

20421
7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLÁN"



"EVALUACION DE LA POLITICA MIGRATORIA MEXICANA:
ACCIONES DE PROTECCION AL MIGRANTE (1996 - 2002)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

DELIA DE LA CRUZ CADENA

ASESOR: DR. JUAN MANUEL PORTILLA GOMEZ

SEPTIEMBRE 2003.



II



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.

PAGINACION DISCONTINUA

Agradecimientos

A Dios

A mi madre

A mi padre

A mi hermano

A mis profesores

A todas aquellas personas, cuya intervención dio origen al presente

Que gracias a su constante apoyo, disponibilidad, aliento y cariño se ha culminado una etapa, cuyo logro lo comparto.

Asimismo, hago extenso mi reconocimiento y agradecimiento de quienes recibí su apoyo profesional y académico, ejemplo a seguir.

Septiembre, 2003



INTRODUCCIÓN

VIII

Capítulo 1 COMPORTAMIENTO DE LA PROTECCIÓN CONSULAR MEXICANA DURANTE EL SIGLO XX

1.1	Características del fenómeno migratorio mexicano en los Estados Unidos de América	1
1.1.1	Antecedentes históricos del fenómeno migratorio mexicano	3
1.1.2	Causas del fenómeno migratorio mexicano	5
1.1.3	Cifras estadísticas relativas a la migración mexicana	6
1.2	Evolución de la Protección Consular Mexicana y su Marco Legal	10
1.2.1	Protección Diplomática y Consular	10
1.2.2	Evolución del Marco Normativo de la Protección Consular Mexicana	11
1.2.3	Marco legal de la Protección Consular Mexicana	14
1.2.3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14
1.2.3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	14
1.2.3.3	Ley del Servicio Exterior Mexicano	15
1.2.3.4	Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano	16
1.2.3.5	Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	18
1.3	Experiencia Mexicana en Materia de Protección Consular	19
1.3.1	Primera fase: Primera y Segunda Guerra Mundiales	19
1.3.2	Segunda fase: Incremento en el flujo de migrantes mexicanos en materia laboral	21
1.3.3	Tercera fase: Mayores esfuerzos en materia de protección frente al clima anti-inmigrante en Estados Unidos	23
1.3.4	Cuarta fase: Impulso del tema migratorio en el diálogo bilateral, México - Estados Unidos	25

Capítulo 2	FACTORES QUE HAN DETERMINADO LA ACCIÓN CONSULAR MEXICANA A FINALES DEL SIGLO XX	
2.1	Comportamiento de Estados Unidos frente a la migración mexicana	28
2.2	Acciones legales del gobierno estadounidense, ante el clima migratorio	31
2.2.1	Promulgación de la Ley para el Control y Reforma de la Inmigración de 1986 (Simpson Rodino)	31
2.2.2	Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes en E.U.A. de 1996	33
2.3	Aplicación de estrategias para regular el flujo migratorio en el presente siglo, por parte del gobierno de Estados Unidos	38
2.3.1	Operativos fronterizos de Estados Unidos	38
2.3.2	Otras disposiciones migratorias complementarias	40
2.3.3	Ejercicio de la Patrulla Fronteriza, como actor principal de las disposiciones migratorias	44
2.3.4	Intervención de particulares en las medidas anti-inmigratorias	45
Capítulo 3	POLÍTICAS MIGRATORIAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO DE MÉXICO, DE ACUERDO CON LA APLICACIÓN DE NORMAS PARA EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN EN ESTADOS UNIDOS	
3.1	Objetivos del gobierno de México en materia de Protección Consular	49
3.2	Estrategias en el ámbito político bilateral	51
3.2.1	Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México - Estados Unidos	51
3.2.2	Estudio Binacional sobre Migración México - Estados Unidos	53
3.2.3	Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), y Protección Consular	54
3.2.4	Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos	56

3.2.5	Mecanismos de Enlace Fronterizo	57
3.2.6	Participación en el Consejo Ciudadano del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos	61
3.2.7	Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, celebrado entre México y Estados Unidos	61
3.3	Estrategias en el ámbito político multilateral	63
3.3.1	Conferencia Regional sobre Migración	63
3.3.2	Participación de México en el Grupo de Trabajo sobre Migración de la OCDE	66
Capítulo 4	FUNCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, EN RELACIÓN CON LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE	
4.1	Red Consular y Sistema de Delegaciones de la S.R.E., en el interior de la República Mexicana	71
4.2	Funciones de la Dirección de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la S.R.E., en relación Con la protección al migrante	73
4.2.1	Programa de Protección Preventiva	75
4.2.2	Programa del Consulado Móvil	78
4.3	Labor de la Dirección de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la S.R.E.	80
4.3.1	Estructura de la Dirección de Protección	81
4.3.2	Programas que intervienen en la labor de la Protección Consular	84
4.3.2.1	Programa de Repatriación de Conacionales	84
4.3.2.2	Asistencia Jurídica a Mexicanos a través del Programa para Sentenciados a Pena de Muerte	85
4.3.2.3	Asistencia Jurídica a Mexicanos a través del Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos	88
4.3.3	Sistematización de la Protección Consular	91

ÍNDICE

4.4	Problemática de la Protección Consular	92
4.4.1	Retos que enfrenta la Protección Consular a Migrantes en el Exterior	92
4.4.2	Problemas estructurales: Limitación de recursos	93
4.4.3	Limitaciones en el Diálogo Bilateral, obstruido por los nuevos acontecimientos Internacionales	94
CONCLUSIONES		100
BIBLIOGRAFÍA		106

INTRODUCCIÓN

A diferencia del siglo XIX, en el cual las migraciones de origen mexicano solo se presentaban por cuestiones de vecindad entre ya la marcada línea fronteriza entre México y Estados Unidos (2 de febrero de 1848), y donde dicho concepto que, propiamente determina el desplazamiento de personas de un lugar a otro, los acontecimientos del siglo XX permitieron otorgar la complejidad suficiente como para convertirlo en un fenómeno a nivel mundial, cuyo crecimiento ha generado la preocupación para quienes lo perciben.

Siendo Estados Unidos el destino de las migraciones – que para efectos de este trabajo – de origen mexicano, ha implementado una serie de medidas restrictivas a fin de poder disminuir o limitarlas, a través de acciones que ponen en riesgo la integridad física y jurídica del migrante mexicano.

Es por ello, que a través de las últimas décadas la cuestión migratoria ha representado un obstáculo para el pleno desarrollo de la política exterior de México en su relación política con Estados Unidos, con quien no sólo le une la geografía sino los múltiples y continuos movimientos migratorios, mismos que han contribuido al establecimiento de concentraciones de origen mexicano en territorio ya estadounidense.

En este sentido, se ha generado la creación de restricciones para el ingreso de extranjeros a Estados Unidos, mediante la formulación de políticas anti-inmigratorias que tratan de controlar las corrientes migratorias, en este caso las de origen mexicano.

Bajo este panorama y ante situaciones adversas de carácter legal, civil y hasta climático contra nuestros conacionales en territorio de la Unión América, surge la necesidad de crear una instancia que, directamente, proteja y vele por la seguridad e integridad física y/o jurídica de aquellos nacionales que requieren del apoyo y asistencia en materia de protección consular, demostrando la presencia del gobierno mexicano a través del ejercicio de su política exterior.

Como parte fundamental de este trabajo, es dar a conocer la evolución de la labor que en materia migratoria ha demostrado el interés de la política exterior de México por salvaguardar los derechos e integridad física y/o jurídica de sus nacionales, enfocándonos a un periodo conformado por dos corrientes políticas que lejos de promulgar los principios básicos de política exterior de México y ejercer una agenda de esta índole en el transcurso de cada sexenio, han mantenido en común la búsqueda de la institucionalización del fenómeno migratorio, a fin de suscribir un acuerdo en materia migratoria entre nuestro país y Estados Unidos, mismo que de acuerdo al entorno internacional ha presentado ciertas alteraciones.

Al respecto, el presente tiene como finalidad exponer el proceso bajo la adecuada distribución de cuatro capítulos, los cuales pretenden demostrar una descripción de la evolución de la política migratoria de México, donde se reflejarán él ó los esfuerzos que su desempeño ha generado en cuanto a las acciones de protección consular a mexicanos en el exterior se refiere, a través de la implementación del método histórico cuyo manejo esta orientado a la recopilación de información, teniendo como origen fuentes tales como bibliotecas, hemerotecas, páginas web (Internet), así como el acceso a documentos internos propios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), institución gubernamental mediante la cual y para los efectos de este trabajo, principalmente en los últimos dos capítulos, representa una fuente de primera mano; toda vez que la autora mantiene contacto directo con información relativa del tema a tratar, herramienta esencial para la estructuración del mismo.

Inicialmente se contemplarán las causas y características que de manera histórica y conforme a antecedentes propios del tema demuestran el comportamiento que el fenómeno migratorio mexicano ha presentado; asimismo, se determina un apartado en el cual se expone la actividad del gobierno mexicano que en materia de protección consular ha experimentado, de tal forma que se podrá obtener una visión sobre el tratamiento que la actividad consular ha venido adquiriendo, principalmente a finales del siglo XX. En este sentido, y como toda actividad oficial bajo la intervención de

autoridades gubernamentales requiere de una normatividad y de ser regulada bajo fundamentos jurídicos, mismos que se especificarán.

El propósito del segundo capítulo, reside en manifestar el comportamiento que por parte del gobierno y sociedad estadounidense han reflejado ante los continuos y crecientes movimientos migratorios de origen mexicano; asimismo, se esbozarán las políticas migratorias establecidas por el gobierno de Estados Unidos que de acuerdo al impacto que han manifestado frente a las corrientes migratorias mexicanas se consideró citar de acuerdo a la trascendencia que alcanzaron, toda vez que la finalidad de este capítulo se centra en mostrar lo que caracterizó a cada una de éstas durante su aplicación y, que tras su huella se logró reactivar la política exterior mexicana a través de estrategias de índole bilateral, para este caso, que serán parte del contenido del siguiente apartado. No obstante, se señalarán algunas medidas cuyo impacto contribuyó a la regulación del fenómeno a tratar.

Posteriormente, en el tercer capítulo se establecerán los objetivos del gobierno mexicano que en materia de Protección Consular ha establecido, tratando de llevar a cabo mediante su política exterior. Consecutivamente, se mencionará la formulación de políticas que el gobierno mexicano ha adoptado en materia de migración, estrategias mediante las cuales se intentará especificar el dinamismo que dicho gobierno ha presentado ante la situación migratoria y protección al migrante mexicano en territorio estadounidense, considerando la aceleración de los movimientos migratorios y en respuesta a la complejidad del clima anti-inmigrante. Cabe señalar que, el ejercicio del gobierno mexicano en materia migratoria no sólo esta orientado a la relación bilateral con Estados Unidos, sino ante organizaciones y foros en el ámbito internacional, por lo que de manera breve se citará la actuación de México ante éstos.

