

321
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**“LA PROTECCION CONSULAR OTORGADA A LOS
MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS FRENTE AL
CLIMA ANTIINMIGRANTE A PARTIR DE LA
PROPOSICION 187”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ELIZABETH NAVARRO CASTRO**



MEXICO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A mis padres:

Con todo mi amor,

Aunque hoy ya no estén conmigo,

Que Dios los bendiga en donde quiera que se encuentren.

A Julián,

A Imelda,

Por el enorme apoyo brindado durante todo este tiempo,

Con mi más sincero agradecimiento.

Al Ing. David Goldstein Weitzman,

Con profundo afecto, respeto y admiración.

A mis hermanos,

Con mucho cariño.

Agradezco de igual manera:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores,

Al Lic. Daniel Hernández Josephi,

Por brindarme su confianza y permitirme consultar la información necesaria para elaborar esta investigación, sus observaciones y aclaraciones al respecto que fueron de fundamental importancia.

A la Lic. Audrey Rivera Gómez,

Por su cooperación para procesar este trabajo en la computadora y por su gran calidad humana.

Al Lic. Mario A. Manrique López,

Por su actitud y disposición en la terminación de esta tesis.

Al Lic. Antonio Reyes Cortes,

Por su asesoramiento y estímulo a lo largo de mi carrera profesional

INDICE

LA PROTECCION CONSULAR OTORGADA A LOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS FRENTE AL CLIMA ANTIINMIGRANTE A PARTIR DE LA PROPOSICION 187.

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I

LAS ACTIVIDADES DE LOS CONSULADOS.....1

1.1 Caracterización Consular.....2

1.2 Tipos de Consulados.....10

1.3 Funciones de los Consulados.....17

1.4 Inmunities y Privilegios.....24

CAPITULO II

LA PROTECCION CONSULAR.....32

2.1 Antecedentes.....33

2.2 Formas de Protección Consular Mexicana.....41

2.3 La Legalidad y la Protección Consular.....49

2.4 La Soberanía y la Protección Consular.....58

CAPITULO III

ACTITUD POLITICO JURIDICA DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO FRENTE AL CLIMA ANTIINMIGRANTE.....65

- 3.1 El Clima Antiinmigrante y las Propuestas Legislativas 187 y 2202.....66
- 3.2 Implicaciones Jurídicas del Clima Antiinmigrante a partir de la 187 que trascienden a México.....76
- 3.3 Posición Política del Gobierno Federal Norteamericano ante estas Iniciativas.....87
- 3.4 Actitudes Políticas de Grupos Sociales Pro y Antiinmigrantes.....95

CAPITULO IV

LA POSICION POLITICA DEL GOBIERNO MEXICANO FRENTE A LAS PROPUESTAS FEDERALES ESTADOUNIDENSES.....103

- 4.1 Actitud Político Jurídica del Gobierno Mexicano frente al Clima Antiinmigrante.....104
- 4.2 La No Pérdida de la Nacionalidad como forma de Protección de los Nacionales en Estados Unidos.....113
- 4.3 Necesidad de aumentar los lazos de Protección a los Mexicanos en Estados Unidos.....120
- CONCLUSIONES.....128**
- BIBLIOGRAFIA.....133**

INTRODUCCION

La defensa y protección de los derechos e intereses de los mexicanos constituye uno de los objetivos prioritarios de la política exterior mexicana, y en este trabajo se expondrá el funcionamiento de la protección consular.

En el capítulo primero se hace referencia a las actividades y funciones consulares en donde es necesario el consentimiento entre los estados para el establecimiento de las relaciones consulares, las clases de consulados características, funciones, las inmunidades y privilegios de los funcionarios consulares.

En el segundo capítulo se inicia con el concepto sobre la "protección consular" formando parte esta de las funciones consulares señaladas en la Convención de Viena las cuales constituyen la mayor actividad de los consulados.

Indicando la obligación y responsabilidad internacional de los países de garantizar los derechos y la dignidad de los extranjeros que radican en su territorio, dando origen a la protección diplomática y consular del otro estado.

La política de "No intervención" y "Autodeterminación de los pueblos" difundida por nuestro país y los esfuerzos realizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de 1880 y que marca el inicio de las actividades de protección.

El fundamento jurídico de dicha protección, mencionando puntos de vista sobre la soberanía y la protección consular, que deberán ser ejercidos dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.

En este mismo orden de ideas en el tercer capítulo se expresa la posición jurídico política del gobierno norteamericano y el clima antiinmigrante, mencionando cuales son los motivos que provocan este fenómeno principalmente, hacia los mexicanos, el contenido de la propuesta 187, de la Iniciativa 2202, siguiendo muy de cerca los debates en el Congreso tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de Estados Unidos, respecto de la Reforma a la Ley de Inmigración, y debido a la trascendencia que tiene para nuestro país.

La política adoptada por Clinton y las medidas implementadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización para detener los flujos de indocumentados, así como las actitudes de grupos pro y antiinmigrantes estadounidenses.

Por otra parte, el capítulo cuarto señala la actitud política del México ante estas iniciativas, destacando las acciones preventivas llevadas a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores encargada de la Protección de los Mexicanos, los Mecanismos de Enlace Fronterizo y los Mecanismos de Consulta.

También se señala la "No Pérdida de la Nacionalidad", como una medida que garantiza los derechos de los mexicanos independientemente del sitio donde residan sin perder sus derechos en México, dándoles la opción de obtener la ciudadanía del país en el que residan.

Se hace alusión al Estudio Binacional desarrollado por ambos gobiernos para enfrentar el fenómeno y que se da en el marco de un "Nuevo Entendimiento".

Asimismo, se advierten los esfuerzos por aumentar los vínculos entre las Comunidades Mexicanas en Estados Unidos y los Consulados de México, para el manejo de información, y asistencia que nuestros compatriotas requieran.

CAPITULO I

LAS ACTIVIDADES DE LOS CONSULADOS

En el siguiente capítulo tuve a bien consultar la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares firmada y ratificada por México en 1968, como punto de partida para el desarrollo del mismo.

Sin embargo quiero aclarar que ello no fue obstáculo para consultar a especialistas escritores en la materia de Derecho Internacional Público como Max Sorensen, Cesar Sepúlveda, Arellano García, Seara Vázquez, entre otros, quienes al abordar el tema se remiten particularmente a la mencionada Convención.

1.1 Caracterización Consular

En el ámbito del Derecho Internacional la buena voluntad y el espíritu de cooperación son imprescindibles para las relaciones entre los estados que son miembros de la comunidad internacional.

Los estados nacen como seres jurídicos y necesitan ser representados por personas físicas, esta relación se da por mutuo consentimiento entre las partes, la cual es declarada en forma expresa, es decir por escrito o hablado entre estas o bien en forma tácita, cuando se manifiesta por signos exteriores que la presumen.

El establecimiento de relaciones diplomáticas implica, a excepción de manifestaciones en contrario, el establecimiento de relaciones consulares, pero el rompimiento de las relaciones diplomáticas no trae consecuentemente la ruptura de relaciones consulares pues las relaciones diplomáticas son de naturaleza política e implican el reconocimiento mutuo de estados y son superiores a las consulares.

El establecimiento de las relaciones consulares tiene por objeto que dos estados se presten recíprocamente por medio de sus oficinas consulares servicios oficiales y administrativos, en todas las convenciones consulares se reconoce el carácter "oficial" del cónsul, por su nombramiento o por su admisión.

Las funciones consulares y su ejercicio se hacen en representación del estado que envía, esto es generalizado por el Derecho Internacional y por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afirmando que "la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus estados respectivos."

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza en su art. 89 Fracción X al Ejecutivo Federal a señalar los lineamientos de la política internacional y a dirigir las actividades del Servicio Exterior.

El establecimiento de las relaciones consulares en territorio extranjero es hecho por la persona física denominada Cónsul y es ejercida por las oficinas consulares .

De acuerdo con Ramón Xilotl Ramírez se entiende por Derecho Consular" al conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de las relaciones consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares .

Las normas jurídicas del Derecho Consular emanan tanto del Derecho Internacional como del Derecho Interno de cada país.

El Derecho Consular Mexicano se integra con los tratados que México ha suscrito y ratificado, con la práctica consular internacional que nuestro país ha aceptado y con cualquier norma de Derecho Internacional consular que sea aplicable, así como lo dispuso por nuestra constitución.

Este derecho forma parte del Derecho Público, por la participación del estado en dichas relaciones, o porque los miembros de las oficinas son funcionarios y empleados públicos y las funciones son desempeñadas por estos.

Por consular se entiende la representación de un estado en el territorio de otro sobre la protección administrativa de los intereses del primero y de sus connacionales, para el fomento de las relaciones económicas, culturales, científicas y de amistad entre ambos. "1

De conformidad con lo manifestado por Eduardo García Maynez² las fuentes del orden jurídico de donde nace brota o emana el derecho son:

"Las fuentes formales por las que entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas (legislación, costumbre, jurisprudencia).

Las fuentes reales que son los factores y elementos que determinan el contenido de tales formas.

Las fuentes históricas que son las que se aplican a los documentos, inscripciones, papiros, libros, etc., que encierran un conjunto de leyes."

Al respecto Xilotl Ramírez expresa "que las fuentes del Derecho Consular son las fuentes formales, es decir las normas que emanan de los tratados, la costumbre internacional e interna de una nación, los principios generales del derecho, la legislación local, la jurisprudencia y la doctrina."³

¹ *"Derecho Consular Mexicano"*, Editorial Porrúa, México 1982, pág. 3.

² *"Introducción al Estudio del Derecho"*, Cuadragésimo Sexta Edición Editorial Porrúa, México 1994, pág. 51.

³ *Op.cit.*, pág. 4.

Los tratados tienen fuerza de ley, pues son una fuente delimitada y concreta de norma jurídica tal y como lo indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 133, que los tratados celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en su introducción reconoce a la costumbre como fuente del Derecho Internacional al decir que "las normas de Derecho Internacional consuetudinario continuarán rigiendo las materias que no han sido expresamente reguladas por las disposiciones de esta convención."

Los principios generales del derecho son fuente reconocida por el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y así tomamos como ejemplo al principio de reciprocidad que priva en las relaciones internacionales y al de la cláusula de la nación más favorecida.

El Pacto Consular Vienés (art. 10 fr. II) establece "Sin perjuicio de las disposiciones de la presente convención, los procedimientos de nombramiento y admisión de jefe de oficina consular serán determinados por las leyes, reglamentos del estado que envía y del estado receptor, respectivamente".

La jurisprudencia es contemplada como el conjunto de resoluciones judiciales de un mismo criterio, y es reconocida por el Estatuto de la Corte Internacional y por la Doctrina, así lo afirma en su manual Max Sorensen⁴ "Las decisiones de los tribunales nacionales - aunque quizá de menor importancia que los tratados como fuentes del derecho consular - indican una aceptación amplia de los principios básicos de la inmunidad consular y juntamente con la práctica diplomática, ofrecen prueba de la manera como se interpretan y se aplican dichos principios."

Como fuentes reales del Derecho Consular mencionamos el tráfico internacional de pasajeros, a los asentamientos de extranjeros, al comercio entre sujetos de diferente nacionalidad, a la navegación y a la necesidad de impartición de justicia entre compatriotas en tierra extranjera o con incumbencia de tribunales de diferentes pueblos.

⁴ "Manual de Derecho Internacional Público",
Fondo de Cultura Económica, México 1973, pág. 407.

Como fuentes históricas del Derecho Consular, según indica Max Sorensen⁵ "mucha información referente a los cónsules fue incorporada a los códigos marítimos de la Edad Media tales como las Tablas de Amalfi, los Roles de Olerón y el "Consolato del Mare".

De esta práctica internacional y de los tratados consulares celebrados por México, se desprenden ciertos conceptos para mayor comprensión y entendimiento de las relaciones consulares, que enlisto en seguida:

CONVENIO CONSULAR.

Tratado bilateral que determina las reglas aplicables a las relaciones consulares entre los estados concertantes.

REPRESENTACIÓN.

Forman parte de las representaciones, las embajadas, las misiones permanentes ante organismos internacionales, los consulados generales y los consulados de carrera que tenga México en el extranjero.

OFICINA CONSULAR.

Es el cuerpo consular establecido por un estado para ejercer funciones consulares en una determinada circunscripción del territorio del otro, las oficinas consulares podrían ser por su categoría: Consulados Generales, Consulados, Viceconsulados y Agencias consulares.

EL CONSULADO GENERAL.

Es la representación cuyo titular es un "Cónsul General", con sede en una ciudad importante y bajo cuya jurisdicción se encuentran los consulados establecidos en su circunscripción por ser la oficina de mayor jerarquía consular" y que se supedita a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CONSULADO.

Genéricamente es la representación del Servicio Exterior de carácter permanente a cargo de un funcionario consular y por extensión, local donde el y su personal desempeñan las funciones de su competencia. Específicamente, es la oficina de jerarquía menor inferior al consulado general y cuyo titular es un cónsul.

⁵ *Op. cit. pág. 404.*

VICECONSULADO.

Es la oficina del vicedónsul, es decir el local donde desempeña su funciones, que es inmediatamente inferior al consulado.

AGENCIA CONSULAR.

Las Agencias Consulares son establecidas para auxiliar a las representaciones consulares en lugares dentro de su circunscripción y sólo podrán ejercer aquellas funciones que específicamente le sean asignadas por la Secretaría.

CIRCUNSCRIPCION CONSULAR.

Comprende a la demarcación territorial atribuida a una oficina consular para el ejercicio válido de las funciones consulares.

Es la parte del territorio extranjero donde la oficina consular tiene competencia.

JEFE DE OFICINA CONSULAR.

Son las personas encargadas de dirigir, coordinar y administrar la oficina pudiendo tratarse del titular o interinamente de quien lo sustituye, es decir que se habla del cónsul en cuanto a funcionario.

EL CONSUL.

Es un funcionario del servicio público exterior que el estado establece en una ciudad o puerto extranjero en el que existen intereses nacionales que atender, al que acredita ante uno o más estados como autoridad con facultades administrativas con categorías, sede y circunscripción determinada por "patente", para la protección de sus nacionales en el ejercicio de las funciones de su competencia.

CONSUL ADSCRITO.

Vocablo que designa al Cónsul comisionado en una representación encabezada por otro cónsul.

CONSUL ENCARGADO .

Es el que queda temporalmente a cargo de una representación consular de la que no es titular, y al que también se le denomina cónsul interino.

FUNCIONARIO CONSULAR.

Por funcionario consular entiende la Convención de Viena toda persona, incluido el jefe de oficina consular, encargado con ese carácter del ejercicio de

funciones consulares en su circunscripción y se consideran funcionarios consulares en orden de jerarquía decreciente.

EMPLEADO CONSULAR.

Por aquella se entiende toda persona comisionada o contratada para la ejecución de labores administrativas o técnicas de una oficina consular.

Es decir, la Convención con Estados Unidos de América los denomina, secretarios, cancilleres o empleados por lo tanto los empleados consulares son las personas que pertenecen al Servicio Exterior de carrera del país representado, que trabajan en labores administrativas o técnicas de la oficina .

MIEMBROS DEL PERSONAL DE SERVICIO.

Son las personas encargadas del servicio doméstico en la oficina consular, según entiende la Convención Consular de Viena, las funciones domésticas, son las de limpieza, mantenimiento, mensajería, conducción de vehículos, cocina, cafetería, jardinería, etc.

MIEMBROS DEL PERSONAL CONSULAR.

El pacto consular vienés señala que son todos los funcionarios consulares, salvo el jefe de oficina, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio que están adscritos en una oficina consular.

La oficina consular es un organismo que se integra por todas las personas que la componen, o sea con los funcionarios, los empleados y con el personal de servicio.

MIEMBROS DEL PERSONAL PRIVADO.

Son aquellas personas empleadas exclusivamente para el servicio particular de un miembro de la oficina consular.

LOCALES CONSULARES.

Son los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que cualquiera que sea su propietario, se utilicen para las finalidades de la oficina consular.

ARCHIVOS CONSULARES.

Por archivos consulares se entiende al conjunto de papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas, registros de la oficina consular, cifras y claves, ficheros y los muebles destinados a protegerlos y a conservarlos.

LOS AGENTES CONSULARES.

Son auxiliares, en el trabajo o en lugares alejados de las sedes de los consulados, son honorarios y no tienen carácter público pues se trata de simples delegados nacionales discrecionales de personas cuyo nombramiento es revocable en cualquier tiempo.

Al asignarse agente consular para un pueblo o ciudad determinada se deberá mencionar el Consulado del que dependerá su adscripción, estos podrán ser mexicanos, norteamericanos o de un tercer país.

ESTADO RECEPTOR.

También se le conoce como "Estado Anfitrión" y se refiere al estado que acepta en su territorio la fundación de la oficina consular y recibe a los miembros que la componen para que puedan ejercer las funciones consulares.

El nombre del Estado Receptor es universalmente usado y deriva del hecho de recibir o ser receptor de agentes extranjeros.

ESTADO QUE ENVIA.

También llamado Estado Representado, se utiliza para designar al estado que instala una oficina consular en otro y que además nombra a sus miembros para integrarla, la Convención con Estados Unidos lo denomina "Estado que lo nombra".

BUQUE.

Este término muy usado en las relaciones consulares, no ha sido definido en las convenciones relativas de las que México forma parte, pero podríamos definirlo como cualquier embarcación mercante y privada que esta matriculada en el Estado que envía y enarbola su bandera.

AERONAVE.

Se define como cualquier o todo vehículo aéreo matriculado en el Estado que envía y de carácter civil

Actualmente México cuenta con 53 representaciones consulares en Estados Unidos de las que se destacan 17 Consulados Generales, 21 Consulados de Carrera, 3 Agencias Consulares y 13 Consulados Honorarios, distribuidos de la siguiente manera:

CONSULADOS GENERALES

Atlanta, Austin, Chicago, Dallas, Denver, Houston, Los Angeles, Miami, Nueva York, Nueva Orleans, Phoenix, Sacramento, Washington, D.C., El Paso, Sn. Antonio, Sn. Francisco, Sn. Diego.

CONSULADOS DE CARRERA

Albuquerque, Boston, Brownsville, Dallas, Caléxico, Laredo, Detroit, Midland, McAllen, Fresno, Nogales, Orlando, San Bernardino, San Luis, San Jose, Seattle, Salt Lake City, Del Rio, Corphus Christi, Filadelfia, Eagle Pass.

AGENCIAS CONSULARES

Tucson, Santa Ana, Oxnard.

CONSULADOS HONORARIOS

Alabama, Tennessee; Buffalo, Nueva York; Charlotte, Carolina del Norte; Honolulu, Hawaii; Madison, Wisconsin; Mobile, Alabama; Nashville, Tennessee; Portland, Oregon; Richmond, Virginia; Spokane, Washington; Tampa, Florida; Fort Worth, Texas; Norfolk, Virginia.

Es conveniente aclarar que los cónsules se sitúan en un plano inferior respecto de los agentes diplomáticos pues actúan como auxiliares locales de los mismos, y no tienen carácter representativo rasgo fundamental de la institución consular, aunque existen puntos de contacto entre los cónsules y los diplomáticos, pues los cónsules pueden participar en ocasiones en tareas diplomáticas típicas y viceversa, sin que haya confusión entre las dos categorías.

1. 2 Tipos de Consulados

En cuanto a los tipos de consulados hay en general una diferenciación previa entre dos categorías de consulados que a través del tiempo y tradicionalmente se han distinguido.

A) Consulados de carrera o "Missi", que son profesionales y que pueden ser:

- 1) Nacionales del Estado que Envía
- 2) No pueden dedicarse a actividades comerciales o profesionales con fines personales.

B) Consulados Honorarios, o "electi", no profesionales o comerciantes que además de poder realizar cualquier actividad comercial y profesional son elegidos entre nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado.

Los cónsules honorarios sólo gozan de la inmunidad de jurisdicción en el ejercicio pleno de sus funciones lo que los limita con respecto a los de carrera.

El sistema adoptado en Viena para la clasificación dentro de la categoría de los cónsules de carrera son cuatro:

- 1) El cónsul general.
- 2) El cónsul.
- 3) El vicecónsul.
- 4) Los agentes consulares

Los estados se pondrán de acuerdo en cuanto a la categoría y rango que darán a sus consulados.

Los funcionarios consulares establecidos en cada país dependen del jefe de misión diplomática, que es el representante más alto de su propio estado y quien llegado el momento puede ejercer la protección diplomática en favor del cónsul mismo de las personas que lo soliciten, esta clasificación no limita al estado que envía a determinar la denominación de aquellos otros funcionarios consulares que no sean jefes de oficina consular y que formen parte de esta.

El Tratado de Viena regula la práctica de las precedencias de los jefes de oficina consulares la cual determina el orden en que saludarán los jefes de oficina al jefe de estado o a la autoridad local del distrito consular, o el orden en que serán recibidos por éste.

También determinará quien es el decano del cuerpo consular acreditado en el país receptor y que fungirá como representante o vocero de todo el cuerpo.

La Convención de Viena establece en su (art.1fr. II) que "Los funcionarios consulares son de dos clases: funcionarios de carrera y funcionarios consulares honorarios", las diversas opiniones al respecto han sido manifestadas por diferentes autores, literalmente, Seara Vázquez⁷ distingue así a los de carrera:

- "a) Son nacionales del estado que envía
- b) No pueden dedicarse a actividades comerciales

Los honorarios:

- a) Son elegidos entre nacionales del estado receptor o de un tercer estado
- b) Pueden realizar cualquier actividad comercial o profesional."

Al respecto Cesar Sepúlveda⁶ así los organiza:

Los cónsules de carrera son:

- "a) Nacionales del país que los envía
- b) Pertenecen al "cuerpo consular"
- c) Están sometidos a las normas de su país
- d) Se les concede plenitud de funciones

Los cónsules honorarios:

- a) Pueden pertenecer a la nación en donde ejercen sus actividades a un tercer país
- b) No están sujetos a la legislación del estado que los nombra
- c) Tienen un número muy limitado de funciones."

⁷ *"Derecho Internacional Público. Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 240.*

⁶ *"Derecho Internacional Público". Duodécima Edición, Editorial Porrúa, México 1981, pág.163.*

Max Sorensen⁸ al definirlos establece como diferencias específicas de los cónsules honorarios, las siguientes:

- a) No devengan salario regular
- b) No son nacionales del estado que envía
- c) Están autorizados para dedicarse a ocupaciones privadas lucrativas.

Por lo que se refiere a los cónsules de carrera se deducen por exclusión las siguientes características.

- a) Devengan un salario regular
- b) Son nacionales del estado que envía
- c) No están autorizados para dedicarse a ocupaciones privadas lucrativas
- d) Tienen plenas funciones."

Manifiesta Ramón Xilotl Ramírez⁹ que la "esencia de la distinción del cónsul de carrera al honorario se basa en la formalidad o tipo de integración de cada uno al Servicio Exterior o al cuerpo consular del estado que envía, y este lo determina el derecho interno respectivo.

Las demás diferencias no son esenciales como el "quantum" de prerrogativas, los derechos y exenciones, la autorización para dedicarse a asuntos profesionales o comerciales o particulares

La plenitud de las funciones o su limitación o incluso la nacionalidad son consecuencia de su integración al Servicio Exterior Mexicano o de un estado como personal al servicio exclusivo de este.

El cónsul de carrera es pues el que ingresa de conformidad con sus leyes internas y toma como actividad o profesión el servicio internacional de su país, recibe sueldo de este, y el cónsul honorario es nombrado con carácter honorífico dentro de dicho servicio, su ocupación principal son sus negocios personales de los que vive y sus servicios como cónsul son accesorios y de el no recibe sueldo sino un honorario o compensación módica para sufragar gastos diversos de la actividad.

⁸ *Op. cit.*, pág. 411.

⁹ *Op. cit.*, pág. 47.

Esta sujeto en cuanto a sus funciones a las leyes del país que envía, y es elegido dentro de aquellos que residen en el país receptor y que están sujetos a las leyes del lugar."

En México, los cónsules honorarios son seleccionados de entre los compatriotas que residen en el país receptor y no es indispensable que sean nacionales.

Los cónsules de carrera , serán nacionales del estado que envía y el estado que recibe va a poder retirarlo en cualquier momento, o retirar el consentimiento y se podrá reservar en el caso de nombramiento de cónsules nacionales de un tercer estado que no sean al mismo tiempo nacionales del estado que envía.

El consentimiento entre las partes será indispensable para el nombramiento y admisión de los funcionarios consulares y deben ser notificados al estado receptor para que este comunique si da o no su aprobación.

Tal nombramiento del funcionario consular se hace mediante la expedición de un documento llamado "Carta patente" o Despacho (art.11), este es un documento solemne que debe indicar que efectivamente se trata de una "patente", la presentación de ésta debe contener el nombre y apellidos completos del agente nombrado, su clase, categoría, la circunscripción consular y la sede de la oficina consular.

La "carta patente" ha dejado de ser esencial y cualquier documento puede reemplazarla dejándola como memoria histórica.

El documento que se expide se hace llegar al gobierno del estado receptor por la vía diplomática o por otra vía adecuada

Al nombramiento del funcionario consular sigue el consentimiento del estado anfitrión.

El consentimiento recibe el nombre de autorización del estado receptor y el documento que la contiene recibe a su vez el nombre de "exequatur" independientemente de la forma que tenga.

Es decir, (art.12) "exequatur" es el documento que contiene la autorización o consentimiento definitivo del estado receptor para que un cónsul extranjero ejerza funciones consulares en su territorio.

El "exequatur" es gratuito y sigue la formalidad de la Carta Patente, este (art.13) trae como consecuencia el reconocimiento y admisión del funcionario consular por el estado receptor pues el cónsul no puede ser reconocido como tal, sino después de haber presentado su patente y obtenido el "exequatur".

En este orden de ideas el compromiso firmado en Viena dispone "El jefe de la oficina consular será admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del estado receptor llamada "exequatur", el funcionario tendrá permiso para desempeñar sus obligaciones y disfrutar de los derechos, privilegios, excenciones e inmunidades" las demás convenciones que México tiene celebradas disponen en forma semejante.

La solemnidad del "exequatur" retarda su expedición, por lo que se advierte en las convenciones que el funcionario consular "podrá ser admitido provisionalmente" y que este nombramiento trae implícito los mismos efectos que el definitivo.

