a las actividades de Protección en consulados de los Estados Unidos y cuya preparación profesional mínima es la universitaria a nivel pasante de las carreras afines al Servicio Exterior Mexicano. A pesar de su ventajosa preparación con los cuadros

Establecidos a ese rango, a través de la Dirección General de Protección se les impartieron cursos especiales sobre los diversos aspectos - que presenta el fenómeno migratorio indocumentado en los Estados Unidos.

Finalmente, es importante señalar que la mayoría de los consulados cuentan con Abogados Consultores que atienden y asesoran en las actividades de Protección que por su aspecto legal requieren de la intervención de alguien que conozca a fondo los lineamientos jurídicos locales. Todos ellos son generalmente, nacionales del país receptor que se interesan, como profesionistas que son y en otras ocasiones por razones de sangre, en los asuntos que involucran a mexicanos, su sueldo depende de los beneficios que obtengan en favor del connacional y se establece con base en un porcentaje que no va más allá del 33%. Aunque resultan muy buenos asesores y para determinados casos la única opción, - dependerá de la habilidad del personal encargado el que se obtengan los mismos beneficios sin ningún descuento.

En otras palabras, el abogado consultor será uno de los últimos recursos no el primero.

#### 4.2.2.- Actividades consulares de Protección.

Por la amplitud del campo de acción que tienen las actividades de Protección, su variedad y en ocasiones urgencia, así como las características propias del momento y lugar en el que se dan, la recurrencia y ausencia que tienen de una Representación consular a otra, sería más que imposible señalar todas ellas en este breve inciso y otro tanto conocerlas. Sin embargo, existen lineamientos generales que tentativamente cubren las principales áreas en las que hasta el momento se ha manifestado la Protección consular en los Estados Unidos. La intención es presentar aquellas necesidades distintivas y sobresalientes que en los inmigrantes indocumentados surgen a raíz de su condición migratoria en las diferentes actividades que desarrollan en su estancia en la Unión Americana considerando además, que los cursos que va tomando cada caso

para su solución no obedecen a patrones establecidos y los modelos que pudieran existir con base en la experiencia son por definición distintos en cada Consulado.

Existen dos grandes lineamientos que surgen a consecuencia de la recurrencia de ciertas actividades que se pueden considerar distintas: los buenos oficios y la procuración legal. Sin embargo, la evolución de un caso que se presentó como paradero continúa como asistencia a un lesionado y de allí se promueven investigaciones sobre una posible indemnización, recuperación de valores del lesionado, las que corresponden al causante de la lesión; la asistencia médica, la responsabilidad del que habrá de cubrir los gastos médicos, etc. Así un caso X puede pasar de un lineamiento a otro de acuerdo con su desarrollo. Es decir, los cuadros que existen para tipificar y clasificar un determinado caso no son camisas de fuerza sino que contienen un alto grado de flexibilidad y adaptación.

En el rubro de los buenos oficios se considera: recuperación de salarios, paraderos, obtención de pensiones alimenticias, ayuda a indigentes, traslado de cadáveres, recuperación de valores, obtención de documentos, gestiones de árbitro o amigable componedor y otros.

Para orientar y proteger a los connacionales indocumentados - en los casos de recuperación de salarios resulta de singular importancia que los que imparten Protección estén familiarizados con las leyes respectivas vigentes de la jurisdicción en la que se encuentran. Este es, sin lugar a dudas, el rubro en el que se presentan más solicitudes por parte de mexicanos indocumentados, principalmente los que se dedicaron a labores en el campo. El connacional después de haber sido contratado verbalmente (entiéndase a señas cuando no hay un intérprete -- que generalmente lo hay) y al cabo de un tiempo considerable en el que el connacional se inquieta por falta de pago los patrones lo denuncian a la Patrulla Fronteriza o al Servicio de Inmigración, en ocasiones se les paga con cheques sin fondos o se los expiden y giran órdenes al -- banco para que no los cubran. Existen muchas otras maneras de que se

valen los empleadores y contratistas para no pagar los salarios o parte de ellos. En casi todos los casos de recuperación de salarios el interesado ya se encuentra en México. Las primeras gestiones que se hacen -- por parte del Representante Consular, si se sabe la dirección del patrón, van a estar encaminadas a solicitar, por medio de los buenos oficios -- que se envíen, los salarios devengados que no se han cubierto y en una comunicación por escrito en forma breve se recomienda al empleador que verifique sus récords y envíe al Consulado o directamente al interesado lo que está en deuda; en caso contrario lo que procede es, una vez reunida la información correspondiente y se se cuenta con algún comprobante, turnar el caso al abogado consultor o al Departamento del Trabajo -- mas cercano. En la práctica, la desventaja más clara para proceder en favor del nacional es que éste no cuenta con ningún documento que pruebe haber desempeñado el trabajo y los empleadores son cuidadosos de no expedirlos.

En el fondo, la intervención del Representante Consular es muy sencilla, pero pudiera ser más efectiva si hubiera una disposición legal en favor de inmigrantes indocumentados que haya sido convenida por ambos gobiernos y que permitiera apoyarse con más firmeza al gestionar la recuperación de salarios.

Los paraderos son otro de los rubros destacados dentro de la Protección, aquí es muy importante el papel que juegan los contactos personales que se hayan desarrollado principalmente con los medios de comunicación locales y con las autoridades. Esta figura incluye al inmigrante indocumentado mexicano que se interna en los Estados Unidos y se olvida de comunicarse con sus familiares. Algunos dejan de mantener contacto con la familia intencionalmente y al efecto se argumenta que se pretende evitar la preocupación de la parentela cuando se está en prisión u hospitalizado. La actitud del Representante Consular va a consistir en tratar por todos los medios posibles de localizar al presunto perdido e informar al interesado.

Al igual que los paraderos, las pensiones alimenticias solicita

das están a la orden del día. En este rubro se encuentran la mayoría de connacionales inmigrantes indocumentados que al internarse a la -- Unión Americana dejaron en completo abandono al cónyuge y los hijos, y quienes solicitan se promueva ante el padre el envío de dinero para la manutención de los menores. La actitud del Representante Consular -- va a referirse a hacerle ver al connacional las obligaciones a las que tiene que responder como padre de familia. Generalmente se obtienen resultados positivos.

La recuperación de valores tiene que ver con todas aquellas pertenencias que fueron extraviadas, abandonadas, que estaban por cobrarse u obtenerse o que por X circunstancias tienen algún derecho o beneficio en favor de un nacional. La actitud del Representante consular va a depender de acuerdo con las características de cada caso. Sin embargo, -- la mayoría de las solicitudes que se presentan provienen de mexicanos que ya se encuentran en México, por lo que habrá de proceder a custodiar físicamente los objetos involucrados y hacer los trámites correspondientes para hacerlos llegar hasta el interesado.

En los traslados de cadáveres se desempeña una importante actividad consular sobre todo cuando la muerte fue a consecuencia de un asesinato o muerte violenta ya que se promoverán las averiguaciones pertinentes para hacer la denuncia ante las autoridades o coadyuvar con ellas en la localización de los responsables; se notificará a los familiares a fin de que decidan si se efectúan los trámites para llevar el cuerpo a México, (cuando se trata de indocumentados es frecuente que no se -- cuenten con los medios exactos para la pronta localización de los familiares por lo que habrá de contactar a los presidentes municipales de -- donde se presume era el nacional o a través de los medios de comunicación tratando de que alguien se presente a reclamar el cuerpo). Para -- lograr la entrada legal del cadáver a México, el consulado de la jurisdicción donde ocurrió el deceso tendrá que legalizar el certificado de muerte y el de embalsamiento y otorgar la visa de tránsito de cadáver -- todo ésto causa el pago de derechos consulares.