Como parte medular de este trabajo, las acciones de protección al migrante, el capítulo cuatro esta enfocado a demostrar la labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores que realiza a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de quien,

a grandes rasgos se pormenorizarán las actividades que realizan la Dirección de Políticas de Protección y la Dirección de Protección al proporcionar asistencia en materia de protección consular.

Asimismo y como punto esencial de este trabajo, se abordará la problemática de la protección consular sin realizar una descripción absoluta de la misma, tratando de mencionar las limitaciones que en recursos tanto humanos, financieros y materiales atraviesa poniendo en riesgo su desempeño, situación que no marca diferencia entre las oficinas que conforman la red consular, las que se encuentran al interior de la República Mexicana, así como la Unidad Central en el Distrito Federal.

En otro apartado, se ha considerado hablar sobre los alcances y limitaciones que presenta el esfuerzo por dar continuidad al diálogo bilateral entre México y Estados Unidos, así como se intentará puntualizar los retos que presenta diariamente la protección consular a mexicanos en el exterior ante los nuevos sucesos del orden internacional, situación que pone en riesgo dichos retos los cuales se acrecentan cada día más otorgando mayor complejidad al fenómeno migratorio.

Capítulo 1

COMPORTAMIENTO DE LA PROTECCIÓN CONSULAR MEXICANA DURANTE EL SIGLO XX

Este capítulo tiene como objetivo la descripción, en términos generales, de la evolución de la protección consular y su marco legal con el cual se puede observar la dinámica que ha seguido el fenómeno migratorio y la adecuación de los ordenamientos legales y administrativos, que el gobierno mexicano ha ido formulando para responder eficientemente a las demandas del mismo.

Asimismo, se definirá el término de Protección toda vez que este adopta dos esquemas de acción, consistentes en la intervención de funcionarios cuyo propósito es hacer valer el principio universal de los derechos humanos.

1.1 Características del fenómeno migratorio mexicano en los Estados Unidos de América

El fenómeno migratorio mexicano orientado hacia Estados Unidos constituye una acción compleja con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. En su mayoría, los movimientos migratorios se deben a la búsqueda de mejores condiciones de vida, que a través de la vecindad geográfica establecida a lo largo de la frontera (tres mil km), y de las intensas relaciones e intercambios entre ambos países hacen inevitable la generación de éstos en ambas direcciones de la línea fronteriza.

Debido a su intensidad y modalidades, este fenómeno ha sido una constante entre México y la Unión Americana desde el siglo pasado, caracterizándose por una tendencia laboral que en esencia es el motor que sostiene y justifica la corriente migratoria.

A mediados del siglo XX, la migración mexicana hacia Estados Unidos se caracterizaba por ser un movimiento, compuesto por adultos y jóvenes de origen rural procedentes de distintas entidades federativas quienes se internaban en esa región para trabajar de forma temporal en el sector agrícola, principalmente, regresando a sus lugares de origen seis ó siete meses después, e iniciando nuevamente dicho periodo uno ó dos meses más tarde.

Sin embargo, la tendencia migratoria presenta actualmente un patrón más complejo y heterogéneo, dado que la imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años 60 ya no corresponde con el perfil de los muchos que participan hoy en día en esta corriente.

Por lo que, algunos de los cambios más importantes de la migración mexicana a Estados Unidos son:¹

- Estancia más larga de los migrantes en Estados Unidos
- Establecimiento de residencia permanente
- Creciente diversificación regional de flujo migratorio, es decir, extensión del origen geográfico de los migrantes
- Presencia de migrantes provenientes de zonas urbanas
- Mayor diversificación ocupacional y sectorial de los migrantes tanto en México como en Estados Unidos
- Mayor presencia de migrantes cuya preparación se encuentra desde niveles técnicos hasta profesionales
- Mayor presencia del género femenino, sin considerar su estatus civil y/o social

¹ CONAPO, página <http://www.conapo.gob.mx>, fecha de consulta 5 de noviembre de 2002

1.1.1 Antecedentes históricos del fenómeno migratorio mexicano

Los movimientos migratorios de México a Estados Unidos han evolucionado a través de la histórica vecindad entre ambos países, conformándose por ciertas etapas mediante las cuales es posible observar el incremento que éste ha adquirido, no obstante en su trayectoria podemos observar el tratamiento que cada una de estas naciones ha implementado para su control.

Aunque la vecindad de nuestro país con Estados Unidos sea un hecho naturalmente preestablecido, esta relación se establece fundamentalmente con la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, con el cual se marca la línea fronteriza entre ambos países², situación que provoca una de las primeras corrientes migratorias de mexicanos a aquel territorio. Con la anexión de territorios inicialmente pertenecientes a México y la permanencia de población de origen mexicano en Estados Unidos, se establece como importante vínculo social la existencia de una comunidad que mantiene lazos familiares y culturales con México facilitando la llegada de mexicanos a ese territorio, factores que actualmente han constituido una atracción adicional de carácter, básicamente, económico para mexicanos cuyo objetivo es laborar, a pesar de la mínima remuneración que puedan obtener por su trabajo.

Posteriormente, para 1877 se da inicio con la contratación de contingentes de trabajadores mexicanos para la construcción de vías férreas que comunicaban la región norte y este de Estados Unidos con el oeste. Actividad que continuó hasta 1880, ampliándose en 1882 el área de trabajo a los campos agrícolas del sur y oeste de ese país; situación que determinó que la flexibilidad de permitir el

² Gómez Amau, Remedios, "México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos", UNAM, México, 1990, p. 129

ingreso de migrantes a Estados Unidos se limitara bajo la promulgación de la Ley de Inmigración de 1891, la cual buscaba que el gobierno federal tuviera un control completo de los flujos migratorios hacia su territorio, imponiéndose por primera vez restricciones a la inmigración por vía terrestre tanto desde México como desde Canadá. Siendo esta etapa donde se comienza a observar la actitud del gobierno mexicano en cuanto a protección mexicana.³

Durante el periodo de la Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial (1910-1929), se produce una gran salida de mexicanos a Estados Unidos determinada, primeramente, por el temor y descontento político y social que causaron las condiciones de inestabilidad imperantes en la época porfirista, así como, la gran demanda de mano de obra que se dió con la Primera Guerra Mundial debido al abandono de empleos por contribuir a la guerra de ese momento. Sin embargo como una forma de discriminación, la Ley de Inmigración de 1917 restringió la inmigración legal de mexicanos a Estados Unidos, ya que requería de conocimientos como la lectura y escritura por parte de los inmigrantes, asimismo, del pago de un alto impuesto de entrada por persona. Aunado a este panorama, los trabajadores mexicanos en su mayoría que ya se encontraban laborando en Estados Unidos regresaron a México, por temor de ser enlistados en las fuerzas armadas, lo que originó que dentro de la Ley de Inmigración de 1917 el Congreso norteamericano al verse presionado por empresarios afectados por la falta de mano de obra, eliminara dichos requisitos.

A pesar de ello, no fue sino hasta con la firma de los acuerdos sobre braceros, establecido entre los años 1942-1964, que se vuelve a presentar una oleada migratoria superando de manera desproporcionada a la segunda.

³ *Ibid.*, pp. 132 y 133

Cabe mencionar que durante los 22 años que duró el convenio bracero, las medidas acordadas por ambos países fueron más infringidas que respetadas en Norteamérica situación que fue originando que la protección de México a sus nacionales se fuera asentando cada vez más.

Para la década de los 80 el término migratorio vuelve adquirir mayor importancia, toda vez que debido a situaciones de carácter político y económico propias de esta década en nuestro país, orillaron a mexicanos en búsqueda de mejorar su economía bajo los salarios estadounidenses, marcándose el inicio de una nueva etapa del fenómeno migratorio, el cual al verse restringido con el establecimiento de leyes migratorias que Estados Unidos aplicó y que se caracterizaban por un toque anti-inmigrante y racista, continuó acrecentándose.

1.1.2. Causas del fenómeno migratorio mexicano

Al hablar de las causas del fenómeno migratorio, implicamos un proceso dinámico en el que interactúan una diversidad de factores históricos, económicos, sociales y culturales⁴. Entre las que podemos mencionar: el crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral, insuficiente dinámica de la economía nacional para darle un trabajo digno y bien remunerado, y la persistente demanda de mano de obra mexicana entre otras, son las que estimulan y sostienen la migración de mexicanos a Estados Unidos para trabajar o radicar sea temporal o permanentemente en ese territorio.

En este sentido, podemos orientarlas bajo el factor económico, que ha determinado la decisión por parte de mexicanos, básicamente hombres jóvenes en edad laboral y cuya preparación no sólo alcanza la educación básica sino hasta

⁴ Tuirán, Rodolfo (coord.) "Resultados del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración", CONAPO, 2000, pp. 88

niveles técnicos, para abandonar sus raíces en búsqueda del sueño americano. Al ser Estados Unidos un país industrializado después de la Segunda Guerra Mundial, proyecta la fuente de trabajo más amplia de todo el continente americano, incitando la atracción de miles de trabajadores que no sólo ingresaban para las labores del campo, sino para el área técnica y de servicios, donde recientemente también se demanda la mano de obra barata.

Cabe señalar que, en materia económica un factor relevante es aquel que representa el envío de remesas a México por sus migrantes en Estados Unidos, reflejado en el impacto económico que éstas han generado en sus lugares tanto de origen como de destino, ya que según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los últimos 10 años superaron los 45 mil millones de dólares⁵, cifra que manifiestan el número de mexicanos que han emigrado a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades laborales, que difícilmente se pueden encontrar en nuestro país.

No obstante, la migración de mexicanos a Estados Unidos, se encuentra movida por el factor económico, sino por las redes sociales caracterizadas por familiares y amigos⁶, mismas que contribuyen a acordonar la cadena migratoria en territorio estadounidense.

1.1.3 Cifras estadísticas relativas a la migración mexicana

La amplia frontera compartida con Estados Unidos es una de las más dinámicas del mundo. Por lo que, en las últimas décadas, la situación migratoria se ha convertido en uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos tanto de nuestro país como de Estados Unidos. Como tal, a continuación se describen

⁵ Consejo Nacional de Población 2000

⁶ *Ibíd.* pp. 88 y 90

algunos rasgos característicos del movimiento migratorio, cuyas cifras nos permitirán comprender el contexto bajo el cual se ha consolidado como prioridad en la agenda bilateral de México.