Según el Congreso celebrado en Viena, se permite al estado que envía, hacer el nombramiento del personal consular en forma libre, sin aprobación previa pero sus nombres, clase y categoría deberán ser comunicados al estado receptor con anticipación para que este pueda en su caso declarar al miembro del personal consular como "no aceptable" antes de su llegada o antes de que inicie sus funciones .

Al declarar "no aceptable" o persona "non grata" (art. 23) a un miembro del personal consular, se obliga el estado que envía a retirar su nombramiento pero no obliga al estado receptor a exponer los motivos de su desición, tampoco se aclara cuando se considera como "no aceptable".

En el caso que dos o más estados pretendan nombrar a una misma persona como funcionario consular, la situación es permitida si el estado receptor da su consentimiento (art. 18).

El establecimiento de una oficina o representación consular debe ser con el acuerdo de voluntades entre las partes, pues no se podrá establecer una oficina consular en el territorio del estado sin su consentimiento (art. 4).

También se aclara que el "Estado que envía no podrá modificar posteriormente la sede de la oficina consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del estado receptor" (art. 4, fr. III) y previene (Art. 7), el caso de que

el estado que envía pueda encargar sus asuntos a una de sus oficinas consulares en un tercer estado e incluso en otros estados siempre y cuando lo notifique a los estados interesados y ninguno de estos se oponga.

Menciona el Pacto Consular Vienes (art. 20) que a falta de acuerdo expresó acerca de los miembros de que se debe componer la oficina o el consulado, el estado receptor podrá exigir que el número y clase de funcionarios se mantenga dentro de los límites que considere razonables y normales según las circunstancias y condiciones de las circunscripciones consulares y las necesidades de la oficina consular de que se trate.

Sobre la limitación de oficinas y de personal rige la doctrina de la "equivalencia consular" (arts. 4 y 20) y respecto al orden de precedencia de los funcionarios de una oficina consular cualquier decisión se comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Receptor o a la autoridad designada para tal efecto.

De acuerdo con el art. 24, también se notificará al Ministerio de Relaciones:

- a) El nombramiento de los miembros de una oficina consular, su llegada una vez nombrados por la misma, su salida definitiva o la terminación de sus funciones y los demás cambios de su condición jurídica que puedan ocurrir durante su servicio en la oficina consular.
- b) La llegada y la salida definitiva de toda persona de la familia de un miembro de la oficina consular que viva en su casa y cuando proceda, el hecho de que una persona entre a formar parte de esa familia o deje de pertenecer a la misma.
- c) La llegada y la salida definitiva de los miembros del personal privado y cuando proceda el hecho de que terminen su servicio como tales.
- d) La contratación de personas residentes en el estado receptor en calidad de miembros de una oficina consular o de miembros del personal privado que tengan derecho a privilegios e inmunidades así como el despido de las mismas, la llegada y la salida definitiva de las mismas se notificarán también con antelación siempre que sea posible."(arts. 24 y 21).

El estado receptor tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger los locales consulares contra cualquier intrusión o daño y evitar que se

perturbe la tranquilidad o se atenté contra la dignidad de la oficina o de sus miembros.

"Los archivos y documentos consulares serán siempre inviolables dondequiera que se encuentren, el estado receptor concederá con arreglo a sus leyes, la entrada franca salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos, de los siguientes artículos destinados al uso oficial de la oficina consular, como escudos, banderas, letreros, timbres, sellos, libros, impresos oficiales, muebles y útiles de oficina y otros objetos análogos que sean suministrados a la oficina consular por el estado que envía o a instancia del mismo" (art. 62).

Las oficinas consulares establecidas en un determinado distrito podrán ser clausuradas en forma provisional o definitiva, por acuerdo entre los estados, representado y receptor, así como también serán clausurados en forma definitiva y automática por el rompimiento de relaciones consulares.

1.3 Funciones de los Consulados

Las funciones consulares son las actividades que dentro del marco legal establecido, las oficinas consulares están destinadas a realizar, estas son actividades de naturaleza administrativa y que provienen de una oficina del poder ejecutivo por lo que su ejercicio se realiza en forma de "actos administrativos" por los jefes de oficina del Servicio Exterior Mexicano.

El jurista Andrés Serra Rojas, define el acto administrativo como "un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del estado contenidos en la legislación administrativa".¹⁰

Por su parte Olivera Toro indica que "El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del estado".¹¹

Gabino Fraga¹² especifica que los elementos del acto administrativo son:

- a) El sujeto
- b) La voluntad
- c) El objeto
- d) El motivo
- e) El fin
- f) La forma

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza, en su carácter de acto jurídico el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal"

En este caso el órgano que actúa como sujeto del acto administrativo lo es la oficina o representación consular, las funciones del servicio serán desempeñadas por las misiones diplomáticas y consulares.

¹⁰ "Derecho Administrativo (tomo I)", Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 243.

¹¹ "Manual de Derecho Administrativo", Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1970, pág. 143.

¹² "Derecho Administrativo", Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 273.

La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular por lo que se requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir y debe justificarse en cada caso.

El objeto del acto administrativo es el contenido, es decir aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite, y debe ser determinado o determinable, posible y lícito.

Las funciones consulares son actos administrativos y son posibles legal y físicamente, son lícitas porque están tuteladas por la ley nacional e internacional, (Convención Consular de Viena, Constitución).

La voluntad del órgano o sujeto del acto administrativo, debe ser libre pues si es coaccionada el acto administrativo es nulo.

El motivo del acto administrativo, es el porque del acto, es el móvil para emitir las consideraciones de hecho y de derecho y que provocan el acto a realizar.

El fin del acto administrativo lo constituye el resultado que la administración pública obtiene para el interés general.

La forma del acto administrativo, es la solemnidad, es decir el modo en que se determina y manifiesta válidamente la voluntad pública.

Por lo que a continuación señalamos las denominadas **funciones consulares** expresadas en la **Convención de Viena** sobre Relaciones Consulares en su **artículo 5** y que 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.

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas culturales o científicas entre el estado que envía y el estado receptor y promover además las relaciones amistosas entre los mismos de conformidad con las disposiciones de la presente convención.

c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económico, cultural y científica del estado receptor informar al respecto al gobierno del estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del estado que envía y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho estado.

e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del estado que envía sean personas naturales o jurídicas.

f) Actuar en calidad de notario en la de funcionario del registro civil y en funciones similares y ejercer otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes del estado receptor.

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 territorio del 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 requiera instituir para ellos una tutela o 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 de este último, a fin de lograr que de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa no puedan defenderlas 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 sean compatibles con las leyes y reglamentos del estado receptor.

k) Ejercer de conformidad con las leyes y reglamentos del estado que envía, los derechos de control e inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho estado y de las aeronaves matriculadas en el mismo, y también de sus tripulaciones.

l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y también a sus tripulaciones, recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de abordaje y sin perjuicio de las facultades de las autoridades del estado receptor efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se plantean entre el capitán los oficiales y los marineros siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del estado que envía.

El ejercicio de las funciones consulares está garantizado directamente por dos derechos (art. 36 y 37) que son el de comunicación e información.

Art. 37.- Cuando las autoridades competentes del estado receptor posean la información correspondiente dichas autoridades estarán obligadas.

a) Informar sin retraso alguno en caso de defunción de un nacional del estado que envía a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento.

b) Comunicar sin retrasos a la oficina consular competente todos los casos en que el nombramiento del tutor o del curador sea de interés para un menor o incapacitado nacional del estado que envía.

El hecho de que se facilite esa información no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos.

c) Informar sin retraso a la oficina consular más próxima al lugar del accidente, cuando un buque tenga la nacionalidad del estado que envía naufrague o encalle en el mar territorial o en las aguas interiores del estado receptor o cuando un avión matriculado del estado que envía, sufra un accidente en territorio del estado receptor.

Art. 36.-

Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares

a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del estado representado y visitarlos y estos a su vez.

b) Si un nacional del estado que envía lo solicita cuando es arrestado detenido o puesto en prisión preventiva las autoridades competentes del estado receptor informarán sin retraso a la oficina consular competente así como le entregarán cualquier comunicación que aquel dirija a estas las autoridades del estado receptor informarán de este derecho en los casos mencionados al afectado.

c) Los funcionarios consulares podrán visitar a cualquier nacional del estado representado que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva conversar con el y organizar su defensa ante los tribunales. Los mismos derechos de visita y conversación tendrá cuando se trate de arresto, detención y prisión en cumplimiento de una sentencia.

Los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional cuando este se oponga expresamente a ello.

Los derechos mencionados se ejercerán de conformidad con las leyes del estado receptor, sin que estas puedan impedir su pleno efecto.

La Convención de Viena permite el ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas (art. 3 y 70), las que se ajustarán en la medida de lo procedente a lo dispuesto en ésta, en cuanto a la obligación de que comuniquen al estado receptor los nombres de los miembros de la misión diplomática que quedan agregados a la sección consular o que están encargados de las funciones consulares.

Los miembros de la misión diplomática conservan el status jurídico de los privilegios e inmunidades correspondientes a la calidad diplomática.

Las funciones consulares (art. 25) de un miembro de la oficina consular terminarán dentro de su distrito por las siguientes causas:

- a) Por cambio a un distrito consular diferente, dentro del mismo estado receptor.
- b) Por notificación de terminación de sus funciones, hecha por el estado que envía.
- c) Por su fallecimiento
- d) Por la notificación del estado receptor de que ha cesado de considerarlo miembro del personal consular
- e) Por la revocación del "exequatur".
- f) Por la solicitud del estado que envía al estado receptor de un "exequatur" para otro jefe de oficina.
- g) Por la ruptura de relaciones consulares
- h) Por la declaración de guerra entre los estados

i) Por la extinción de cualquiera de los dos estados

El cambio de distrito, dentro del mismo estado anfitrión extingue los efectos del primer nombramiento y del "exequatur" respectivo y origina otros, por lo que las funciones consulares en el primero de los distritos cesan sin que el jefe de oficina, o en su caso el miembro del personal consular, tenga que abandonar el territorio del estado anfitrión.

La notificación del estado que envía, al estado receptor da por terminadas las funciones de un miembro de la oficina consular (art. 25, inciso a).

La muerte del miembro de la oficina consular hace terminar para este las funciones consulares, y así concluyen los efectos de su nombramiento *intuitu personae*.

Los tres casos anteriores se aplican tanto, al jefe de oficina como al personal consular, lo mismo que el siguiente, aunque con ligeras diferencias en el caso en que un funcionario consular del estado receptor lo declara persona "non grata" o en general para cualquier miembro del personal consular a quien puede declararse que ya "no es aceptable" según el Pacto Consular Vienés.

Por lo que el estado que envía debe retirar el nombramiento y el afectado debe abandonar el territorio del estado receptor en un plazo razonable, de lo contrario el estado receptor dejará de considerarlo como miembro consular (art. 23 fr. 2).

Si este no cumpliera con la orden, el estado receptor en el plazo razonable, podrá revocar el "exequatur" concedido, (art. 23 párrafo 2, y 25, inciso b) este caso de terminación de funciones, no obliga al estado anfitrión a exponer los motivos de su decisión, y en los incisos posteriores se comprende la terminación de dichas funciones por ser evidentes.

El Tratado de Viena contempla el caso de vacancia temporal del puesto del jefe de oficina y ante esta situación se autoriza para que en forma provisional actúe en calidad de "jefe interino" a un funcionario consular de la misma oficina o de otra oficina consular en el estado receptor, las convenciones bilaterales exigen que la habilitación sea comunicada "con antelación" al estado receptor por la vía diplomática con nombres y apellidos completos y conceden al funcionario habilitado las mismas prerrogativas que al jefe de oficina durante el período de interinato en caso de

tratarse de un miembro de la misión diplomática este continuará gozando de los privilegios e inmunidades diplomáticas .

Se podrá habilitar a una persona que no sea agente diplomático o funcionario consular del estado que envía acreditado en el estado receptor pero bajo autorización o aprobación de este, el estado anfitrión no estará obligado a otorgar al jefe interino iguales prerrogativas a las que goza el titular sino concurren en aquellas las mismas condiciones de este.

Se podrá autorizar al funcionario consular con el consentimiento del estado receptor a realizar actos diplomáticos, esta autorización y ejecución posterior de los actos no afectan el "status consular" y no se le conceden privilegios e inmunidades diplomáticas.

Se requiere la previa notificación al estado receptor para que el funcionario consular pueda realizar la actuación diplomática ante el organismo.

1.4 Inmunidades y Privilegios

Los Consulados como organismos reconocidos gozan de ventajas, es decir facilidades, privilegios e inmunidades para las oficinas consulares y funcionarios consulares de acuerdo con la clasificación hecha por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Las facilidades son las exenciones que el estado receptor otorga a los agentes consulares y que no conceden al común de sus habitantes.

Por otra parte, los privilegios limitan el principio de generalidad de la ley porque esta no alcanza a los cónsules, por una clase de ley suprema como lo es un tratado.

La inmunidad consiste en la sustracción de una persona al imperio de una autoridad judicial, la inmunidad de jurisdicción la establece la propia ley al excluir una persona o sus cosas de la esfera de competencia de un tribunal.

Las inmunidades, impiden bajo ciertas condiciones la impartición de la justicia a las autoridades del estado receptor, las inmunidades consulares son bastante limitadas y no se equiparan de ningún modo a las que tienen los agentes diplomáticos.

Para el establecimiento de las oficinas consulares, el Tratado concertado en Viena en su art. 28 menciona que "el estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de las funciones de la oficina consular" y en su art. 30 determina que el estado receptor debe facilitar de conformidad con sus leyes y reglamentos, la adquisición en su territorio por el estado que envía de los locales necesarios para la oficina consular o ayudarle a obtenerlos de otra manera.

La adquisición de locales de que hablan los tratados debe entenderse tanto en propiedad como en posesión.

En la Convención de Viena "México no acepta la parte del art. (31 fr. 4) que se refiere al derecho de expropiación de los locales consulares porque este párrafo al contemplar la posibilidad de que sean expropiados dichos locales por el estado receptor, presupone que el estado que envía es propietario de ellos, lo que en México no puede ocurrir conforme a las disposiciones de la Constitución en su art. 27

fr. I párrafo 2. que dicta "El estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas y legaciones".

No obstante nuestro país es propietario de algunos inmuebles destinados a oficinas consulares como sucede en los Estados Unidos o en Italia porque lo permiten las leyes internas de dichos países.

El estado anfitrión "cuando sea necesario" "ayudará" a los miembros de la oficina consular a conseguir alojamiento adecuado a sus miembros.

Y tomará las medidas apropiadas para proteger los locales consulares contra toda intrusión o daño para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad.

Las medidas se ejercerán fuera de la parte del local consular salvo que las autorice dentro, el jefe de la oficina y tenderán a protegerlo de ataques a terceros que vayan a afectar la privacidad, la integridad material, la tranquilidad o su dignidad.

La Alianza Vienesa (art. 35) dispone que permitirá y protegerá la libertad de comunicación para todos los fines oficiales.

Dentro de los privilegios a la oficina consular esta el derecho a usar el escudo y bandera nacionales, el pabellón podrá ser izado y el escudo será colocado en el edificio ocupado por la oficina consular tanto en la puerta de entrada como en la de residencia del jefe de oficina y en los medios de transporte, cuando estos se utilicen para asuntos oficiales (art. 29).

Para el ejercicio de este derecho se tendrá en cuenta a las leyes y a los usos respectivos del estado receptor (art. 29) lo que significa que este podrá reglamentar el derecho y aun ampliarlo pero no nulificarlo.

Otro privilegio es la exención a la requisa de sus locales, muebles, bienes y medios de transporte aun tratándose de razones de defensa nacional o de utilidad pública.

Comprendiéndose por requisa la incautación temporal de bienes por las autoridades del estado receptor si las necesidades por causa de guerra, o la

sociedad demandan la ocupación de los bienes de la oficina consular, el estado anfitrión tomará las medidas convenientes para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y pagará al estado que envía una compensación inmediata adecuada y efectiva (art. 31 fr. 4).

La Convención de Viena dispone (art. 32) que tanto el local consular como la residencia del jefe de la oficina consular que pueden ser propiedad o arrendados por el estado que envía estarán exentos de todo impuesto y gravamen" excepto de los que constituyan el pago de determinados servicios prestados".

Otra exención fiscal a la oficina consular le es concedida por las percepciones que reciba como pago de derechos y aranceles por los servicios consulares que presta y "que establezcan las leyes y reglamentos del estado que envía" esta exención se aplica también por los recibos correspondientes" este privilegio esta ampliamente reconocida por la costumbre consular internacional (art. 39).

Como un privilegio la oficina consular podrá con arreglo a las leyes del estado receptor importar con exención de impuestos aduaneros y conexos salvo los gastos de almacenaje acarreo y otros similares aquellos objetos destinados al uso oficial (art. 50).

En las inmunidades convenidas para las oficinas consulares esta la inviolabilidad de los locales consulares y el de la residencia de la propia oficina por lo que en ningún caso podrán las autoridades locales entrar en ellos, (art. 31).

Otra inviolabilidad de los consulados pactada en las convenciones se refiere a sus documentos y sus archivos dondequiera que se encuentren los archivos"serán inviolables en todo tiempo".

También será inviolable la correspondencia consular oficial, (art. 35 fr. 2) y por la que se entiende toda la correspondencia relativa a la oficina consular y sus funciones, el carácter oficial de la correspondencia lo dan dos elementos, el sujeto, la oficina consular y el objeto, las funciones consulares.

También serán inviolables las valijas consulares, la valija consular de acuerdo con los elementos marcados por la Convención de Viena (art. 35 fr. IV) es el bulto o bultos provistos de signos exteriores visibles que indican su carácter y contienen

correspondencia consular, documentos oficiales y objetos destinados a uso oficial de un consulado.

El correo consular es la persona física que amparada por un documento oficial custodia a la valija consular hasta su destino.

Hay dos clases de correo consular el ordinario y el especial pero no se especifica la diferencia entre uno y otro, (art. 35).

En el otorgamiento o concesión de las prerrogativas consulares rigen dos principios

- a) El de reciprocidad
- b) El de garantía de las funciones consulares.

El principio de reciprocidad esta basada en la práctica consular y es observado por todas las naciones y podría resumirse en un " te doy lo que tu me des " es decir se tratará a los miembros de la oficina consular en el estado receptor en la misma forma en los que se trata a los de este en el estado que envía que al mismo tiempo deberá garantizar el cumplimiento de dichas funciones.

Como uno de los privilegios se menciona, (art. 27) la obligación que tiene el estado receptor aún en el caso de conflicto armado de facilitarle la salida al funcionario y el privilegio impone al estado anfitrión conceder una vez que el miembro de la oficina consular termina sus funciones:

- a) Un plazo necesario para salir del territorio
- b) Facilidades concretas para la preparación del viaje y poder salir cuanto antes.

Si fuera necesario poner a su disposición los medios para salir y la de sus bienes excepto en los que la exportación este prohibida.

Los miembros de la oficina consular no están sujetos a las obligaciones respectivas a "la inscripción de extranjeros" y a las del "permiso de residencia" establecidas por las leyes del estado receptor.

Otra exención es la prevista a los miembros de la oficina consular para prestar sus servicios al estado que envía sin requerir "permiso de trabajo" que las leyes del estado anfitrión exigen a los trabajadores extranjeros, (art. 46).

Encontramos también la exención de "exclusión de inscripción a la institución de seguridad social" del país receptor por los servicios que presta al estado representado.

Los miembros de la oficina consular están exentos de las obligaciones que las leyes del estado receptor imponen como "prestación de servicios personales de carácter público" (art. 47).

En México, se excluye a tales funcionarios de los servicios públicos como los servicios de armas, de jurados, los cargos concejiles los de elección popular, las funciones electorales y censales y también de servicio profesional, de índole social .

También se le excluye de las llamadas "cargas militares" como requisas contribuciones y alojamientos.

Los funcionarios y empleados consulares gozan de "exención fiscal", están exentos de todos los impuestos y gravámenes, personales o reales, nacionales regionales o municipales. (art. 49).

Uno de los privilegios que la práctica consular a establecido através del tiempo ha sido la "franquicia o exención de impuestos aduaneros."

La Convención de Viena en su art. 50 dispone que el estado receptor permitirá con arreglo a las leyes y reglamentos que promulgue "la importación exenta de impuestos aduaneros salvo los gastos de almacenaje acarreo y servicios análogos de los objetos de uso personal para el funcionario consular incluidos los efectos destinados a su instalación y comúnmente llamados como "menaje de casa" al efectuar su primera instalación.

Adicionales a las exenciones aduaneras se concede a los miembros del cuerpo consular los siguientes derechos:

- a) La importación de sus objetos no esta sujeta a la presentación de la factura comercial alguna.
- b) Exención de pago del derecho de almacenaje de sus efectos si estos están exentos de impuestos aduaneros.
- c) Los plazos para abandono y remate de mercancías no son aplicables a sus equipajes, menajes de casa y demás efectos de sus pertenencias.

En la práctica se ha permitido, através de acuerdos entre los países, la importación de vehículos libres de impuestos par los cónsules extranjeros.

También se incluye con exención aduanera, la "no inspección del equipaje personal" que lleven consigo los funcionarios consulares excepto cuando haya motivos fundados que hagan suponer que el equipaje contiene objetos distintos destinados para uso personal del funcionario consular o de los efectos destinados a su instalación, o de objetos cuya importación este prohibida por las leyes del estado receptor o sujetos a cuarentena.

Para el caso de que se instruya procedimiento penal en contra de un funcionario consular y no se le sujete a prisión preventiva, deberá comunicarséle al estado receptor inmediatamente y la ventaja consular consistirá en que las diligencias se practicarán de manera que se perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares .(art.41 y 42)

Tanto en la aprehensión como en el proceso se guardarán al funcionario consular "las consideraciones compatibles con su seguridad" el objeto es que el estado representado este informado del hecho y pueda proveer lo conducente tanto para que no se afecte el manejo de los asuntos consulares en distrito consular en que esta adscrito como para que pueda prestarle la asistencia necesaria.

En materia penal en el caso que se solicite la comparecencia de algún miembro de la oficina consular como testigo, o como parte en el proceso, la declaración se le podrá recibir en su domicilio o en la oficina consular o bien aceptarla por escrito siempre que sea posible.

Los funcionarios y empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción tanto de las autoridades judiciales como de las administrativas del estado receptor por los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones.

El ejercicio de dichas actividades en el caso de que fueran conceptuadas como delictuosas excluye de "responsabilidad penal" a los miembros de la oficina consular ya que estos obran en cumplimiento de un deber o en ejercicio de la ley consular.

La Convención de Viena dispone (art. 43 f.II) dos casos que excluyen de inmunidad de jurisdicción al funcionario y empleado consular del estado extranjero estos dos casos se refieren a procedimientos civiles y son:

a) El que resulta de un contrato que el funcionario o empleado consular no hubieren concertado explícita o implícitamente como agentes o representantes del estado que envía.

b) Que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo buque o avión que haya sucedido en el país anfitrión.

En el primero de los casos, se trata de un caso personal y no oficial por lo que no se rompe el principio general de actos realizados" en el ejercicio de sus funciones consulares".

En el segundo caso la responsabilidad recae en el funcionario o el empleado consular causante de los daños.

El Pacto Consular Vienés ordena que todos los miembros de la oficina consular aseguren sus vehículos para cubrir cualquier responsabilidad de daños causados a terceros, en cuanto a la inmunidad de "jurisdicción penal" en las convenciones consulares que México tiene pactadas y la costumbre establecida, los cónsules están sujetos a la jurisdicción de la autoridades del estado receptor por sus actos privados o concretamente por los no oficiales, solo gozarán de inmunidad si el estado representado y el receptor convienen dicha figura jurídica o si la legislación del país receptor la concediera por una decisión unilateral.

El art. 41 sujeta al funcionario consular a la jurisdicción penal y se suspende la aplicación de la prisión preventiva para cuando se reúnan dos circunstancias:

- a) Que se trate de delito grave
- b) Que medie decisión judicial

Para que la autoridad ordene detención provisional del cónsul debe sujetarse a las leyes respectivas de su país.

Max Sorensen cita ¹³ "Una parte importante del Derecho Consular ha surgido de la cláusula de la nación más favorecida recíprocas o no recíprocas mediante las cuales los privilegios y el derecho de establecer relaciones consulares se conceden sobre bases no menos favorables que las que cualquiera de las partes concede a un tercer estado".

¹³ *Op.cit.*, pág. 408.

Las inmunidades de que goza el miembro de la oficina consular podrán ser renunciadas por el estado que lo envía la renuncia puede ser general o especial para un caso determinado, esta será siempre expresá y comunicada por escrito al estado receptor. La Convención de Viena y los precedentes judiciales internos han establecido un principio en la renuncia de inmunidades que consiste en que si el miembro de una oficina consular interpone demanda ejercitando una acción en contra de otro no podrá alegar posteriormente inmunidad por la demanda reconvenzional que se les oponga o que este directamente ligada a la demanda principal, (art. 43).

La inmunidad de jurisdicción civil o administrativa no implica la renuncia a la inmunidad de aplicación de las medidas de ejecución de la sentencia, pues en este caso se requiere renuncia especial.

Todas las personas que gocen de estas inmunidades y privilegios deberán respetar las leyes del estado receptor y estarán obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de dicho estado.

CAPITULO II

LA PROTECCION CONSULAR

En el presente capítulo tuve a bien consultar la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares firmada y ratificada por México en 1968, como punto de partida para el desarrollo del mismo.

No obstante quiero aclarar que esto no fue obstáculo para abordar autores en materia de Protección Consular y de Derecho Internacional como Remedios Gómez Arnau, Xilotl Ramírez, Adolfo Maresca, Arellano García, Max Sorensen, quienes al emprender el tema se refieren en particular a la mencionada Convención.

2.1 Antecedentes

La protección consular es el conjunto de medidas llevadas a cabo por un estado para amparar, auxiliar o defender a sus nacionales cuando se establecen en el exterior ya sea temporal o permanentemente y su función consiste en asegurar el respeto a sus derechos e intereses, tratando de evitar que se cometan arbitrariedades por parte de autoridades del país en que se encuentran, así como la ayuda y asistencia en casos de persecución, discriminación o cualquier otro motivo, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares señala (art. 5 inciso i) que es función consular "representar a los nacionales o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales u otras autoridades del estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor de este último, a fin de lograr que de acuerdo con sus leyes y reglamentos, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente".