Siempre existe en los indocumentados mexicanos, equivocadamente, la idea de que en las Representaciones Consulares de México se conceden permisos para trabajar en los Estados Unidos o para residir legalmente. Por esta razón, es muy frecuente recibir solicitudes para obtener dichos documentos y, si bien, éstos no se expiden habrá que otorgarles una explicación sobre lo solicitado de tal manera que es conveniente que el Representante Consular tenga un conocimiento amplio sobre las leyes migratorias americanas y las posibilidades que existen para que los mexicanos puedan tramitar su residencia legal porque de otra manera recurrirán a intermediarios que les cobrarán sumas muy elevadas y en muchos casos no les arreglan nada. Por otro lado, hay una gran diversidad de documentos que se promueven ante las Representaciones Consulares para su recuperación u obtención; entre los casos que más sobresalen están aquellos que los notarios públicos o presuntos abogados poseen de mexicanos y que éstos con el fin de arreglar su residencia legal han depositado en aquellos, como actas de nacimiento; de matrimonio, cartillas militares, etc. Al pasar el tiempo, por la imposibilidad, cuando no se tienen derechos de obtenerles el status migratorio deseado y prometido y seguirles cobrando honorarios que ya no se quieren cubrir por la carencia de resultados y el tiempo transcurrido, no les devuelven los documentos hasta que no hayan cubierto lo que deben por los supuestos servicios. Además de ser una forma de explotación que ambos gobiernos deberían combatir hasta la raíz ya que sus consecuencias son dañinas para ambos, la intervención consular en este sentido no ha sido muy afortunada.

Las gestiones de árbitro o amigable componedor incluyen los casos de desavenencias de carácter civil entre mexicanos o entre éstos y habitantes del país receptor. El papel del Representante consular va a estar referido a obtener un justo avenimiento basándose en la equanimidad, imparcialidad y con estricto sentido de justicia. Si su mediación resulta infructuosa y las partes deciden acudir a los tribunales, lo más que puede hacerse es comunicar el asunto por escrito a la autoridad respectiva.

Es costumbre que los mexicanos, sobre todo los de condición hu milde, ocurrir a las oficinas consulares para exponer las dificultades surgidas en el seno de la familia (disgustos entre esposos, abandonos de hogar, hijos descarriados, etc.) solicitando orientación y asistencia para resolver esos problemas. Esta labor requiere de tacto, persua ción y bastante psicología pues el Representante Consular debe actuar como consejero y mediador ya que las soluciones ofrecidas no se apegan a ninguna regla escrita. Por otro lado, dicha intervención siempre se rá a petición de parte.

Otros de los muchos casos que se encuentran incluidos en los - buenos oficios del Representante Consular son de carácter orientador y de asistencia como: informar a un detenido el Status de su caso, reanimar a un connacional enfermo o efectuarles visitas que los hagan sen tirse asistidos, etc., y cualquier otro asunto que de alguna manera - involucre al servicio consular de Protección o que sea motivo suficiente para su intervención en buen oficio.

El otro gran lineamiento de la Protección Consular es la procu ración legal que incluye, entre otras cosas: intercambio de presos, -- protección a intereses comerciales, la denegación de justicia, vejacio nes y prejuicios, indemnizaciones, seguros de vida y de atención médi ca, sucesiones, custodia de menores y cualquier asunto en el que se -- considere que su posible solución depende de un procedimiento legal de bidamente establecido en el país receptor.

Los casos que denotan más actividad con referencia a los indo- documentados son aquellos que se refieren a vejaciones y prejuicios, in- demnizaciones y, los relacionados con seguros de vida y de atención - médica.

Son las vejaciones el tema más delicado en lo que respecta al fenómeno de la inmigración indocumentada y el que en ocasiones ha pues to en crisis las relaciones de ambos países además de inflamar la pa- sión en la opinión pública mexicana.

Las vejaciones responden a la infracción a los derechos humanos, proviene de una autoridad o particular del país receptor. La mayoría de los casos que se presentan en esta materia son en contra de la Patrulla Fronteriza y "contratistas" aunque no dejan de manifestarse, en número significativo, las que provienen de empleadores. Por la importancia que tienen dichas actitudes y las consecuencias que puede generar el no prestar la atención debida por parte del Representante Consular, su actitud debe ser la de un minucioso investigador para recaudar todo tipo de pruebas, fotografías, testimonios por escrito y debidamente firmados, certificados médicos, nombre y dirección de testigos, si los hubo, antecedentes de quien causó la vejación, es decir, obtener todos los elementos necesarios que configuren una sólida y segura obtención de resultados positivos que quizá tengan que ventilarse en un nivel legal jurídico que no corresponda al del Representante Consular.

Es muy importante que el Representante Consular conserve la ecuanimidad, la habilidad y la cautela al desahogar la investigación sobre casos de vejación porque lo que puede ser una lamentable vejación la puede convertir, si se deja arrastrar por la pasión que generan estos casos, en uno de tantos y poner en serio predicamento sus relaciones con las autoridades locales, además de que la carencia de resultados positivos desgasta el papel que se ostenta.

Otra consideración a este respecto es que en los casos en que se involucran autoridades locales, resulta más fácil la investigación consular no así en los casos que provienen de particulares. Y finalmente, que los beneficios que pudieran obtenerse directamente para el connacional interesado son mínimas en comparación con el precedente que al respecto se sienta.

Por ser un tema delicado y significativo por las consecuencias que encierra en sí misma la discriminación que aún existe, desde luego diferente a la que se daba en los años 30's y de la cual podía uno percatarse fácilmente pues bastaba leer los letreros en las entradas de -

las tiendas en algunos estados de la Unión Americana que decían: se -- prohíbe la entrada de animales y mexicanos.

Ahora quizá nos encontramos con otra fase de la evolución de -- la discriminación, aunque muchos quieran negarlo, sobre todo hacia los indocumentados mexicanos, tal como la preferencia en igualdad de cir-- cunstancias, en favor de otra persona distinta del indocumentado mexi-- cano. Aquí el papel del Representante Consular consistirá en integrar -- en detalle los hechos e instrumentarlos ante la autoridad local compe-- tente previa asistencia del abogado consultor y Superioridades.

Otro de los casos de igual repercusión como las vejaciones y -- la discriminación a indocumentados mexicanos son el esclavismo y el -- peonaje o servilismo, ambos condenados por las leyes federales de los Estados Unidos al señalar que servilismo involuntario ocurre cuando un trabajador es forzado, no importando cómo, a laborar en un trabajo que él no quiere; si él es forzado a trabajar para pagar deudas a su em-- pleador la ofensa será peonaje, no importando el tamaño de la deuda, -- tampoco si el trabajador acordó tomar el empleo o si él fue pagado.

Los casos de peonaje y esclavitud tienen, por lo general, su -- inicio en la frontera antes de que los mexicanos se internen ilegalmen-- te. Allí son reclutados por presuntos "contratistas" que les ofrecen trabajo, vivienda, alimentación y transporte. A todos los que aceptan engancharse se les conduce hasta la fuente de trabajo en donde se les asigna cuartos que carecen de los servicios mínimos o los concentran -- en dormitorios generales que permanecen cerrados con llave y vigilados durante la noche a efecto de que los trabajadores no escapen por lo me-- nos hasta que se les ha descontado de su salario el consumo de alimen-- tos, ropa y los costos del transporte. Ejemplo de ello son los casos practicados contra Raúl Saldívar en 1981, en una Corte del Estado de -- Florida; el practicado contra Ted Cisneros en 1979, originado en la -- Belle, Florida.

Estos casos han permanecido fuera del alcance de la Protección

Consular debido al alto porcentaje de clandestinidad que presentan y — lo que es la verdad, porque la Protección Consular casi nunca se practica en los campos de trabajo agrícola aunque no debería de ser así, — también permanece fuera del alcance de las autoridades locales ya que la mayoría de casos conocidos han salido a la luz pública por iniciativa de los afectados.

Otros de los asuntos que se presentan más a menudo en las actividades de Protección, son aquellos casos relacionados con accidentes de indocumentados mexicanos, ya sea en horas de trabajo o no, pero que tienen derechos en seguros de vida o de asistencia médica adquiridos — en función de descuentos salariales. Cuando la cobertura pertenece al sistema de seguridad social nacional de los Estados Unidos no hay problema, no así en el caso de aseguradoras particulares, más que problema son trámites que habrá de efectuar el connacional y por las imposibilidades que tiene de idioma, educativas, etc., hacen que la intervención del Representante Consular sea muy importante. En realidad su — función es de notificador y comunicador. Empero, si por la gravedad — del caso tuviera que tramitarse una indemnización, lo conducente será asistirse del abogado consultor para darle curso al asunto.