Cifras ⁷		Observaciones
Población de origen hispano en Estados Unidos	35.5 millones	Población en general que proviene de origen hispano.
Población de origen mexicano residente en Estados Unidos	20,640 millones	Comunidad mexicana sin especificar su calidad migratoria. Se considera un aproximado debido al anonimato del mexicano indocumentado.
Residentes legales	5.5 millones	Aquellos que cuentan con documentación oficial sea de residencia o bien que hayan adquirido la ciudadanía norteamericana.
Inmigrantes (nacidos en México)	8,077 millones	Aquellos que son mexicanos por nacimiento.
Descendientes de emigrantes nacidos en Estados Unidos	14 millones	Comunidad que se considera de origen mexicano por provenir de padres mexicanos.
No autorizados	2,933 millones	Mexicanos indocumentados o con documentos falsos
Mexicanos en Estados Unidos a menos de dos horas de la frontera	11 millones	Comunidad de origen mexicano que radica en las proximidades del borde fronterizo y que realizan movimientos migratorios cotidianos.
Emigrantes temporales	Flujo anual 610 mil personas	Residente en México que van a trabajar a Estados Unidos

Como podemos observar el número de migrantes, sin considerar su calidad migratoria, representa la necesidad de establecer nuevos métodos y estrategias, ya sea para regularlo o bien para limitarlo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁷ Santibáñez Romellón, Jorge, "Seguridad, Fronteras y Migración", El Colegio de la Frontera del Norte, Tucson, Arizona, 6 de marzo de 2003.

Por otra parte, gran número de migrantes mexicanos a Estados Unidos proceden de zonas rurales, sin embargo y pese a la continua demanda de trabajo los lugares de origen se han ampliado hacia los estados más industrializados de México como podremos observar en la siguiente relación:⁸

Entidades Federativas con Alto Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000

Entidad	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Región	% de migrantes mexicanos en Estados Unidos
Zacatecas	306 882	13.03	2.58352	Tradicional	48 %
Michoacán	893 671	11.37	2.05950	Tradicional	
Guanajuato	990 602	9.20	1.36569	Tradicional	
Nayarit	222 714	9.64	1.27041	Tradicional	
Durango	331 242	9.70	1.07000	Tradicional	

Entidades Federativas con Alto de intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000

Entidad	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Región	% de migrantes mexicanos en Estados Unidos
Aguascalientes	207 327	6.69	1.03883	Tradicional	39 %
Jalisco	1 457 326	7.70	0.88785	Tradicional	
Colima	136 926	7.34	0.80260	Tradicional	
San Luis Potosí	509 582	8.20	0.67344	Tradicional	
Morelos	376 140	6.44	0.51921	Centro	
Guerrero	677 731	7.86	0.42772	Sur - Sureste	
Hidalgo	507 225	5.06	0.39700	centr	

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

⁸ Geografía de la Migración México - Estados Unidos, CONAPO 2000.

Entidades Federativas con Medio Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000

Entidad	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Región	% de migrantes mexicanos en Estados Unidos
Chihuahua	767 679	4.32	-0.00082	Norte	11 %
Baja California	613 602	4.02	-0.00104	Norte	
Querétaro	311 896	3.71	-0.04158	Centro	
Oaxaca	762 517	4.13	-0.26377	Sur - Sureste	
Sinaloa	586 245	4.60	-0.266620	Norte	
Puebla	1 098 409	3.28	-0.42263	Centro	
Tamaulipas	690 067	3.64	-0.42994	Norte	
Coahuila	555 793	3.38	-0.47955	Norte	

Entidades Federativas con Bajo y Muy Bajo Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000

Entidad	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Región	% de migrantes mexicanos en Estados Unidos
Sonora	539 528	3.16	-0.63929	Norte	2 %
Nuevo León	925 493	2.46	-0.66630	Norte	
Veracruz	1 649 332	2.74	-0.70717	Sur - Sureste	
Tlaxcala	203 259	2.24	-0.73806	Centro	
Edo. México	2 978 023	2.11	-0.74732	Centro	
Baja Calif. Sur	107 536	1.08	-0.86423	Norte	
Distrito Federal	2 203 741	1.72	-0.90984	Centro	
Yucatán	387 434	1.41	-1.08207	Sur - Sureste	
Quintana Roo	219 671	0.99	-1.14632	Sur - Sureste	
Campeche	163 451	1.02	-1.19328	Sur - Sureste	
Chiapas	832 111	0.76	-1.24572	Sur - Sureste	
Tabasco	426 653	0.64	-1.27065	Sur - Sureste	

Finalmente y como complemento, tenemos que la concentración geográfica que se establece en Estados Unidos corresponde al 85% de migrantes nacidos en México, la cual se ubica principalmente en los Estados de California, Arizona, Texas e Illinois.

El resto, aunque disperso, prefiere establecerse en estados del medio oeste, del sur y del este de Estados Unidos.⁹ Ciudades que poseen un nivel de industrialización mayor, asimismo, las redes sociales de origen mexicano se hacen más presentes. Ver ANEXO I de este capítulo.

⁹ Santibáñez Romellón, *op.cit.*, p. iv

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 Evolución de la Protección Consular Mexicana y su Marco Legal

En una definición amplia, entenderemos por **Protección** al conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para resguardar a sus nacionales que temporal o permanentemente se internan en un país extranjero; brindarles asistencia asegurar el respeto a sus derechos, evitarles daños o perjuicios indebidos en sus personas e intereses; así como injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras, y persecución o discriminación por motivo de su origen, o cualquier causa.

La protección supone una irregularidad que requiere la intervención del Estado de origen a favor del nacional agraviado ante una autoridad del estado receptor, a través de sus representantes consulares o diplomáticos. Normalmente, un caso de protección da lugar a una reclamación que se manifiesta, por escrito, a las autoridades respectivas del gobierno receptor.¹⁰

1.2.1 Protección Diplomática y Consular

El Derecho Internacional moderno establece el principio de que un nacional extranjero tiene derecho a ser tratado justamente en el país de su residencia o estancia, tanto en relación con su persona como en sus bienes, así como el derecho del Estado del que es nacional a otorgarle su protección.¹¹

En tal virtud, manifiesta claramente la diferencia entre la Protección Consular y la Protección Diplomática, si bien ambas presentan procesos diferentes su objetivo

¹⁰ Emb. Roberto Rodríguez Hernández, Director General de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., Curso de Protección Consular impartido del 24 de febrero al 30 de abril de 2002, México, D.F.

¹¹ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, Art. 3, inciso b) y Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, Art. 5, inciso a)

primordial es promover la defensa de los intereses de los nacionales del Estado acreditante.

En el caso de la primera, la Protección Consular se ejerce por funcionarios consulares ante autoridades locales o de otro tipo, dentro de su circunscripción. Es decir, implica una reclamación dirigida a las autoridades locales o centrales, que a consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas, los conacionales se ven en situaciones precarias o de franca indefensión, en el distrito donde el Cónsul ejercerá sus funciones y que generalmente es una porción del territorio del Estado donde está acreditado.¹²

Mientras que, en el caso de la Protección Diplomática, la reclamación se lleva a cabo por representantes diplomáticos principalmente cuando ésta es de carácter internacional y se presenta de un Estado frente a otro por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito del que sean víctimas sus nacionales y quienes en última instancia hayan agotado los recursos internos al configurarse la denegación de justicia en el Estado acreditante. La Convención de Viena de 1961 dispone que entre las funciones de una Misión diplomática se encuentra la de proteger en el Estado receptor los intereses de los nacionales del Estado acreditante, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.¹³

1.2.2 Evolución del Marco Normativo de la Protección Consular Mexicana

La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano poseen ordenamientos legales cuya relación se perfila en el establecimiento de consulados con sus respectivas funciones.

¹² Gómez Artau, *op.cit.*, pp. 82-83

¹³ Convención de Viena sobre Asuntos Diplomáticos de 1961, Art. 3, fracción 1

En este sentido, dichos ordenamientos han sufrido modificaciones los cuales se observarán de forma general en el siguiente apartado¹⁴.

La primera Ley del Servicio Exterior Mexicano, expedida por el General Vicente Guerrero, 31 de octubre de 1829, separa las representaciones en legaciones extraordinarias, ordinarias y consulados, éstos últimos divididos en consulados generales, particulares y viceconsulados. Las obligaciones de estas representaciones se concentraban en la protección al comercio mexicano, así como asistir y auxiliar a capitanes, marinos y negociantes mexicanos.

En 1834, se aplica la Ley sobre el Establecimiento de Consulados, cuyo Reglamento fue expedido hasta 1871, y aunque su aplicación fue limitada, tuvo el mérito de haber facultado a los cónsules generales a desempeñar negocios de carácter diplomático.

Durante el Imperio Mexicano de Maximiliano, se expide la Ley Orgánica del Cuerpo Consular, 12 de agosto de 1865, la cual establece una comisión nombrada por el Ministro de Relaciones Exteriores, aprobado para ingresar a ese cuerpo. En 1871, se expide el Reglamento del Cuerpo Consular de la Ley del Establecimiento de Consulados de 1834, cuya importancia estriba en dos aspectos notables: primero composición de agentes y empleados por categorías y, segundo, determinación de funciones específicas en cada una de las categorías del cuerpo consular; asimismo, asignan atribuciones en funciones judiciales, notariales, de comercio, de navegación, de materia consular, de arbitraje, de tutela y defunciones.

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su reglamento de 1896 incluye por primera vez un cuerpo legal derivado de una auténtica correlación entre ley y reglamento, al incorporar la reglamentación para los exámenes de ingreso. La Ley

¹⁴ IMRED, coordinador y compilador de: El Servicio Exterior Mexicano, México, 1987.

Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento, del 11 de noviembre de 1910 y del 10 de marzo de 1911, respectivamente, introducen la distinción entre agentes de carrera y agentes honorarios, así como la categoría de visitador, cuya función consistía en la inspección y vigilancia de las oficinas consulares. En estos preceptos se manifiesta el fortalecimiento del concepto de responsabilidad de los intereses nacionales entre el cuerpo diplomático y consular.

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano y su Reglamento del 9 y 25 de octubre de 1923, establecen una nueva estructura de las oficinas consulares y de la integración de su personal. Asimismo, se incorporan el sistema de Concurso Público para el ingreso al servicio exterior.

La Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos y su Reglamento, del 10 de enero y 12 de mayo de 1934, consideran que tanto el Servicio Exterior Diplomático como Consular son instrumentos que el Estado aplica a finalidades semejantes para representar sus intereses, de cualquier índole, en el extranjero. Mediante estos ordenamientos el Servicio Exterior Mexicano se constituye como un órgano nuevo del Estado, dependiente del Poder Ejecutivo y administrativo por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento de 1967 define al Servicio Exterior como el organismo permanente destinado a salvaguardar los intereses de nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros y ante los organismos y reuniones internacionales en que participe.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento de 1982 establece tres ramas distintas y paralelas de carrera: diplomática, consular y administrativa; con nuevas reglas para participar en los concursos de ingreso, sustituida por la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994.

1.2.3 Marco Legal de la Protección Consular Mexicana

La Protección Consular mexicana al ser una actividad bajo la responsabilidad del Gobierno Federal a través la Secretaría de Relaciones Exteriores, oficina de índole administrativo, posee derechos y obligaciones motivo por el cual requiere de ser regulada.

1.2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89.- *“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

Frac. II. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia

Frac. III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

1.2.3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Capítulo II

Artículo 28.- *“A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

Fracción II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y por conducto de los agentes del mismo Servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos, cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y demás funciones federales que señalen las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el exterior.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este precepto legal, observamos la competencia exclusiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la conducción de la política exterior y la centralización del poder de decisión en este aspecto, donde la figura presidencial se materializa a través del titular de dicha Secretaría.