Dicha representación esta sujeta a las leyes del estado receptor, la Convención de Viena señala (art.5 inciso g) que los cónsules podrán "velar" "por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela".

Las autoridades del estado receptor tiene la obligación, según el Tratado celebrado en Viena (art. 37 inciso b) de "comunicar sin retraso a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento del tutor o del curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del estado que envía. Esta información o aviso no es obstáculo para la debida aplicación de las leyes o reglamentos relativos a esos nombramientos".

La protección diplomática y la protección consular están íntimamente relacionadas al actual concepto del estado moderno.

A través del tiempo la institución diplomática y consular no avanzaron de igual forma, debido a la inexistencia de métodos o límites para ejercerla, la falta de condena, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la legitimación de políticas intervencionistas de las potencias propiciaron la comisión de arbitrariedades en contra de países débiles.

En nuestros días, los cónsules y los diplomáticos tienen la función de proteger los intereses de los connacionales en el exterior y para evitar en lo posible los conflictos, se acepta el principio de agotamiento de los recursos locales antes de proceder al ejercicio de la protección diplomática, y es ahí cuando la institución consular vuelve a tener importancia como agente protector.

La mayoría de las actividades de asistencia y protección son hechas por los cónsules y los diplomáticos presentan las reclamaciones a los estados ante los cuales se encuentran acreditados solo en los casos en que no existe otra alternativa.

En otras palabras, la protección consular consiste en utilizar los "Buenos Oficios" como forma de solucionar los conflictos entre particulares y autoridades, que representan en una primera instancia la intervención del cónsul en favor de los nacionales, antes de que exista litigio o se requiera instancia legal.

Como miembros de la comunidad internacional los estados se comprometen a "garantizar los derechos y la dignidad de los extranjeros" que se encuentren en su territorio así como a reparar los daños y perjuicios que ocurran a este como resultado de descuido o abuso por parte de la autoridad de dicho estado.

Cuando ese estado falta a esa responsabilidad internacional los extranjeros pueden recurrir a la protección de su país haciendo valer sus respectivas pretensiones por las vías diplomáticas o consular.

Señalaremos algunas observaciones sobre la protección partiendo de su contraposición "El principio de responsabilidad".

La responsabilidad internacional es una institución jurídica de Derecho Internacional Público, que implica que todo estado al que le sea atribuible un acto

que se estime ilícito debe una reparación al estado en cuyo perjuicio se realizó dicho acto.

La molestia o daño que dentro de su territorio fuesen producidos a los extranjeros y sus intereses es responsabilidad del estado receptor, y al asegurar tal responsabilidad se consolida la posibilidad de reclamo de otro estado y se confirma el Derecho a la Protección.

La responsabilidad internacional puede ser por la lesión directa o indirecta de los derechos de un estado, o por un acto u omisión ilegal que cause daños a un extranjero, la responsabilidad recae ante el estado del cual el extranjero es nacional.

La responsabilidad internacional directa tiene lugar cuando es el propio estado el que ha faltado a sus obligaciones internacionales.

La indirecta surge cuando un estado asume la responsabilidad de una violación del Derecho Internacional cometida "por otro estado" con el cual mantiene un vínculo jurídico especial, como en el caso del estado federal o del estado protectorado.

Los elementos para determinar la responsabilidad internacional son:

- 1.- Que exista un acto u omisión que viole una obligación establecida por una regla de Derecho Internacional vigente entre el estado responsable del acto u omisión y el estado perjudicado.
- 2.- Que este acto ilícito sea atribuible al estado .
- 3.- Que se haya producido un perjuicio o daño como consecuencia de este acto ilícito.

Max Sorensen¹ expresa "pueden existir casos en los que se produzcan actos que causen perjuicios, pero que sean justificables, como cuando el acto se realiza con consentimiento del estado que puede resultar perjudicado, cuando el acto se realiza en legítima defensa, o cuando es el resultado de la aplicación de una sanción del Derecho Internacional"

¹ "Manual de Derecho Internacional", Fondo de Cultura Económica, México 1973, pág. 516.

Para el ejercicio de la protección consular o diplomática se necesita que los nacionales representados hayan sufrido un trato abusivo o negligente por parte del estado en el que se encuentren.

De acuerdo con Remedios Gómez Arnau² "Una de las diferencias entre estos dos tipos de protecciones radica en que la protección consular implica una reclamación a las autoridades locales o centrales que se localicen en el distrito donde el cónsul está autorizado a ejercer funciones y que es solo una porción del territorio del estado en donde este acreditado.

La protección diplomática se refiere a la pretensión de reclamaciones ante el Ministerio de Asuntos Exteriores como un asunto de Estado a Estado.

Una segunda diferencia es que la protección diplomática sólo puede ejercerse una vez que se han agotado todos los recursos internos disponibles en el estado territorial y que a pesar de ello, se ha configurado una denegación de justicia, dando lugar a la necesidad de presentar una reclamación diplomática, para que sean las más altas autoridades del estado las que revisen el caso y ofrezcan una reparación del daño.

A su vez la protección consular implica la reclamación de un representante consular a una autoridad con sede en el distrito consular que le compete, como resultado de un daño sufrido por uno de sus nacionales y que sin haber agotado los recursos no han obtenido aún reparación, para que de no llegarse a un acuerdo, dicha reclamación pueda ser presentada a otras instancias superiores locales o incluso federales o centrales antes de que se conviertan en un asunto de estado a estado."

Para el ejercicio de ambos tipos de protección, deben presentarse las siguientes condiciones.

- 1.- Que el estado se haga responsable de la reclamación a plantear.
- 2.- Que exista un nexo jurídico entre las personas físicas o morales y el Estado reclamante, es decir la nacionalidad.
- 3.- Que las reclamaciones no sean tardías.

² "México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos", Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, U. N. A. M., México 1990, pág. 72.

Las reclamaciones consulares, se harán, en el tiempo que marque la ley interna del Estado receptor y las diplomáticas serán tardías las que se presenten 10 o 15 años más tarde de haber sido producido el daño.

Los miembros del Servicio Exterior deben informar a sus nacionales acerca de la leyes del estado receptor para prevenir la violación de estas.

Dentro de las actividades de protección a nacionales en el exterior, también se encuentra la de asistencia consular, la Convención de Viena prevé la función de "prestar ayuda".

Así describe Adolfo Maresca ³ " Por asistencia consular se entiende aquel conjunto de funciones de naturaleza y alcance bastante diferentes, que el cónsul desarrolla en favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el territorio del estado receptor, dirigiéndose para ese fin a las autoridades locales.

Esta acción consular no presupone a diferencia de la protección en sentido estricto un comportamiento de las autoridades locales contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el Derecho Interno y no se manifiesta por tanto en forma de reclamación.

Se funda en cambio en el deber general de cooperación recíproca que la institución consular implica, entre las autoridades locales y los cónsules extranjeros."

La asistencia consular tiene dos aspectos, el interno y el externo, la asistencia consular "externa" son las intervenciones que puede definir el cónsul en favor de sus nacionales frente a las autoridades locales, la asistencia consular "interna" se lleva a cabo entre los nacionales y el cónsul, y en especial pero no de forma exclusiva en el consulado.

A) La asistencia consular externa tiene la siguiente clasificación:

1.- El cónsul está facultado para solicitar y obtener de la autoridad competente información sobre cualquier incidente en el que puedan estar implicados y resulten perjudicados los intereses de sus nacionales.

2.- El permiso de asistir ante esas mismas autoridades, sean administrativas o judiciales, a sus connacionales en las relaciones que estos pueden tener con

³"Las Relaciones Consulares", Ediciones Aguilar, S. A., Madrid 1974, pág. 221.

dichas autoridades (correspondencia postal, gestiones o conversaciones personales, telefónicas o la presencia de un funcionario del consulado junto al nacional en el curso de las audiencias concedidas por las autoridades locales.)

3.- Frente a las autoridades judiciales el cónsul puede designar a un abogado de confianza del consulado para la defensa del compatriota, así como promover la designación de un intérprete, o tutelar personalmente los intereses de aquellos que se encuentren ausentes.

4.- También la asistencia puede darse a los nacionales que se encuentren privados de su libertad personal ya sea detenidos temporal o permanentemente cumpliendo una condena impuesta en un juicio definitivo.

Todo esto de conformidad con las normas procesales del estado territorial, y cesa cuando el titular de los derechos esta en condiciones de defenderse personalmente, o cuando hayan nombrado un procurador para la defensa de sus intereses y derechos.

B) La asistencia consular interna como establece Adolfo Maresca ⁴ esta "encuentra su manifestación más expresiva en el asesoramiento prudente que el cónsul puede dar a sus nacionales y puede referirse a cualquier aspecto de la vida de sus connacionales y de su actividad en el estado de residencia y puede brindarse tanto en situaciones normales como excepcionales de sus connacionales en forma individual y colectiva."

Esta asistencia puede darse, cuando el nacional del estado que envía visita la oficina consular para exponer sus problemas, o visitándolos el cónsul en sus casas, hospitales y proporcionándoles la información que considere adecuada suministrarles.

Podrá proporcionar a sus compatriotas "auxilios materiales (subsidios en dinero, a indigentes nacionales, internamiento en un hospital, distribución de viveres en situación particularmente crítica, como las producidas por un estado de guerra, "repatriación consular" o cuando se encuentre imposibilitado para trabajar en el lugar o si se compromete a reintegrar los gastos de su repatriación).

⁴ *Op. cit. pág. 231.*

Para Remedios Gómez Arnau ⁵ " las labores de asistencia consular constituyen la parte cotidiana de las actividades consideradas como de protección a nacionales en el exterior.

La asistencia consular además de incluir funciones de asesoría sobre las relaciones de las autoridades del lugar y que pueden tener o no que ver con un proceso de impartición de justicia implicar en un sentido más amplio actividades de asesoría sobre los derechos y deberes del extranjero en el lugar y sobre las repercusiones de tipo legal que pueda tener su presencia y sus diferentes actividades con el exterior y que puedan vincularlo con más de un sistema jurídico nacional."

Por lo que es indispensable que el cónsul conozca el conjunto de disposiciones de Derecho Internacional Privado y de Derecho Interno, del estado donde se encuentre acreditado, su sistema de organización política jurídica y económica para proporcionar a sus connacionales, asistencia en relación con su presencia y sus intereses en el exterior y que en el caso de una reclamación esta se haga de manera expedita y adecuada ante las instancias correspondientes.

La protección llevada a cabo por México en Estados Unidos, es principalmente la asistencia en asuntos de carácter migratorio, asesorando y ayudando en casos de deportación y expulsión del territorio norteamericano.

Cuando un nacional mexicano es atrapado, es llevado a un centro de detención migratoria y si es la primera vez que es capturado se le da opción entre ser "repatriado" o ser "deportado."

La repatriación es la opción que se le da al nacional de regresar a su país por sus propios medios (voluntaria).

La deportación quiere decir que el gobierno de E.U. regresa al nacional por no haber podido ser repatriado o por reincidencia (no voluntaria).

Otro caso de asistencia es la recuperación de salarios insolutos que los trabajadores mexicanos no pueden reclamar, por su detención y expulsión del país que se deriva de los problemas antes mencionados.

⁵ *Op. cit. pág. 87*

En el ámbito penal destaca la asesoría legal a mexicanos presos o sujetos a un proceso de tipo penal en ese país.

El ámbito migratorio es el más conflictivo, debido a la existencia de trabajadores indocumentados en ese país que reciben un maltrato por parte de las autoridades migratorias de, retirándoles su documentación, agrediéndoles física y verbalmente, considerándolos sospechosos de intentar quedarse en los Estados Unidos sin la debida autorización.

Muchas veces los menores de edad cruzan al otro lado para vagar o cometer infracciones por las que son detenidos o enviados a correccionales en Estados Unidos, lo que provoca fricciones entre los cónsules y las autoridades norteamericanas locales que manifiestan su disgusto por los problemas que tales menores les ocasionan.

2.2 Formas de Protección Consular Mexicana

México ha procedido en la protección de sus nacionales en el extranjero de una forma totalmente opuesta, a la practicada por los estados poderosos en nuestro territorio, que durante los siglos XIX y la primera mitad del siglo XX, se destacan por demandar tratos privilegiados para sus ciudadanos e intereses, aprovechando la problemática interna en que se encontraba México.

Estas arbitrariedades en las actividades de protección llegan al clímax al provocar enfrentamientos bélicos para lograr sus metas, tal como fueron la Intervención Francesa, la Intervención del Puerto de Veracruz por Estados Unidos, los tratados y las reclamaciones originadas en la Revolución, así como las reclamaciones de compañías petroleras expropiadas en 1938 que dejaron ver el doble propósito de tales exigencias presentadas por las potencias en su deseo de expansionismo territorial.

La endeble situación en que se encontraba nuestro país, lo lleva a aceptar condiciones desventajosas en el ejercicio de la protección que iban en contra de los principios que había sostenido, tales como el rechazo al uso de la presión y la fuerza, que no se ajustaban a lo que en Derecho Internacional se aceptaba como válido.

Por ejemplo en ⁶ "las convenciones de reclamaciones por actos ocurridos durante la Revolución Mexicana, se aceptó conocer casos que no hubiesen agotado los recursos locales que ya hubiesen sido juzgados o sentenciados incluso que se fundarán en actos ocasionados por rebeldes fuera del control gubernamental."

A mediados del siglo pasado este total abuso en el ejercicio de la protección provocó una oposición de la clase política gubernamental mexicana, que motivaron diversas manifestaciones de condena y disposiciones legislativas que buscaban rechazar y combatir estas prácticas.

⁶ *"La postura de México"*, Remedios Gomez Arnau, *op. cit.* pág. 109.

Ya durante el gobierno de Díaz se preparaba el terreno para la llegada de medidas encaminadas a combatir los privilegios que exigían los extranjeros y darles un tratamiento más armónico con los intereses nacionales.

En 1916 Carranza expide el Decreto del Gobierno Provisional que busca que los extranjeros tengan la misma condición jurídica que los mexicanos, lo que se proyecta en la redacción del constituyente de 1917 que posteriormente se conoció como "Doctrina Carranza".

Debido a la expropiación petrolera, México impuso sus condiciones a las empresas que se oponían y a los gobiernos extranjeros que las apoyaban.

Cárdenas se refirió a los extranjeros argumentando " que no sería justo que los extranjeros que se establecen en el país voluntariamente no admitan los riesgos a que puedan hallarse expuestos y aspirar a una situación privilegiada al margen de todo peligro y disfrutar si en cambio los beneficios o ventajas que les proporciona México."⁷

Los países latinoamericanos también se pronunciaron en contra de estos abusos y como consecuencia de ello surge, la Doctrina Drago, La Cláusula Calvo, y algunas más que vinieron a reforzar los principios enunciados.

Con respecto a la Cláusula Calvo, esta es una disposición insertada en los contratos celebrados entre un extranjero y el gobierno que consiste en la condición de que no recurrirán a la protección diplomática de su país para los conflictos que pudieran surgir de la interpretación o aplicación de estos debiendo considerarse para tales efectos como nacionales del país en cuestión.

En México la cláusula aparece incorporada en el art. 27 de la Constitución, por el que todo extranjero que quiera poseer bienes inmuebles en el territorio nacional debe hacer una declaración ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de renuncia a la protección diplomática para todos los conflictos que deriven de la propiedad de tales inmuebles, bajo pena en caso contrario de perderlas en beneficio de la nación.

⁷ "Carlos Calvo, Tres Extranjeros Mexicanos", García Robles Alfonso, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1974, pág. 68 y 69.

Otra interpretación es la del principio de agotamiento de los recursos locales, que de no llevarse a cabo provocará una denegación de justicia y sólo entonces podrán recurrir a la protección de su país.

La Doctrina Drago se sustenta en el principio de la no intervención armada u ocupación militar por parte de una potencia por deudas de carácter económico.

En la actualidad la protección de los nacionales y sus intereses que efectuaron las potencias en México ya no es hecha en la forma violenta, injustificada y prepotente de años anteriores, las vías utilizadas son ahora más sutiles, respetando las leyes internas de los demás estados de acuerdo a los actuales principios de Derecho Internacional.

A pesar de estos abusos y agresiones de que México fue víctima, su reacción ha sido siempre la de procurar a todos los niveles, un arreglo pacífico de las controversias, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

Los extranjeros en México tienen acceso al mismo sistema jurídico que los nacionales y la restricción que se les impone de no invocar la protección de su gobierno, tiene el propósito de evitar que esta sea utilizada en detrimento de lo dispuesto por las leyes nacionales y propicie que los extranjeros tengan una situación de privilegios frente a los mexicanos.

El Gobierno mexicano ha protegido de manera prioritaria a su fuerza de trabajo migrante, que desde el siglo XIX se ha dirigido a Estados Unidos, protegiendo también a los turistas, estudiantes etc., pero el tipo de problemática que presenta la protección de los trabajadores migratorios mexicanos es la labor de más preocupación que el gobierno mexicano ha efectuado.

La que se ha llevado a cabo con muy pocos recursos económicos y humanos pues la migración no es más que la imagen del atraso en que se encuentra el país.

Es en 1880 cuando se da la contratación de grupos numerosos de trabajadores mexicanos en Estados Unidos y a su vez se tiene información práctica sobre el tema.

La protección se concentra en las actividades de repatriación de trabajadores mexicanos.

En el ámbito laboral México propaga las desventajas de la emigración, como consecuencia de los abusos a nuestros paisanos y para los que a pesar de esta advertencia se dirigieran a Estados Unidos les invitaba a que se presentarán en los consulados de México o en las ciudades fronterizas para que se les informará de lo indispensable para evitar ser víctimas de atropellos.

La crisis económica de Estados Unidos hizo regresar a la mayor parte de estos trabajadores.

A partir de 1920, la Cancillería Mexicana complementa sus funciones de supervisión en esta área y requiere a los consulados informen con mayor detalle y regularidad sobre el particular, marcando la necesidad de que sus representantes consulares en Estados Unidos efectúen con este propósito visitas dentro de cada una de sus circunscripciones.

Más tarde con la firma de los acuerdos sobre braceros durante 1942 - 1964, se incrementan notablemente las labores de protección a trabajadores mexicanos y se efectúan dentro de marcos legales definidos, como la Convención Consular firmada entre México y Estados Unidos en 1942 que define las funciones relativas a la protección y asistencia consular y los acuerdos sobre braceros que durante 22 años estuvieron vigentes debido a la demanda de mano de obra que obligó al gobierno estadounidense a negociar convenios de trabajadores migratorios.

Los convenios causaron numerosas diferencias entre ambos gobiernos especialmente por el incumplimiento de los empleadores de las condiciones generales del trabajo.

Los mecanismos de contratación por parte de Estados Unidos desalentaron a numerosos patrones que prefirieron contratar indocumentados

En estos años el flujo migratorio de trabajadores indocumentados aumenta de manera desproporcionada en relación con la corriente documentada provocando que los mecanismos de protección ideados para auxiliar a los trabajadores bajo convenio resulten insuficientes.

Para fortalecer los esfuerzos desarrollados por los consulados en 1931 y 1932 se crean los puestos de Consejero Jurídico en la Embajada de Washington, encargado de dictar las normas que debían cumplir los consulados en materia de protección en Estados Unidos, y el de abogado del Departamento Consular encargado de dictaminar los casos turnados por los consulados, en 1932 se establece el cargo de Visitador General de Consulados.

En 1933 se crea el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) en Estados Unidos y en 1940 queda bajo la supervisión del Departamento de Justicia.

Según el SIN entre 1950 - 1951 el volumen de deportaciones creció tanto que fue necesario introducir un procedimiento administrativo nuevo que permitiera la "salida voluntaria", con la que se tramitaron miles de expulsiones.

Durante la tercera etapa de los acuerdos se llevó a cabo la "Operación Espalda Mojada" que permitió arrestar hasta dos mil indocumentados diariamente.

En 1948 se creó la categoría de Agentes Consulares, es decir personal auxiliar nombrado por los cónsules con aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores para ayudar en las labores de protección, en los lugares en los que no se contaba con oficina consular, para la atención de buenos oficios y la atención de asuntos comerciales y administrativos.

A mediados de 1956 se nombraron Inspectores Consulares para las zonas de empleo de los trabajadores migratorios, a fin de supervisar sus condiciones de vida.

En 1960 la Dirección General del Servicio Consular se reestructuró para formar la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios que se dedicó a todo lo relativo a estos, y la antigua Dirección se siguió ocupando del resto de mexicanos.

En 1965 se enmendó la ley de inmigración estadounidense sustituyendo el sistema de cuotas por el sistema de prioridades, bajo el cual se privilegia la reunificación familiar y a los trabajadores con habilidades especiales.

En febrero de 1968 se celebró una reunión bilateral para examinar medidas que detuvieran la migración indocumentada, como resultado de estas consultas que se repitieron periódicamente.

En 1973 el Gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el estudio de los problemas derivados de la migración hacia Estados Unidos.

También a partir de 1968 EUA puso en práctica un programa de deportaciones al interior, instaló sistemas de alarmas electrónicas en la frontera, estableció vuelos de reconocimiento en la franja fronteriza lo que dio como resultado un sensible aumento en las detenciones.

En la década de los setentas el gobierno de México aprueba medidas para proporcionar asistencia a los trabajadores mexicanos indocumentados.

Entre los años 1929 - 1980 las labores de protección se incrementan y se fortalecen debido a tres hechos: las repatriaciones masivas de mexicanos, los convenios con Estados Unidos y el flujo de indocumentados.

"En 1980, se crea la Dirección General de Protección una unidad administrativa dentro de la Cancillería Mexicana dedicada a atender asuntos relacionados con esta función.

Las labores de asistencia consular reciben un fuerte impulso, se asignan más recursos financieros y humanos y la planeación de las actividades.

Se instruyó a cada Consulado de México en Estados Unidos a elaborar un programa anual de protección que permitiera definir un plan de acciones de trabajo para todas las representaciones sin perder de vista la particularidad de cada distrito.

Esto es, visitas a reclusorios, hospitales, centros de trabajo, centros asistenciales, la presencia consular en los juzgados y otros sitios en donde se dirimiesen controversias de las comunidades mexicanas en ese país.

La Secretaría de Relaciones Exteriores designa empleados consulares para dedicarse exclusivamente a tareas de protección denominados "CANCILLERES DE PROTECCION".

Asimismo se aumentó el presupuesto a los consulados, en los que se necesitara la adquisición de vehículos destinados a visitas y giras de protección, para 1983 todos los consulados contaban con al menos un canciller de protección."⁸

⁸"Los Cancilleres de Protección." Gustavo Iruegas, PROA, Publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año IV, núm 10.

La Dirección General de Protección se dividió en dos subdirecciones, la operativa, encargada de supervisar la atención de todos los casos individuales de protección

La de control estudios y casos generales, dedicada a vigilar el manejo de todos los valores recuperados en favor de los mexicanos en el exterior y analizar la situación sobre estos, que remitían las embajadas y los consulados revisando los casos de tipo general y global.

Se uniforman criterios para los informes, se elaboran monografías sobre las características de las circunscripciones y se hace más eficiente y seguro el manejo de valores.

En 1985 la Dirección General de Protección fué absorbida por la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares.

Sin embargo las tareas de protección lejos de disminuir aumentaron debido al flujo creciente migratorio mexicano en Estados Unidos, y ello debió enfrentarse con menos recursos humanos para las tareas de planeación y control y evaluación de dicha actividad.

A nivel declarativo y legalmente la función de las labores de protección continuaron siendo consideradas importantes, no obstante en el ámbito de la supervisión de esas labores, la fusión implicó una restricción a la capacidad de impulso de las mismas.

Se puso énfasis en la coordinación entre los cónsules y la Secretaría de Relaciones Exteriores para llevar a cabo acciones preventivas, la rama consular se consolidó como una función de alto contenido político.

En este año se empezaron a establecer convenios con universidades estadounidenses, para que funcionarios de carrera estudiarán maestría en derecho estadounidense lo que permitiría contar con un equipo de expertos que pudieran asesorar más eficazmente el planteamiento de casos judiciales que requieren un profundo conocimiento del derecho de EUA.

El programa continua a la fecha y sus resultados son invaluable para la S.R.E y los propios connacionales que se benefician del Programa de Defensoría Legal de Mexicanos en EUA.

En 1986 se aprobó la Ley Simpson Rodino , que regularizó a miles de trabajadores indocumentados.

"En los años noventa, los esfuerzos se han enfocado a la protección preventiva, a mejorar los sistemas de comunicación e instrumentar sistemas de computó para registro de matrículas, pasaportes y ahora casos de protección .

Se promueven acciones coordinadas con las comunidades mexicanas y se actualiza y capacita permanentemente a los funcionarios del Servicio Exterior, se profundiza en la dimensión política del fenómeno migratorio y se amplían los mecanismos de cooperación bilateral en la materia, los grupos de trabajo, los mecanismos de enlace fronterizo, el estudio binacional, las consultas permanentes en materia de derechos humanos.

Desde el punto de vista organizativo, en 1995 se reestructura la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y se crea una nueva área denominada Dirección de Políticas de Protección, que se encarga del análisis de información y el diseño de estrategias y líneas de acción tendientes a la formulación de programas integrales en la materia. ⁹

⁹ Documento elaborado por la Dirección de Políticas de Protección, de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1995.

2.3 La Legalidad y la Protección Consular

El marco jurídico de la protección y asistencia consular se analiza desde cuatro perspectivas.

- a) El multilateral
- b) El bilateral
- c) El del estado que envía (México)
- d) El del estado de recepción (Estados Unidos)

a) Marco Multilateral.-

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses de los mexicanos cuando se encuentran en el extranjero, y es el Servicio Exterior Mexicano, a través del cuerpo consular y diplomático quien se encarga de esta función.

El artículo 133 de la Constitución Política indica que todos los tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado, y que estén de acuerdo con la propia constitución, serán Ley Suprema de toda la Unión, por consiguiente los jueces de cada entidad federativa se ajustarán a los mismos a pesar de las disposiciones que en contrario pudiera haber en las leyes locales.