Existen muchas otras situaciones en las que la Protección consular se hace necesaria. Sin embargo, repito que su presencia depende de las circunstancias y el momento en el que se den, así como los causas que habrán de seguirse para su posible solución. Los casos señalados son los más frecuentes, muchos de ellos a solicitud de los interesados o afectados. Por otro lado, también han sido detectados por el Representante consular a raíz de los recursos que se han incorporado — y que permiten más fluidez en las actividades de Protección tales como: giras de trabajo a poblaciones de la jurisdicción en las que se visitan hospitales, cárceles del condado y de la ciudad, centros de trabajo que agrupan a mexicanos indocumentados, centros asistenciales, centros de detención, estaciones de la Patrulla Fronteriza, etc. De esta manera se deja constancia de la actividad consular haciéndola cada vez

más real y efectiva, tratando de borrar la imagen que se tenía del Representante Consular que se dedicaba y hacia acto de presencia sólo en eventos sociales en poblaciones caracterizadas por falta de asistencia consular.

#### 4.2.3.- Perspectivas de la Protección Consular en los Estados Unidos.

La evolución de las actividades consulares en relación con la Protección ha tratado de responder a las diferentes necesidades que se le han planteado en las distintas épocas y circunstancias por la que ha atravesado el inmigrante mexicano a quien va dirigida, principalmente el grueso de la Protección y con especial interés en el presente.

Con el ingreso del Lic. Jorge Castañeda a la Secretaría de Relaciones Exteriores en relevo del Lic. Santiago Roel se han dado pasos muy significativos dentro del Servicio Exterior Mexicano, particularmente, en lo que se refiere a la Protección. Entre otras cosas se ha mencionado la creación de la Dirección General de Protección la cual, por sí misma, explica la importancia que se le concede a un fenómeno migratorio que caracteriza a la población mexicana por lo menos en su relación con el vecino del norte y que antes había sido atendida por la Dirección General de Asuntos Consulares en donde existía una sección de protección. Además, el marcado y sobresaliente interés del citado en que la Protección debe ser prioritaria en las actividades consulares, la profesionalización que se busca en el personal y, los lineamientos generales que se han instrumentado a efecto de plantear con eficacia la Protección de mexicanos y sus intereses en el extranjero, la promoción de dejar constancia de la Protección consular en las diferentes asignaciones de recursos otorgados a los Consulados establecidos en los Estados Unidos que he mencionado.

Por lo anterior, se espera que las actividades de Protección que se desarrollan en Estados Unidos en favor de los indocumentados --

mexicanos aumenten sustantivamente en la captación de casos.

Sin embargo, a pesar de la buena disposición que se ha mostrado para ampliar cuantitativa y cualitativamente la Protección consular existen limitantes que habrán de superarse a fin de plantear una mejor perspectiva de esa actividad. Ampliar e insistir en la asignación de recursos y mantener el espíritu de profesionalización de los cuadros del Servicio Exterior que tan necesitado está y complementarlo con -- ajustes en los cuadros dirigentes.

El cambio de administración pública en México, como en todos -- los países, genera una serie de cambios por ahora impredecibles pero -- que bien pueden coadyuvar en las futuras funciones de Protección si los elementos que las generarán son conocedores del Servicio Exterior y, -- por ende de las necesidades de la Protección a un nivel práctico que retome las experiencias de lo instruido y supere sus errores y defectos.

Lo que se espera de la Protección Consular es que cada vez -- aumente su efectividad, su ámbito de acción y que disminuya, en lo posible, la obligación brutal que tiene el gobierno de México en asistir a sus nacionales que se encuentran en los Estados Unidos como indocumen- tados.

#### CITAS DEL CAPITULO IV

- 1.- Citada por Sepúlveda, César. Derecho Internacional. -- Editorial Porrúa, S.A. México 1981. pp. 164-165.
- 2.- Mera, J. Trajano. Cónsules y Consulados. Estudios de - Derecho Consular Universal. Madrid, Librería de Fernando Fé. pp. 19.
- 3.- Sepúlveda, César. Obra citada. pp. 165.
- 4.- Mera, J. Trajano. Obra citada. pp. 34
- 5.- Molina, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. México -- Ed. Porrúa. 1970 pp. 1.
- 6.- Idem. pp. 3.
- 7.- Urbina, Ma. de Lourdes. La labor consular mexicana de protección en Estados Unidos. Ponencia presentada en: México - United States Relations. FIPSE. Proyect UCLA. Santa Mónica, Cal. Abril 25, 1981. pp. 1-15.
- 8.- Idem. pp. 25.

## CAPITULO V

### LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.

Al referirme a la política exterior de México conviene citar a Mario Ojeda(1) quien explica, apoyándose en el concepto de Soberanía, las distintas prácticas que ha ido cobrando dicha política con los cambios históricamente operados a nivel interno e internacional.

"La política exterior de México, como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos, se entiende en consecuencia, que el fin último de esta política ha sido — siempre, en principio, la preservación y afirmación de la Soberanía Nacional. Puede decirse que en los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como estado independiente. Por tanto, en la práctica Soberanía significó — supervivencia. Más tarde, cuando el país se vió directamente amenazado por el expansionismo territorial norteamericano, resultando a la — postre víctima de éste en dos ocasiones, la preocupación primordial en la práctica pasó a ser preservar intacto el territorio nacional. De — aquí que la Soberanía viniera a identificarse con integridad territo— rial, si bien la preocupación por la independencia nunca dejó de ser te

mor real, como más tarde vino a demostrar la intervención francesa de 1862.

Años más tarde, cuando las regiones deshabitadas del país se fueron poblando y las grandes potencias pasaron de un expansionismo territorial a otro de tipo económico, la preocupación principal, en materia externa, fue evitar que lo económico se convirtiera en pretexto para ejercer la intromisión política. Así, la Soberanía vino a ser en la práctica sinónimo de autodeterminación y de no intervención.

La política exterior mexicana se valió sucesivamente de distintas tácticas para enfrentarse a estos problemas que la práctica planteaba. En el inicio de su vida independiente, el joven estado buscó el reconocimiento y acercamiento con la Gran Bretaña y los Estados Unidos a fin de "disuadir" a España de una aventura de reconquista. Posteriormente, intentó crear un equilibrio con los Estados Unidos y en éste el contrapeso con relación a Francia, para más tarde invertirse otra vez los papeles por temor a la gran potencia del norte.

Con la revolución: se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este período, la política exterior se convirtió en la línea de defensa de las reformas que produjo dicho movimiento. Aunque no siempre el gobierno de México tuvo éxito y en ocasiones el rumbo se extravió o fue cambiando deliberadamente, la mayor parte de los fracasos deben imputarse a la intensidad de las presiones de la gran potencia. Poco después, sin embargo, la inminencia de la segunda guerra mundial, que amenazó el statu quo internacional imperante, forzó a los Estados Unidos a aflojar los instrumentos de presión en América Latina en busca de colaboración. Así, la guerra constituyó la coyuntura externa que se supo aprovechar en favor de la afirmación nacional. La revolución mexicana fue reconocida como un hecho consumado por el gabinete de los Estados Unidos y el gobierno mexicano pudo llevar adelante varias reformas -diferidas hasta entonces- sin el temor anterior a represalias de gran magnitud. La expropiación petrolera constituye el principal ejemplo de esta nueva situación.

Al finalizar la guerra mundial, el país inició otra etapa más en su política exterior. Debido al nuevo espíritu de cooperación que vino a caracterizar las relaciones con los Estados Unidos a partir de la guerra, cesó el temor por la intervención norteamericana abierta y directa. La principal preocupación de carácter externo vino a ser, en un principio, la de no dejarse arrastrar por los Estados Unidos a aventuras de la guerra fría y la de que éstas no convirtieran los acuerdos internacionales en un instrumento de su propia política exterior. Sin embargo, esta preocupación no podía ser urgente en la medida en que la guerra fría era un fenómeno lejano limitado a otros continentes. Mientras esto sucedía, el país podía concentrarse libremente en proseguir el esfuerzo interno de crecimiento económico acrecentado durante el período de la guerra. Así, la política exterior debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y progreso de México, a efecto de atraer un mayor volumen de turismo y de crear confianza entre las fuentes internacionales de crédito, o actuando como "palanca" de negociación para un mejor tratamiento a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos.

La revolución cubana, que insertó a la región dentro del mapa de la guerra fría, vino a alterar transitoriamente las prioridades de la política exterior mexicana. Durante el período crítico de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, la política exterior mexicana se puso a la defensiva a efecto de no importar al país dicho conflicto y a efecto de que las conquistas políticas alcanzadas por América Latina frente a los Estados Unidos -particularmente el reconocimiento al derecho de los estados a autodeterminarse y a no ser intervenidos- no fueran a ser sacrificados en aras de una lucha colectiva de la Soberanía interna.