1.2.3.3 Ley del Servicio Exterior Mexicano

Capítulo VIII.- De las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano

Artículo 2.- *Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:*

Fracción I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en las que participe México;

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

...

Fracción XI. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.

Los gastos a sufragar de conformidad al párrafo anterior, se realizarán de acuerdo a las reglas generales de operación que al efecto establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores, contando con la aprobación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y

Fracción XII. Las demás funciones que señalen al servicio exterior esta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

Fracción I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

1.2.3.4 Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano

Artículo 65.- "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 ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a 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, sobre 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 éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;

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

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

Para los efectos del presente artículo y conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, en la Ley Federal de Derechos, y en otros ordenamientos legales aplicables, la Secretaría, escuchando las opiniones de las áreas directamente involucradas con los asuntos consulares, elaborará o revisará, cuando menos cada dos años, los programas y actividades a los que se destinarán los recursos recibidos por servicios prestados por las representaciones consulares de México en el extranjero. Tales programas y actividades se centrarán, prioritariamente, en los siguientes aspectos:

a) programa de repatriación de personas vulnerables;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- b) atención y asesoría jurídica;*
- c) visitas a cárceles y centros de detención;*
- d) atención consular a través de servicios telefónicos;*
- e) seguridad de los migrantes;*
- f) consulados móviles;*
- g) prestación de servicios consulares en general;*
- h) atención al público; y,*
- i) en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular.*

La erogación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior se realizará conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, y observando los criterios generales o específicos que establezca la Secretaría.

ARTÍCULO 79.- *Los miembros de la rama técnico-administrativa, cuando se encuentren en el extranjero, atendiendo a su rango, desempeñarán, preferentemente, las siguientes funciones:*

- I.- Encargado de áreas consulares de: visas, matrículas, pasaportes, cartillas, notarial, registro civil y otras afines;*
- II.- Encargado de áreas consulares de: prensa, comercial, asuntos culturales, comunidades mexicanas, protección, recaudación y formos valoradas, y otras afines; y,*
- III.- Encargado de la administración de la oficina, de la residencia o de la representación.*

Este ordenamiento contempla la unión de las ramas diplomático - consular, razón por la cual los miembros del servicio exterior desempeñaran indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones o conferencias, o reuniones internacionales. Al definir las obligaciones de los miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), en ambos ordenamientos, se señala como prioritaria la actividad de protección de los intereses de los mexicanos en el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

extranjero de conformidad con el derecho internacional, así como mantener informada a la S.R.E. de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial.

1.2.3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Artículo 21.- Corresponde a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares:

I. Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

II. Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de políticas de protección y la instrumentación de acciones preventivas que contrarresten situaciones lesivas a la dignidad, derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

III. Participar en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México;

IV. Prestar apoyo a las representaciones de México en el exterior y a las delegaciones en el interior de la República en el manejo de casos de protección que requieran trámites concertados con otras autoridades federales, estatales o municipales o en gestiones de otra clase que deban ser realizadas en México, en coordinación con las Direcciones Generales de Enlace Federal y Estatal y de Delegaciones;

V. Elaborar programas de protección y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento;

VI. Instruir a las representaciones de México en el exterior y las delegaciones foráneas para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo;

VII. Estandarizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3 Experiencia Mexicana en Materia de Protección Consular

México ha rechazado siempre el uso de la presión y la fuerza en las relaciones internacionales, en cambio, ha enfatizado el valor del derecho y la solución pacífica de las controversias como la forma que debe prevalecer en las relaciones internacionales. Asimismo, geografía e historia han contribuido a definir la posición de nuestro país en materia de protección, subrayando el respeto a los derechos y la dignidad de nuestros conacionales en el exterior, en estricto apego a la soberanía de los estados. Por lo que, los métodos utilizados por México para realizar las actividades de protección han sido en esencia pacíficos, respetuosos de la soberanía y las leyes internas de otros países.¹⁵ Dado lo anterior, es difícil establecer etapas en las cuales se interprete la acción del gobierno mexicano en materia de protección de consular, por lo que las siguientes fases están orientadas a presentar de forma general el comportamiento de dicha acción.

1.3.1 Primera fase: Primera y Segunda Guerras Mundiales

Periodo de 1930 a 1964

Durante la década de los treinta, debido a la gran depresión económica de 1929 en Estados Unidos, las actividades de protección a mexicanos tuvieron un incremento considerable, derivado del enorme desempleo en aquel país, miles de conacionales se encontraron incapaces de subsistir, por lo que muchos de ellos acudieron a los consulados a solicitar ayuda para su repatriación.

La trascendencia de esta década (1930), en cuanto a la protección consular mexicana, reside en que el gobierno de México se vio obligado por vez primera a otorgar una atención especial al tema de la protección y difundir esta tarea entre los conacionales en Estados Unidos.

¹⁵ Gómez Arriau, *op.cit.*, p. 127

La cancillería mexicana, por su parte, inicia una supervisión sistemática en el área de protección a través de informes detallados y regulares por parte de los consulados. Existe la indicación hacia las representaciones consulares de realizar visitas dentro del radio de su circunscripción, con el fin de detectar casos que ameriten acciones de protección.¹⁶ Así, las representaciones consulares diversifican sus actividades en materia de protección obteniendo ayuda médica, indemnizaciones, obtención de salarios, orientación judicial y administrativa.

El inicio de la década de los cuarenta coincide con el contraste entre el incremento en la oferta de mano de obra y las políticas restrictivas en materia de migración en Estados Unidos. El programa bracero¹⁷ instrumentado entre México y Estados Unidos, con duración de 22 años en tres periodos, incrementó las actividades de los consulados ante la necesidad de que se cumplieran los términos del acuerdo.

La ambigüedad en la legislación estadounidense incentivó la contratación de trabajadores indocumentados, que llegó a rebasar el número de los trabajadores dentro del convenio intergubernamental, hasta convertirse en un problema entre ambos países. Durante este periodo, las representaciones consulares se vieron rebasadas para atender la problemática de los trabajadores migratorios, debido a que sólo una parte se había contratado en los términos de los diferentes convenios celebrados dentro del Programa de Bracero, el cual culminaría en 1964, por decisión de Estados Unidos¹⁸.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 142-144

¹⁷ Olga Pellicer de Brody y Esteban I. Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, El colegio de México, 1978. pp.61-66.

¹⁸ Gómez Arau, *op.cit.*, pp. 151-154

Cabe mencionar que, durante este periodo destaca la firma en 1942 de la Convención Consular con Estados Unidos¹⁹, vigente hasta la fecha, en la que se señalan las funciones consulares relativas a la asistencia y protección de los representantes de cada uno de los gobiernos.

Dicha Convención establece el derecho al “acceso consular”, que incluye entrevistar a los nacionales del país que los nombró, la investigación de incidentes en los que se encuentren involucrados dichos nacionales y visitarlos, así como auxiliarlos en juicios o gestiones que obliga a una misión especial en esta Convención²⁰, por las repercusiones que ha causado en algunos juicios de nacionales mexicanos, plasmado en el Artículo VI, fracción III que indica: “los nacionales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país...”. La Convención contiene además disposiciones relacionadas con fallecimientos y sucesiones testamentarias, entre otras.

1.3.2 Segunda fase: Incremento en el flujo de migrantes mexicanos en materia laboral

Periodo de 1976 a 1985

Aún cuando el tema de la migración indocumentada en Estados Unidos iba cobrando fuerza desde la década de los sesenta entre la opinión pública, legisladores organizaciones sindicales, entre otras; las iniciativas de enmiendas a la Ley para restringir la migración indocumentada no representaba una verdadera restricción para esta migración.

Por lo que respecta a la parte mexicana, comienza ya a percibirse una sistematización cada vez mayor de los representes consulares en el proceso de

¹⁹ Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América del 12 de agosto de 1942

²⁰ Ibid., Art. VI, fracción 2

protección consular en el ámbito de la migración, siendo insuficiente para el entorno en el que se presentaban las corrientes migratorias de esa década.

Derivado de tres reuniones intergubernamentales, se acepta, en 1973, la conveniencia de aprobar la comisión de personal consular mexicano en los centros de detención de Estados Unidos, con el fin de entrevistar a los trabajadores mexicanos que serían repatriados a nuestro país.

En 1980, se crea la Dirección General de Protección -que desaparecería en 1985- en respuesta a la creciente carga de labores de protección en Estados Unidos, aunado al incremento de recursos humanos, materiales y financieros. Asimismo, se instruye a los consulados en Estados Unidos para elaborar un programa anual de protección, lo que facilitaría la supervisión de las actividades de esta rama, y al mismo tiempo respetaba el criterio de acción de acuerdo a las características particulares de cada circunscripción²¹.

Para 1982, las 40 representaciones consulares en Estados Unidos disponían ya de una sección encargada exclusivamente de las labores de protección, que a la vez contaba con un presupuesto -ciertamente modesto- para cubrir gastos extraordinarios inherentes a dicha actividad. Posteriormente, y gracias a la sistematización en las actividades e informes producidos por los consulados mexicanos, fue posible establecer oficinas consulares en las localidades con mayor concentración de mexicanos, así como esbozar un panorama de las actividades económicas que estos conacionales desempeñaban.

A mediados de los 80, el gobierno de México, a través de sus representantes en Estados Unidos, pudo dar seguimiento a los debates en Estados Unidos sobre la necesidad de modificar la legislación migratoria, ante un consenso generalizado de que el gobierno estadounidense había perdido el control de sus fronteras y que se

²¹ Informe de la S.R.E., septiembre 1976 agosto 1977

requerían medidas para responder a esta situación. Después de una serie de iniciativas y debates al respecto, en 1985 se introdujo en el Congreso estadounidense el proyecto Simpson-Rodino, que fue aprobado en noviembre de 1986²², previo a la aprobación, la cancillería mexicana decidió reasignar personal de protección en las áreas de mayor concentración de mexicanos, y de esta manera fortalecer las acciones de protección²³; sin embargo, dentro de esta política, no se refleja una estrategia que fuera más allá de prever asesoría legal a los mexicanos que pudieran enfrentar procesos de deportación, provocando cierto abandono a la tan compleja actividad de la protección consular al brindar asistencia al migrante mexicano.

Por otra parte, las actividades consulares en materia de protección en Estados Unidos se vieron incrementadas, con la agravante de que se realizarían con menos recursos humanos dedicados a la planeación de estrategias.

1.3.3 Tercera fase: Mayores esfuerzos en materia de protección frente al clima anti-inmigrante en Estados Unidos

Con la promulgación de la Ley para el Control y Reforma de la Inmigración (IRCA), mejor conocida como Simpson Rodino, cuyo objetivo fue limitar la entrada de trabajadores migratorios indocumentados a través del incremento de la vigilancia fronteriza en los límites con México, reforzando esta medida con el establecimiento de sanciones civiles y penales a los empleadores de indocumentados y con la puesta en práctica de un programa de regularización para aquellos migrantes indocumentados que hubiesen ingresado al país antes de enero de 1982.