Las convenciones multilaterales de las que México forma parte son:

I) La Convención sobre Agentes Consulares, firmada el 20 de Febrero de 1928 en La Habana, Cuba, aprobada por la Cámara de Senadores el 23 de Octubre del siguiente año y depositado en el instrumento de ratificación ante la Unión Panamericana en Washington, D. C. con fecha 26 de Diciembre de 1929.

II) La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, firmada en dicha ciudad el 7 de Octubre de 1963, con una reserva aprobada por el Senado el 24 de Diciembre de 1964 y publicado su decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Septiembre de 1968.

La Convención sobre Agentes Consulares se adoptó en la Sexta Conferencia Panamericana y es la primera Convención Consular que México celebró y en la cual

se toma como objeto central al Agente Consular o sea la persona física enviada con dicho carácter a otro estado.

La que tiene validez en todo el territorio del estado contratante de acuerdo a las disposiciones internas del país receptor.

La segunda convención multilateral se refiere a las relaciones consulares, como una manera de entendimiento y de amistad entre estados, dando la importancia requerida a la institución denominada oficina consular quien ejerce la representatividad en el país receptor.

Esta convención no evita los compromisos consulares adquiridos por los estados contratantes con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor.

La Convención de Viena tiene como parte a casi la totalidad de estados del mundo y determina que las disposiciones de dicha convención no afectarán a otros acuerdos internacionales en vigor entre las partes firmantes, misma que no impide que los estados en lo futuro concierten acuerdos internacionales que confirmen, completen, extiendan o amplíen sus disposiciones, es decir afectará lo que sobrevenga pero no lo que antecede.

Los métodos previstos para terminar los efectos de un tratado internacional, son la renuncia o el acuerdo de terminación.

La Convención de Viena permite el libre tránsito y circulación de los miembros de la oficina consular en el territorio del estado receptor, excepto en "las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional." (arts. 23 fr. X y 34)

A nivel internacional en el funcionamiento de las relaciones diplomáticas y consulares rigen actualmente:

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares 1968 pues las dos exteriorizan la existencia de la función de protección a nacionales en el exterior.

En la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se acentúa el papel de los cónsules frente a la de los diplomáticos en la protección, detalla las actividades que incluye y los medios aceptados para realizarla.

Indica también lo relativo a la comunicación de los representantes consulares con los nacionales del estado que envía así como con las autoridades del estado receptor, expresa lo relativo a información en caso de defunción, tutela, curatela naufragio y accidentes aéreos.

Hay una cobertura más amplia de las necesidades de los nacionales, como son el hecho de que las mismas involucran tanto a personas físicas como a personas morales, a buques y aeronaves, así como el de mencionar específicamente la asistencia a menores incapacitados y personas limitadas en su libertad física, facilita la comunicación entre los funcionarios consulares y sus nacionales y entre los primeros y las autoridades del estado receptor, subrayando que dicha protección será ejercida "dentro de los límites permitidos por el derecho internacional" y ejercerse sin perjuicio de lo estipulado por las leyes y reglamentos del estado territorial.

B) El Marco Bilateral

En 1942 el país firma por primera vez con Estados Unidos una Convención Consular que señala las funciones consulares relativas a la asistencia y protección de los representantes de cada uno de estos gobiernos en el territorio de otro.

Dicha convención se convirtió en el marco jurídico de referencia para legitimar aquellas actividades en representación y a favor de sus conciudadanos que desearán efectuar los agentes consulares de México y Estados Unidos.

Las actividades de asistencia y protección consulares son señaladas en el art. X y que si bien se refieren a lo que pueden denominarse como funciones marítimas del cónsul implican en esencia una labor de asistencia y representación de las tripulaciones de embarcaciones privadas de la nacionalidad del funcionario consular.

La Convención Consular firmada entre México y Estados Unidos en 1942 y que aún se encuentra vigente, faculta a sus representantes consulares para proteger los derechos de sus ciudadanos pudiendo presentar quejas en caso de infracción, para asistirlos se les permite comunicarse con ellos visitarlos investigar cualquier incidente que afecte sus intereses y auxiliarlos en sus relaciones con las autoridades del lugar.

En el caso del fallecimiento de un nacional en territorio del otro estado, sin que cuente con herederos o albacea testamentario en el lugar, los firmantes se obligan a que se de conocimiento de ello a los respectivos representantes consulares los que están autorizados para proteger los bienes del difunto.

Por lo que respecta a las embarcaciones privadas de la nacionalidad de los representantes consulares y que se localicen en aguas territoriales de su distrito consular, se les da poder para actuar como amable componedor en las controversias que surjan entre los oficiales y las tripulaciones de aquella en cuanto al cumplimiento de la disciplina a bordo y de los ajustes de salario y cumplimiento de los contratos de trabajo, negándoseles jurisdicción en el caso de la comisión de un delito a bordo, pero autorizándoseles a acompañar a los oficiales y tripulaciones de que se trata ante las autoridades judiciales extranjeras para auxiliarles como intérprete o agente.

Las atribuciones de los representantes consulares mexicanos sobre la protección de los derechos de sus compatriotas quedaron incluidos en los diferentes acuerdos de braceros que fueron renovados y que en términos generales se refirieron a la labor de vigilancia que podían desempeñar los cónsules mexicanos para asegurar el debido cumplimiento de tales acuerdos, la que se vio limitada por las violaciones de Estados Unidos como resultado del gran número de trabajadores en ese país.

C) El del estado de origen de los nacionales (México)

Los estados sólo pueden brindar protección consular y diplomática a sus nacionales es decir a los mexicanos.

Son considerados mexicanos las personas físicas, las personas morales, los buques y aeronaves, y las labores de protección que efectúa el gobierno mexicano puede incluir estas tres últimas.

1) Personas Físicas.-

Los arts. 30 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad.

Art. 30.- La nacionalidad se adquiere por nacimiento o naturalización.

a) Son mexicanos por nacimiento

1.- Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

2.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos.

3.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes.

b) Son mexicanos por naturalización

1.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

2.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan y establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Art. 37.-La nacionalidad mexicana se pierde:

1.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera

2.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impongan sumisión a un Estado extranjero.

3.- Por residir siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de origen .

4.- Por hacerse pasar en cualquier instrumento público siendo mexicanos por naturalización, como extranjero o por tener o usar un pasaporte extranjero.

La prueba de la nacionalidad mexicana fuera del territorio nacional se efectúa con el pasaporte correspondiente, y en caso de no contar con este las representaciones consulares y diplomáticas de México con base en el reglamento de la Ley General de Población, pueden probar la nacionalidad mexicana de un individuo con el acta de nacimiento o con cualquier otro documento idóneo o en su defecto mediante testimonio que presente el interesado y que permita a los funcionarios consulares presumir la nacionalidad mexicana y expedir en forma excepcional constancia de presunción de nacionalidad mexicana.

II) Personas morales.-

De acuerdo con Leonel Perez Nieto.¹⁰

"El tema de la nacionalidad de las personas morales , ha motivado controversias al respecto pues hay quienes le conceden una verdadera

¹⁰ " Derecho Internacional Privado ". Quinta Edición, Editorial Harla, México 1991, pág. 68.

personalidad mientras que otros sostienen que una sociedad emanada de un contrato privado no puede engendrar una relación de tipo político entre esta y el estado de la misma manera que ocurre con una persona física."

Nuestro Código Civil señala en su art. 25 que :

Son personas morales:

- 1) La Nación, Los Estados y los Municipios
- 2) Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley
- 3) Las sociedades , civiles o mercantiles
- 4) Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del art. 123 de la Constitución Federal.
- 5) Las sociedades cooperativas y mutualistas
- 6) Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley.

Por su parte la Ley de Nacionalidad establece:

Art. 9.-

Son personas morales de Nacionalidad Mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la república y tengan en ella su domicilio legal.

Una sociedad puede probar la nacionalidad mexicana mediante su acta constitutiva, la cual señala los términos bajo los cuales está se conformó así en caso de que se necesite la protección de los intereses en el exterior de una sociedad mexicana, la S. R. E. o sus representaciones solicitarán una copia de la mencionada escritura para comprobar si procede proporcionar dicha protección, la mayoría de los casos de protección se refieren ha personas físicas mexicanas que a personas morales.

Existe actualmente un organismo que se encarga de proteger los intereses exportadores e importadores que conforman las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), (ANIES).

III) Aeronaves y embarcaciones.-

Al respecto la Ley General de Vías de Comunicación de 1940 establecía en su art. 312.

"serán consideradas aeronaves mexicanas las que estén inscritas en el registro aeronáutico mexicano y tengan las matrículas correspondientes".

Posteriormente el art 133 menciona que sólo las personas físicas o morales mexicanas podrán llevar a cabo tal registro y matriculación del aparato de su propiedad.

Con respecto a las embarcaciones, señala en su art. 275, que serán consideradas de "nacionalidad mexicana" las embarcaciones "abanderadas en la República" las "abanderadas en aguas territoriales" "las que deban quedar en beneficio de la nación, por contravenir las leyes de la república""las capturadas al enemigo y consideradas buena presa" "las construidas en la república para su servicio".

En la misma ley también se habla en el art. 276 que la matriculación ante alguna capitanía del puerto será requisito indispensable para enarbolar el pabellón mexicano.

Por otro lado el artículo 282 señala las causas por las cuales una embarcación pierde la nacionalidad mexicana.

Actualmente los únicos instrumentos legales en México que se refieren a la protección de nacionales en el exterior son la Ley Orgánica del Servicio Exterior vigente en su art. 2 y su reglamento en el art. 53.

Art. 2º.

Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

II.- Proteger de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

Art. 53 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio 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

proporcionarán a la Secretaría los elementos para que esta decida si el estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

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

I. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, 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, en especial su registro en la oficina consular correspondiente.

II. Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando estos lo soliciten, a través de los abogados consultores de las representaciones.

III. Visitar a los mexicanos cuando se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia.

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

D) El del estado de recepción (Estados Unidos)

Este país posee el sistema legal del "common law" o derecho consuetudinario o común, que tiene sus raíces en el sistema Inglés.

"Es un derecho basado en la costumbre y la tradición, aunque se tienen estatutos y tomos que anteceden a la Independencia de Estados Unidos y del presente siglo, en donde la constitución forma parte del mismo.

El "common law " tiene las siguientes características.

- 1) La vaguedad de las disposiciones mismas de la ley
- 2) La flexibilidad, es decir, la falta de precisión en el proceso judicial que permite a los tribunales aprender de la experiencia y adaptarse a las necesidades cambiantes.
- 3) La equidad, que se refiere a los poderes discrecionales de los tribunales de formular sentencias adecuadas a la situación

4) El pragmatismo cuando se presenta una situación no prevista por alguna ley ni por la jurisprudencia el juez tiene la competencia de no abusar del poder para adaptar la ley a la situación.¹¹

Hay una gran influencia del poder judicial, y una amplia interpretación de las leyes así como la facultad de revisión de cualquier ley, en caso de que se viole una norma superior facilitando el recurso a los tribunales norteamericanos para demandar el cumplimiento de las leyes y obtener derechos que no se encuentran con precisión en estas.

En Estados Unidos existe un sistema judicial federal y sistemas judiciales estatales y hay ocasiones en que ambos se traslapan, lo que da lugar a que una misma ley tenga interpretaciones distintas y contradictorias, en donde el poder judicial despeja dudas.

Entre los asuntos a nivel federal, de carácter administrativo, se encuentra lo relativo a la inmigración de extranjeros, las relaciones laborales y el seguro social, en donde también se encuentran las demandas que promueva cualquier estado de la federación contra un extranjero y son los tribunales estatales quienes generalmente conocen de cuestiones civiles y penales.

Los extranjeros tiene la misma posibilidad de acceso al sistema de justicia que el que tienen sus nacionales por lo que debe seguirse el debido proceso de ley, este país manifiesta que todo derecho debidamente adquirido conforme a las leyes de otro estado debe ser reconocido por los tribunales de Estados Unidos siempre y cuando no se lesione los poderes y derechos de sus ciudadanos, siguiendo el sistema del "ius domicili", ley del domicilio para casos relativos al registro civil y capacidad de estas personas, en lugar de ley nacional, así como los casos penales que deben ser juzgados conforme a las leyes de ese país.

¹¹ *"Esbozo del Sistema Jurídico Nortamericano"* -Barbara Strickland, Secretaria de Relaciones Exteriores, México 1985, pág. 19.

2.4 La Soberanía y la Protección Consular

De acuerdo con el diccionario, la palabra soberanía proviene de el latín "superanus" que significa "super, por encima".

El concepto de soberanía es un concepto polémico que nace a fines de la Edad Media como sello distintivo del "estado nacional" y como resultado de luchas entre el papado, el imperio y los señores feudales, de donde surge un "poder que no reconoce a otro superior por encima de él".

A través de la historia, los griegos y romanos no llegan a la concepción del estado soberano, sin embargo a finales de la Edad Media surgen grandes pensadores en este sentido como: Bodino, Grocio, Hobbes, Locke, Rousseau.

Con Bodino la soberanía es perpetua, absoluta e indivisible, es perpetua porque se transmite el poder a sus descendientes, absoluta pues se requería la sumisión de los señores feudales al poder central nacional, era indivisible porque el titular del poder monárquico concentraba las facultades legislativas, judiciales y administrativas.

Con Hobbes el soberano se desliga de esas ataduras religiosas y se constituye en fuente única del poder.

Grocio considera " que la sociedad civil o sea el estado es una comunidad natural que tiene su origen en razones de conveniencia y en razón de esta los hombres se ponen de acuerdo para formarlo."¹²

John Locke, argumenta, " que para satisfacer sus necesidades el hombre se reúne en grupo o comunidad política para perseguir un fin y puede ser el interés común, originariamente el poder reside en la comunidad y solo es delegado en la medida suficiente para proteger la libertad de todos."¹³

Durante la Revolución Francesa se manifiesta, que la soberanía corresponde al pueblo y los gobernantes solo son sus representantes, surge entonces la división de poderes, la representación política y los derechos de los ciudadanos,

¹² "Teoría del Estado", Francisco Porrúa Pérez, Vigésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992, pág. 344.

¹³ Op. cit., pág. 345.

con lo que el concepto de soberanía adopta dos vías, una revolucionaria o soberanía popular y la soberanía conservadora.

La soberanía popular reside en el pueblo considerado como un conjunto de individuos dentro de un determinado territorio y la soberanía nacional que reside en un parlamento formado através de un voto conciliatorio.

Por lo que la soberanía es la libre determinación del orden jurídico, la cual corresponde al poder supremo que esta por encima de todos los poderes sociales, y es una cualidad inseparable estado entendiéndose como "estado":

"La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"¹⁴

Componiéndose de cuatro elementos:

- a) La población (integrada por personas físicas nacionales)
- b) Territorio (comprendiéndose los espacios aéreo terrestre y marítimo.)
- c) El elemento político o Gobierno
- d) El elemento jurídico que da estructura a los anteriores y permite constituir la unidad estatal.

La competencia del poder soberano esta delimitado por el marco impuesto y fuera de el no existe.

La soberanía tiene dos aspectos, un aspecto interno y un aspecto externo.

Es interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un estado concreto , es decir bajo un "estado de derecho".

Es externo cuando se refiere a las relaciones entre los sujetos de Derecho Internacional que son del mismo nivel, es decir son de estado soberano a estado soberano dentro de un mismo plano de igualdad.

En cuanto a la protección consular en una primera etapa la actividad de protección se remonta en la antigüedad a Grecia en donde estuvo a cargo de particulares elegidos entre los residentes de lugar llamados "proxenos".

¹⁴ *"Introducción al Estudio del Derecho"* Eduardo García Maynéz, Cuadragésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 98.

En Roma surge la figura del "praetor peregrinus" que se encarga de las controversias entre los extranjeros.

En el siglo IX comienzan a surgir ciudades comerciales y artesanales caracterizadas por tener una organización social de pueblos distintos, en donde rige el principio de la personalidad del derecho, mediante el cual todo individuo esta sujeto a la ley de su raza por lo que los extranjeros se rigen por las leyes de su país y sus magistrados denominados "cónsules" arreglan las controversias.

A mediados del siglo XIV va ganando terreno la idea de soberanía y surge en Francia la idea de que el rey es emperador solo en "sus dominios" que después sirve a la conceptualización de soberanía nacional.

Como resultado de esta realidad surge los "posglosadores" que enuncian la doctrina de la soberanía de los distintos estados, es decir, el derecho supremo de legislar y gobernar dentro de su territorio, derecho de entrar en alianzas y concluir tratados así como el derecho a la legítima defensa en forma de guerra.

A partir del desarrollo independiente de las ciudades italianas comienzan a enviar al exterior, magistrados propios con competencia para juzgar en base en su propia ley, asuntos civiles y penales en los que tomen parte sus ciudadanos, en este momento se convierten en representantes oficiales que el estado de origen designa con el propósito de proteger sus intereses, como es el caso de los cónsules flamencos e italianos enviados a Constantinopla.

A mediados del siglo XVII con el Tratado de Paz de Wesfalia (1648) se confirma en Europa la existencia de un sistema de estados y su importancia consiste en delimitar las fronteras de estos en el continente europeo, documento del cual se derivan todos los pactos internacionales subsiguientes hasta la Revolución Francesa.

"El Leviatán" de Hobbes (1651) se considera como el principio de la consolidación del "estado moderno" y el que da inicio al surgimiento del Derecho Internacional.

Hugo Grocio en su obra "Del Derecho de Guerra y Paz" regula un aspecto fundamental de la realidad internacional, la cual se desarrolla aunque no de manera exclusiva en torno a la noción de guerra consideración que es tomada en cuenta

para entender los inicios de la protección a nacionales en el exterior por parte del estado y los métodos aceptados en un principio para su ejercicio.

Después de Groccio , Emerich de Vattel escribe la obra "El Derecho de Gentes" en 1758, cuya contribución más importante es la tesis de que "un daño a un individuo es un daño a su estado" lo que da origen al surgimiento en estricto sentido a lo que se conoce como protección diplomática.

Es hasta fines del siglo XVIII y principios del XIX que adquiere su forma el sistema de Derecho Internacional como un todo elaborándose y aplicándose la doctrina y la práctica del reconocimiento de los estados y de los gobiernos.

En esta época no existe una definición de la protección de los nacionales en el exterior y es sobre bases y principios muy generales que se conforma, lo que da origen a una práctica que en no pocas ocasiones lleva a la comisión de actos que francamente resultaron arbitrarias y abusivas.

Gramaticalmente la protección consular es la acción que ejerce el cónsul en el lugar en que esta acreditado para defender los intereses de los nacionales del país que representa.

Cecilia Molina¹⁸ "le da el carácter de función básica a la que atribuye a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y que consiste en impartir protección a los nacionales que se encuentren en el extranjero y que eventualmente la necesiten en cualquier forma y por cualquier motivo".

Xilotl Ramírez¹⁹ manifiesta "que la protección de los nacionales está reconocida como función consular en el Derecho Internacional y consagrada en la Convención Consular de Viena."

Charles Rousseau²⁰ considera "que la función de protección que ejercen los cónsules es la base de la institución consular y estima que consiste en hacer respetar los derechos de sus compatriotas y ayudarles en sus empresas lo que se traduce en la intervención consular cerca de las autoridades competentes.

¹⁸ "Práctica Consular Mexicana", Editorial Porrúa, México 1978, pág. 209.

¹⁹ "Derecho Consular Mexicano", Editorial Porrúa, México 1982, pág. 239.

²⁰ Op. cit. pág. 348.

Los tratados internacionales se ocupan de darle relevancia a la función de protección de connacionales que ejercen los agentes consulares según constatamos con los tratados de que México forma parte."

En otro orden de ideas y siguiendo lo expresado en este apartado hemos mencionado ya que la soberanía tiene dos aspectos un externo y otro interno y que en la práctica se refleja en nuestro país de la siguiente manera.

Internamente nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 39. menciona :

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.-

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.-

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal."

Al mencionarse que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo se quiso señalar que México desde su independencia tiene una tradición que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir, originariamente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo aunque la fuerza haya dominado, pues en todo momento ha sido soberano, ya que nunca la ha delegado sino que nombra a sus representantes los cuales están bajo sus instrucciones y mando.

Lo que se traduce en el derecho que tiene el pueblo en todo momento de alterar o modificar su forma de gobierno, pero a través de los caminos del derecho, plasmados en la Constitución.

Por otro lado la soberanía externa tiene frente a sí una comunidad de países en donde se rechaza un poder superior para imponer normas a los estados.

Charles Rousseau ¹⁵ define el concepto de soberanía de la siguiente manera.

“En todo estado existe un poder detentado por ciertos órganos, que tiene por objeto gobernar a la nación.

Utilizando determinadas atribuciones respecto a las actividades humanas y ejerciendo determinadas funciones (legislativas, administrativas, judiciales) gracias a ciertos privilegios (privilegio de la acción previa, monopolio de la coacción material). Este poder político ha sido conocido durante mucho tiempo como soberanía.”

Alfred Verdross ¹⁶ habla sobre la soberanía relativa y afirma

“El concepto de soberanía relativa es pues plenamente compatible con la existencia del Derecho Internacional vinculado principalmente a estados independientes constituyendo con ellos una comunidad jurídica.

De acuerdo con Carlos Arellano García ¹⁷ debemos entender por soberanía :

“La aptitud que tiene el estado para crear normas jurídicas en lo interno con contra o sin la voluntad de los obligados, en lo internacional dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, a través de los tratados y de la costumbre internacional.”

Por nuestra parte podemos afirmar que la soberanía y la protección consular son conceptos estrechamente vinculados al actual concepto del estado moderno o soberano.

Entendiendo a la soberanía como la autonomía plena que necesita cada estado para resolver todos sus conflictos ya sea externos o internos.

¹⁵ *“Oversha Internacional Pública”*, Tercera Edición, Ediciones Ariel, S.A. Barcelona 1966

¹⁶ *“Oversha Internacional Pública”*, Sexta Edición, Editorial Aguilar, Madrid 1978, pág. 9.

¹⁷ *“Oversha Internacional Pública”*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 173.

Y como una manifestación de la soberanía de los países se ha proclamado el deber de "No intervención" en asuntos internos que sólo son de la incumbencia exclusiva de cada estado soberano así como la autodeterminación de los pueblos, pues no se permite crear normas internas en otro país que no sea el suyo, ya que corresponde a cada estado hacerlo y debe manifestarse sin injerencias extrañas.

La protección consular, podría determinarse como una extensión de la soberanía de un estado en territorio de otro, de acuerdo con los límites permitidos por el Derecho Internacional y el previo acuerdo o pacto entre estos que marque la política que se ejercerá al respecto.

Puede señalarse también que el estado soberano tiene imperio sobre personas y cosas que se encuentren en su territorio y la excepción son las inmunidades y privilegios de que gozan los agentes diplomáticos y consulares para ejercer su cometido de representación de los intereses de su país.

En el ámbito internacional los estados soberanos, son auténticos sujetos de Derecho de la Comunidad Internacional, porque le dan relevancia a su voluntad para crear normas jurídicas, y se obligan a cumplir y respetar esas normas al firmar los tratados internacionales.

El estado que ha contraído compromisos internacionales ya no es libre para realizar sus fines y escoger determinados medios que se opongan a los deberes contraídos.

CAPITULO III

ACTITUD POLITICO - JURIDICA DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO FRENTE AL CLIMA ANTIINMIGRANTE

Es necesario establecer las razones por las cuales el siguiente capítulo se estructura de esta manera.

Puesto que se pretendió desarrollar a partir de la información que por medio de Fax, Notice, Documentos, Ensayos, Notas de Prensa, Folletos, tuve la oportunidad de consultar, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, aclarando que la mayor parte de ellos fueron sintetizados de tal forma que evite hacer referencias diferentes al sentido del tema principal de este trabajo de investigación.

3.1. EL CLIMA ANTIINMIGRANTE Y LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS 187 Y 2202

Las migraciones son un fenómeno natural de la humanidad y en los últimos años se ha incrementado la corriente migratoria hacia Estados Unidos de un considerable número de mexicanos, lo que ha ocasionado desconfianza entre diferentes sectores de la comunidad americana que tiempo atrás se había beneficiado de dicho movimiento.

Los mexicanos esencialmente se ven forzados a ir "al otro lado" por la situación económica de México el desempleo y la caída del poder adquisitivo de los salarios a cambio del importante mercado de trabajo que representa E.U. con salarios muy superiores a los que se podían haber obtenido en nuestro país aun cuando las situaciones de los trabajadores sean penosas.

Los estados donde se han establecido mayor número de mexicanos son California, Texas, Illinois y Florida principalmente y de alguna manera han contribuido a la construcción del suroeste americano.

Estados Unidos, un país de inmigrantes, formado como nación por diferentes etnias, culturas, idiomas, orígenes y que fue denominado en un pasado no muy lejano como el "Crisol de las Razas"¹, no ha podido superar aún el evidente racismo que existe, y como consecuencia ha cortado la inmigración condenándola totalmente.

A pesar de algunos acuerdos de cooperación internacional en materia de migración la desproporción existente entre las economías mexicana y estadounidense y el compartir una mutua frontera contribuyen al agravamiento de sentimientos y conflictos respecto al tema referido, que han sido causa de resoluciones por parte del gobierno estadounidense motivo de preocupación para México por el creciente clima

¹ "El Crisol de las Razas". Poeta, Novelista, Dramaturgo y Activista Político Inglés, Israel Zangwill, 1918. *Dos Posiciones respecto a las migraciones a Estados Unidos, Panorama Internacional, Número 30/93, Dirección General de Información, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

antiinmigrante que se ha desatado en aquel país, el cual se centra en el costo por el uso de los servicios públicos utilizados por indocumentados y el miedo a que la teoría Maltusiana conduzca a la mexicanización de California en donde el tema es muy candente y más tarde de Estados Unidos en general.

El clima antiinmigrante o más bien anti- mexicano consiste en un racismo y xenofobia es decir, un desprecio e intolerancia total hacia el inmigrante, por lo que se hace un llamado al Gobierno Federal para recortar en forma considerable la cifra de inmigrantes que acepta puesto que generan desempleo y toman más de lo que contribuyen.

Los grupos antiinmigrantes y sus seguidores pugnan también por una enmienda constitucional para frenar la inmigración y recuperar el control que han perdido sobre sus fronteras.