Sin embargo, superada la crisis, la política exterior mexicana nuevamente pasó a desempeñar como primera función, el cómodo papel de gestora externa del crecimiento económico del país.

Para 1970, Soberanía equivalía en la práctica a desarrollo económico autónomo, desarrollo con ayuda del exterior. Por otra parte -- para ese mismo año también resultaba claro que los fundamentos de carácter político y económico en los que había venido apoyándose la política exterior estaban entrando en crisis, de aquí que su futuro pareciera nebuloso al entrar la historia al decenio de los años setentas".

"Por eso dada la importancia creciente del comercio exterior, se partió de la idea de que el país necesitaba impulsar, antes que -- otros, sus vínculos económicos con el resto del mundo"(2).

Antes de seguir adelante conviene precisar que la política exterior de México tiene su fundamento en los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica de -- los Estados, solución pacífica de diferencias y cooperación creciente; entre los miembros de la comunidad internacional.

La evolución de la política exterior de México ha sido en forma gradual. Al inicio de los setentas el objetivo de la política exterior seguía siendo coadyuvar a la modernización económica o social del País. Sin embargo, fue notoria la introducción de tres innovaciones -- de particular significación: la aplicación y diversificación de nuestras relaciones internacionales (diversificación de mercados y acercamiento al tercer mundo y a los países socialistas bajo el postulado -- del pluralismo ideológico); la campaña en pro de un nuevo orden económico internacional y el reconocimiento expreso de la identidad de los intereses básicos de México con los de los países del tercer mundo.

Actualmente, la política exterior de México entendida en sus -- principios y propósitos como una experiencia histórica, se ha dinamizado defendiendo los postulados tradicionales y manteniendo una actitud activa en el campo de la cooperación internacional incorporando del exterior los recursos necesarios para el desarrollo nacional.

### 5.1.- Principios que explican la posición internacional de México.

Antes de señalar algunos de los más importantes principios que explican la posición y actitud internacional de México, conviene apuntar las circunstancias en las que México se encuentra y que contribuyen a entender su posición internacional la cual, puedo decir, va a estar referida a: mantener intacta la Soberanía e Independencia del País, fomentar la cooperación internacional diversificando nuestros mercados e incrementando nuestras relaciones para acelerar el desarrollo de México sobre bases mutuamente ventajosas y contribuir al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional.

a. "México es un país que no tiene ambiciones territoriales a expensas de otros países. Las únicas de carácter territorial relativas a Belice, las ha abandonado al supeditar su interés y considerarlo inferior al derecho de autodeterminación del propio pueblo beliceño, - aceptando como buena su voluntad, renunciando así, en cierto modo, a los derechos que históricamente podían haberle correspondido"(3).

b. "México no ha realizado nunca una guerra de agresión, las únicas guerras en la que ha sido parte no habría dificultad en calificarlas como guerras de legítima defensa. En realidad casi todas ellas significaron alguna amputación de su territorio y las que no pueden clasificarse entre ellas, fueron intervenciones extranjeras con el fin de impedir el ejercicio de nuestro derecho de autodeterminación. Entre éstas puede incluirse el intento francés de imponer al emperador - Maximiliano"(4). "Si México entró en la Segunda Guerra Mundial, hay que señalar que lo hizo forzado por las circunstancias y para responder a la agresión que había sido objeto por parte de las potencias del eje"(5)

c. "El respeto de México al derecho internacional probado por el hecho de que en los arbitrajes principales a que México se ha some-

tido (el de las islas Clipperton, el de los fondos piadosos de las Californias, y el del Chamizal) ha respetado las decisiones, a menudo -- contrarias a sus intereses, sacrificándose en bien de la concordia internacional"(6).

1.- El Principio de Igualdad Soberana, México lo entiende como una aptitud de los Estados para adquirir y ejercer derechos y para asumir y cumplir obligaciones sin establecer diferencia alguna.

2.- El Principio de Autodeterminación, México lo interpreta -- como el derecho que tienen los pueblos para determinar libre y espontáneamente su condición y organización política, económica, social y cultural, sin interferencias de otro Estado. Seara Vázquez al respecto -- señala: "... el derecho de autodeterminación, entiende que es un -- atributo inseparable de la Soberanía, la cual no puede concebirse en -- el orden internacional, mientras se pueda admitir la existencia de la intervención"(7) y agrega, "el principio de autodeterminación tiene -- su reverso en el de no intervención..."(8). Por otro lado, México no acepta que en nombre del principio de autodeterminación, un régimen -- pretenda someter a otros pueblos que se encuentran en el interior de -- sus fronteras, privándolos de sus derechos civiles y políticos, como -- el caso de Sudáfrica y su política racista del Apartheid.

3.- El Principio Pacifista de México es una constante de su política exterior, la cual interpreta con apego los principios de la Carta de las Naciones Unidas en los renglones del mantenimiento de la Paz y la Seguridad colectiva, dicho principio lo encontramos en:

-- Establecimiento, aceptación y participación de México en organismos internacionales para crear sistemas de seguridad colectiva.

-- El recurso de los métodos de solución pacífica de controversias internacionales invocados siempre por México.

-- La promoción que ha hecho México sobre el desarme universal (el Tratado de Tlatelolco).

### 5.1.2.- Elementos condicionantes de la Política Exterior de México.

No cabe duda que en todos los países hay ciertos elementos caracterizados por ser permanentes, que actúan como condicionantes de la política exterior y México no es la excepción, entre otros cabe señalar: La Geografía, la Historia y la Economía.

"Los casi 3 mil kilómetros de frontera con los Estados Unidos han colocado a México en una situación especial. Su extensión territorial y sus recursos se ven fuertemente influenciados por la actitud de aquél. En pocos países como en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitación a la Soberanía"(9).

"Para entender la actitud de México en el orden internacional hay que recordar especialmente su historia en el siglo XIX. La vecindad directa con Estados Unidos le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica a todos los niveles"(10).

Con respecto al importante papel que juega la economía como condicionante de la política exterior diré, entre otras cosas, que el comercio exterior es de gran importancia para el país. Hacia adentro genera divisas y hacia afuera, en el renglón de las importaciones, éstas se componen principalmente de maquinaria, equipo y materias primas para la industria, con un remanente poco significativo de bienes de consumo. La industria se ha convertido en el sector más dinámico de la economía y el de participación más elevada en la composición del P.N.B.; cualquier reducción en las importaciones tiende a repercutir sensiblemente en la tasa de crecimiento. A efecto de financiar directamente las importaciones, es necesario exportar un volumen mayor de bienes y servicios, indirectamente promover el turismo. Habida cuenta

de que en caso contrario, como hasta ahora sucede, las importaciones -- causen un alto grado de dependencia del exterior, marcando además que su financiamiento, debido a la incapacidad de generar divisas de los sectores correspondientes de la economía, se haya llevado a cabo, en -- su mayoría, mediante el endeudamiento que ya sobrepasa los 80 mil mi-- llones de dólares. También dentro del sector industria, el papel de -- la inversión extranjera es de gran importancia, puesto que ha tendido a concentrarse en aquellas ramas de mayor significación económica y -- tecnológica.

Por último, también podría afirmarse que la política de desa-- rrollo que adoptó el país en los años que siguieron a la Segunda Gue-- rra Mundial, engendró un tercer grave problema al haber puesto énfasis en la elevación del ingreso más que en la generación de empleo y por -- consiguiente en la redistribución del ingreso. Esto, aunado al explo-- sivo crecimiento de la población y al fenómeno de la migración masiva rural-urbana, ha llevado a una situación en la que el desempleo y el -- subempleo constituyen problemas prioritarios para la política económi-- ca de México. Este fenómeno, a más de las graves consecuencias socia-- les que ha creado, ha tenido como resultado que se vean profundamente condicionados nuestros tratos con el exterior y el capital extranjero, por la necesidad que existe de general nuevos empleos más allá de lo -- que es capaz nuestra economía, a base de inversión externa y de encon-- trar la salida al problema mediante la emigración de trabajadores.