²² Tema que podrá verse en el Segunda Capítulo de este trabajo.

²³ Gómez Arnau, *op.cit.*, p. 176

Hasta este momento, la posición del gobierno mexicano fue la de mantener una actitud reservada sobre la discusión, apoyada en el principio de No Intervención.

El periodo en que fue puesta en marcha esta ley coincidió con una fase de estancamiento y profunda reestructuración de la economía mexicana, ya que la severa depresión de los niveles salariales y de empleo en el país acentuó las presiones migratorias. La implicación de las condiciones económicas en México y la existencia de las redes sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino promovieron los movimientos de la migración indocumentada de México hacia ese país.

Dado lo anterior, las políticas de protección consular de México en Estados Unidos en materia de migración, han ido evolucionando a través del presente siglo. La dinámica propia del fenómeno migratorio ha dado la pauta para el desarrollo de dichas políticas.

Por una parte, los representantes consulares han ido profesionalizándose en las actividades, propias de la protección, lo cual ha reanudado en una protección consular más efectiva de los mexicanos migrantes en Estados Unidos. Lo anterior no significa que los migrantes mexicanos que enfrentan problemas en su condición migratoria encuentren en la profesionalización de los representantes consulares, una solución definitiva. Sin embargo, esta profesionalización los auxilia a obtener juicios justos u orientación que en pocas ocasiones mitigan su precaria situación.

Por otra lado, se observa que las acciones del gobierno mexicano en respuesta a las disposiciones en materia de migración por el gobierno estadounidense, tuvieron una connotación pasiva en el sentido de no pronunciarse sobre la legislación de Estados Unidos que afectaba a miles de mexicanos. Las estrategias adoptadas se concentraban en acciones básicamente orientadas al refuerzo de las representaciones consulares, tanto en recursos humanos como materiales.

1.3.4 Cuarta fase: Impulso del tema migratorio en el diálogo bilateral, México-Estados Unidos

Durante la década de los 90, los esfuerzos se enfocaron a la protección preventiva, mejorando los sistemas de comunicación e instrumentando sistemas de cómputo para registro de matrículas, pasaportes y casos de protección. Se promovieron acciones coordinadas con las comunidades mexicanas, se actualizó y capacitó permanentemente a los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, se profundizó en la dimensión política de fenómeno migratorio y se ampliaron los mecanismos de cooperación bilateral en la materia.²⁴

Asimismo, el ferviente clima anti-inmigrante y el continuo incremento de la migración mexicana a Estados Unidos provocaron la toma de decisiones unilaterales. Siendo el ingreso de indocumentados, principalmente, "...una grave situación que requerían atención urgente y medidas enérgicas situación que el gobierno estadounidense reclamó ante la poca atención que a este problema dedicó el gobierno mexicano, y expresó en Washington que esta desatención puede originar graves fricciones entre ambos poderes políticos. Considerando el gobierno de Estados Unidos de América, que México ha pasado de ser un país del que emigraban trabajadores mexicanos buscando *mejorar sus condiciones de vida* a ser un país exportador de desempleo..."²⁵.

En tal virtud, México y el país del norte coincidieron en la necesidad de desarrollar un Estudio Binacional sobre Migración. El estudio se inició en 1994 y se concluyó en 1997. Sirvió para dar definición al entendimiento de la realidad de la migración entre los dos países. Concurrentemente, se acordaron mecanismos para la atención a los migrantes tales como los arreglos locales en la frontera para las repatriaciones seguras y ordenadas, mecanismos de revisión de los casos en los

²⁴ Consulta página de Internet <http://www.sre.gob.mx/laredo>

²⁵ Nota publicada en el periódico "El Financiero", Ciudad de México, 24 de septiembre de 1995.

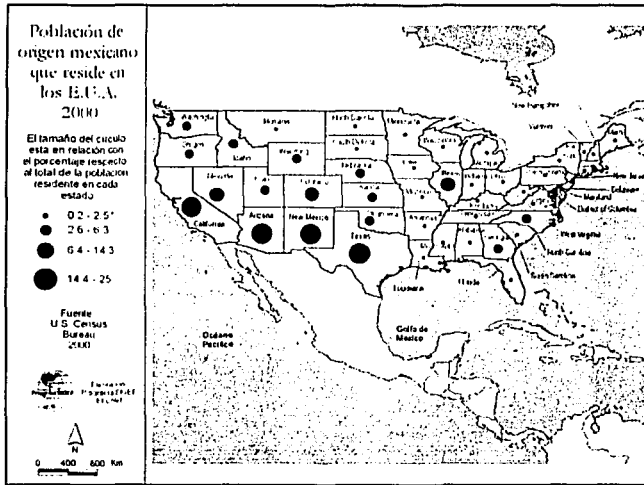
que obran acusaciones por violaciones de derechos humanos, esquemas para combatir el tráfico de migrantes y foros de consulta permanente en el nivel operativo entre funcionarios de ambos países²⁶.

Para el 2001, en un acto sin precedentes, el diálogo bilateral en materia migratoria se elevó a nivel presidencial, acordándose iniciar un proceso de negociación sobre la migración bilateral encabezado por dos miembros del gabinete de cada país.

Situación que, posteriormente, se vio obstaculizada por los acontecimientos terroristas de los que fue objeto Estados Unidos.

²⁶ Consulta página de Internet <http://www.sre.gob.mx/larsdo>

ANEXO I



En esta lámina podemos observar las regiones donde las concentraciones de origen mexicano son más comunes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 2

FACTORES QUE HAN DETERMINADO LA ACCIÓN CONSULAR MEXICANA A FINALES DEL SIGLO XX

La presencia del fenómeno migratorio de México en Estados Unidos, adquirió mayor auge durante todo el siglo pasado (XX), cuyos elementos que lo impulsan y respaldan se caracterizaron por una dinámica propia. Sin embargo, esta actividad se ve obstaculizada al manifestarse una serie de factores que partiendo de su naturaleza social, económica, cultural y hasta jurídica, conforman materia de análisis que este capítulo tiene como finalidad expresar de manera breve.

2.1 Comportamiento de Estados Unidos frente a la migración mexicana

Como un lugar situado entre México y Estados Unidos, la franja fronteriza reúne las experiencias históricas y culturales de ambos países, acentuando una complejidad por el hecho de que ni en el lado estadounidense, ni en el mexicano existe una cultura homogénea, generando el establecimiento de una barrera artificial que sólo considera la gente del norte de México o del suroeste de Estados Unidos como dueños y actores sociales dentro de sus respectivas naciones.

Asimismo, las experiencias que ocurren entre el pasado y presente no son simplemente coincidencia, sino producto de una relación de desigualdad que entre México y Estados Unidos existe, la cual no ha cambiado fundamentalmente desde que se establece la línea fronteriza en 1848, sino que ha ido cobrando fuerza a través de las múltiples y constantes corrientes migratorias mexicanas hacia ese territorio.

Es por ello que, a pesar de que en su mayoría la comunidad estadounidense es o desciende de inmigrantes de mayor a menor antigüedad, o precisamente por ello, la historia estadounidense ha vivido permanentemente sumida en un debate interminable sobre la inmigración, por la cual Estados Unidos es considerado el país por excelencia del hecho inmigratorio.

En este sentido tenemos que, el clima anti-inmigrante ha representado un factor determinante en el comportamiento de la sociedad norteamericana manteniendo como constante una ideología autoritaria caracterizada por una actitud discriminatoria hacia el migrante, cuyo objetivo primordial es el laborar para procurar un modesto nivel de vida. Sin embargo, desde un principio se establece en Estados Unidos una diferencia entre los trabajadores nacionales y los venidos del exterior con base en una supuesta superioridad étnica de los primeros, siendo la ideología el arma eficaz para impedir la formación de una conciencia de clase de todos los trabajadores, sin que importe su origen étnico o geográfico²⁷.

En contraste a este panorama, son los mismos migrantes quienes han denominado a Estados Unidos como el mundo de las oportunidades y abundancia, es decir, el comúnmente y perseguido 'sueño americano' hecho que alimenta y crea un ambiente de hostilidad que envuelve al territorio de las "oportunidades", teniendo como consecuencias graves en el tratamiento que reciben nuestros trabajadores. Toda vez que, desde sus inicios la migración mexicana a territorio estadounidense ha simbolizado una problemática para el vecino país, sin dejar de tratarse como fuente proveedora de fuerza de trabajo, cuya característica principal es su mínima remuneración causada por el abuso laboral y calidad migratoria que caracteriza a nuestros conacionales al aceptar

²⁷ Morales, Patricia, "Indocumentados mexicanos: causas y razones de la migración laboral", Grijalbo, México, 1989, p. 314

salarios inferiores a los establecidos; permitiendo generalizar una actitud antagonista a los derechos que como trabajadores poseen.

Cabe señalar que, un factor fundamental que no se aísla de este contexto se encuentra situado en el marco económico y social que dicho país tiene ante el mundo, logrando utilizar esta cualidad para la explotación de la capacidad de trabajo y necesidad económica que nuestros conacionales presentan al internarse a ese territorio.

Por otro lado, está una tendencia xenofóbica que se manifiesta en Estados Unidos y que busca frenar la presencia de inmigrantes mexicanos en dicho país, llegando a manipular campañas anti-inmigrantes y apoyando continuos esfuerzos para construir una muralla masiva que separe ambos países, o bien limitar la afluencia de extranjeros a su territorio. Un ejemplo claro de ello, lo encontramos en los frecuentes actos de discriminación y violencia que llegan al maltrato físico y a veces al asesinato, del cual son objeto los indocumentados mexicanos que no sólo sufren maltrato y agresión a manos de agentes de la Patrulla Fronteriza u otras autoridades norteamericanas, sino de constantes persecuciones de particulares, cuya finalidad es eliminar su presencia bajo extremas medidas que ponen en riesgo las vidas de nuestros conacionales.

Este entorno con tendencias racistas ha hecho posible desplazar la responsabilidad hacia el inmigrante, el elemento más débil del sistema, de los problemas y contradicciones inherentes al proceso económico, tales como las crisis, las precarias condiciones laborales, los bajos salarios o el desempleo. Excusas, que hasta el día de hoy han influido en la aplicación de medidas de carácter legal para la limitación y/o control de las corrientes migratorias mexicanas, en este caso.

2.2 Acciones legales del gobierno estadounidense, ante el clima migratorio

En el momento en que Estados Unidos considera al fenómeno migratorio indocumentado como un problema exclusivo de su seguridad nacional, indica la adopción de disposiciones unilaterales que no consideran el carácter bilateral e incluso internacional del fenómeno de la migración, políticas que son definidas como "aquellas que fueron planeadas por un solo gobierno y lanzadas al margen de todo acuerdo con otro país".²⁸

En los últimos años, la política migratoria estadounidense fundamentada en los principios de soberanía y seguridad nacional ha intensificado el control fronterizo a través de varios programas. Incrementando la vulnerabilidad de los migrantes conforme se aproximan al borde fronterizo.