Argumentan que los ilegales exitosamente violan las leyes de Estados Unidos y en lugar de castigarlos, los recompensan pagándoles y otorgándoles beneficios de salud, educación, primeros auxilios y exigiendo al estado que pague sus altos costos a expensas del pueblo estadounidense.

En un sondeo de opinión del periódico "Newsweek" ² se indica que "el 60 % de la población americana, ve como nocivos los niveles de inmigración, pues el crecimiento de la criminalidad actual, trae como consecuencia que se estereotipe a los trabajadores migratorios como fuentes esenciales del incremento de este fenómeno".

A los nativos les inquieta el futuro de la economía estadounidense, preocupándose por sus empleos pues creen que los inmigrantes llenan las nóminas de los programas de bienestar social (welfare).

Los principales programas son el de "seguridad social", que suministra beneficios a trabajadores retirados o inválidos o sobrevivientes de un trabajador fallecido.

² *"El Problema Migratorio en Estados Unidos"*, Tom Morgenthau, *Panorama Internacional* Núm. 29/93, Dirección General de Información, Secretaría de Relaciones Exteriores.

El de beneficencia que son también llamados "Programas de pobreza" que otorga fondos a individuos con pocos recursos o ninguno y que no pueden trabajar por edad avanzada, invalidez o por cuidar hijos pequeños, el programa de "estampillas" que incrementa el poder de compra de alimento de personas de bajos ingresos y el sistema de "cuidados médicos".

Fundamentalmente lo que ha causado alarma, es el hecho de que la mayoría de los nuevos inmigrantes proceden de América Latina, en especial de México.

Se prevé que al año 2050 ingresaran alrededor del un millón de inmigrantes al año de los cuales 350 mil serán latinos.

Pues se cataloga a estos inmigrantes como pobres con escasa educación y capacitación y que en general son un lastre y no un impulso para la economía.

El fanatismo que se ha desencadenado, es respaldado por el propio gobierno estadounidense, la ley 187 aprobada en California, los medios informativos, las nuevas medidas migratorias policíacas, la militarización de la frontera, son prueba de ello.

El problema real, radica en que el gobierno federal recibe la mayoría de las contribuciones de los inmigrantes y el estado absorbe los costos que le cuestan al pueblo estadounidense, esta problemática interna es utilizada entonces como tema de campaña electoral y sirve de base como plataforma política de personas con intereses propios distintos a los de la nación americana.

Hay una creciente rivalidad entre negros y latinos pues los primeros se ven desplazados en muchos aspectos por los hispanos.

Los latinos empiezan a organizarse mejor, por lo que se han convertido en un fuerte grupo de presión, obteniendo cada vez más logros políticos.

En el pasado período de la administración Clinton se destacan dos hispanos: Henry Cisneros, anterior alcalde de San Antonio Texas, en Vivienda y Desarrollo Humano y Federico Peña, de Laredo Texas quien fuera alcalde de Denver, Colorado.

Los hispanos o latinos no son sólo inmigrantes sino también descendientes de los habitantes de los territorios que en el siglo pasado pertenecieron a nuestro país, y representa aún la segunda minoría.

Teniendo el trabajador mexicano un papel tan destacado en la economía de Estados Unidos permanece como extranjero permanente, y se le considera como delincente, en un país al que aporta progreso, beneficio y bienestar con su trabajo honrado.

Estados Unidos había de confrontar el problema en todos sus aspectos pues su política, solo tiende a exacerbar sentimientos que podrían conducir a conflictos de mayor magnitud entre los dos países.

PROPOSICIÓN 187***Contenido de la Propuesta:****Sección 1.- Exposición de Motivos y Declaración.**

Se establece que el pueblo de California ha sufrido un menoscabo económico causado por la presencia de indocumentados en el Estado y daños y perjuicios en su patrimonio y seguridad personal por la misma razón.

Se señala que establece un sistema de cooperación entre el gobierno del estado y el gobierno federal y de información entre agencias para evitar que los indocumentados reciban beneficios y servicios públicos en California.

Sección 2.- Tipificación y penalidad: elaboración, distribución o venta de documentos falsos comprobatorios de la nacionalidad o residencia permanente de los extranjeros.

Consiste en una adición a la sección 113 del Código Penal de California mediante la que se impone una pena de cinco años y multa de 75,000 dólares a toda persona que elabore, distribuya o venda documentos falsos con el fin de ocultar la verdadera nacionalidad o de situación migratoria de una persona, además de constituir un delito grave. (felony)

Sección 3.- Tipificación y penalidad: uso de documentos falsos comprobatorios de la nacionalidad o residencia permanente de extranjeros.

Se refiere a una adición a la sección 114 del Código Penal de California que impone una pena de cinco años y multa de 25,000 dólares, para toda persona que utilice documentos falsos para ocultar su nacionalidad y/o residencia permanente, además de constituir al igual que la sección anterior, un delito grave (felony).

* Dirección General de América del Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sección 4.- Cooperación con el servicio de Inmigración y Naturalización en la aplicación de la ley.

Establece todo un sistema de cooperación entre agencias estatales encargadas de la aplicación de leyes del Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, en relación con toda aquella persona que sea arrestada y se presume que se encuentra en contravención de las leyes federales de migración. Al efecto dichas agencias deben:

a) Verificar la situación legal de dicha persona en Estados Unidos, es decir, su nacionalidad y en su caso, su situación migratoria.

b) Notificar a dicha persona que se encuentra en el país en violación a las leyes federales de migración y que además de las sanciones penales de que pueda ser objeto, deberá regularizar su situación migratoria o abandonar los Estados Unidos.

c) Informar al Procurador General de California y al Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos sobre la supuesta condición de ilegalidad de una persona. Asimismo se prohíbe cualquier acción de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo que limite la aplicación de esta sección..

Sección 5.- Exclusión de extranjeros e ilegales de los servicios sociales públicos.

Esta sección consiste en una adición al "Welfare and Institutions Code" de California y establece que debe verificarse la situación legal de toda persona antes de que pueda beneficiarse de servicios públicos, es decir si dicha persona es nacional de los Estados Unidos, o bien si es un extranjero permanente o temporal.

Si existe sospecha de que la persona se encuentra en el país en contravención de las leyes federales, deberá negársele el servicio requerido y deberá notificársele por escrito que debe regularizar su situación migratoria o abandonar el territorio estadounidense. Además deberá darse aviso al Director de Servicios Sociales del Estado y al Procurador General.

Sección 6.- Exclusión de extranjeros ilegales de la obtención de servicios de salud derivados de fondos públicos.

Se refiere a una adición a la Sección 130, Capítulo 1.3, Parte 1, División 1 del Código de Salud y Seguridad del Estado de California y establece la prohibición para que se proporcionen servicios de salud en instituciones que operan con fondos públicos a personas que no demuestren ser nacionales de los Estados Unidos o residentes permanentes o temporales en dicho país, a menos que el servicio médico sea de emergencia y de conformidad con lo previsto por las leyes aplicables al respecto.

De lo contrario se deberá notificar por escrito a la persona en cuestión que debe regularizar su situación migratoria o abandonar los Estados Unidos y la institución médica respectiva deberá además informar de tal situación al Director de Servicios de Salud del Estado y al Procurador General de California.

Finalmente esta sección remite a las secciones 1200 y 1250 del Código de Salud y Seguridad del Estado, para definir que se entiende por "Institución de cuidado médico que opera con fondos públicos". (Publicly funded health care facility).

Sección 7.- Exclusión de extranjeros ilegales de la educación primaria y secundaria.

Consiste en una adición a la sección 48215 del Código de Educación del Estado que prohíbe la admisión a planteles públicos de educación primaria y secundaria a personas que no sean nacionales de los Estados Unidos o bien residentes permanentes o personas autorizadas para permanecer en los Estados Unidos.

Por otra parte establece la obligación para que a partir del 1 de enero de 1995, todo distrito escolar verifique la situación migratoria de todo menor que se inscriba por primera vez en alguna institución educativa dentro del mismo y para el primero de 1996, todo distrito escolar deberá verificar la situación de todo menor que se encuentre inscrito y que asista a alguna institución educativa dependiente del mismo. Además

para esta última fecha, todo distrito escolar deberá verificar la nacionalidad y/o situación migratoria de los padres o tutores.

También, deberá darse aviso al superintendente de Educación Pública del Estado, al Procurador General de California y al Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, dentro de los 45 días siguientes de que se tuviera conocimiento, de cualquier alumno, padre o tutor de los cuales se tenga motivo fundado para creer que se encuentran en territorio estadounidense en contravención de las leyes federales migratorias. Se notificará al padre o tutor que el alumno no podrá seguir asistiendo a la escuela después de 90 días naturales de la fecha de notificación, salvo que se compruebe la estancia legal.

El periodo de 90 días a que se ha hecho referencia se otorga a fin de que el alumno cuente con un periodo de "transición" para "adaptarse" al sistema escolar de su país de origen.

Sección 8.- Exclusión de extranjeros ilegales de instituciones educativas públicas de estudios postsecundarios.

Establece una adición al Código de Educación de California, en la que se prescribe la obligación de toda institución de educación postsecundaria, de verificar, cada semestre, a partir del 1 de enero de 1995, la nacionalidad o situación migratoria de toda persona que se encuentre inscrita o asistiendo a la misma y que deberá informarse al Superintendente de Educación Pública del Estado, al Procurador General de California y al Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, de todo alumno o solicitante, del cual se tenga motivo fundado para creer que se encuentra en territorio estadounidense en violación a las leyes federales migratorias, dentro de un plazo máximo de 45 días. Deberá notificarse además al interesado.

Sección 9.- Cooperación del Procurador General del Estado con el Servicio de Inmigración y Naturalización.

Se adiciona la Sección 53069.65 del Código de Gobierno de California, para establecer la obligación para toda entidad gubernamental, ya sea estatal, de alguna ciudad, condado o cualquier otra autorizada como tal por mandato de ley, de dar aviso al Procurador General de California, para que este haga lo conducente con el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, a toda persona que se sospeche se encuentre en su territorio en violación a las leyes federales de inmigración.

La Procuraduría General de California deberá mantener registro de dichos avisos y dar información sobre los mismos a cualquier entidad gubernamental que lo solicite.

Sección 10.- Reformas y Divisibilidad de la ley.

Establece que ninguna disposición de esta propuesta puede ser modificada, por el Poder Legislativo del Estado, a menos de que dicha modificación se de para cumplir aún más, los objetivos de la misma y siempre y cuando se de por aprobación de dos tercios de los miembros asistentes de cada una de las cámaras que integran al legislativo o bien por aceptación del electorado.

Esta sección además señala que en caso de que se deje sin validez parte de la ley o su aplicación a alguna persona o situación concreta, no se afectará ninguna otra parte o precepto o la aplicación en otra situación, en virtud de que las disposiciones de la misma son divisibles y pueden aplicarse en forma separada.

Iniciativa H.R 2202 **

Llamada "ACTA DE 1995 DE INMIGRACIÓN EN EL INTERÉS NACIONAL" de Reforma a la Legislación Migratoria de Estados Unidos.

Busca através de muros triples reducir en un 75% la inmigración.

Propone aumentar y modernizar el Servicio de Inmigración y Naturalización, limitar a 330 mil autorizaciones anuales para familiares que dependan económicamente de residentes legales y una cuota anual limitada a 135 mil inmigrantes con capacidad técnica o profesional.

Su iniciativa tiene dos partes principales:

Medidas para evitar y controlar la ilegalidad

Propone más agentes, adecuadamente distribuidos y dos muros más en San Diego, aviones, helicópteros y otros vehículos, equipos de visión nocturna para la patrulla fronteriza; programas piloto para disminuir la reincidencia, incluyendo la repatriación al interior y el uso de instalaciones de bases militares por cerrarse para la detención de los aptos de deportación; sanciones más fuertes a los traficantes y falsificadores; aceleración de los procedimientos de expulsión o deportación, sanciones más efectivas a los empleadores de indocumentados y más inspectores de migración y de trabajo, con el establecimiento del sistema de verificación de la ilegitimidad, para trabajar, basada en comunicación telefónica entre el empleador y la seguridad social y propone prueba en cinco de los siete estados con más inmigrantes

Medidas con respecto a la Migración Legal***

Propone 3 categorías de inmigrantes legales:

- 1.- Familiares por razones familiares
- 2.- Inmigrantes por contratación (135 mil por año)
- 3.- Familiares por razones humanitarias.

** *Iniciativa 2202, Lamar Smith, Junio 1995, Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores*

*** *La parte referente a Migración legal fue eliminada en la Cámara de Representantes, Marzo 1996*

3.2 Implicaciones Jurídicas del Clima Antiinmigrante a partir de la 187 que trascienden a México

Existe un fuerte consenso en Estados Unidos para detener los flujos migratorios en lo que respecta a su frontera sur, lo que tiene amplias repercusiones para los mexicanos en E.U y son de gran importancia para México, en donde se destaca la importancia de las remesas enviadas por los emigrantes y que significan la tercera fuente de divisas para nuestro país, y la mayor asignación de recursos económicos en materia de protección como consecuencia de la política del gobierno estadounidense, en un momento en el que México se encuentra en una crisis política económica bastante quebrantada.

A partir de la propuesta 187 se desata una fuerte tendencia en el Congreso Norteamericano para limitar de manera importante el número de personas migrantes legales o indocumentadas ilegales.

Al aprobarse la proposición 187 en California varias asociaciones pro-inmigrantes como la Unión Americana para las Libertades Civiles (ACLU) presentaron demanda en contra de la inconstitucionalidad de dicha ley ante la Corte Federal de Estados Unidos argumentando que California no tenía ninguna autoridad legal para decidir quien podría entrar o quien debía salir de los Estados Unidos, la juez conoció los recursos presentados por las partes, escucho los argumentos en pro- y en contra y dio posteriormente a conocer su fallo.

Falló que "dejó prácticamente sin efecto la aplicación de la ley referida en contra de los trabajadores inmigrantes mexicanos, al suprimir las partes que contravenían la ley de Migración y Naturalización de los Estados Unidos, así como las partes que privaban de los servicios de educación, salud y asistencia social a los hijos y familiares de todas aquellas personas sospechosas de estar ilegalmente en el estado de California.

Señalo que la única autoridad responsable de los sistemas de control de migración es el Departamento de Migración.

Quedando vigentes las secciones que tipifican como grave delito fabricar o producir identificaciones falsas, estableciendo un castigo de cinco años de cárcel y una multa de 75 mil dólares, también tipifican como grave delito el usar documentos falsos, con una pena de cinco años de cárcel y multa de 25 mil dólares".³

Ante este panorama, el rechazo de tal proposición en el estado de California trae como consecuencia situaciones desventajosas para México pues la sociedad norteamericana no descarta la posibilidad de que el Congreso haga una legislación migratoria más estricta y lucha por una enmienda constitucional tomando en cuenta aspectos como, negar la nacionalidad a hijos de indocumentados, una moratoria a la migración legal y el inglés como único idioma.

Estas Iniciativas de Ley para la Reforma a la Inmigración son presentadas a principios de 1995 en el Congreso Norteamericano tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado y los principales expositores son el Representante Lammar Smith y el Senador Alan Simpson ambos republicanos.

Para dar un panorama más informativo seguimos muy de cerca los debates en el Congreso sobre la Reforma a la Inmigración tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

CAMARA DE REPRESENTANTES

En Abril de 1995 el Subcomité de Inmigración de la Cámara de Representantes celebra una audiencia en la que se discuten las recomendaciones de varios expertos para la reforma de las normas sobre la inmigración legal e ilegal .

En Junio de 1995 el Representante Lammar Smith, presenta la Iniciativa de Ley HR 2202 (R-TX) de Reforma a la Legislación Migratoria.

³ *Rueda de Prensa del Abogado Fred Kumetz sobre el fallo de la Juez de la Corte Federal de California sobre la Iniciativa 187, Noviembre 1995, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

Smith declara al respecto que "el objetivo de su iniciativa es dar el marco para una política migratoria que sirva al interés de Estados Unidos en la economía mundial, la recuperación del control de sus fronteras, la protección de la sociedad estadounidense contra el terrorismo, el mantenimiento del núcleo familiar como base de la inmigración legal y la promoción, responsabilidad y autosuficiencia del inmigrante, citando cifras que en su opinión muestran el bajo nivel educativo y de capacitación laboral de los inmigrantes legales y la tendencia de los ilegales a utilizar los servicios de asistencia social, y de su creciente participación en la comisión de delitos , el aumento de reos extranjeros y preciso que su iniciativa no propone negar el acceso a la educación ni negar la nacionalidad estadounidense a los hijos de indocumentados."⁴

Esta iniciativa tiene 43 copatrocinadores y 6 son demócrtas, coincide en algunos puntos con el Proyecto de Alan Simpson en el Senado, la Administración Clinton la apoya pues es acorde con la presentada por el demócrata por California Howard Berman lo que indica que esta iniciativa sirve de base para la Reforma a la Legislación Migratoria en 1995.

En Septiembre de 1995 dan inicio las sesiones en la Cámara de Representantes en el Comité de Asuntos Judiciales, para realizar las observaciones, reformas y aportaciones a la iniciativa HR 2202 del representante Lammar Smith .

Los demócratas Becerra y Walt tratan de enmendar la sección, sobre el mejoramiento de barreras, para impedir la construcción de muros adicionales en la zona de San Diego (tres muros seguidos) argumentando su costo, imagen negativa para la relación bilateral, peligro para la seguridad de los agentes de la patrulla fronteriza, al poder ser agredidos y quedar atrapados en ellas, su enmienda es votada en contra por lo que pasa el texto como se encontraba.

⁴ " Audiencia sobre Migración " , Iniciativa 2202 , Embamex , Junio 1995 , Dirección de Políticas de Protección , Secretaría de Relaciones Exteriores .

Posteriormente este punto se aprueba en el incremento al 24 % en el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización.

La iniciativa HR-2202 Lammar Smith (R-TX) es aprobada en el Comité Judicial de la Camará de Representantes el 24 de Octubre de 1995 y enviada al Pleno para su correspondiente revisión.

En Marzo de 1996 se informa del voto emitido por la Cámara de Representantes sobre "reunificación familiar" en la cual se **eliminan** la mayoría de las **medidas** que se refieren a **inmigración legal con una votación de 238 183** y finalmente la iniciativa es aprobada en el Pleno el 21 de Marzo de 1996, con votación de 333-87.

Las medidas más sobresalientes de este proyecto de ley son:

"1.- Educación.- Otorga a los estados la opción de negar la educación pública a los hijos de inmigrantes indocumentados. De aprobarse esta disposición en el Proceso de Conferencia, el presidente ha mencionado que vetaría la iniciativa.

2.- Control Fronterizo.- Se aumenta el número de agentes de la patrulla fronteriza, 1000 por año de 1996 al 2000. Medidas adicionales para reforzar y mejorar las "barreras fronterizas".(triple barda)

**Programa piloto para el uso de bases militares como centros de detención de indocumentados y nuevas sanciones para los traficantes de personas por uso o producción de documentos falsos así como el uso obligatorio de tarjetas de cruce biométricas.*

3.- Se crea un nuevo procedimiento para instrumentar el rechazo expedito, se impide el acceso a territorio estadounidense de cualquier persona que llegue a cualquier puerto de entrada sin documentos o documentos fraudulentos, las persona que soliciten asilo deben demostrar temores fundados para acceder ante un juez de migración.

4.- Admisión - prohibición de 10 años para entrada temporal o permanente para cualquier persona que hubiese permanecido en EUA de manera indocumentada durante doce meses.

Reingreso - Prohibición permanente para reingresar a Estados Unidos para toda persona que haya sido deportada o excluida por haber entrado intencionalmente de manera ilegal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

5.- Nueva autoridad para el personal que aplica la ley "Law Enforcement Personal", los agentes y oficiales de corporaciones policíacas a nivel estatal tendrán autoridad para detener aquellos indocumentados que violen ordenes de deportación.

6.- No pueden cambiar los inmigrantes que se encuentre indocumentados o no sean elegibles para el "reajusto" su calidad migratoria mientras se encuentren en los Estados Unidos deben de regresar a su país de origen para obtener su visa.

7.- Procedimientos de deportación

Multa de 500 dólares por día si la persona no sale de EU una vez que fue expedida su deportación. Limita y reduce los tiempos para las apelaciones y las audiencias de deportación, así como la implementación de tribunales secretos, para la remoción de los EU llamados "terroristas extranjeros" con evidencia secreta, su membresía como motivo de exclusión. Se puede deportar a los residentes legales que sean sentenciados a cinco años o más por delitos graves.

8.- Programas piloto, para la verificación de trabajadores en los cinco estados con mayor número de inmigrantes indocumentados. Se utilizarán las bases del SIN y la Agencia del Seguro Social.

9.- Beneficios Sociales

Inmigrante indocumentado.

Solicita a los estados negar el acceso a diversos programas de beneficio social. Sólo se reembolsará el gasto por servicios médicos una vez que se verifique la calidad migratoria de la persona. Se negará el acceso a diversos programas de asistencia médica y social para menores si los padres son indocumentados, a los ciudadanos se les negaría apoyo para la vivienda por dos años si se los descubre viviendo con una persona indocumentada.

Inmigrante legal.

Puede ser deportado si se comprueba que recibió asistencia pública por doce meses dentro de los primeros siete años de residencia. Si se otorgaron beneficios, el inmigrante no podrá naturalizarse hasta que reintegre este gasto al gobierno.

10.- Niveles de ingresos para los patrocinadores. Se requerirá para las personas que buscan ingresar inmigrantes legales que ganen 200 % arriba del nivel de pobreza (36.000 por familia de cuatro).

11.-Repatriación.- solicita programas piloto de repatriación al interior y a terceros países, también solicita la negociación de tratados para el traslado de prisioneros. Las onmiendas que proponían un programa de Trabajadores Agrícolas Temporales no se aprobaron.”⁵

SENADO

En el Senado de Estados Unidos el principal promotor sobre Iniciativas de Ley sobre Migración es el Senador Alan Simpson el cual propone:

“Incrementar el número de agentes de la patrulla fronteriza y de personal para la investigación, mejorar el sistema de verificación para sancionar a empleadores, aumentar condenas a los traficantes de indocumentados y a los portadores de documentos fraudulentos, reformar la ley y los procedimientos para el asilo, refugio, la exclusión y las deportaciones, instituir el cobro de una cuota por cruce fronterizo, excluir de beneficios sociales a los extranjeros indocumentados.”⁶

Se busca una reforma para poner fin al ingreso de indocumentados así como el retraso en los procesos de deportación y la sobrepoblación en las prisiones, se reitera que ningún nacido de madre que no es ciudadana o nacional americana o que haya ingresado como residente permanente debe ser considerado como ciudadano y se define al extranjero que puede ser considerado como carga pública, se pide restringir el número de ingresos legales así como para reunificación familiar.

En otra propuesta se pide reformar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que los ilegales no tengan acceso a educación a la par de los norteamericanos y residentes legales, sin estar obligados a brindársela.

En audiencia sobre el control a la inmigración indocumentada de Marzo de 1995 se habla del proyecto de ley y Alan Simpson argumentando que su proyecto de ley S-

⁵ *“Iniciativas de Ley en el Congreso”*, Embumex, Washington, D. C., Mayo 1996, Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶ *“Audiencia sobre Migración”*, Iniciativa de Alan Simpson, Embumex, Marzo 1995, Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

269 tiene como propósito principal "controlar la migración ilegal y reducir el costo de la legal para los contribuyentes".

Janet Reno habla "sobre la estrategia de la Administración Clinton, control fronterizo, detención y expulsión de delincuentes, aplicación de leyes laborales y recursos al SIN , se refiere a que México se compromete a tomar medidas concretas en las operaciones de control fronterizo y a desplegar personal y equipo para asegurar la operación de puentes y cruces, así como discutir los procesos de repatriación al interior de México de ciertos extranjeros indocumentados". Por su parte Doris Meissner habla "sobre el propósito de autorizar un documento único válido de verificación de identidad y así establecer un permiso para trabajar. y se cumpla con la IRCA"⁷

Esta audiencia marco el inicio de los debates sobre reformas a las leyes de migración, en Junio de 1995 se aprueba una versión modificada del proyecto de ley de Alan Simpson, que se turna al Comité de Asuntos Judiciales del Senado, y aprobada se somete al pleno, la iniciativa propuesta por el senador se presenta de manera conjunta ante el Comité Judicial, sin embargo por mayoría de votos la iniciativa se divide, siendo la (S-269) para la inmigración ilegal y (S -1394) sobre la inmigración legal.

En Noviembre de ese mismo año se aprueba la iniciativa (S269) de Alan Simpson en el Comité de Asuntos Judiciales del Senado y a mediados de Marzo se tiene en lista para votarse en el pleno. El 1 de Marzo de 1996 comienza en el Comité de Asuntos Judiciales del Senado la revisión de las iniciativas en materia de inmigración S. 269 (Inmigración ilegal) y S. 1394 (Inmigración legal) propuestas por el senador Alan Simpson (R -WY.)

La iniciativa (S-269) es aprobada el 21 de Marzo con una votación de 13 - 4. En Abril de 1996 el número de la iniciativa S-269 cambia y ahora se conoce con el número S-1664 aprobada en el Pleno del Senado el 2 de Mayo de 1996.

⁷ "Audiencia sobre Migración Indocumentada", Embamex, Washington, Marzo 1995, Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

La iniciativa S-1394 es aprobada el 28 de Marzo de 1996 en el Comité Judicial y enviada al Pleno para su revisión en la segunda quincena de abril.

El 29 de Abril de 1996 se aprueba la enmienda de Edward Kennedy y S. Abraham a la iniciativa del Senador Alan Simpson referente a la migración legal (S-1394) posteriormente (S-1665) pues se consideró que las medidas que sostenía eran sumamente restrictivas, por lo que el Senado decide eliminarlas.

Las principales medidas del proyecto son:

1.- Educación.- No se hace referencia en la iniciativa.

2.-Se prohíbe por tres años la admisión temporal o permanente a toda persona que haya permanecido en los E.U por más de 60 días después de haber expirado su visa de no inmigrante y cinco años de prohibición para aquellos que no se presentan a la audiencia de deportación.

3.- Prohibición a las personas que ingresaron de manera indocumentada a EU o que permanecieron habiendo expirado su visa para poder obtener la calidad migratoria de residente permanente por un periodo de 10 años.