### 5.1.3.- La relación bilateral: México-Estados Unidos.

Al analizar las relaciones bilaterales entre países, uno debe distinguir entre estructura y proceso. En otras palabras, por una par-- te el marco de la realidad político-económica dentro de la cual se dan las relaciones y por otra parte las cuestiones o problemas que surgen de estas relaciones. "Desde un punto de vista mexicano es obviamente la estructura la que constituye la principal preocupación en materia de relaciones con los Estados Unidos. Después de todo es precisamente

la estructura de la relación el factor principal que impide a México -- poder negociar los problemas con los Estados Unidos sobre un pie de -- igualdad. Por otra parte, es también el factor que ha obligado a Méxi -- co, en frecuentes ocasiones a tener que aceptar decisiones tomadas por Washington en forma unilateral"(11).

La estructura dentro de la cual se dan las relaciones entre Mé -- xico y los Estados Unidos, presenta en forma principal, las caracterís -- ticas siguientes:

"I. La contigüidad territorial coloca a México, dentro de la -- escala de prioridades de la seguridad nacional de Estados Unidos en la primera prioridad de carácter estratégico-militar.

II. La asimetría de poder, lo cual significa que México es el socio débil de la relación.

III. La dependencia económica y tecnológica de México respec -- to de los Estados Unidos, lo cual significa una gran vulnerabilidad de México respecto a las decisiones tomadas por el gobierno americano o -- por las empresas trasnacionales.

IV. La influencia cultural de los Estados Unidos en México, lo cual significa la penetración de valores y patrones de consumo de una sociedad extraordinariamente rica, así como el debilitamiento de la -- identidad nacional"(12).

De acuerdo con lo escrito hasta este momento, la actitud de -- México se ha visto influida por lo que haga o deje de hacer el vecino del norte. Sin embargo, ha habido problemas específicos que han per -- turbado notoriamente las relaciones entre ambos países, tales como: -- el "dumping" del algodón, las restricciones a la exportación de carne o de tomates; el problema del tráfico de drogas el que conforme a fuen -- tes de información del Congreso de los Estados Unidos, México es el -- principal abastecedor de la heoría y la mariguana que se consume en -- aquél país, de aquí que se haya puesto en práctica en 1969, la famosa

"operación interceptación" que consistía en una revisión escrupulosa - de todo viajero que llegaba a los Estados Unidos. Otra cuestión que - recientemente se convirtió en una fuente de preocupaciones para el go- bierno americano y algunos de los grupos de interés del otro lado de - la frontera, es la crisis económica que se ha generado en México a ra- íz de las devaluaciones del peso. Es obvio que para Estados Unidos, - como para cualquier país del mundo, la estabilidad de los gobiernos ve- cinos y amistosos es importante; una segunda razón, es el impacto que - tiene la devaluación del peso y la recesión económica mexicana sobre - el comercio, el turismo y la migración entre los dos países.

Sin embargo, las dos cuestiones que afectan en forma principal las relaciones de hoy día entre México y los Estados Unidos son la mi- gración de trabajadores mexicanos y el recién descubierto potencial me- xicano en materia de hidrocarburos.

"El momento no es particularmente favorable a México, nuestra enorme deuda exterior, la inflación mundial, la lenta recuperación eco- nómica mundial y de los Estados Unidos, la actitud proteccionista y -- aún defensiva americana en lo que hace al comercio y a cuestiones mi- gratorias unidas a la actitud conservadora del Congreso, serán un esco- llo serio en la posición negociadora de México"(13).

Jorge Castañeda señala: "nuestro éxito en obtener un tratamien- to equitativo dependerá de los méritos de nuestra posición y particu- larmente de la habilidad con que México utilice los instrumentos nego- ciadores de que dispone"(14). Asimismo, cita "la consistencia de la - política exterior, las ventajas económicas que representa la proximi- dad del mercado más amplio y rico para las exportaciones. Del mismo - modo, y por algún tiempo, los Estados Unidos seguirán siendo, en un -- grado mayor o menor, la válvula de escape para nuestra fuerza de traba- jo excedente"(15). Es decir, la vecindad nos permite resolver parcial- mente el desempleo en México.

Tenemos lo que se ha llamado un recurso noble y escaso, el pe- tróleo, y también tenemos gas.

"Por las razones ya expresadas, los vínculos con Estados Unidos ocupan un primer lugar en nuestra política internacional. Pueden y deben estar basados en el mutuo respeto y deberían ser lo más estrechos y cordiales posibles. Pero el carácter amistoso y cordial de estas relaciones no debe ser visto como un fin en si mismo"(16).

En lo que toca a los problemas bilaterales, migración y comercio, nuestra posición es débil. La política obvia para México parecería pues consistir en ligar las tres cuestiones. Si procedemos con imaginación y habilidad, la base objetiva de nuestra posición global podría volverse suficientemente sólida para obtener un trato mejor y más justo en asuntos comerciales y migratorios "... la tradición y prática de México en su negociación diplomática con Estados Unidos no ha sido la de tratar los diferentes problemas en una forma integrada, si no más bien, sobre bases ad hoc.... Apparently los Estados Unidos han seguido una práctica igual, por lo menos en lo que concierne a -- las negociaciones con México. Nuestros viejos hábitos no facilitan -- la negociación integrada de los problemas"(17).

## CITAS DEL CAPITULO V

- 1.- Ojeda, Mario. Alcances y Límites de la Política Exterior de México. Ed. El Colegio de México, 1976. pp.3-9.
- 2.- Valero, Ricardo. La Política Exterior de México. Lecturas de Política Exterior. Ed. El Colegio de México. -- 1979. pp. 80.
- 3.- Seara, Vázquez Modesto. La Política Exterior de México. Ed. Esfinge. México 1969. pp. 35.
- 4.- Idem. pp. 35.
- 5.- Katz, Friedrich. Algunos rasgos esenciales de la política del imperialismo Alemán en América Latina desde 1883 a 1941, en Hitler sobre América Latina. Fondo de Cultura Económica. México 1968. pp. 9-96.
- 6.- Seara, Vázquez. Obra citada pp. 35.
- 7.- Idem. pp. 37.
- 8.- Idem. pp. 36.
- 9.- Ojeda, Mario. Obra citada. pp. 87.
- 10.- Idem. pp. 87.
- 11.- Ojeda, Mario, S.I. del Villar y Bustamante, Jorge. Foro Internacional XIX-2. México - E.R. Cuestion Clave. No. 74. El Colegio de México. Oct.-Dic. pp. 306.
- 12.- Idem.
- 13.- Castañeda, Jorge. Foro Internacional. En busca de una posición internacional. Obra citada. pp. 299.
- 14.- Idem.

15.- Idem. pp. 294.

16.- Idem. pp. 297.

17.- Idem. pp. 302.

## CONCLUSIONES .

En esta parte del trabajo habrá de concluir en forma analítica en qué medida la Protección Consular Mexicana que se practica en los Estados Unidos de América en favor de mexicanos y sus intereses, principalmente hacia los inmigrantes indocumentados, ha venido cumpliendo con su cometido dado que el fin que la justifica es un hecho, que dicha migración se ha manifestado en diferentes formas y momentos y que a corto y mediano plazo no contempla una solución que satisfaga todas las consecuencias que se derivan de este fenómeno migratorio tanto en el presente como en el futuro. Y, que por otro lado, considerando los factores de "expulsión" y de "atracción" que la caracterizan tiende a incrementarse a un grado tal que las medidas que pueda tomar el Estado receptor con base en su "experiencia" histórica y económica, cuando menos a efecto de justificación, puede derivar en deportaciones masivas con todas las violaciones a los derechos civiles y humanos que encierran y poner, una vez más, en crisis las relaciones de ambos países -- además de ampular la pasión de la opinión pública.

Pero a manera de conclusión habrá que empezar por el principio es decir, los estudios que se han efectuado sobre la inmigración mexicana hacia los Estados Unidos inciden en señalar que de alguna manera u otra, el flujo de la fuerza de trabajo se da en el interior de marcos estructurales específicos propios del desarrollo del capitalismo --

mundial en el cual, los países industrializados utilizan y marginan la mano de obra de los países no industrializados y éstos descubren en aquellos un depósito de fuerza de trabajo casi inagotable. Sin embargo, por ser los Estados Unidos un imán de fuerza de atracción de inmigrantes de todo el mundo y en especial de México, y dada la asimetría que guarda la economía de éste con la de aquél, ha dado como resultado en lo que a la relación de ambos se refiere y con respecto al fenómeno tratado, que la evolución de las leyes de inmigración de los Estados Unidos se orienten, en el fondo, a la protección de la fuerza laboral local en el sentido de que la actitud de ese país hacia los inmigrantes mexicanos ha sido objeto de mucha mayor preocupación durante períodos de alto nivel de desempleo que cuando éste es menor y también, ha resultado en el mejoramiento de los mecanismos restrictivos de ese país en su frontera sur, ocasionando que la inmigración mexicana se dé con un alto grado de clandestinidad y por consecuencia los indocumentados sean víctimas de la explotación y violación a sus derechos humanos.