2.2.1 Promulgación de la Ley para el Control y Reforma de la Inmigración de 1986 (Simpson Rodino)

En el contexto de la Guerra Fría, arribaron a territorio estadounidense numerosos grupos de refugiados, situación que llevó a las autoridades de ese país a introducir cambios en las leyes migratorias en los años setenta y ochenta.²⁹ Por lo que, justamente para 1986 la cifra de ilegales se situó entre los tres y cinco millones de personas en Estados Unidos, hecho que propició la aplicación del "Acta de Control y Reforma a la Inmigración de 1986" (IRCA por sus siglas en inglés), mejor conocida como "Ley Simpson-Rodino", dicha ley no pretendía evitar la entrada de trabajadores mexicanos, sino ejercer un mayor control sobre los

²⁸ Fernández de Castro, Rafael "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental, en La Política Exterior de México", México, El Colegio de México, 1997, pp. 45.

²⁹ Berruga, Enrique, "Una nueva concepción binacional frente al fenómeno migratorio", El Mercado de Valores, núm. 7, julio de 2001, p. 17

indocumentados de todas las nacionalidades que se encontraban en Estados Unidos, así como limitar el número de aquellos de origen hispano.³⁰

La "Ley Simpson-Rodino" fue la respuesta del gobierno Reagan a la presión de ciertos sectores de la sociedad americana, que venían manteniendo una actitud hostil frente a los indocumentados a los que acusaban de degradar los salarios, producir desempleo, representar una carga para el erario público, reducir los esfuerzos organizativos de los sindicatos, favorecer el contrabando entre otras situaciones.

La IRCA contenía tres tipos de medidas:

a) *Sanciones a quien contrate indocumentados.*- es decir, se consignaba como delito el contratar, o reclutar por honorarios o empleo en Estados Unidos a un extranjero a sabiendas de que no tiene autorización para trabajar en el país.³¹

b) *Reforzamiento al Servicio de Inmigración y Naturalización.*- mediante la inyección de recursos financieros para el mejoramiento de la Patrulla Fronteriza, quien se encargaba de las múltiples redadas y vigilancia alrededor del borde fronterizo.

c) *Legalización.*- la Ley Simpson-Rodino otorgó la residencia temporal a los extranjeros que entraron a Estados Unidos ilegalmente antes del primero de enero 1982, y que han permanecido en el país desde entonces.³²

Cabe señalar que la citada ley puso en práctica un programa unilateral de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros, bajo la categoría de trabajadores agrícolas y de servicios I-I-2A, no inmigrantes, la cual se asimilaba al

³⁰ Morales, Patricia, *op.cit.*, p. 338

³¹ *Ibid.*, p. 339

³² *Ibid.*, p. 345

programa de braceros de 1942 y 1964, con otro nombre y matiz procurando la disponibilidad de mano de obra abundante y barata procedente de nuestro país.³³

A pesar de sus aplicaciones, la Ley no consiguió acabar con la inmigración ilegal, sino incrementó el costo para el indocumentado en su acceso a Estados Unidos, a la vez que benefició a "polleros" y "coyotes", y grupos de empleadores que, sin escrúpulos y ante el riesgo que supone la contratación de un indocumentado, continuaron ofreciendo salarios aún más bajos.

2.2.2 Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes en E.U.A. de 1996

La Ley para la Reforma de la Inmigración Ilegal y de la Responsabilidad Migratoria, calificada por grupos de derechos humanos como "la más dura" del último medio siglo, fue suscrita por el presidente de Estados Unidos, William Clinton el 30 de septiembre de 1996, se consideró como una de las leyes migratorias de mayor alcance que haya sido adoptada en tiempos recientes cuyo objetivo era restringir la inmigración de tipo ilegal; asimismo, se consideró que tales disposiciones no contribuían a la comprensión cabal del fenómeno migratorio ni estimulaban el trato digno de los migrantes.³⁴

Esta Ley viene a ser un instrumento fundamental en el trato a los extranjeros y su promulgación suavizó hasta cierto punto las acciones que determinados grupos políticos norteamericanos de tendencias xenófobas llevaban a cabo en perjuicio de los inmigrantes, estableciendo nuevas situaciones y limitantes a los inmigrantes extranjeros.

³³ *Ibid.*, p. 354

³⁴ Boletín de Prensa No. 098, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco, D.F., 30 de marzo de 1997.

Esta Ley se dividió en seis títulos:³⁵

I. Este título se subdivide en tres apartados:

(A) *Reforzamiento de los controles fronterizos.*- que incluye el mejoramiento de las barreras físicas en la frontera, del equipo y tecnología de control fronterizo, de las tarjetas de cruce fronterizo, autorización de 1000 agentes adicionales de la patrulla fronteriza por cinco años consecutivos a partir del ejercicio fiscal de 1997, el establecimiento de multas a los ilegales, revisando los procedimientos de contratación y capacitación de los empleados del SIN, la información sobre la estrategia fronteriza, sanciones penales a quien escape de un punto de control fronterizo, el estudio conjunto para establecer una base de datos automatizada en los puertos de entrada y salida, a fin de controlar, en este sentido, a cada uno de los extranjeros que visitan Estados Unidos, reasignación de personal en la línea fronteriza a fin de registrar las huellas digitales de todo extranjero, que sea detenido en ese territorio.

(B) *Facilitación de ingresos legales.*- mediante la autorización al Departamento de Justicia y al Departamento de Tesoro a incrementar el número de inspectores durante 1997 y 1998, se aseguró personal en las horas pico en los cruces fronterizos, se autorizaron programas piloto de cruce automatizado y cobro de derechos por las inspecciones migratorias fronterizas, asimismo se aplicaron medidas para detectar documentos falsos en el transporte aéreo, es decir, cuando una línea aérea no cumpla con la obligación de requerir a sus pasajeros documentados legales y/o no detecte documentos fraudulentos, el Departamento de Justicia podrá

³⁵ Aquino Palmero, Elizabeth, "Las nuevas reformas a la Ley de Migración de Estados Unidos en las políticas de protección consular del gobierno de México", Revista ABZ, México, 16 de enero de 1998.

suspender el ingreso de algunos o todos los extranjeros que pretendan entrar a Estados Unidos utilizando esa línea aérea.; y,

(C) *Aplicación de la ley en el interior.*- contiene disposiciones relativas al incremento presupuestal para aumentar el número de inspectores dedicados a la investigación de violaciones relativas a los ingresos ilegales, tanto de inmigrantes como de no inmigrantes, así como a la detección de personas que exceden el tiempo autorizado en su visa. Se autoriza al Departamento de Justicia a suscribir acuerdos con los Estados para que sus oficiales o empleados lleven a cabo las funciones de agentes migratorios en relación con la investigación y detención de extranjeros en Estados Unidos, asimismo se estableció la asignación de no menos de diez agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para implementar la presente ley en cada Estado, por parte del Departamento de Justicia.

II. Incremento en las sanciones y en las acciones contra el tráfico de inmigrantes y fraude de documentos, que contiene dos subtítulos:

(A) *Incremento en las sanciones contra el tráfico de inmigrantes y fraude de documentos.*- Autorización, entre otras medidas, de intervenciones telefónicas para investigar el tráfico de indocumentados o fraude de documentos; establecimiento de disposiciones en caso de delito de extorsión, relacionado con el tráfico de indocumentados, disposiciones relativas al incremento de sanciones penales por tráfico de inmigrantes; incluye el delito de adquisición falsa de ciudadanía, reproducción y venta fraudulenta de documentos para obtener la ciudadanía. Se incrementan las sanciones penales por tráfico de inmigrantes. Para este efecto se autorizó el incremento de fiscales auxiliares, empleados por el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Departamento de Justicia, a fin de enjuiciar a quienes introduzcan a Estados Unidos o alberguen a inmigrantes indocumentados.

(B) *Detención de documentos fraudulentos.*- se establecen incrementos en las sanciones en número de años de prisión por uso fraudulento de documentos oficiales, a fin de realizar actos delictivos como: tráfico de drogas o terrorismo, asimismo se establecen sanciones a las personas que declaren falsamente poseer la ciudadanía estadounidense, a fin de obtener para sí, u otra persona, cualquier beneficio o servicio por obtener de manera ilegal un empleo en Estados Unidos o lo que, con el mismo procedimiento, quieran empadronarse o votar en una elección federal, estatal o local; se establecen sanciones por el delito de expedición y uso de pasaporte y visa falsos; además de establecer sanciones por someter a alguna persona a algún tipo de trabajo involuntario.

III. Inspección, aprehensión, detención, adjudicación y remoción de extranjeros deportables e inadmisibles.- este título contiene una revisión a fondo de los procedimientos de exclusión y deportación, establece un solo procedimiento de remoción, así como bases nuevas para la inadmisibilidad y, nuevas penas por permanecer ilegalmente en Estados Unidos. Asimismo, este título presenta dos subtítulos:

(A) *Revisión de procedimientos para la remoción de extranjeros.*- se establece en la Sección 301 titulada al Trato a personas en Estados Unidos que se encuentran sin autorización como no admitidos, que se prohibirá por 10 años la entrada temporal o permanente, para cualquier persona que hubiese permanecido indocumentada en Estados Unidos durante 12 meses. Además habrá una prohibición por 3 años para aquellas personas indocumentadas por 180 días tiempo considerado como estancia



indocumentada, que comienza a correr 6 meses después de la entrada en vigor de esta. La ley estipula que se considerará inadmisibles a aquel extranjero que falte o no atienda los procedimientos de remoción a los que está sujeto y busque regresar a Estados Unidos, en los próximos 5 años, con prohibición permanente de reingreso a ese territorio a toda persona sentenciada por un delito grave. Además, señala que aquellas personas que consideradas inadmisibles según lo define la Ley, pueden ser expulsadas sin audiencia previa. En cuanto a la aprehensión y detención de extranjeros, se establece la detención obligatoria de todo extranjero que tenga antecedentes delictivos; los residentes permanentes podrán ser liberados, a menos que no hayan cometido delitos graves.

(B) *Disposiciones aplicables a extranjeros delincuentes.*- la ley se refiere en este subtítulo a los acuerdos sobre transferencia de prisioneros y se dispone que en la formulación de nuevos acuerdos sobre esta materia, no deberá tomarse en cuenta el consentimiento del prisionero, es decir, no deberá permitírsele al extranjero que rechace su traslado a su país de origen.

- IV. Aplicación de restricciones a empleadores.- establece las condiciones para los empleadores al contratar trabajadores, así como disposiciones relativas a las inspecciones que el SIN puede realizar en los centros de trabajo.
- V. Restricciones en los beneficios para inmigrantes indocumentados.- se estipula que los beneficios públicos serían negados a los inmigrantes no elegibles (los elegibles son residentes legales, aislados, refugiados, inmigrantes con permiso y quienes se encuentren cumpliendo su primer año de libertad condicional, así como determinados inmigrantes víctimas de violencia física). Entre sus disposiciones, se encuentra que la seguridad social no se otorgará a inmigrantes indocumentados; ya que éstos, no son

elegibles para obtener los beneficios educativos después de la secundaria; lo anterior será implementado con mecanismos que permitan verificar fehacientemente la información provista por el SIN hacia los Estados.