4.- Se establecen límites de tiempo para las peticiones de revisión, en ciertos casos se elimina el acceso a recursos judiciales, 500 dólares de multa si no sale del país existiendo orden de deportación, se elimina el requerimiento actual de imprimir ordenes de deportación y notificaciones procesales en inglés y español, las ordenes se harán solamente en inglés. Impedimento para presentar recursos judiciales que existen para decisiones relacionadas con la suspensión discrecional de la deportación y para las personas deportables por la comisión de algún delito, se eliminan instancias para la defensa del inmigrante.

5.- Procedimiento de asilo . Se requiere a los solicitantes de asilo que hagan su petición en el primer año desde su llegada.

6. Rechazo sumario.- Esta disposición se limita a situaciones migratorias de emergencia.

7.- Control Fronterizo. Incremento en el personal de la patrulla fronteriza, 1000 agentes adicionales por año 1997-2000 casi el doble, 10,000. Incrementa sanciones para traficantes de personas y falsificación de documentos. Se autorizan recursos (no más de 12 millones de dólares para la construcción, expansión y

mejoramiento de muros en la zona fronteriza con San Diego, modernizar equipo y carreteras en esa zona. El SIN en oposición a la triple barda por su alta peligrosidad.

8.- Se autoriza al Procurador General llevar a cabo acuerdos con los estados para permitir a las autoridades locales ejercer/aplicar las leyes migratorias a nivel federal una vez que el SIN los haya capacitado debidamente.

9.- Acuerdos para la transferencia de prisioneros.

10.- Se requerirá para las personas que ingresen migrantes que ganen 125% arriba del nivel de pobreza (22.000 por familia de cuatro.)

11.- Establece procesos de deportación elimina los recursos que se tienen para evitar las deportaciones para residentes legales y permanentes que son sentenciados a 5 años o más por un delito grave.

12.-Se establece un programa piloto de verificación para empleadores en cinco de los siete estados con mayor flujo de indocumentados utilizando la base de datos del SIN y de la Agencia del Seguro Social y nuevos procedimientos para la elaboración de certificados de nacimiento.

13.- Beneficios Sociales.-

Indocumentados, se les niegan todos los beneficios excepto en casos de emergencia y ciertos programas de nutrición.

Legales aquellos que se convierten en carga pública por recibir asistencia por doce meses durante los primeros cinco años de su ingreso a los EU son deportables."⁸

Hubo también enmiendas adicionales, se permitió a las mujeres que han residido en E.U de manera ilegal por tres o más años ser elegibles para ayuda federal en su etapa final de embarazo, se autoriza al procurador revisar los estándares de contratación y capacitación de la patrulla fronteriza para asegurar el profesionalismo en el desempeño de sus funciones, no se aprobó que el SIN revisará los campos agrícolas en busca de trabajadores es decir redadas en el campo como en otras industrias y centros de trabajo.

⁸ "Iniciativas de Ley en el Congreso", Embamex, Washington, D.C., Mayo 1996, Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ambas iniciativas (Senado y Camará de Representantes) son turnadas a lo que se conoce como el "Proceso de Conferencia" ahí se unifican y se obtiene una sola legislación, que regresa para ser votada nuevamente en los respectivos Plenos del Congreso y al ser aprobada, se lleva a la firma del presidente Clinton.

Hasta finales de Junio de 1996 las Cámaras designan a los miembros que conformarán el "Comité de Conferencia" HR-2202 y S-1664, los senadores nombran al republicano Alan Simpson como miembro representante del Comité, la Camará de Representantes incluye a Lamar Smith, Mcollum, Becerra, Howard Berman, y se espera que en el proceso de unificación se presenten debates sobre temas, como la prohibición a la educación pública a los hijos de indocumentados (HR-2202).

La mayoría de las medidas sobre control fronterizo ya están siendo llevadas a cabo por el SIN (Proyecto de la triple barda, procesos expeditos de deportación, y aumento en el presupuesto y recursos humanos para la patrulla fronteriza, programa de verificación de empleados, operaciones fronterizas).

Ambas Cámaras aprueban la iniciativa para el combate al terrorismo (24 de Abril 1996) y es firmada por el presidente Clinton, la que contiene disposiciones vinculadas con el control de la migración indocumentada, una de ellas establece que la persona que ingrese de manera irregular a Estados Unidos, aún cuando lleve tiempo residiendo en ese país será tratada como si nunca hubiera entrado y estuviera en "la frontera" además de estar sujeta a un proceso expedito o inmediato de expulsión, la repercusión para los mexicanos en Estados Unidos, es la eliminación de instancias y la opción de asistir con un juez de Migración, lo que reduce las defensas y protección del inmigrante documentado e indocumentado, se establece el Inglés como idioma oficial, y las órdenes de deportación se imprimirán sólo en este, se vuelve delito federal escaparse de los puntos de revisión fronteriza.

A finales de Agosto de 1996 Clinton hace ley la Iniciativa de Reforma para el "welfare" pues argumenta que el bienestar social deberá ser "una segunda oportunidad y no un medio de vida" por lo que limita, la dependencia ciudadana del

estado benefactor aunque suponga un alto costo para los pobres y principalmente para los niños.

Finalmente el 30 de Septiembre de 1996 el Presidente Clinton firma la Nueva Ley Migratoria consensada por ambas Cámaras en donde no se incluye la enmienda por la que se pretendía que los estados excluyeran a los menores indocumentados de la educación gratuita.

Algunos puntos sobresalientes de la nueva ley es por ejemplo que refuerza aún más los controles y barreras en su frontera sur con nuevos agentes, personal de apoyo, equipo, tecnología, así como un sistema automatizado de entradas y salidas de extranjeros, autorizando a la Defensa a colaborar en estas tareas, también hay sanciones penales para quienes escapen de un punto de control fronterizo.

Se institucionaliza el sistema IDENT a nivel nacional y se autoriza la capacitación para detectar documentos fraudulentos en el transporte aéreo, la inspección a quienes excedan el tiempo de autorización en su visa, nuevas sanciones contra el tráfico de indocumentados, la intervención telefónica para su investigación y la revisión a fondo de los procedimientos de exclusión y deportación creando un solo procedimiento de remoción, nuevas bases para la inadmisibilidad de indocumentados así como nuevas penas por permanecer ilegalmente en EUA, eliminando recursos judiciales para desiciones relacionadas con la suspensión discrecional de la deportación.

La aplicación de restricción a empleadores así como para los beneficios para inmigrantes indocumentados.

3.3 Posición Política del Gobierno Federal Norteamericano ante estas Iniciativas

El Clima antinmigrante cobra mayor popularidad a partir de 1994 con la proposición 187 en California, el tema migratorio vuelve a ocupar un lugar importante en la política de Estados Unidos.

A su vez, la clase política de ese país no pueden eludir el tema y todos tarde o temprano manifiestan una posición con respecto a los inmigrantes, a nivel local, estatal y federal.

Un sondeo de "Los Angeles Times" indica que el 53 % de la población de California opina que la propuesta 187 debió ser implantada inmediatamente después de su aprobación.

La clave de la política migratoria de la Administración Clinton son las medidas de fuerza, se considera que lo mejor es parar a los ilegales en la frontera, calificándolos como una amenaza para la seguridad pública.

Para ello Clinton crea la Comisión para la Reforma a la Inmigración (CIR) para evaluar los impactos fiscales y demográficos de los inmigrantes, en el mercado laboral y sus implicaciones sociales, al mismo tiempo, lleva a cabo un Estudio Binacional con México acerca de la magnitud del problema.

La Administración Clinton se propone revisar la defensa de la frontera con una estrategia de control que aumenta la "seguridad" en el trabajo y se asignan mayores recursos al presupuesto de la Comisión para la Reforma a la Inmigración (CIR) para 1996.

Aumenta la patrulla fronteriza en casi 40 %, y pone en marcha diversos operativos y proyectos piloto como los llamados "Operación Guardián" (Gatekeeper) "Mantenimiento de la Línea" (Hold the Line) y Salvaguarda (Safe - Guard) en la frontera con México.

La doctrina estratégica es llamada "Prevención Mediante Disuasión" que intensifica el riesgo de aprehensión, utilizando tácticas especiales, con agentes de la patrulla fronteriza bien equipados, en áreas que padecen cruces ilegales de mucho tiempo .

En Abril de 1995 el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) hace una demostración sobre la tecnología con que cuenta ante la Comisión para la Reforma a la Inmigración y que consiste :

1.- SISTEMA BIOMETRICO DE IDENTIFICACION (IDENT).

Computadora que captura las huellas digitales y la imagen de todo indocumentado que es detenido, operando en San Diego.

2.- CADRE.

Sistema de sensores enterrados en diferentes puntos de la línea fronteriza para detectar a los indocumentados cuando cruzan.

3.- ENFORCE.

Sistema de manejo computarizado para que el papeleo y el tiempo se reduzca a fin de que los agentes puedan utilizar la información biométrica de identificar rápidamente a los extranjeros indocumentados.

4.- EQUIPO ESPECIALIZADO PARA VISION NOCTURNA.

Permite detectar fácilmente a los indocumentados, drogas o contrabando.

5.- IBIS.

Sistemas para el control de admisiones en los puertos de entradas.

Sistema computarizado para la lectura de los diferentes documentos migratorios, evitar documentos fraudulentos y verificar la identidad de las personas.

6.- INSULAS.- Es una tarjeta especial para acelerar el paso de las personas por la inspección migratoria en cruces terrestres y aeropuertos además de poner la mano en una caja especial que verifica biométricamente la identidad de la persona.

7.- SISTEMA PARA LA IDENTIFICACION DE EXTRANJEROS (SAVE).

Es un servicio de información del SIN para los empleadores cuya finalidad es proporcionar los datos requeridos por la empresa, negocio o corporación.

8.- SISTEMA DE MANEJO DE BENEFICIOS.

Sistema para procesar una gran variedad de solicitudes de quienes buscan obtener los beneficios de los inmigrantes legales. (La calidad migratoria).

En Mayo de 1995 El Presidente Clinton sobre la Migración ilegal expresó:

"La inmigración ilegal les cuesta a los contribuyentes mucho dinero, no se tolerará la inmigración de aquellos cuya principal motivación es violar la ley.

Debemos hacer todo lo posible por reforzar nuestras fronteras, poner en práctica nuestras leyes y sacar a los ilegales.

Enví al Congreso estricta legislación para parar esas violaciones.

Nuestra política al respecto esta enfocada en cuatro áreas:

- 1) Reforzamiento del control de fronteras
- 2) Protección de los puestos laborales poniendo en práctica la ley
- 3) Deportación de extranjeros delincuentes y deportables
- 4) Asistencia a los estados que la necesiten y denegando a los extranjeros ilegales los beneficios de servicios públicos.

De los ilegales que comparecen a juzgados unos son culpables y otros no pero **todos ellos deben ser sacados del país**, no tiene sentido que tengamos ilegales en custodia y los solemos para que vivan aquí ilegalmente, tenemos cientos de miles a los que se les ha ordenado salir y se han entremezclado entre la población, hay que identificarlos y sacarlos "9

Se menciona la probabilidad de que la Operación Interruption (Disruption) quede permanentemente debido al éxito logrado, al permitir la detención de traficantes y

9- " Programa de Radio del Presidente Bill Clinton", Embamex, Mayo de 1995, Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

sitios de indocumentados (Otay Mesa, San Isidro, Playa Imperial) que se agravan por la situación económica de México.

El aumento en los patrullajes a partir de la "Gatekeeper" y la dificultad para ingresar causa que más aspirantes recurran a la contratación de "polleros" o traficantes de indocumentados.

En Abril de 1995 comenta el diario "The Journal Commerce" que el Departamento de Justicia prepara plan para detener la inmigración mexicana, a raíz de la crisis económica, en donde "se usarían bases militares abandonadas para albergarlos, mientras se les procesa y extradita, con la participación de la Agencia Federal para el manejo de emergencia y un representante del Director de la Armada para apoyo militar."¹⁰

Sustancialmente se habla también de la aplicación de sanciones a empleadores y el estricto cumplimiento de las normas laborales así como el cobro de cruce de personas y vehículos como forma de obtener los recursos necesarios para prevenir la inmigración ilegal y facilitar la legal.

Asimismo se implementan los Operativos "South Paw" en Atlanta y "Operation Jobs" en Chicago como medidas para "recuperar" fuentes de trabajo, consistentes en redadas contra los indocumentados en los puestos laborales para después ser deportados mediante una "salida voluntaria" en el que se destaca un clima racista y agresivo cometiéndose abusos por parte de las autoridades locales como lo es entrar a los departamentos y detener en las calles a gente que se ve como latina, trayendo como consecuencia la separación familiar y la injusticia al retener salarios y confiscar automóviles de los inmigrantes, así como negar y obstaculizar el acceso al consejo legal o estableciendo una exagerada fianza.

Existen fuerzas y grupos con tendencias antiinmigrantes que han intentado propagar iniciativas como la 187, en estados de la Unión Americana como Florida, Nueva York, Arizona, Texas, pero no han logrado llevarlas a cabo.

¹⁰ Documento elaborado por Lisa Burgues, Abril 1995, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para detener la ola de indocumentados en Enero de 1996 el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) transmite un video a nivel nacional y en Sudamérica en donde muestra la persecución de la patrulla fronteriza y hace una breve síntesis de los avances tecnológicos con los que cuenta, esto para detener la ola de indocumentados, haciéndoles ver los problemas que enfrentan para encontrar trabajo a consecuencia de las políticas adoptadas por aquel país.

En ese mismo mes la Procuradora Federal Janet Reno y la Comisionada del SIN, Doris Meissner anuncia la asignación de mayores recursos económicos (5 millones de dólares) para los operativos "Gatekeeper" y "Safe Guard" desarrollando nuevas tácticas para aumentar la vigilancia de la frontera de San Diego a Douglas, Arizona.

Estados Unidos emprende una nueva estrategia para reforzar su frontera sur en donde destaca la participación de la Marina y la Armada.

La Comisionada del SIN aclara a nuestro consulado que "la implementación de militares y guardias nacionales brindarán solamente un apoyo "logístico", al igual que las policías locales solo apoyarán a la patrulla fronteriza en el traslado y aseguramiento de drogas y mercancía legal y no tendrán contacto directo con los migrantes.

Por su parte el presidente Bill Clinton en su discurso sobre "El estado de la Unión" anuncia que firmara la orden ejecutiva para prohibir al gobierno federal que firme contratos con empresas que empleen indocumentados, señalando "Seguimos siendo una nación de inmigrantes y respetamos a los que trabajan duro para convertirse en nuevos ciudadanos"¹¹

La Comisionada Doris Meissner explica al Consulado lo motivos que llevaron a la administración a la actual política migratoria señalando que " al desatarse fuertes críticas contra la efectividad del SIN, unidas a posiciones de actores políticos que utilizaron el tema para beneficios particulares, como la 187, uso de tarjeta de identidad

¹¹ Informe sobre el "Estado de la Unión", Nota de Prensa, Periódico "La Opinión" Los Angeles, California, 23 de Enero de 1996, Dirección de Políticas de Protección S.R.E.

nacional, y propuestas de corte similar y se detectó que el gobierno estadounidense no tenía el control de sus fronteras, por lo que decidió adoptar plenamente su responsabilidad. con la estricta aplicación de la ley, a través de los operativos ampliamente conocidos."

En este orden de ideas señalo "que su gobierno no pretendía sellar la frontera ni seguir gastando recursos financieros pero que era necesario bajar la presión que enfrentaba su administración, por ello se tuvo que aceptar la propuesta de la triple valla disminuyendo la amplitud con que fue planteada, considerándola como un proyecto piloto, instalándola en un reducido espacio y manteniéndola por poco tiempo para probar su ineficacia, así como entablar un diálogo para posibles soluciones al problema migratorio, pues se conocía de sus efectos negativos pero se tomo el riesgo para evitar medidas más radicales en contra de México"¹².

La Administración Clinton anuncia incremento de 24 % en el presupuesto del SIN.

El principal combate en contra de la inmigración indocumentada es establecida por la Casa Blanca a través del Departamento de Justicia como consecuencia de sus propósitos reeleccionistas.

La posición de los republicanos pretende reducir la inmigración ilegal en un 30 % y establecer severas restricciones a la inmigración legal, alimentando un amplio sentimiento anti- inmigrante con evidentes tintes anti - mexicanos declarándose "en contra de proyectos como el de la "no pérdida de la nacionalidad" que a su juicio "esconde la intención del Gobierno de México de acrecentar su poder político en E.U. por lo que la ha calificado como acciones intervencionistas."¹³

En Marzo de 1996 en Conferencia de Prensa estuvieron invitados la Comisionada de SIN , Doris Meissner, Alan Simpson y Lammar Smith.

¹² "Conferencia sobre Migración", Consulmex, Sn.Diego, Embamex, Reunión Bilateral, Febrero 1996, S.R.E.
¹³ "Panorama Migratorio", Febrero 1996, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares,S.R.E.

La Comisionada comentó "que la estrategia de la administración era la prevención de entradas ilegales reforzando aún más el control fronterizo, reformas al sistema de asilo, hacer expeditos los procesos de deportación, facilitar sistemas de verificación a empleadores, programas para facilitar el otorgamiento de la ciudadanía".

Alan Simpson argumentó "que era necesario hacer algo con relación a la política migratoria, que su iniciativa era "pro familia" y dirigida a la reunificación familiar" pues no se podía admitir a todos los miembros de la familia, pues eso reduciría la visa de los que mejor derecho tienen de ingresar a E. U.

Lamar Smith dijo " que los E.U querían reducir la inmigración legal y dijo que la reunificación familiar sería para los parientes más cercanos y que había regular los problemas en el sistema de beneficios sociales para evitar que los inmigrantes se aprovechen del mismo."¹⁴

El representante Xavier Becerra habló sobre la frustración y el sentimiento antiinmigrante existente, generada por los anuncios televisivos y de radio especificando una imagen desacreditante y negativa del migrante.

En el mes de marzo, Alan Bersin, fiscal federal para la región fronteriza expresó que "la situación económica de México repercute en un mayor flujo de migrantes a Estados Unidos, que las medidas son detener la migración indocumentada y agilizar la documentada, vigilándose el respeto a los Derechos Humanos, afirma que no se ha incrementado la presencia militar estadounidense en la frontera."¹⁵

La estrategia de Estados Unidos para detectar la venta de documentos falsos es pagando recompensas a quien de informes sobre el ilícito, mientras que los medios de comunicación en ese país tienen predilección para atender las agendas electorales, lo que trae como consecuencia implícita, el enardecimiento del clima antiinmigrante.

En Abril de 1996, en el Condado de Riverside policías locales estadounidenses golpean a tres indocumentados mexicanos luego de su persecución, al tratar de cruzar

¹⁴ "Conferencia de Prensa", Embamex, Marzo 1996, Dirección de Políticas de Protección S.R.E.

¹⁵ "Visita a la Región Fronteriza", Laredo, Texas, Marzo 1996, S.R.E.

la frontera estadounidense, lo que provoca escándalo, pues el incidente es transmitido en todo el mundo, y en ese mismo mes el SIN divulga proyecciones sobre migración, que desatan una acalorada polémica.

En Mayo de 1996 el Subcomisionado Ejecutivo de Política y Planeación del SIN Robert Bach dice "que la mejor propuesta que puede hacerse sobre la inmigración ilegal es que se comparta entre el gobierno federal y estatal estadounidense, que la administración se opone a proposiciones como la 187 por ser un desafío a la constitución del país (va en contra al derecho de los menores a recibir instrucción.)

La inmigración tomada con un sentido de responsabilidad general no debe crear ni intolerancia, ni fronteras totalmente abiertas, pues los inmigrantes deben considerarse tan responsables como los nacionales del bien común, en cuanto a programas de bienestar social, actualmente es más difícil pasar la prueba pero es más fácil convertirse en miembro vivo del sistema....si se pasa"¹⁶

En ese mismo mes se comenta que la Sra. Doris Meisneir anunciara la tercera fase de la operación Guardián reforzando la vigilancia y la Patrulla Fronteriza de Otay a Tecate y que no hay cambio en el sistema operativo.

En Julio de 1996 se destaca la actitud del SIN al ignorar los acuerdos a que se comprometió durante la redadas de "Operación Trabajo" a finales de 1995 y mediados de 1996 no permitiéndoles ejercer sus derechos, y aumentando las fianzas considerablemente a los indocumentados, la política de mano dura del SIN en Chicago se debe, a que se quiere aumentar las deportaciones,

Todas estas medidas tomadas por la Administración Clinton son para demostrar que independientemente de la legislación migratoria que resulte en el Congreso, su política instrumentada esta siendo llevada a cabo con resultados exitosos.

¹⁶ " Conferencia sobre Inmigración e Ilegalcs, Consulmex, Austin ,Texas, Mayo 1996, S.R.E.

3.4 Actitudes Políticas de Grupos Sociales Pro y Antiinmigrantes

Con respecto a las actitudes políticas de grupos sociales se distinguen dos corrientes principales grupos en contra y a favor de la inmigración.

GRUPOS ANTI - INMIGRANTES.

Algunos documentos elaborados por diversos medios de comunicación en la Unión Americana, hablan acerca de, si los ilegales tienen o no derecho sobre el bolsillo de los americanos con el argumento de que merecen los mismos beneficios que los nativos, sobre los cambios políticos que pueden forzar los inmigrantes y los costos directos sobre los americanos, ya que la asistencia pública de E.U desembolsa más que un país tercer mundista.

En Abril de 1995 aparece un desplegado en el rotativo del condado de Orange, "Daily News" en donde destaca la "amenaza" de lo que denominan el "Revelador Nacionalismo Mexicano", y se señala que la respuesta del gobierno mexicano contra la 187 es promover la doble ciudadanía.

En el mes de Agosto de 1995 la Organización USA 187 y la "Asociation Foundation For Optimal Planetary Suvival" consideran que es necesario esterilizar al pueblo mexicano para detener la migración.

Todo esto ha servido de base como argumento para que grupos antiinmigrantes hagan campaña con alto contenido racista.

Tom Metzger, líder de la agrupación Resistencia Aria Blanca (WAR) en la campaña antiinmigrante, se pronuncia por "tomar medidas violentas" sin especificar cuales advierte que de seguir las cosas como van no tardará en explotar la frontera.

Se comenta que el grupo antiinmigrante (VCT) "Voice on Citizens Together", habla "sobre que Estados Unidos esta sufriendo una "masiva y silenciosa invasión mexicana" y se teme que México vuelva a anexarse parte de los territorios perdidos en el siglo pasado por lo que iniciara una campaña nacional para "proteger la soberanía"

y presionar para que todos los candidatos presidenciales incluyan el tema de los inmigrantes en sus agendas" afirmando al respecto "Lo que estamos viendo en el sur de California no es asimilación, sino anexión al territorio mexicano, si la inmigración es buena para los pobres y para los indigentes no es buena para los Estados Unidos, los mexicanos quieren recuperar el territorio que perdieron y lamentablemente poco a poco lo van logrando."¹⁷

En el mes de marzo de 1996 en Atlanta, Georgia, se hacen comentarios racistas contra mexicanos en el sentido de que son "ignorantes e iletrados".

En Abril en una carta publicada en el diario "The Arizona Republic" , se manifiestan a favor de la propuesta aprobada por la Cámara de Representantes en el sentido de que los Estados Unidos puedan legislar para prohibir la educación a los hijos de inmigrantes indocumentados y no soportar la carga económica que esto implica para los contribuyentes.

El 5 de mayo de 1996 en la ciudad de Los Angeles mientras la comunidad México y Mexico - Americana celebraba esta fecha, el Grupo Voice Citizen Together (VCT) de tendencia antiinmigrante, y el líder de la Asociación, Gleen Spencer se manifiesta a favor de la expulsión de los mexicanos y pide se aceleren los proyectos pendientes en el Congreso sobre Inmigración.

Por otro lado en una estación local de radio también se dedica más de una hora en comentarios negativos hacia México, y se pronuncian por imponer un boicot turístico a México o darle un trato similar que a Cuba.

En Julio de 1996 (VCT) anuncia una Conferencia de Prensa para hablar sobre el incidente ocurrido, en donde agrupaciones de perfiles xenófobos hicieron manifestaciones de apoyo a la 187 y de repudio a la inmigración ilegal originando que grupos opositores realizarán una contramanifestación , resultando varios lesionados y la cobertura de los medios de difusión.

¹⁷ Periódico "La Opinión" Los Angeles, Enero 1996, Dirección de Políticas de Protección, S.R..E.

El grupo (VCT) señala por su parte que el ataque de que fueron víctimas "fue orquestado de cierta manera por el gobierno mexicano criticando a organizaciones como "La Raza", Impacto 2000, La Mecha, CHIRLA."

Al respecto dijo "que el consulado estaba involucrado y que el cónsul ordenaba a los mexicanos a través de la televisión en español respecto a como actuar para evitar descubrir su real propósito de reconquistar el suroeste americano y rebautizarlo con el nombre de "Aztlán".

Añadió "que el próximo ultraje que el gobierno mexicano planea para Estados Unidos es el espectáculo de ver a mexicanos, votando en elecciones mexicanas, en los consulados mexicanos, con tantos de ellos en Estados Unidos pues los consulados empiezan a parecer centros de gobierno provisionales , que de hecho son."¹⁸

Mientras en la ciudad de San Diego algunos ciudadanos adoptan funciones de patrulleros de inmigración haciendose llamar "U.S. Patrol" en el aeropuerto internacional de "Lindbergh" de esa ciudad, voluntarios sin previa autorización los vigilan con el objeto de detectar y denunciar a supuestos inmigrantes indocumentados, y se teme que esta medida se extienda a otros lugares.

Esta patrulla tiene el apoyo de Tom Metzger ex miembro del Ku- Kux - Klan y líder de la asociación de supremacistas blancos (WAR).

A mediados del mes de Agosto de 1996 el grupo VCT "acusa a los ilegales de estar introduciendo drogas a Estados Unidos, de los problemas migratorios, de ser el destino final del 80 % de los impuestos de los americanos que son aplicados a Estados Unidos."

También expresó "su repudio al grupo Aztlán , atacando a Clinton por no poner fin al flujo de indocumentados, ya que de no controlarse la frontera van a pedir el

¹⁸ "Grupos antiinmigrantes.", Consulmex, Los Angeles, Julio 1996, Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

cierre de la misma, a la altura de San Diego y se pronuncian en favor de la cesación legal."¹⁹

Dirigieron este pronunciamiento Jhon Foster, co - autor de la 187, Ron Price autor del libro "Alien Nation".