Como el propósito del presente trabajo está dirigido más que nada a responder si la Protección consular mexicana ha venido reduciendo los índices de explotación y de violación a los derechos humanos y civiles de sus nacionales en el contexto de la inmigración de indocumentados y considerando este fin como una obligación del gobierno de México sin tomar en cuenta aquellos deberes que internamente le corresponden, y aún considerándolos, la respuesta es un rotundo y definitivo No. Lo anterior significa, ante todo, que el reto que representa la inmigración indocumentada mexicana en los Estados Unidos supera contundentemente la capacidad de respuesta que el gobierno de México tiene a través de la Protección consular y, además, ha puesto en clara evidencia los problemas que en su contorno existen y que al no encontrarles conciliación, el fenómeno migratorio indocumentado sigue operando en beneficio y perjuicio de ambas naciones, coloca en total desventaja al inmigrante y ha hecho aflorar la incapacidad de los gobernantes de ambos lados para encontrar su solución. No debe considerarse aquí como solución el programa bracero ya que legitimó la actividad de unos y dejó -

en clara desventaja a otros.

Si bien se ha concluido que la Protección consular no ha funcionado debidamente en los distintos momentos del desarrollo del fenómeno indocumentado dado el mínimo de sus recursos y la magnitud de la demanda de este servicio, aún cuando la actitud y posición internacional de México se ha distinguido por ser un valuarte en favor de los derechos humanos promoviendo y apoyando las resoluciones, recomendaciones y convenios que se ajustan a lo que en derecho y con apego a sus principios internacionales corresponde y que cree convenientes, tratando de incorporar los elementos externos en favor del apoyo al desarrollo de la nación y velando en los foros internacionales con el fin de influir en la opinión internacional sobre la necesidad de dar pasos más firmes en apoyo a los derechos de los trabajadores migratorios. La actitud de México con respecto a la defensa de sus nacionales en el ámbito bilateral en que incurre esta inmigración indocumentada, puede considerarse de "instintiva" y de "defensa" en virtud de que hasta el momento ha respondido a hechos consumados. Así, el gobierno de México parece sostener que el Estado requiere de la disponibilidad de una válvula de escape a las presiones del desempleo y que la emigración a Estados Unidos ha venido funcionando como tal por lo que ante este hecho y dada la coyuntura actual, resulta más favorable mantener abierta dicha válvula. Sin embargo, dadas las características de la emigración, se precisa distinguir entre el régimen jurídico de las leyes migratorias y el régimen jurídico de los derechos humanos. El argumento es que el inmigrante indocumentado no es un delincuente y que la violación de una ley migratoria no justifica la violación de los derechos humanos.

Existen varios aspectos que se deben considerar a efecto de redondear las conclusiones de este trabajo. Por lo que al trabajador inmigrante mexicano indocumentado se refiere, habría que señalar que su actividad se concentra en labores agrícolas, de la construcción de los servicios, comercio y empresas pequeñas, donde imperan los salarios --

más bajos y las peores condiciones de trabajo. Que el fenómeno de la inmigración indocumentada es más que nada un fenómeno y no un problema de ambas naciones, que los inmigrantes se dirigen al país vecino - del Norte por temporadas, generalmente, en tiempos de cosecha y predominantemente a los estados del suroeste americano; que para internarse a los Estados Unidos la mayoría lo hace saltando la cerca de alambre - y/o atravesando el Río Bravo subrepticamente. Que la eliminación de contrabandistas y enganchadores de indocumentados es un mito, que la actitud del mecanismo restrictivo americano denominado Patrulla Frontera y conocido como "la migra" responde y actúa de acuerdo a las necesidades económicas de su país y, considerando también por otro lado, - que México requiere de la disponibilidad de una válvula de escape a las presiones del desempleo. En la práctica, dicha autoridad ha funcionado como la encargada de abrir o cerrar la válvula de escape que los -- inmigrantes indocumentados son víctimas por parte de la dependencia -- señalada, de represiones verbales y en algunos casos físicas. Que el fenómeno de la inmigración indocumentada se encuentra en el rincón del olvido y es desempolvada con el mínimo de una vez por administración, únicamente como una respuesta que amortigüe las presiones de la opinión pública de ambos países.

Los inmigrantes indocumentados son predominantemente personas en edades activas jóvenes del sexo masculino, pobremente educadas y -- sin ninguna calificación técnica y que provienen de comunidades rurales empobrecidas localizadas principalmente en los Estados de Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Michoacán y Zacatecas, que emigran con el fin de mejorar su situación económica y que ocupan la mayoría de empleos -- menos deseables en el mercado de trabajo norteamericano (tareas físicamente penosas y sucias, salarios bajos, jornadas extensas, baja seguridad laboral y condiciones de trabajo generalmente pobres). Y, en contradicción con las respuestas que se dan en contra de los inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos en épocas de crisis económicas; -- no hay una evidencia directa de un desplazamiento de norteamericanos -- por trabajadores mexicanos; que dichos inmigrantes no compiten con los

nacionales del vecino país por trabajos que requieren niveles altos de calificación profesional.

Los beneficios inmediatos que se derivan de la inmigración para México son: el ingreso de divisas que son enviadas por esos trabajadores a sus viviendas, y lo antes mencionado con respecto a la válvula de escape a las presiones del desempleo. En el momento actual, -- las consecuencias para México de una reducción severa a la inmigración indocumentada traería consigo tensiones políticas y sociales dentro del país, entre otras cosas: el quebrantamiento del orden social en -- las ciudades fronterizas debido a la sobrepoblación y desempleo, incremento en la incidencia de invasiones de tierras por campesinos, un marcado incremento en la migración campo-ciudad y reducción y/o la terminación del flujo de envíos de dólares con una repercusión negativa directa en la balanza de pagos mexicana.

Con respecto de las leyes de inmigración de los Estados Unidos hacia el inmigrante mexicano no se puede considerar que su tendencia sea más favorable dado que su desarrollo histórico lo demuestra. Las leyes públicas que dieron paso al programa "bracero" estuvieron justificadas por encontrarse los Estados Unidos en "emergencia de guerra" cuestión que de momento parece irrepetible. Sin embargo, los usos y costumbres de la sociedad norteamericana parecen perpetuar en el tiempo la necesidad de "mano de obra barata" y así, se puede considerar -- que si no son los mexicanos los que cubran lo que el calificativo implica, serán otros quienes cubran esos huecos laborales. Pero dadas -- las condiciones geográficas, históricas y socio-económicas que existen entre México y Estados Unidos, los mexicanos indocumentados seguirán -- desempeñando el papel de "cheap labors" en aquel país y quien sabe por cuanto tiempo más. Vale argumentar que esta inmigración no tiene ningún síntoma de extinción y su evolución sólo cambiará la forma puesto que en el fondo las diferencias existentes entre ambos países juegan -- un papel determinante y de las cuales, sobresalen las económicas y estas impactarán en igual forma no sólo a los integrantes de los estratos sociales bajos de la población mexicana sino a todos aquellos que

desean mejorar su suerte, tal migración no será ciertamente como la presente sino mostraría las características que esta misma, en diferentes momentos y circunstancias, le dará.

Conocidas ya las diferentes propuestas y recomendaciones para la "posible" solución a la inmigración indocumentada mexicana por parte de los Estados Unidos, concluiremos que éstas sólo han sido manifestaciones tímidas emanadas de trabajos con el mínimo de base científica, sobra decir que esto se debe en gran parte a la falta de interés de ese país en conocer a fondo cualitativa y cuantitativamente el fenómeno de la inmigración aludida ya que es por todos conocida la --infinidad de recursos con que cuenta si se lo propusiera: también que los beneficios recibidos de los inmigrantes dentro del proceso de acumulación del capital bien justifican el dejar a la propia dinámica --del fenómeno su "posible" solución desde un ángulo de vista estrictamente americano.