- VI. Las disposiciones de este título están orientadas a los procesos de asilo, entre otras, las cuales no intervienen en el tema de este trabajo.

2.3 Aplicación de estrategias para regular el flujo migratorio en el presente siglo, por parte del gobierno de Estados Unidos

A finales de los 90 se implementaron estrategias que Estados Unidos, con el fin de reforzar las leyes antes mencionadas, aplicó y que debido a su alcance es conveniente hacer mención.

Aunado a lo anterior, y a fin de observar la problemática que Estados Unidos considera como un fenómeno el hecho migratorio, se muestra en el ANEXO 1 de este capítulo los puntos principales de cruce fronterizo, mediante los cuales se determinó aplicar las siguientes estrategias.

2.3.1 Operativos fronterizos de Estados Unidos

Desde 1993, los flujos migratorios se han visto afectados por la instrumentación de operativos migratorios por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN).

Operación Bloqueo (Hold the Line)

Se instrumentó en septiembre de 1993 en la franja fronteriza Ciudad Juárez – El Paso, Texas, el cual consistía en la implementación de un gran número de agentes

ubicados en toda la línea fronteriza entre esas ciudades. Sin embargo, y con ciertas modificaciones y ajustes dio origen al siguiente operativo.

Operación Guardián (Gatekeeper)

Se implantó en la zona de San Diego – Tijuana a partir del 1 de octubre de 1994. Este plan consiste en un multi-despliegue de agentes y recursos físicos tales como luces, sensores, cercas y telescopios nocturnos. Asimismo, su objetivo radica en la disuasión y movimientos al este de ese país, a fin de lograr la aprehensión de por lo menos el 85% de los inmigrantes, con el firme objetivo de erradicar el tráfico ilegal de indocumentados.³⁶

Operación Bloqueo o Río Grande

Creado en agosto de 1997 bajo el nombre de Operación Bloqueo y reforzado con el Operativo Río Grande en agosto del mismo año, tuvo como objetivo no sólo el impedir la entrada de migrantes indocumentados a territorio estadounidense, sino el desviarla fuera de la vista de las zonas urbanas como la de San Diego, hacia el este en donde el terreno fuera tan accidentado y peligroso que quienes quisieran entrar sin la inspección debida, desistieran de su intento y ya no entraran sin la documentación migratoria correspondiente a territorio estadounidense.³⁷ Ver ANEXO II de este capítulo, donde se visualiza la ubicación geográfica de estos operativos.

³⁶ Santibáñez Romellón, *op.cit.*

³⁷ Bustamante, Jorge A., "U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence" Stanford, Cal. Stanford, University Press, 1992, p. 45

2.3.2 Otras disposiciones migratorias complementarias

El clima anti-inmigrante en Estados Unidos se refleja no sólo por los operativos fronterizos y las reformas a la Ley de Inmigración ejecutadas por el Ejecutivo de ese país, sino también por severas medidas adoptadas por los gobiernos estatales.

Ley 187

Sin lugar a dudas, la Ley 187 constituye una de las disposiciones más duras en contra del fenómeno migratorio indocumentado, que durante la década de los noventa causó gran controversia.

El 8 de noviembre de 1994, la Propuesta 187 fue apoyada por los sectores más xenófobos y racistas de la sociedad californiana e iba dirigida a todo aquel o aquella que, por el color de su piel o por su idioma tuviera la apariencia de mexicano, haciendo posible que esta apariencia se convirtiera *a priori* en causa suficiente para ser denunciado y arrestado por la policía.³⁸

Dicha ley pretendía dejar sin servicios educativos y médicos a los familiares de los ilegales que se encuentran en Estados Unidos y ordena a las corporaciones policíacas, sociales, médicas y escolares a reportar a los sospechosos de ser indocumentados ante las autoridades migratorias. Aunque días después de su aprobación, algunos jueces estadounidenses emitieron una orden para evitar temporalmente la aplicación de esa ley, fue evidente que uno de los propósitos de la Ley 187, que más se denotan, es la intención del gobierno estadounidense de desestimular la inmigración con miras a establecerse permanentemente en el país. Es decir, los estadounidenses desalentaron el arraigo de los inmigrantes atacando la célula familiar y dando preferencia a la inmigración temporal.³⁹

³⁸ *Ibid.* P. 39

³⁹ Legislación Internacional, <http://www.ciu.edu/az/mj> Revista Jurídica.

Básicamente, esta Ley incluyó diez secciones, de las cuales la quinta, sexta y séptima se distinguen debido a que: en la quinta sección se estableció la exclusión de inmigrantes de los servicios sociales públicos; la sexta sección estableció la exclusión de los inmigrantes ilegales de los servicios de salud pública con excepción de la atención de emergencia; es importante hacer notar que los inmigrantes ilegales son elegibles para una mínima asistencia pública, excepto por los servicios médicos de emergencia bajo *medicaid* y los beneficios del programa nutricional para mujeres y niños; y, la séptima sección estableció la exclusión de los inmigrantes ilegales de las escuelas primarias y secundarias públicas del Estado de California.⁴⁰

Ley de Equidad de la Inmigración Familiar

Una acción más, que por sus características trató de maquillar las disposiciones anteriores, fue la Ley de Equidad de la Inmigración Familiar mejor conocida como LIFE misma que fue firmada por el ex-presidente William Clinton el 21 de diciembre de 2000.

Esta Ley permitió⁴¹:

A. Reactivar el programa, conocido como Amnistía tardía que permitió alcanzar la residencia a los indocumentados que no lograron hacerlo en el período de 1986 a 1988, cuya vigencia del 1º mayo de 2001 al 31 mayo de 2002 se amplió del 31 de mayo de 2002 hasta mayo 31 del 2003.

B. Reactivó la sección 245 I, permitiendo a los inmigrantes indocumentados solicitar su residencia legal sin salir del país, siempre y cuando, hayan cumplido

⁴⁰ Ramos, José María, "Desarrollo regional y relación trasfronteriza. El caso México-California", México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 95 y 96

⁴¹ Consulta página de Internet <http://www.gnupocsa.com>

con el requisito de haber establecido relación matrimonial con un residente legal o un ciudadano americano, tener un familiar cercano (residente legal o ciudadano) que lo pida, o contar con una relación laboral antes del 30 de abril del 2001.

La sección 245 I favoreció también a todos aquellos que ya habían aplicado para regular su situación laboral a partir del 14 de enero de 1998 a la fecha límite 30 de abril de 2001. Los inmigrantes fueron multados (económicamente) para evitar ser sancionados y obligados a abandonar el país con penas que van de los 3 a los 10 años, negando los beneficios de inmigrantes a aquellas personas que no se hubieran hecho residentes. Dado que muchas personas no pudieron aplicar en la fecha límite, 31 de Abril de 2001, hoy se pide una nueva activación de la 245 I.

C. Mientras se realizaba el trámite la persona no podía salir del país, a menos que por su condición de entrada, calificara para solicitar dicho beneficio. Asimismo, quien hubiera sido sujeto a una "Expulsión permanente", que consiste en haber ingresado dos veces ilegalmente a Estados Unidos, que haya sido detenido y, que no haya cumplido con los plazos fijados por el SIN en la primera expulsión, no podría aplicar amparándose en la 245 I.

D. Quienes vivían fuera de Estados Unidos y ya estaban en proceso de ser legalizados, se creó la aplicación de las visas K para cónyuges, hijos y prometidas de un ciudadano americano, y la visa V para cónyuges e hijos solteros, menores de 21 años de edad, de residentes permanentes. Esta disposición (Visas K y V) a diferencia de la 245 I, aun sigue vigente.

Como podemos observar, la Ley de Equidad de la Inmigración Familiar o LIFE permitió⁴²:

1. La amnistía tardía

⁴² Consulta página de Internet <http://www.grupoocsa.com>

2. Vigencia temporal de la 245 I

3. Creación de las visas V y K

Finalmente, para el 27 de marzo de 2002 se pronuncia una resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, la cual establece que los derechos laborales son reclamables sólo por los ciudadanos y residentes legales de Estados Unidos más no por los migrantes indocumentados. Al respecto, Jorge Bustamante señala: “una decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos emitida el pasado 27 de marzo, constituye el peor golpe asestado en contra de los trabajadores migratorios indocumentados desde que fuera aprobada plesbicitariamente la infamante 187 de California”⁴³

Esta nueva disposición, sin lugar a dudas, continua con la cansada tradición de limitar el flujo migratorio, la cual se sitúa dentro del sector laboral⁴⁴, a base de la aplicación de medidas extremas y que tal parece que a los hacedores de las leyes en Estados Unidos se les ha olvidado todos los beneficios que, a la economía de ese país, aportan los trabajadores migratorios mexicanos y de la necesidad que se tiene de la mano de obra de los mismos.

⁴³Bustamante, Jorge A., “Migración internacional y derechos humanos”, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 171

⁴⁴ “...la injusta agresión que hizo la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos a los derechos humanos de los migrantes con esta decisión, se ve resaltada por el hecho, reconocido por la Secretaría de Trabajo del gobierno estadounidense, que la producción agrícola del Estado de California, que equivale a un tercio de la producción agrícola de ese país, se logra con la mano de obra que es 85% de origen mexicano, de la cual, el 60% son migrantes indocumentados...”, *Ibid.* pp.171 y 172

2.3.3 Ejercicio de la Patrulla Fronteriza, como actor principal de las disposiciones migratorias

Un factor cuya función se ubica dentro del contexto de la política migratoria de Estados Unidos, es el que representa la Patrulla Fronteriza que durante las administraciones de los presidentes William Clinton y George W. Bush, se ha caracterizado por tratar de evitar con medidas policíacas mediante el aumento de la vigilancia fronteriza (Ver ANEXO III), la migración de mexicanos y centroamericanos indocumentados a su territorio, flujo que se contempla como un enfoque policíaco y no como un fenómeno laboral.

Por lo que, la patrulla fronteriza se ha fragmentado en sectores que se encuentran ubicados tanto en los puntos de cruce fronterizos más transitados, como en el interior de Estados Unidos. Ver ANEXO IV

Las políticas de detención desarrolladas por la Patrulla Fronteriza, poseen la suficiente autonomía y discrecionalidad para desarrollar acciones orientadas a un mejor control de la migración con medidas policíacas, situación por la cual respaldan el interés por demostrar su poder y la importancia de su papel en el desarrollo de la política migratoria.⁴⁵

Resulta claro comprender el ejercicio de la Patrulla Fronteriza al estar manifestado por la existencia de sectores de la opinión pública fronteriza estadounidense que rechazan la migración mexicana, específicamente de carácter laboral, y apoyan el papel de la agencia. Dichas posiciones están determinadas por estereotipos y su desconocimiento del impacto de los migrantes en la economía, aspectos que influyen en su manipulación política e ideológica.⁴⁶

⁴⁵ Ramos, José María, *op.cit.* p. 92

⁴⁶ *Ibid.* p. 95

2.3.4 Intervención de particulares en las medidas anti-migratorias

A partir de 1999, han surgido a lo largo de la frontera, organizaciones radicales anti-inmigrantes con matices xenófobos y con mensajes de intolerancia, comúnmente denominado como vigilatismo⁴⁷.