Por otra parte la raza afro americana piensa "que la inmigración masiva a afectado al mercado laboral, argumentando que "son los mexicanos los que les quitan las oportunidades laborales a los negros".

Los intelectuales de esta comunidad expresán "que en vez de venados cruzando carreteras se tiene a familias de mexicanos indocumentados siendo atropellados a diario"²⁰ lo que ha traído un ambiente hostil y reaccionario de este grupo social

El partido republicano utiliza anuncios por T.V en extremo racistas y antimexicanos bajo el pretexto de atacar la inacción del presidente Clinton con respecto a los inmigrantes, diciendo que el gobierno ha estado dando miles de millones de dólares de fondos de "welfare" para ellos, mientras el partido democrata se jacta de ser la administración más antiinmigrante en toda la historia.

GRUPOS PRO - INMIGRANTES.

Estos grupos se encargan de defender los derechos de los inmigrantes de origen latino, al discriminárselos por causas, económicas, sociales y raciales.

Entre los grupos pro - inmigrantes se destacan la (ACLU) Asociación para la Libertades Civiles, LULAC "League of United Latin American Citizens." este grupo apoya programas de "Acción Afirmativa", sobre educación infantil, juvenil y bilingüe, promoción de naturalización de residentes legales y ejercicio del derecho al voto.

¹⁹ "*Grupos antiinmigrantes*", *Consulmex*, Los Angeles, Agosto 1996, *Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

²⁰ "*Impacto de la migración en la comunidad negra*" Conferencia de Prensa, *Embamex*, Junio 1996, *Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

También existen organizaciones como "La Raza", "Immigration Forum", "La Iglesia Católica", "Asociaciones de Abogados", "La Casa del Migrante".

(AILA) Asociación Nacional de Abogados de Inmigración, cuya función primordial es servir de "lobby" ante las Comisiones del Congreso en materia de Derecho Migratorio.

"Proyecto Nacional de Inmigración de Abogados" especialistas en Derecho Migratorio que se dedican a proteger los derechos civiles de todos los migrantes indocumentados, refugiados y asilados..

Para contrarrestar el sentimiento antiinmigrante existen proyectos de acciones directas, y que sostiene la "Coordinadora 96", en donde se dan cita activistas políticos de otras organizaciones como la de "One Stop Immigration", "American Friends Comittee" en reacción a campañas como la de VCT, y que consisten en la movilización de personas para exigir a la sociedad estadounidense y al gobierno respeto a los derechos humanos de la población de origen latino.

Otras organizaciones como CHIRLA Y MALDEF, respaldan a la "Coordinadora 96" y promueven programas de ciudadanía, con el propósito de redimensionar el poder electoral de los hispanos, con especial énfasis en California.

El consecuente incremento de las tensiones fronterizas ha reactivado la presencia de la ONG'S (Organizaciones no Gubernamentales) que procuran los derechos de los inmigrantes en la región, al aumentar potencialmente las violaciones a derechos humanos.

Esta opinión es expresada por las organizaciones más representativas que actúan en las zonas de San Diego- Tijuana, como el "Centro de información de Estudios Migratorios" "American's Friends Comittee" " La Casa del Migrante" y la "Procuraduría de Derechos Humanos".

En Febrero de 1996 se informa acerca de los métodos de intimidación de la patrulla fronteriza que actualmente se han sofisticado (videos), dando preferencia a la presión psicológica, por sobre el abuso físico y externar temores por la repercusiones

que se pueden derivar de incorporar a fuerzas militares en tareas de control migratorio, por lo que se demanda una respuesta más enérgica de las autoridades mexicanas.

En Abril de 1996 Organizaciones No Gubernamentales de ambos lados de la comunidad mexicano americana, defensores de los derechos humanos realizan marcha de protesta en ambos Nogales.

En ese mismo mes el Grupo Tonatierra en Chicago organiza una marcha protestando por la colaboración de los oficiales de policía de la zona metropolitana para detener gente que se encuentre ilegalmente, pues el acoso sufrido por las redadas en la comunidad hispana indica que la gente tiene miedo de llamar a la policía cuando se necesita para detener la violencia.

En Julio de 1996 varias organizaciones comunitarias en Chicago dan a conocer su malestar y oposición a una serie de anuncios comerciales que dentro del marco de las campañas políticas para las elecciones se presentan en la T.V. en inglés con gran frecuencia.

Al parecer se realizará una Convención Demócrata en Chicago haciendo una manifestación pro-derechos humanos por parte de organizaciones latinas y aliados protestando contra la política antiinmigrante "que solo nos utilizan como chivos expiatorios para su fracaso, en cuanto a la necesidad del pueblo americano para crear empleos que acaben con la pobreza y para desarrollar programas esenciales para todo el pueblo."²¹

Esta manifestación es encabezada por "Coordinadora 96" y "El Consejo Nacional de La Raza" que es la organización latina más importante de los Estados Unidos con cerca de 200 organizaciones comunitarias afiliadas que le dan servicio diario a más de dos millones y medio de personas.

En su reunión anual se dijo "Ya basta es tiempo para la acción" y se distribuyó material informativo de como las leyes del Proceso en el Congreso afectarán atrozmente a los inmigrantes legales e ilegales y generarán, más discriminación, sobre

²¹ Grupos pro-inmigrantes, *Consumex, Chicago, Julio 1996, Políticas de Protección, S.R.E.*

todo el proyecto de ley sobre asistencia social específicamente si quitan los servicios a inmigrantes indocumentados, por lo que los latinos se organizan para luchar en pro de causas comunes, existe una coordinación estrecha entre LULAC, NALEO y la Raza, organizando manifestaciones de protesta y proyectos para nacionalizar y llevar latinos a votar.

En el mes de Agosto de 1996 se convoca a organizarse para defenderse de las injusticias y maltratos. "Programaremos el no asistir a trabajar un día determinado demostraremos nuestro poder como fuerza de trabajo, organizando un paro de labores dejando de ir a trabajar el primer lunes de cada mes hasta que se nos cumplan nuestras peticiones, luchemos por el derecho a votar pero pacíficamente sin exponer a nuestros hermanos inmigrantes, hasta cuando vamos a seguir soportando tantas injusticias, humillaciones, maltratos, golpes y muertes innecesarias por abusos de autoridades, llámense policías, agentes de inmigración o políticos republicanos buscando el poder y acrecentando su odio racista con propuestas como la 187, al atacar a nuestros hijos, negándoles la ciudadanía, la educación, atención médica y rechazando el trámite para la residencia legal y de ciudadanía alegando falta de personal o recursos económicos pero no así para aumentar guardias en la frontera frenando este proceso al darse cuenta de la importancia del voto latino."²²

En este mismo orden de ideas cabe mencionar que las Organizaciones no Gubernamentales ONG'S representan un importante instrumento para la labor que realizan los consulados de México en Estados Unidos en la asistencia y defensa de los derechos de nuestros connacionales.

Los medios y estrategias de trabajo son distintos a los de los consulados pero se entabla la coordinación correspondiente.

Existen diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales y de asistencia al migrante, las ONG'S colaboran en la difusión hacia la comunidad de migrantes, en la

²² "*Los latinos se organizan para luchar*." *Consulmex*, Los Angeles, Agosto 1996, S.R.E.

información acerca de los peligros que enfrentan y de los derechos y acciones que no deben realizar y que les pueden generar problemas de tipo legal.

Estas organizaciones inician un programa de "protección preventiva" informando y proporcionándole sus teléfonos y el de los consulados para presentar quejas a los indocumentados.

No todas las organizaciones que dicen trabajar en defensa de los derechos humanos realizan este trabajo altruistamente pues en algunas ocasiones sus fines son lucrativos y cobran por arreglar documentación falsa como por ejemplo., "Movimiento Estudiantil Chicano de Aztlán", "MECHA", "One Stop Immigration", con la idea de promocionar la ciudadanía norteamericana promoviendo clases de Inglés.

Hay también quienes tienen enlaces con movimientos de izquierda en México como el EZLN los que se encargan de organizar líneas de acción en México para abrirse espacio político a través de manifestaciones y protestas de baja intensidad.

Por lo que los consulados actúan con estas organizaciones dependiendo del tipo de acción a veces unidos y otras veces no figuran dentro sus expresiones y manifestaciones, por lo que es necesario unificar criterios y fortalecer más la coordinación en cuanto a los líderes comunitarios.

CAPITULO IV

LA POSICION POLITICA DEL GOBIERNO MEXICANO FRENTE A LAS PROPUESTAS FEDERALES ESTADOUNIDENSES

Es indispensable establecer las razones por las cuales el siguiente capítulo se estructura de esta manera.

Puesto que se pretendió desarrollar a partir de la información que por medio de Fax, Notice, Documentos, Ensayos, Notas de Prensa, Folletos, tuve la oportunidad de consultar, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, aclarando que la mayor parte de ellos fueron sintetizados de tal forma que evite hacer referencias diferentes al sentido del tema principal de este trabajo de investigación.

4.1 Actitud Política Jurídica del Gobierno Mexicano frente al Clima Antiinmigrante

La actitud política de México ante el clima antiinmigrante, tiene amplias repercusiones en los mexicanos en Estados Unidos, por lo que corresponde al gobierno emprender una política activa y definida de dignificación y defensa de nuestros compatriotas.

En este orden de ideas al inicio del actual sexenio tiene lugar una audiencia pública sobre "La Política Migratoria en México" en donde importantes concedores opinan al respecto.

Se habla, del objetivo de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado para atender y defender a los migrantes en Estados Unidos manteniendo relaciones más cercanas con representantes populares de los estados y municipios para colaborar en reuniones nacionales, multinacionales e interparlamentarias, así como intercambios de información, estudios y propuestas de instituciones del país y extranjeras, Secretarías de Estado, y Organismos no Gubernamentales.

El ajuste de un marco jurídico para afrontar problemas como el tráfico de indocumentados, problemas económicos y el surgimiento de mercados de trabajo, creando las condiciones para que en México se encuentren las oportunidades que se buscan en el exterior.

Por otra parte el Colegio de la Frontera Norte da a conocer el perfil del migrante, agregando que el 80 % son hombres y mujeres urbanos con grado académico mayor a la media nacional, estando en su edad más productiva, y que poco se habla de los beneficios que aporta la mano de obra mexicana a Estados Unidos, señalando que los estados que tienen mayor expulsión son Guanajuato, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Zacatecas y Michoacán.

En este orden de ideas, la Secretaría de Relaciones Exteriores que tiene como tarea específica la protección de los nacionales en el exterior "intensifica y amplía los alcances de su política y reestructura lo que antes era la Dirección General de Asuntos Consulares y se convierte en la Dirección de Protección y Asuntos Consulares y dentro de esta se crea una Dirección de Políticas de Protección como unidad prospectiva, preventiva de diseño de estrategias y de actualización de la protección, llevando a cabo talleres, seminarios y conferencias para intercambiar puntos de vista.

Mayor difusión a las campañas de información y concientización de los derechos de los inmigrantes, manteniendo comunicación con abogados consultores y organismos no gubernamentales, ampliando programas de educación bilingüe y cultura mexicana, a la comunidad México americana, así como a los oficiales de policía norteamericana para que sepan cual es la idiosincrasia del pueblo mexicano.

Se institucionalizan los consulados móviles se revisan las funciones de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en México y las plantillas de abogados consultores".¹

Se propone la lucha contra el tráfico de indocumentados y se instala el **Grupo Beta para la Protección de los Migrantes** en México desde 1990.

Nuestro país se transforma en un país puente ya que el fenómeno migratorio tiene una triple condición en nuestro territorio, como expulsor de mano de obra, receptor de flujos que buscan México como destino y como país de tránsito hacia Estados Unidos.

El grupo Beta en sus inicios se instala en la frontera Tijuana, Baja California, su función es vigilar, auxiliar y dar seguridad pública al migrante en las áreas conflictivas de los límites internacionales llevando a cabo la aplicación de la ley.

¹ *"La Política Migratoria en México"* San Diego, California, Marzo 1995, Coordinador General de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Lic. Enrique Loaeza Tovar, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cuenta con elementos selectos, operando en tercias vestidos de civiles las 24 horas del día.

Posteriormente se crea otro grupo Beta en Nogales, Sonora, el grupo Ebano en Matamoros y en Septiembre de 1995 se crea el grupo Alfa para operar en Tecate Baja California.

Como consecuencia de la crisis económica y la devaluación en México, se habla de un aumento en la migración hacia la Unión Americana e incremento en el número de detenciones, como resultado de las operaciones implementadas por la Administración Clinton, pero al parecer no existen estadísticas confiables que permitan saber con precisión el número de migrantes indocumentados en Estados Unidos y cual es su contribución por lo tanto tampoco hay bases para afirmar su costo en servicios públicos.

A su vez los consulados alertan a la comunidad por los medios de difusión acerca del ofrecimiento de permisos falsos de trabajo.

En Septiembre de 1995 se reúne el grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, y se rechaza totalmente la exclusión de migrantes a los servicios de educación, y de salud y se pronuncia por el combate al tráfico de indocumentados.

Los mecanismos de "Enlace Fronterizo" se crean para prevenir y atender incidentes locales en la frontera y evitar llevarlos a los foros bilaterales, entre estos incidentes se destacan, la protección a menores, deportaciones, seguridad pública, repatriaciones, puentes y cruces fronterizos.

En el marco de "Nuevo Entendimiento" con Estados Unidos, se crean los "Mecanismos de Consulta" que se da entre los Consulados y el SIN para otorgar las facilidades necesarias para entrevistas, protección de menores, y personas en situación de riesgo incluyendo albergue y alimentación, en los casos de redadas,

En octubre de ese mismo año se menciona que "Estados Unidos a partir de este mes retira a México de la lista de países a los que se les debe notificar através de sus representantes consulares, que se ha detenido a nacionales suyos"² esto debido a que ni la Convención de Viena ni la Convención con Estados Unidos lo mencionan, por lo que México busca alternativas para seguir cumpliendo con las labores de protección.

Como respuesta a la iniciativa presentada por Lammar Smith que deja ver una tendencia antimexicana en el sur de Estados Unidos se presentan ponencias de proyectos para crear empleos en la zona norte y centro del país, así como para fortalecer las acciones de apoyo a las comunidades mexicanas en Estados Unidos através del T. L. C. y del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Ante el aumento de la actividad del SIN y la Patrulla fronteriza la Secretaría de Relaciones Exteriores presenta algunas líneas de acción, como "medidas precautorias" para evitar que los derechos de los inmigrantes sean violados insistiendo en la necesidad de que las autoridades avisen a los consulados sobre las detenciones de mexicanos como consecuencia de las redadas para actuar inmediatamente después de que se efectúen, atendiendo los casos de protección como la recuperación de salarios, asistencia médica y comunicación con sus familiares, estas medidas son:

"Apoyo extra de personal como consecuencia de elevado número de personas que pueden existir **en una redada**.

Coordinación con abogados consultores para determinar cuando tienen derecho a regularizar su situación migratoria, vigilando que los deportados detenidos no sean residentes legales, **agilizando el proceso de "salidas voluntarias" o "deportaciones"** .

² *"Informe Mensual"*, Octubre 1995, Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Constituirse en nexo de comunicación para las familias que ha consecuencia de una redada, sean separadas.

Propagar en los medios de difusión las actividades que realizan los consulados en favor de nuestros connacionales y de la **relación existente entre los consulados y el SIN con el establecimiento de los "Mecanismos de Consulta" "Mecanismos de Enlace Fronterizo" y en la relación bilateral en la que México pugna por que se den en un ambiente de orden, transparencia y certidumbre de acuerdo con el espíritu del "nuevo entendimiento" entre ambos países.**

Actualizar la **información sobre instituciones en México** que se encuentren involucradas con el tratamiento de los casos de protección (Casas Hogar, DIF) a fin de manejarlos ampliamente a altos niveles **para dar mejor protección a los migrantes.**

Aclarar al SIN el respeto a la soberanía de Estados Unidos para diseñar y aplicar sus leyes migratorias pero como representantes del Gobierno de México se esta en la obligación de vigilar que se respeten los derechos de los mexicanos, que son reconocidos en su propia legislación.³

Es indispensable que nuestros representantes en E.U mejoren la imagen de México, dentro y fuera del territorio, educando a la población media americana, sobre la cultura política y economía del sistema así como las mejoras del sistema judicial y la democracia señalando en cada ocasión que **México esta dispuesto a defender los derechos de sus nacionales dentro del marco jurídico del Derecho Internacional Público en cada caso en que sean violados.**

³ Documento elaborado por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Febrero 1996, S.R.E.

Amplios sectores de la población, Senadores, Diputados, así como partidos políticos en México tras los sucesos ocurridos en Riverside se manifestaron por "la insistencia en la aplicación de la justicia" y la "indignación ante el abuso de autoridad" ante este tipo de fenómenos, en donde se pugnó por el establecimiento de mecanismos de coordinación bilateral con organizaciones de derechos humanos al respecto para conocer de dichas violaciones, a las cuales se les da seguimiento.

También se habló sobre la necesidad de aumentar la lucha contra los traficantes de indocumentados.

Por su parte la Secretaría de Relaciones Exteriores se caracterizó por llevar a cabo acciones concretas a través de "notas diplomáticas" al gobierno de Estados Unidos manifestando su más enérgica protesta, en contra de tales abusos a los derechos humanos y recordando que las vías diplomáticas y legales son las vías civilizadas para manejar las relaciones entre los estados.

La Cancillería emitió un comunicado donde afirma que su política exterior vela por la integridad física y la dignidad de todos los mexicanos.

El gobierno mexicano es consciente de la gran importancia que tiene la disparidad económica entre México y Estados Unidos y que también se da entre nuestro país y Guatemala y así sucesivamente por la atracción de un mercado de trabajo que proporciona un mejor nivel de vida, que la vecindad con Estados Unidos, tiene circunstancias especiales, raíces históricas, culturales y familiares.

En este orden de ideas, los comentarios del Estudio Binacional informan, que los mexicanos hacen importante contribución a la economía de Estados Unidos y no compiten con la fuerza de trabajo local sino que llenan un espacio crítico de la economía del país que difícilmente podría ser satisfecha, hecho que Estados Unidos no está dispuesto a admitir.

En Abril de 1996 el Presidente Zedillo se manifiesta en torno a la migración y al respecto agrega:

“Lo que nos agravia es la violación de los derechos humanos y laborales que sufren nuestros connacionales.

La golpiza de Riverside fue una abusiva violación de derechos humanos de nuestros connacionales.

Los derechos humanos no son sujetos a jurisdicciones o demarcaciones especiales, los derechos humanos deben valer en cualquier parte del mundo con independencia de la nacionalidad o calidad migratoria, actuando dentro del marco legal que nos da el Derecho Internacional.

Existe una nueva clase de comunicación con Estados Unidos para ocuparnos juntos del problema, se pretende establecer un grupo similar al grupo Beta en la Frontera Sureste porque queremos abordar también el problema de los migrantes en centroamérica y de los que cruzan por nuestro país para ir a Estados Unidos y ofrecerles un trato digno.

El Instituto Nacional de Migración y las demás autoridades correspondientes tienen instrucciones precisas de mi parte para hacer lo que sea necesario y podamos transformar los procedimientos, establecer rutinas de vigilancia y mecanismos de inspección sobre los supuestos encargados, de tal manera que evitemos frecuentes violaciones de derechos humanos de centroamericanos en nuestro país, por parte de autoridades mexicanas.

Existe así un doble reto, primero abatir los problemas de desempleo a corto plazo que sufre nuestra economía y que no sería suficiente sino que debemos proceder con políticas que aseguren a mediano y a largo plazo que México alcanza un crecimiento económico sostenido que nos permite después de un gran esfuerzo tener un nivel más desarrollado.

Por lo que se da inicio a la aplicación para 1996 del programa de empleo temporal en los estados que son expulsores de mano de obra para empezar a resolver el problema."⁴

Por su parte la Secretaría de Relaciones Exteriores divulga los acuerdos alcanzados con el Departamento de Justicia de E.U. para prevenir hechos similares a los de Riverside.

En el marco de la XIII Reunión Binacional México- EUA representantes de ambos países firman el "Memorandum de Nuevo Entendimiento" sobre Protección Consular de Nacionales de México en Estados Unidos.

En donde se manifiesta la firme voluntad de fortalecer e impulsar sus relaciones en todos los aspectos, previniendo situaciones que afecten los derechos humanos y la dignidad e integridad física.

Se adopta incluir como tema permanente asuntos, problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos.

Se acuerda que se notificara a los consulados los casos de detención de menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo, así mismo se les proporcionará información sobre sus derechos y opciones legales y se facilitará la comunicación. entre los funcionarios consulares y los nacionales detenidos o arrestados encarcelados o en custodia, así como estar presentes en los procesos judiciales en todo momento, y la cooperación para facilitar la investigación de incidentes violentos y graves relacionados con la protección.

⁴ *"Reunión Privada sobre Migración con Inyestivadores de la Frontera Norte"* Tijuana, Baja California, Abril 1996, Políticas de Protección, S. R. E.

En Septiembre de 1996 la Cancillería hace llegar al Departamento de Estado de la Unión Americana una nota diplomática expresando su preocupación que el cambio legislativo en la Migración, pueda tener sobre la dignidad y el bienestar de los mexicanos, refiriéndose a los posibles efectos sobre los compromisos adquiridos en el "Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular" y reitera que seguirá con atención el curso que tome la instrumentación de la nueva ley y realizara todos sus esfuerzos a fin de cumplir con su obligación irrenunciable de proteger a sus nacionales independientemente de su condición migratoria.

4.2 La No Pérdida de la Nacionalidad como forma de Protección a los Nacionales en Estados Unidos

La dependencia y el arraigo existente hacia nuestro país aún encontrándonos lejos, es un sentimiento acostumbrado y de una amplia difusión entre los mexicanos.

La cercanía con Estados Unidos es un elemento determinante que contribuye y fortalece el nacionalismo mexicano a todos los niveles sin importar clase social.

Esta añoranza por nuestra tierra es tan profunda que los mexicanos no la pierden y acostumbran heredarlo a sus hijos por varias generaciones.

El mexicano en Estados Unidos comprende diversos perfiles: desde el mexicano que con residencia permanente adquiere la ciudadanía estadounidense por la vía de la naturalización, gozando de todos los derechos que implica, hasta los mexicanos sin documentos, que llegan a E.U. en atención a los ciclos agrícolas con la idea de retornar a sus lugares de origen unos meses más tarde.

Estos connacionales se dividen en quienes tienen residencia temporal, residencia permanente y aquellos que se encuentran sin la documentación requerida por las autoridades estadounidenses o que ingresaron con una calidad migratoria distinta a las actividades que realizan.

Cada uno de estos perfiles requiere de un tratamiento distinto en materia de apoyo por parte de los representantes del gobierno de México en Estados Unidos, en lo que se refiere a la labor de protección a sus connacionales, y reciben distinto tratamiento por parte de las autoridades en ese país.

En Abril de 1994 ⁵ "La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión constituye una Comisión Especial para recoger opiniones, investigar y estudiar lo conducente para permitir que los mexicanos mantengan su nacionalidad y sus

⁵ *"La No Pérdida de la Nacionalidad". Ensayo. Hacia un nuevo concepto, Enero 1996, Manuel Rodríguez Arriaga, Este país, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

legítimos derechos tanto en México como en el extranjero, no obstante que adopten otra ciudadanía a razón de dar una nueva mas amplia y flexible dimensión al concepto de nacionalidad."

Por su parte el Lic. José Ramón Padilla habla "acerca de una reforma que no castigue a los mexicanos con la pérdida de su nacionalidad por haber emigrado a otros países, por haberse aventurado a dejar familia, amigos, menos su amor a México y motivarlos a conservar su nacionalidad de origen.

La No pérdida de la nacionalidad es un tema complejo y polémico que sin embargo es una alternativa para lograr un México mejor, porque México, señores no termina en el Rio Bravo."⁶

Los tres partidos políticos más importantes de nuestro país están de acuerdo sobre el tema de la No pérdida de la nacionalidad mexicana basándose en que esta sea irrenunciable para que permita ejercer derechos políticos sin perder su condición de nacionales mexicanos.

Sin embargo también existen opiniones en contra del proyecto de la No pérdida de la nacionalidad entre los que se manifiesta, "si este proyecto no traerá como consecuencia la clasificación entre mexicanos de primera y de segunda clase al otorgar una situación privilegiada para un grupo limitado de mexicanos, el costo político que representa aceptar la propuesta y el uso a conveniencia del sujeto, también se cuestiona si en los casos de protección, derechos políticos y civiles la aplicación se haría al mexicano por nacimiento o por naturalización o a ambos.

En que casos procedería la doble nacionalidad y hasta que generación se transmitiría o sería ilimitado"⁷

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares piensa que muy probablemente esta propuesta no soluciona el problema y podría generar mayores.

⁶ "La Política Migratoria en México," Audiencia sobre Migración, San Diego California, Marzo 1995.

⁷ "Algunos Argumentos en Contra de la Doble Nacionalidad."

Abril 1995, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, S. R. E.

Esta modificación a la legislación mexicana en materia de nacionalidad se dirigirá fundamentalmente a beneficiar a aquellos mexicanos que podrían calificar para ser ciudadanos norteamericanos por la vía de la naturalización, lo que les permitira el ejercicio pleno de derechos como ciudadanos y por ende dejaran de ser sujetos a expulsión, deportación o marginación social en el marco de la ley.

Existen países que aceptan la doble nacionalidad, es decir se permite que sus nacionales tengan el derecho a otra nacionalidad sin perder su nacionalidad de origen.

Por lo cual desde esta perspectiva política el proyecto es manejado como "La No Pérdida de Nacionalidad"

"En Estados Unidos la ciudadanía (citizen ship) es el vínculo jurídico que une o liga a una persona con su país, por razones de sangre, lugar de nacimiento, por naturalización, también por nacimiento en el extranjero de padres americanos; no es la facultad de influir (directamente y mediante el voto) en la vida pública, ni la capacidad de ejercer directamente su derechos o contraer obligaciones.