Entre otros puntos de las propuestas y recomendaciones, interesa destacar la referente al "control de la frontera" expuesta en el Plan Carter a través de la reorganización y asignación de más recursos a la Patrulla Fronteriza. Si tal mecanismo se implementara como se postuló, traería como consecuencia el recrudecimiento en extremo --de la represión puesto que hay tantas posibilidades que el fenómeno --migratorio indocumentado continúe que aún con los medios restrictivos más draconianos, es improbable que se desanime a la mayoría de los inmigrantes indocumentados. La esencia del problema y la imposibilidad de enfrentarlo con acciones policíacas fue expresada elocuentemente --por un connacional indocumentado que había sido detenido por el Servicio de Inmigración y Naturalización por tercera vez, al que se le preguntó: "¿Qué podemos hacer para evitar que lo vuelva a hacer?" el indocumentado respondió: "Matarme".

Antes de ampliar las conclusiones sobre el tema de instrumentos internacionales y los trabajadores migratorios, considero importante partir del principio de que cada estado debe otorgar a los ex--

tranjeros por lo menos la igualdad ante la ley con sus nacionales. La conclusión a la que me sumo como parte final de este trabajo, es que en el ámbito de la comunidad internacional el establecimiento de instrumentos multinacionales que contengan derechos comunes a nacionales y extranjeros rinden mejores dividendos que aquellos que surgen de una relación bilateral como la existente entre México y Estados Unidos. Y es aquí donde México ha desplegado mayor actividad aún cuando los resultados no se han visto directamente reflejados en el fenómeno migratorio referido. Sin embargo, en apoyo al principio de Soberanía que tienen los pueblos de la comunidad internacional y de la cual se ha hablado cuando los Estados Unidos realizan deportaciones masivas de indocumentados o cambios en su política de inmigración y se le reconoce como "actos de Soberanía", es deber de México, en uso de ese mismo principio, incorporar del exterior los elementos que coadyuven al desarrollo nacional entendiéndose esto como una opción viable para crear fuentes de trabajo bien remuneradas que inciden en dicha migración o cuando menos velar ante la comunidad internacional para que en esta se generen elementos jurídicos que disminuyan la incapacidad bilateral mostrada ya no para legitimizar el status migratorio de sus nacionales, sino para hacer valer los derechos humanos y laborales que diariamente son pisoteados en varios miles de sus nacionales que se encuentran en los Estados Unidos.

Al señalar la incapacidad bilateral me refiero a que la inmigración indocumentada no es un fenómeno que haya salido de la manga del saco, es un hecho que tiene más de medio siglo de existencia y que se encuentra bien acuñado en las conciencias de ambos países a nivel de consideración porque parece que ha sido "muy difícil" instrumentar los beneficios y disminuir los inconvenientes que ambos conocen en la medida que a cada uno de los gobiernos le corresponda y, por ambos lados tratar de beneficiar a los inmigrantes. No obstante, dentro de ese nivel de consideración ambos países legitimizaron cuando menos su actividad consular con el fin de asistir a sus nacionales y sus intereses, y de acuerdo a los principios internacionales respectivos, tal es la Convención Consular de 1942 en cuyo interior se contemplan las dis-

posiciones destinadas a asistir, consularmente hablando, a las necesidades de los nacionales. En la época en que fue hecho, la inmigración indocumentada ya existía pero la mayoría de las necesidades jurídicas que le correspondían no se señalaron, sobra decir que menos las que se presentan en la actualidad.

La base de esas necesidades jurídicas no se encuentran en la negociación bilateral si ésta se entiende en dar algo a cambio de algo, más concretamente, en el fenómeno de la inmigración indocumentada no se puede negociar porque qué damos y a cambio de qué, la necesidad jurídica básica en este caso se encuentra en la costumbre y la jurisprudencia y es papel y deber fundamental del gobierno de México instruir debidamente al Servicio Exterior comisionado en los Estados Unidos para promover con base en la recurrencia de casos que se sienten los precedentes legales que amparen a un número de connacionales cada vez mayor.

Es decir, la conclusión a la que se llega en este sentido es que el papel del Servicio Exterior Mexicano no ha llenado los requisitos de una política ordenada sobre las necesidades de la inmigración indocumentada en Estados Unidos si es que ésta existe o existió, sin embargo, es recomendable ponerlo en duda.

No es sino hasta 1980 a más de medio siglo de distancia cuando la administración mexicana despierta y ve con claridad que no existen salidas a corto y mediano plazo para la inmigración indocumentada que responda a sus necesidades, y decimos despierta porque toma cartas en el asunto y antepone como la opción más válida para esas necesidades la de proporcionar Protección consular. Es aquí cuando concluye el tema elegido para este trabajo porque se entiende con claridad el reto que existe entre la Protección consular y la inmigración indocumentada. No es aquella Protección consular tradicional, ni la que al presente se ofrece, es aquella que viene generándose en forma organizada paso a paso, aquella que emana de los cuadros jurídicos que se han establecido a partir de 1980, aquella que se deposita como una responsa-

bilidad directa en jóvenes que ingresan al servicio consular y que no están maleados, ni han creado imperios, ni falsas imágenes y que responden en mucho por la preparación que tienen, a los principios y necesidades nacionales que los cuadros establecidos han olvidado.

Para asistir a un connacional, particularmente, a un mexicano indocumentado, padre de familia, pobremente educado, sin ningún conocimiento de las costumbres e idioma de la sociedad norteamericana en la que se encuentra y que ha sido víctima de la explotación y represión verbal, y que está en desgracia, no es muy difícil si se parte del principio que existe un consenso local, nacional o internacional que lo ampara. Esto no tiene nada que ver con los elementos que existan o que pueda necesitar el Representante consular para asistirlo, tienen que ver con la iniciativa de este, su habilidad, astucia y ecuanimidad para manejar el caso. Lo que no existe hay que crearlo. Lo que se encuentra mal hay que mostrarlo a la sociedad.

Las conclusiones que se deben considerar con respecto de la Protección consular mexicana que se ofrece en los Estados Unidos en el contexto de la inmigración indocumentada podrían ser las siguientes: 1

1. Los cuadros establecidos no responden a las necesidades -- apremiantes de dicha inmigración.

2. Los mecanismos empleados por la Protección consular actual y que no es precisamente la que se ha instruido, tiende a buscar a un tercer mediador como depósito de responsabilidades.

3. El nivel de preparación de los que asisten directamente en la Protección consular son, en su mayoría, bajos. Ante esta consideración concluiré que no se puede ofrecer un servicio del cual no se conoce el mínimo de lineamientos en el que se desempeña dicha actividad y ni la importancia que juega cada caso dentro del contexto de las relaciones internacionales de ambos países.

4. Las posibles soluciones que se presentan en los diferentes

casos de Protección no obedecen a patrones establecidos, sino que dependen de la habilidad y astucia del Representante consular.

5. La magnitud del fenómeno migratorio indocumentado absorbe totalmente la capacidad de respuesta que tiene la Protección consular, y que por tanto, si el principio es asistir a los nacionales y sus intereses, ésta debe ser la actividad principal del Servicio Exterior - mexicano acreditado en los Estados Unidos y, por el momento, no lo es.

6. Fortalecer, en definitiva, la directiva de que la Protección consular debe predominar sobre la labor administrativa.

7. Fortalecimiento constante y ascendente de los recursos administrativos y humanos dentro de la Protección consular.

8. Es notoria y digna de consideración la actitud que a partir de 1980 se ha tomado por parte de las autoridades correspondientes en favor de la Protección consular mexicana en los Estados Unidos y el - impulso jurídico que se le ha imprimido a nivel interno.

9. Las iniciativas y directrices que la ley y reglamento del servicio exterior contienen con respecto de la actividad consular en materia de Protección deberán ser llevadas a cabo hasta sus últimas - consecuencias ya que son producto de la experiencia histórica y necesidades actuales sobre esta materia.

10. Todos los lineamientos que se provoquen y surjan a raíz - del nuevo dinamismo que se imprimió a partir de 1980 en actividades - de Protección consular deberán ser ajustados y adaptados considerando que esta actividad es la opción más viable para el gobierno de México a nivel externo a efecto de hacer valer los derechos de nuestros con- nacionales en aquel país.

11. Provocar que la jurisprudencia norteamericana evolucione al ritmo de las necesidades que la comunidad internacional ha aceptado como derechos de los trabajadores migrantes y derechos humanos.

12. Mantener y mejorar los sistemas para evaluar las actividades de los Consulados en materia de Protección.

Finalmente, concluiré diciendo que las perspectivas de la Protección consular en los Estados Unidos que se practica en favor de mexicanos indocumentados es todo un reto para dicha actividad en donde se pueden lograr aspectos muy positivos si los lineamientos que hemos venido remarcando en el cuerpo del trabajo se mantienen y mejoran esa tendencia, insistiendo con señalada atención en lo correspondiente a los recursos humanos.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Arce G. Alberto. Derecho Internacional Privado Imprenta Universitaria. Guadalajara, Méx. 1955.
- 2.- Arellano García Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Ed. Porrúa. México 1980.
- 3.- Bogardus S. Emory. The Mexican in the United States Nueva York Ed. Arno Press and the New York Times. 1970.
- 4.- Bustamante, Jorge. La inmigración indocumentada en los debates del congreso de los Estados Unidos. Sec. del Trabajo y Previsión Social. Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo. 1979.
- 5.- Bustamante, Jorge. Espaldas Mojadas: materia prima para la expansión del capitalismo Norteamericano. El Colegio de México. Cuaderno de estudios sociológicos. No. 9. 1976.
- 6.- Bustamante, Jorge. Migración Indocumentada: la política de las perspectivas y la estructura de las realidades. -

Colegio Nacional de Economistas  
Méx. 1980.

- 7.- Carrillo A. Jorge. Apuntes de Derecho Internacio--  
nal Privado. Universidad Ibero-  
americana. México 1955.
- 8.- Centro de Estudios  
Internacionales. Indocumentados: mitos y realida  
des. El Colegio de México 1974.
- 9.- Centro de Estudios  
Internacionales. Lecturas de Política Exterior -  
Mexicana. El Colegio de México.  
1979.
- 10.- Carreras de Velasco  
Mercedes. Los mexicanos que devolvió la -  
crisis 1929-1932. S.R.E. Colec-  
ción del Archivo Histórico Mexi-  
cano. No. 2, México. 1974.
- 11.- Cornelius, Wayne. Mexican migration to the United  
States responce. Center of in-  
ternational studies, Mass. Ins-  
titute of technology (MIT) Cam-  
bridge, Mass. 1976.
- 12.- Fernández, A. Raúl. La frontera México-Estados Uni-  
dos. (un estudio socio-económi-  
co) Ed. Terra Nova. México 1980.
- 13.- Ferrer, Aldo. Economía Internacónal contempo-  
ránea. Textos latinoamericanos  
F.C.E. México 1976.
- 14.- Furtado, Celso. La economía latinoamericana ---  
(formación histórica y proble--  
mas contemporáneos). México, --  
Ed. Siglo XXI 1976.
- 15.- Galarza, Ernesto. Merchants of labor: the mexican  
bracero history. Santa Bárbara  
Ca. Mc. Nully and Laftin. 1964.  
USA.
- 16.- García y Griego  
Manuel. El Volumen de la migración de -  
mexicanos no documentados a los

Estados Unidos. (nueva hipóte--  
sis) Encuesta Nacional de Emi--  
gración a la Frontera Norte del  
país y a los Estados Unidos. --  
ENEFNEU. Estudios 4, Centro Na--  
cional de Información y Estadís--  
tica del trabajo. Sec. de Traba--  
jo y Previsión Social. 1980. --  
México.

- 17.- Harnecker, Marta. Los conceptos elementales del -  
materialismo histórico. Ed. Si--  
glo XXI México 1975.
- 18.- Hewitt de Alcántara  
Cynthia. Ensayo sobre la satisfacción de  
necesidades básicas del pueblo  
mexicano entre 1940 y 1970. Mé--  
xico. Centro de Estudios Socio--  
lógicos. El Colegio de México.
- 19.- J.P. Niboyet. Apuntes de Derecho Internacio--  
nal Privado. Universidad Ibero--  
americana. México. 1955.
- 20.- Matt S. Meier y  
F. Rivera. Los Chicanos. Ed. Diana. Méxi--  
co 1979.
- 21.- Mera J. Trajano. Cónsules y Consulados: Estudios  
de Derecho Consular Universal.--  
Madrid Librería de Fernando de  
Fé. 1913.
- 22.- Molina, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. Mé--  
xico. Ed. Porrúa 1970.
- 23.- Ojeda, Mario. Alcances y Límites de la Políti--  
ca Exterior de México. El Cole--  
gio de México. 1976.
- 24.- Preza Ayala Andrea. Protección del Estado mexicano  
a sus nacionales en el extranje--  
ro. México. Universidad Femeni--  
na. 1967.

- 25.- Seara Vázquez Modesto. La Política Exterior de México.  
Ed. Esfinge. México 1969.
- 26.- Seara Vázquez Modesto. Derecho Internacional Público.  
México. Ed. Porrúa.
- 27.- Solís Leopoldo. La realidad económica mexicana:  
retrovisión y perspectivas. Ed.  
Siglo XXI 1970. México.
- 28.- Tammames Ramón. Estructura Económica Interna---  
cional. Alianza Editorial. Es-  
paña. 1980.
- 29.- Villarreal René. El desequilibrio externo en la  
industrialización de México. --  
(1929-1975) Un enfoque estructu  
ralista. México. F.C.E. 1976.

## HEMEROGRAFIA

### Artículos:

- 1.- Aftalion E. Marcelo: La Política Exterior estadounidense y América Latina. Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior VI. 27, No. 2 de Febrero 1977.
- 2.- Bustamante, Jorge: El espalda mojada, informe de un observador participante. Revista de la Universidad de México. Vol. XXVII, No. 6 Febrero de 1973. 26-46 pp.
- 3.- Bustamante, Jorge: Emigración Indocumentada a los Estados Unidos: Foro Internacional No. 71. El Colegio de México. enero-marzo, 1978. Vol. --- XVIII. No. 3. 430-463 pp.
- 4.- Bustamante, Jorge: El debate sobre la invasión silenciosa. Foro Internacional -- No. 67 El Colegio de México --- 1977.
- 5.- Cornelius, Wayne A.: La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: Conclusiones de Investigaciones recientes, implicaciones políticas y

- prioridades de investigación. -  
Foro Internacional. No. 71.
- 6.- González Souza, Luis F.: Bracerismo Vs. Derechos Humanos: un complejo natural de contradicciones necesariamente reflejado en la política exterior de los Estados Unidos. Relaciones Internacionales. Revista del -- centro de relaciones internacio-  
nales FCPyS/UNAM. Vol. VI enero  
marzo 1978. No. 20.
- 7.- López Portillo, José: Indocumentados. Cuadernos de Fi-  
losofía Política 44. Dirección  
General de Documentación y Aná-  
lisis. Sec. de Programación y -  
Presupuesto. Diciembre 1980.
- 8.- Millor, Manuel: Some aspects of the Legal Impli-  
cations of Mexican Illegal Migra-  
tions to the United States. Po-  
litical Science 724 Diciembre -  
14, 1978.
- 9.- Romo, Rosa María y  
María de Lourdes Urbina: La política exterior de México  
y los Estados Unidos frente al  
problema de los trabajadores mi-  
gratorios. Relaciones Interna-  
cionales. Revista del Centro de  
Relaciones Internacionales ----  
F.C.P. y S/UNAM. V. VI enero---  
marzo 1978 No. 20.
- 10.- Zea Prado, Irene: Introducción al problema de los  
indocumentados. Relaciones In--  
ternacionales. Revista del Cen-  
tro de Relaciones Internaciona-  
les FCPyS/UNAM Vol. VI enero---  
marzo 1978.

11.- Varios Autores.

Revista Buelna

U.A.S. año 11 No. 7 octubre ---  
1980.

12.- Tratados y Convenciones:

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares 1963.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas 1961.

Convención de la Habana sobre Funcionarios Consulares --  
1928.

Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos  
1928.

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y  
los Estados Unidos de América 12 de Agosto de 1942.

Declaración Universal de los Derechos Humanos ONU 1948.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hom-  
bre OEA 1969.

Resoluciones de las Naciones Unidas sobre regulación a -  
la protección de los trabajadores migratorios.

Convenios y Recomendaciones sobre trabajadores migrantes  
de la O I T.

13.- Legislación Nacional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento de la Ley Orgánica de los Cuerpos Consulares  
y Diplomáticos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Población.

Reglamento de la Ley General de Población.

Reglamento Interior de la S.R.E. y la creación de la Di-  
rección General de Protección.

14.- Periódicos:

Excelsior.

New York Times.