Es decir, no se obtiene al llegar a la mayoría de edad sino que esta implícita desde el nacimiento, se permite la ciudadanía a los mayores de 18 años que llegan a ser ciudadanos de los Estados Unidos y pueden votar en cualquier elección." ⁶

Las reflexiones hechas al tema de la no pérdida de la nacionalidad en los foros y talleres y el discernimiento hecho entre nacionalidad y ciudadanía, concluyen que no existe conflicto con las leyes estadounidenses pues de hecho y de derecho se acepta la doble nacionalidad, no es necesario ningún acuerdo bilateral para que México legisle.

Se garantiza así jurídicamente que los mexicanos serán nacionales a menos que voluntariamente renuncien a serlo.

* *Un Consiso Sumario Bilingüe "La Ley y sus Derechos Legales", Consulmex San. Louis, Junio 1995.*

Pues se tiene una clara visión del interés nacional por el respeto y oportunidad que merecen los mexicanos que contribuyen al engrandecimiento de Estados Unidos, convirtiéndose en parte de su pueblo.

Evaluando conceptos en México como, la adecuación de las leyes y normas secundarias a la reforma constitucional, la competencia jurisdiccional y la protección consular, la delimitación de la no pérdida de la nacionalidad y la retroactividad de la misma.

Se han recogido las opiniones del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación.

Se distribuirá la información necesaria sobre las posibles consecuencias jurídicas al adquirir la ciudadanía estadounidense sin perder la nacionalidad mexicana y la forma de recuperar los derechos ciudadanos mexicanos para los que han adquirido la ciudadanía norteamericana.

"La intención principal de esta iniciativa de ley es la de hacer la nacionalidad mexicana una condición imprescriptible.

El efecto inmediato que ello propiciará será el de garantizar, los derechos de los mexicanos independientemente del sitio donde residan, sin menoscabo de sus garantías en caso de que decidieran regresar a México y sin perjuicio de perder también sus derechos patrimoniales y civiles que corresponden a todos los nacionales mexicanos.

La legislación mexicana no se hace con el propósito de constituir una comunidad estadounidense de origen mexicano o para promover intereses del gobierno mexicano en Estados Unidos, es una decisión soberana, que provocará reacciones en otros países, y en Estados Unidos, por parte de autoridades

estatales, partidos, organizaciones políticas y grupos de interés que pudieran sentirse afectados.”¹⁰

El propósito es que las personas beneficiadas aprecien en todo lo que vale el ajuste legislativo de México realizando acciones frente a congresistas, medios de comunicación nacionales y extranjeros, grupos hispanos, centros de investigación y académicos estadounidenses así como frente a miembros destacados de la clase política de los Estados Unidos especialmente en el Congreso, el INS, el Departamento de Estado etc.

“Se prepara un documento único sobre los criterios y propósitos que persigue alcanzar esta reforma legislativa, y el énfasis para cada uno de estos sectores.

La iniciativa tendrá al Congreso como punto de reforma, los líderes de ambas Cámaras, recibirán el borrador aprobado por el jurídico de la Presidencia, para elaborar un punto de acuerdo dirigido al pleno, a efecto de que lo transmita a las comisiones responsables, a saber la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión de Población y Asuntos Migratorios.

Dichas comisiones deberán elaborar un dictamen, el cual pueda incorporar reformas y enmiendas cuyo texto final se someterá a votación del plenario.

Los cónsules mexicanos en Estados Unidos y en el extranjero deberán contar con información sobre el proceso legislativo y el contenido y trascendencia de la iniciativa, así como los mensajes precisos que deban manejarse frente a las comunidades mexicanas en esa jurisdicción buscándose acercamiento con congresistas que tradicionalmente hayan manifestado un interés sobre estas

¹⁰ *“Posibles Repercusiones en Estados Unidos de una Eventual Modificación de las Leyes Mexicanas en Materia de Nacionalidad”. Intervención del Cónsul General de México en San Diego, Luis Herrera- Lasso , Taller Fronterizo de Análisis, Tijuana Baja California, Noviembre 1995, S.R.E.*

materias, el Caucus Hispano, las organizaciones Cupula Latinas, así como los especialistas radicados en Washington.

Ante la posibilidad de que esta iniciativa se intente distorsionar en los Estados Unidos como una estrategia mexicana de "reconquista" o "invasión silenciosa" auspiciada por el Estado Mexicano, conviene señalar "el derecho que asiste a nuestro país para reformar su legislación en la materia, buscar medios legales para la mayor defensa y dignidad de sus connacionales en el extranjero y para garantizar que dichos mexicanos cuenten, con los derechos y garantías que asisten a los mexicanos pues al garantizarse la no pérdida de la nacionalidad se alienta indirectamente la posibilidad de que al término de un ciclo laboral de un migrante, se sienta protegida jurídicamente para regresar a su país de origen con plenos derechos".¹¹

El contenido no parece agradar a las actuales inclinaciones políticas conservadoras de EUA que en ocasiones alcanzan claras manifestaciones de racismo hacia el mexicano, pues esto significa conceder derechos ciudadanos a una comunidad culturalmente diferenciada de la corriente central ideológica estadounidense.

Hay un rechazo a la propuesta de incorporación de un millón de electores de origen mexicano en la vida política de EUA. que significaría posibilidad de influir, determinadamente en las políticas locales y nacionales en tiempo de elecciones, y permanentemente en todos los procesos políticos cotidianos de la sociedad estadounidenses de ahora en adelante, por lo que existe un panorama adverso a tal ampliación de los espacios políticos de los ciudadanos de origen mexicano.

¹¹ *"Estrategia en torno a la Iniciativa sobre la No pérdida de la Nacionalidad"*, Noviembre 1995, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Algunas reacciones registradas entre algunas personalidades estadounidenses de el Estado de Texas quienes están debidamente informadas tienen una opinión favorable como los defensores de los derechos humanos.

Los dirigentes del partido republicano opinan que la iniciativa constituye un intento del gobierno mexicano por involucrarse en asuntos de política interna estadounidense, además de que estiman inapropiado y poco sano que se generen sentimientos de doble lealtad.

Finalmente al cierre de este trabajo de investigación, después de numerosos estudios y opiniones respecto de los compatriotas que radican en el exterior y que temen perder la nacionalidad mexicana al naturalizarse ciudadanos de otro país, la Iniciativa de Ley fué presentada al Poder Revisor de la Constitución por el Presidente Zedillo el 2 de Diciembre de 1996 y aprobada por el Congreso el 5 de Diciembre, la cual entrara en vigencia un año despues de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esta reforma provoca un ajuste del marco jurídico como consecuencia de los fenómenos de nuestro tiempo y su complejidad que obligan a actualizarla y atender los reclamos de los mexicanos en el extranjero.

4.3 Necesidad de aumentar los lazos de Protección a los Mexicanos en el Extranjero

Las comunidades de trabajadores mexicanos en E.U son el producto de un México que es incapaz y no se encuentra preparado para otorgar las oportunidades suficientes de trabajo y de bienestar a su pueblo.

La afirmación de los vínculos entre las Comunidades Mexicanas en Estados Unidos y nuestro país se hace imprescindible por lo que en 1990 surge la necesidad de crear el "Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero", como una política exterior ambiciosa y de largo alcance con el propósito de estrechar vínculos con nuestra comunidad en Estados Unidos, promover su organización y tener una participación directa en nuestras relaciones, como un factor de equilibrio en el marco de una integración comercial, cultural y financiera entre ambos países.

A través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las actividades mas importantes realizadas por el Programa para las Comunidades Mexicanas en Estados Unidos (PCME) a través de la red de consulados han sido las siguientes:¹²

"En materia de educación para adultos mexicanos en Estados Unidos se lanza la campaña "Aún fuera de México te apoyamos" distribuyendose 3000 juegos de libros de alfabetización de Primaria y de Secundaria, promoviéndose en tres cápsulas de radio mediante las cuales se invita a los mexicanos a leer y a escribir y terminar su primaria y secundaria, algunos consulados trabajan en el proyecto y otros se incorporan a el, algunos más se consolidan en el impulso de la campaña, en colaboración con el INEA.

¹² *"Informe básico del "Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero", (PCME) Mayo de 1995 - Abril de 1996" Dirección de Políticas de Protección, Secretaría de Relaciones Exteriores.*

Se difunden materiales educativos, culturales en español, firmando acuerdos de colaboración con editoriales mexicanas para llevar a cabo la difusión y comercialización de libros.

Se distribuyen 17.000 libros de texto gratuito en 20 consulados 40,000 sólo en Los Angeles, trabajando con la Comisión Nacional de Libros de texto gratuito para apoyar la solicitud de textos en español de las escuelas u organizaciones que atienden a niños y jóvenes mexicanos y mexico americanos.

Se elaboro un manual para ofrecer servicios de educación para adultos con la colaboración del INEA llamado "Manual para adultos mexicanos en el extranjero" con las formas de registro correspondiente y de la que se pretende una nueva edición.

Se instrumentaron cursos o talleres de capacitación y actualización para profesores bilingües que atienden a la población escolar mexicana y México americana que radica en Estados Unidos. .

Se trabaja con la SEP y Editorial Limusa para la impresión de un folleto llamado "Calendario Cívico y de Tradiciones Populares Mexicanas".

Concursos interescolares sobre temas diversos en los distritos escolares con programas bilingües.

Intercambio de Información de los niños que pasan parte del año escolar en México y E.U. preocupándose por reincorporarlos al sistema educativo nacional a los hijos de los trabajadores migratorios, una vez que regresan a México, elaborando cápsulas de campaña informativa del "Documento de Transferencia" llamado "Tan fácil como tocar una puerta".

Se trabaja para establecer mecanismos de cooperación con el INEA, la SEP, y los Consulados fronterizos para atender particularidades de esa zona con el intercambio de profesores mexicanos y profesores bilingües en servicio en Estados Unidos.

Se promueve con la lbero el trabajo de Servicio Social en los consulados para familiarizar a los estudiantes con la problemática de los mexicano americanos.

En materia de Salud, se implementa programa permanente de educación para la prevención del VIH/SIDA, las adicciones, cuidados pre, perí y pos natales.

Se trabajo en material televisivo y audiovisual de prevención del SIDA para esta comunidad con la campaña "Ponte Trucha " para radio, la que esta en proceso de impresión así como para los grupos de alto riesgo en la transmisión de esta enfermedad.

Se organizan "Ferias de Salud", para impulsar la creación de grupos de médicos mexicanos.

Conjuntamente con el CONASIDA y los COESIDAS se elaboró el mapeo de los municipios expulsores de las comunidades receptoras de migrantes en Estados Unidos con el objeto de identificar aquellas comunidades expulsoras de emigrantes que están sobre expuestas a la infección.

Se cultiva una relación con las ONG'S involucrados en la lucha contra el SIDA y se promueven la organización de encuentros internacionales.

Se diseña un programa de visitas de presidentes municipales a los Estados Unidos para alentar la organización de los inmigrantes mexicanos, de primera generación en torno a asociaciones de comunidades de origen y se promueve la organización anual de reuniones en México de líderes por estado así como intercambio cultural e informativo y estudiantil."

Todo esto de acuerdo al grado de organización laboral y social que tenga la comunidad mexicana en cada circunscripción, para dar un tratamiento en función de estas circunstancias.

El objetivo del (PCME) es preveer abusos, es decir, una "protección preventiva", incrementando un clima de confianza entre las comunidades mexicanas y los consulados através de todos los programas del PCME para hacer más efectivos los reclamos salariales y el respeto a los derechos laborales, fortaleciendo la capacidad de respuesta de los mexicanos en el extranjero frente al clima antiinmigrante en diversas regiones de Estados Unidos.

Promoviendo el acercamiento de mexicanos de primera generación y el grupo de las personas nacidas en E.U que son de ascendencia mexicana, para que esta comunidad se beneficie del crecimiento político y económico de los líderes México - americanos de segunda o tercera generación, creando políticas de información dirigidas a poblaciones objetivas através de los medios de comunicación.

Ofreciendo información a los connacionales sobre sus derechos laborales y de seguridad social así como informar de los delitos que cometen al obtener documentación falsa.

Estableciendo vínculos con organizaciones no gubernamentales, acuerdos y entendimientos mediante el Mecanismo de Consulta y el SIN, a si como la coordinación con la Secretaría de Gobernación en los puertos de entrada que son utilizados para devolver a los connacionales indocumentados.

Por lo que en la medida que exista mayor organización y se estrechen los vínculos con los distintos grupos generacionales de México o México - Americanos de coordinación con sus líderes se podrá tener mejor informadas a todas las comunidades de residentes permanentes o indocumentados, y de esta manera se

podrá disminuir el abuso laboral o cualquier otro, para tener la capacidad de respuesta frente al clima antiinmigrante en Estados Unidos.

Se deberá fortalecer el desarrollo económico en las zonas expulsoras .que eleven las oportunidades de quien prefiera quedarse en México y no emigrar y los que deseen regresar al territorio, las acciones hechas en este sentido tendrán repercusiones en las relaciones entre los dos países, pues la preocupación principal es el respeto a los derechos de los migrantes.

Una aminoración en el flujo de divisas que generan los migrantes, causaría algunos efectos que repercutirían en la economía, por lo que interesa a ambos países desarrollar una cooperación binacional preventiva que amortigüe las presiones que pudieran agravar el problema atacando el problema de raíz para lograr el propósito deseado.

Como consecuencia de la agudización del fenómeno migratorio es creado , el estudio binacional (México -Estados Unidos) comienza en Enero de 1995 y los resultados finales se publicarán a finales de 1997 con informes periódicos durante su realización, en donde participan sectores del gobierno y de la academia de ambos países y se espera sirva de base para la toma de desiciones en materia migratoria, aunque no hay ningún compromiso al respecto.

Se recopila la información existente y se hacen nuevas investigaciones para una base de datos confiable, analizando la dimensión de los flujos, los costos y beneficios sociales y la forma de administrar mejor el fenómeno y se intercambia información sobre reglamentación en materia de repatriación, deportación de criminales y tráfico de menores.

Ambas partes reiteran su compromiso por el respeto a la dignidad y protección de los derechos humanos y garantías individuales de nuestros migrantes, independientemente de su "status" y se rechaza la exclusión de servicios educativos y médicos de emergencia.

En un documento elaborado por la "Dirección de Políticas de Protección" en el mes de Abril 1996 se habla sobre los objetivos que deben orientar las acciones y proyectos de cada oficina consular en el exterior, como lo es, promover la imagen de México, renovar la política exterior para asegurar un acercamiento más profundo entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en E:U sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia.

Se mencionan los avances y proyectos en materia de protección encaminados a fortalecer dicha actividad como son¹³ "propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país, mediante el desarrollo de estrategias en materia consular, ampliando la red de abogados consultores de los consulados, acuerdos con la barra de abogados Mexicano - Americanos de los Angeles principalmente para proporcionar asistencia jurídica gratuita a los mexicanos en esa ciudad.

Aumentando la red de cooperación con organizaciones no gubernamentales en los E.U. dedicados a la defensa de los derechos humanos en general y de los inmigrantes en particular, para mantener la comunicación y colaboración constante con todos los consulados.

Los cónsules han reunido a diversos grupos de interés de las comunidades mexicanas para llevar a cabo acciones específicas en toda la circunscripción en defensa de los intereses de los mexicanos.

Sobresalen la acciones para confrontar el clima antiinmigrante y en especial para manifestar oposición a diversas propuestas legislativas en los congresos

¹³ *Protección de Mexicanos en Estados Unidos*, Daniel Hernández Joseph., Abril 1996, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Secretaría de Relaciones Exteriores.

estatales y federales o para confrontar situaciones de incidentes ocurridos como los de Riverside y Temecula del 1 y 6 de Abril 1996.

Se llevan a cabo visitas a las oficinas consulares para conocer de cerca la realidad, en su contexto específico.

Se trata de igualar acciones en materia consular para definir asuntos de protección consular en todas las representaciones en el extranjero y servirá para conocer con detalle el tipo de problemas mas recurrente en cada región, los niveles de éxito en su atención y por región geográfica.

Se hace necesario un manual sobre documentación consular que se hará llegar a todas las representaciones así como la capacitación y actualización del personal .

Modernizando el sistema consular mexicano, en Diciembre de 1995 se terminó el diseño de un "programa de computo" para el manejo de casos de protección y se inicio la instalación en los consulados, para que sirva como una base de datos para conocer los asuntos de protección y como instrumento de trabajo operativo para facilitar la labor cotidiana en la materia y producir electrónicamente los informes mensuales y anuales, reduciendo así las cargas de trabajo, y permitirá la actualización de información entre distintos consulados y la SRE."

Estados Unidos debe reconocer el problema integralmente pues su actitud política solo violenta la dignidad y los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos, exacerbando sentimientos en uno u otro lado de la frontera y obstruye la adecuada comprensión del tema y la búsqueda de soluciones serias y a largo plazo.

La solución de fondo tendrá que resaltar la insuficiencia del desarrollo económico y social de México, y la incapacidad para generar empleos suficientes.

Conviene a Estados Unidos que la economía de México crezca con estabilidad y de manera sostenida, que se incremente el ingreso y la calidad de vida y que con ello se estimule el arraigo de aquellos mexicanos que de otra manera emigrarán hacia el norte.

CONCLUSIONES

Primera.- El establecimiento de relaciones consulares entre los estados tiene por objeto el prestarse servicios oficiales y administrativos, en nuestro país es el Ejecutivo Federal quien da los lineamientos de la política que ha de seguirse al respecto, México después de su revolución de 1910, surge en situaciones internacionales particularmente difíciles y con un cuerpo consular desintegrado.

El derecho consular es una materia de la que se encuentra poco material bibliográfico, las funciones consulares se refieren a diferentes asuntos, económicos, culturales y científicos y de carácter administrativo en donde se encuentran las actividades de protección.

Las relaciones consulares podríamos resumirlas en un "te doy lo que tu me des" y de esa manera se establecen concesiones recíprocas.

Segunda.- El fenómeno de la migración, ha provocado la necesidad de proteger a los nacionales independientemente del estado en el que se encuentren.

Este tipo de protección, surge con la consolidación del estado soberano o estado moderno y se manifiesta ampliamente en el siglo XIX, en donde hacen uso de la fuerza los estados más poderosos, al no existir reglamentación al respecto.

Tercera.- Las reacciones que provocan estos hechos por parte de los países más afectados entre ellos México, se manifiesta en disposiciones legislativas que limitan los derechos de los extranjeros, estableciéndose poco a poco en la doctrina y

jurisprudencia internacional y actualmente es tratado en los manuales de Derecho Internacional en lo relativo a la responsabilidad internacional.

Cuarta.- Hoy en día la actividad de protección se limita a lo que las leyes y reglamentos internos permitan y por ello los funcionarios consulares deben conocer el Derecho Internacional Privado y el Derecho Interno del país receptor que pueda afectar a sus ciudadanos.

Quinta.- En la relación México Estados Unidos el marco normativo tiene su soporte en la Convención de Viena, y en la Convención con Estados Unidos e internamente cada estado cuenta con disposiciones propias sobre la adquisición de la nacionalidad que es condición indispensable para ejercer la protección y también con respecto al trato que se dará a los extranjeros en su territorio, nuestro país otorga dicha protección a sus connacionales independientemente de su calidad migratoria.

La corriente migratoria hacia Estados Unidos de mexicanos a aumentado en las últimas décadas, debido a la falta de oportunidades en este país, como consecuencia de la crisis económica y social existente.

Sexta.- La complejidad del fenómeno migratorio hace analizar aspectos más profundos de sus causas por lo que ambos gobiernos, de manera "conjunta" crean un "Estudio Binacional" sobre migración interesándose por desarrollar una "cooperación preventiva" que amortigue las presiones que agravan el problema.

Debemos advertir que ambos países tiene un distinto punto de vista en relación a la migración, por un lado Estados Unidos cree haber perdido el control sobre sus fronteras y ve a los inmigrantes como una amenaza para la seguridad pública, lo

considera como un asunto policiaco, para evitar la invasión de indocumentados que son expulsados de países subdesarrollados entre ellos México, la situación que prevalece en Estados Unidos se caracteriza por el recrudescimiento de un ambiente antiinmigrante hacia los mexicanos en particular.

La explicación económica se sustenta en la recesión que afecto hace varios años a E.U y que ha dejado secuelas en la población provocando la atribución de falta de empleos a los inmigrantes, políticamente es un problema interno en el que el gobierno federal recibe la mayor parte de las contribuciones y el estado absorbe los costos lo que es tomado como tema de "propaganda electoral" pues esta comprobado que hablar en contra de los inmigrantes y de México da votos en Estados Unidos, ya lo probó Pete Wilson con la 187.

Uno de los efectos es la Nueva Ley Migratoria que contiene una serie de elementos que violan los derechos civiles y humanos.

Séptima.- Las medidas implantadas buscan reforzar el control de la migración indocumentada, restringir el acceso a beneficios provenientes de fondos públicos y sancionar a los inmigrantes que incurran en faltas a la nueva legislación.

Restringiendo aun más las zonas tradicionales de acceso de los migrantes indocumentados ocasionando su desplazamiento hacia zonas de mayor riesgo y por consecuencia que las " Redes de Traficantes de Indocumentados" eleven sus ingresos y mejoren su organización.

Octava.- La decisión de Clinton de unirse a la radical reforma es la manifestación de una estrategia que consiste en retomar para si las iniciativas más populares de sus adversarios republicanos convirtiéndose así en un "oportunista

político", pues por un lado presenta la imagen de "socios comerciales" y hace propaganda en relación al respeto a los derechos humanos de los migrantes, mientras que instrumenta una política de controles fronterizos y policíacos.

Novena.- México por su parte sin negar las deficiencias, ve la migración como un fenómeno "fomentado" por Estados Unidos que requiere "mano de obra barata" para continuar teniendo predominio y competitividad en el plano internacional.

Nuestro país también reconoce que el gobierno estadounidense tiene la "facultad soberana" de adoptar las medidas convenientes dentro de su territorio pero pelea porque en realidad, se respeten los derechos de los inmigrantes que asumen el derecho de todo ser humano de progresar, la presencia de millones de mexicanos hace imperativo una política migratoria bien delimitada para brindar la protección adecuada, tarde o temprano vamos a tener que hacernos responsables de esos flujos de indocumentados, el gobierno ha tenido cierta cautela, ante este tipo de regulación por ser anticonstitucional y por que es echarse encima a la opinión pública y a medio mundo, el regreso masivo que podría causar la ley migratoria repercutirá en la crisis reduciendo salarios y nivel de vida lo que podría provocar una explosión social en México.

Décima.- Al otorgar México el voto en el extranjero a sus ciudadanos existe el riesgo de provocar una reacción negativa en Estados Unidos, aunque es la única manera en que podrán adquirir derechos para defenderse de la campaña antiinmigrante y xenofóbica desatada en aquel país y por otra parte también será una "desición soberana" de nuestro gobierno.

Décima primera.- La nueva ley sobre la "No pérdida de la nacionalidad" merece mayor difusión, actualizar nuestra legislación es atender los reclamos de los mexicanos que residen en Estados Unidos, y que se enfrentan a la "discriminación" y "abuso" que en ese país tienen un significado más severo y que se refleja en el trato por parte de autoridades, empleadores y de simples ciudadanos de aquel país.

Décima segunda.- Uno como mexicano se siente airado, indignado ante tales acontecimientos, pero no sabemos como responder ante esas agresiones ya que no conocemos la cultura política de E. U ni como hacer frente a estas "fuerzas" racistas que perjudican a todo México, el gobierno tiene muchas limitaciones para tratar la asimetría de "poder" con la Unión Americana lo que se refleja en el panorama existente, que provoca que se haga muy poco o no lo necesario para ayudarlos, el tema de la migración es cada día más complejo, la verdadera protección debe empezar en nuestro país, es una realidad que debemos encarar en forma honesta, es fundamental implantar programas de orientación de forma de vida, costumbres y valores en los E.U, es necesario fortalecer las zonas fronterizas y deprimidas de nuestro país, así como las regiones exportadoras de mano de obra, indudablemente una "protección preventiva" por el interior de la república.

Décima tercera.- Cabe preguntarse si en realidad negar los servicios públicos a indocumentados, la salud pública o prohibir la atención prenatal evitarán la migración a EUA, considero que ninguna ley va a resolver el problema pues su raíz principal es la existencia de fuentes de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

1. Arellano García Carlos, Derecho Internacional Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1993.
2. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Décimo Novena Edición Editorial Porrúa, México 1979.
3. García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1994.
4. García Robles Alfonso, Carlos Calvo, Tres Ensayos Mexicanos, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1974.
5. Gómez Arnau Remedios, México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos, U. N. A. M. Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, México 1990.
6. Maresca Adolfo, Las Relaciones Consulares, Ediciones Aguilar, S. A., Madrid 1974.
7. Molina Cecilia, Práctica Consular Mexicana, Editorial Porrúa, México 1978.
8. Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1976.
9. Pérez Nieto Castro Leonel, Derecho Internacional Privado, Quinta Edición, Editorial Harla, México 1991.
10. Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Vigésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.

11. Rousseau Charles, Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Tercera Edición, Barcelona 1966.
12. Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1994.
13. Sepúlveda Cesar, Derecho Internacional Público, Duodécima Edición, Editorial Porrúa, México 1981.
14. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo (Tomo I), Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1979.
15. Sorensen Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México 1973.
16. Strickland Barbará, Esbozo del Sistema Jurídico Norteamericano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1985.
17. Verdross Alfred, Derecho Internacional Público, Sexta Edición, Editorial Aguilar, Madrid 1978.
18. Xilotl Ramírez Ramón, Derecho Consular Mexicano, Editorial Porrúa, México 1982.
19. Iruegas Gustavo, "Los Cancilleres de Protección" Publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año IV, núm 10.
20. Panorama Internacional "Dos posiciones respecto a las migraciones a Estados Unidos", Número 30/93, Dirección General de Información, Secretaría de Relaciones Exteriores.

21. Panorama Internacional, "El Problema Migratorio en Estados Unidos", número 29/93, Dirección General de Información, Secretaría de Relaciones Exteriores.
22. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, O. N. U. 1964.
23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S. A. de C. V., México 1996.
24. Estatuto Legal de los Extranjeros, Décima Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1994.
25. Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, México 1994.
26. Ley General de Vías de Comunicación, Vigésimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1991.
27. Código Civil para el Distrito Federal, Sexagésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1996.