Entre las principales organizaciones de vigilantes destacan:

Ranch Rescue

Organización de origen texano, cuyas actividades se presentan en el Estado de Arizona e integrada por “voluntarios” armados, que llevan a cabo patrullajes, a fin de localizar inmigrantes indocumentados. En el año 2002, se programaron una serie de operativos los cuales consistieron en la reparación de daños y limpieza a las propiedades privadas y ranchos, entre otras tareas, de la población de indocumentados de origen mexicano. Estos operativos se dieron a conocer con los nombres de Falcón en Texas, Falcón en Arizona y Jaguar en Nuevo México.

American Border Patrol

Agrupación dirigida por Glenn Spencer, fundador del grupo californiano Óbice of Citizens Together y caracterizado por sus posturas anti-inmigrantes y anti-mexicanas. Actualmente opera en Sierra Vista, Condado de Cochise y Arizona. Tiene por objeto recabar información sobre la problemática del flujo migratorio en la frontera para así dar a conocer dicha información al público internacional. Asimismo, sus actividades se han intensificado pasando de la mera recopilación de información a la denuncia, que colaboraría en la aprehensión de indocumentados, utilizando helicópteros y tecnología de punta.

⁴⁷ Documento “Vigilantismo” preparado por la Dirección de Políticas de Protección de la Dirección de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., México 2003.

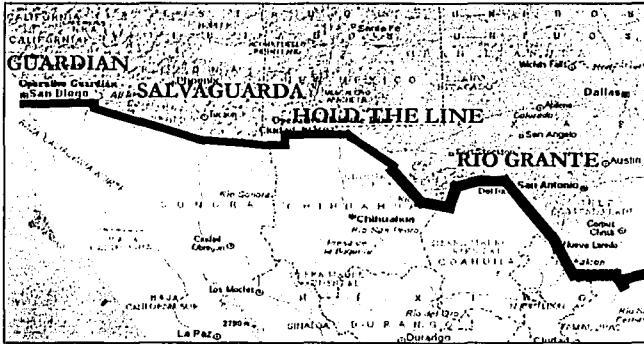
Citizens Border Patrol Militia o Civil Homeland Defense

Creada en octubre del 2002 por el californiano Chris Simcox, dueño y editor del semanario "El Tombstone Tumbleweed" de la población de Tombstone del Condado de Cochise. Dicha organización, se encuentra integrada por voluntarios con pretensiones de milicia armada.

Hermanos Barnett

Encabezan a un grupo de rancheros y particulares que armados proceden a detener bajo el ejercicio de la fuerza y violencia a migrantes indocumentados, mediante el uso de armas blancas y perros adiestrados.

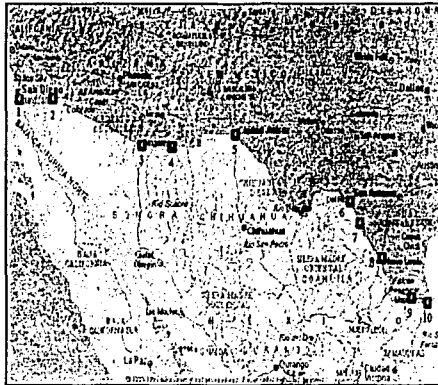
ANEXO I



Operativos estadounidenses ubicados en el cruce fronterizo

ANEXO II

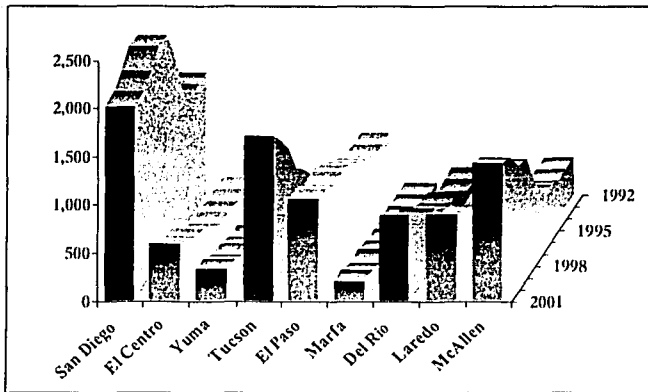
- 1.- Tijuana-San Diego
- 2.- Mexicali-Calexico
- 3.- Nogales, Son.-Nogales, Az.
- 4.- Agua Prieta-Douglas
- 5.- Cd. Juárez-El Paso
- 6.- Cd. Acuña-Del Rio
- 7.- Piedras Negras-Eagle Pass
- 8.- Nuevo Laredo-Laredo
- 9.- Reynosa-Mc Allen
- 10.- Matamoros-Brownsville



Principales cruces fronterizos

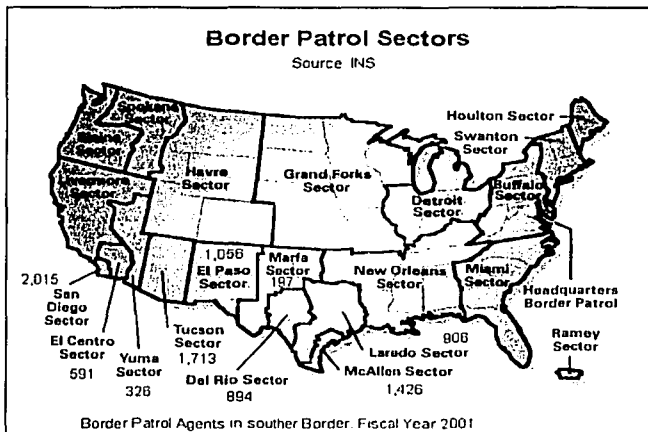
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO III



Evolución de los agentes de la patrulla fronteriza en el borde fronterizo de EUA - México

ANEXO IV



Ubicación de los sectores de la Patrulla Fronteriza en el interior de EUA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo 3

POLÍTICAS MIGRATORIAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO DE MÉXICO, DE ACUERDO CON LA APLICACIÓN DE NORMAS PARA EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

Durante la última década, México y Estados Unidos han logrado avanzar en la construcción de acuerdos mutuos básicos para atender las distintas manifestaciones del fenómeno migratorio. Para ello, han establecido y consolidado varios mecanismos y foros permanentes que contribuyen a impulsar el diálogo y la cooperación en el tratamiento de este problema tan complejo, que ha afectado durante décadas la relación bilateral.

3.1 Objetivos del gobierno de México en materia de Protección Consular

Debido a que el presente trabajo se encuentra situado en un periodo que involucra dos sexenios, cuyas tendencias contrastan en la aplicación de sus políticas, se ha considerado mencionar los objetivos de política exterior en materia migratoria de ambos gobiernos.

En lo que concierne, al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, éste reflejó la preocupación de que el surgimiento de nuevos y viejos extremismos “genera conflictos que pueden afectar nuestros intereses, en particular los de mexicanos que residen en el exterior”⁴⁸. Asimismo, el documento planteó dentro de sus objetivos “intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los

⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, elaborado por el Poder Ejecutivo Federal, México 1994

trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad”⁴⁹.

Con objeto de dar sustentabilidad a los objetivos planteados anteriormente, el Plan promovió la iniciativa de “Nación Mexicana”, la cual integra un conjunto de programas para establecer los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos que radican en el exterior⁵⁰.

Para el gobierno actual resulta de suma importancia el otorgar cierta prioridad al tratamiento del fenómeno migratorio, que sin lugar a dudas obtuvo una posición relevante aún mayor que en sexenios anteriores. Por lo que, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece: “que la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos son de particular interés para el Gobierno de México, ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior”, “asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad”, “adquirir un nuevo enfoque de largo plazo que permita que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada” así como, “abandonar la visión de persecución policíaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social”. En este contexto se hace necesaria la iniciación de una “negociación integral que aborde las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, y que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida.”⁵¹

Si bien, es cierto que el entorno de cada uno de los gobiernos ha sido totalmente diferente, en cada uno ha prevalecido un clima anti-inmigrante, por lo que la preocupación por el fenómeno migratorio para ambos radica en el

⁴⁹ *Ibid.* p. 3

⁵⁰ *Ibid.* p. 5

⁵¹ Consulta página de Internet <http://www.pnd.presidencia.gob.mx>

establecimiento de objetivos que se orienten aún más a la protección íntegra del mexicano en el exterior así como, el interés de analizar y compartir respuestas y responsabilidades del tema migratorio. Sin considerar si la política exterior resulta más activa o pasiva de un gobierno u otro.

3.2 Estrategias en el ámbito político bilateral

Con la “relación cordial” establecida entre los ex-presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush, se da comienzo con una relación cuyo objeto se basó en la formalización de acuerdos bilaterales y creación de múltiples grupos de trabajo y mecanismos de comunicación entre uno y otro país. En este sentido, el gobierno mexicano pasó de una posición deliberada de ausencia de pronunciamiento sobre asuntos migratorios basado en el principio de la no-intervención en los asuntos internos de otros estados, a otra de diálogo directo con sus contrapartes. Dando pie al inicio de procesos de negociación sobre asuntos migratorios.

Por lo que, nuestro gobierno ha impulsado una serie de estrategias que promuevan un mejor trato a los mexicanos que emigran hacia el país del norte, tratando de evitar el mínimo grado de confrontación que revoque cualquier proceso de negociación y que agrave la difícil situación de los conacionales.

3.2.1 Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México – Estados Unidos

El principal mecanismo creado para enfrentar los problemas que afectan tanto a México como a Estados Unidos es la Comisión Binacional México - Estados Unidos. Esta comisión fue creada en 1981, como respuesta a la necesidad de instaurar de manera oficial un instrumento bilateral donde pudieran ser discutidos

ampliamente los temas que conciernen y preocupan a ambos gobiernos y naciones, tales como: medio ambiente, migración y narcotráfico; con la participación de funcionarios gubernamentales de alto nivel y expertos en el área.

La comisión desempeña cuatro funciones primordiales en el manejo de la relación bilateral:

1. Permite revisar el estado general de la relación;
2. Permite avanzar en la cooperación en las distintas áreas de la relación;
3. Permite a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Departamento de Estado de Estados Unidos jugar el papel de coordinadores de la relación bilateral; y,
4. Permite a los funcionarios, que trabajan en la Comisión, darse cuenta de la complejidad e intensidad de la relación entre ambos países.

El papel que ha desempeñado esta comisión respecto al tema de migratorio fue reforzado en 1987 con la creación del Grupo de Trabajo sobre Migración, a iniciativa del gobierno mexicano en virtud de mantenerse informado a detalle acerca del desarrollo de la aplicación de la Ley Simpson Rodino y de la forma como los inmigrantes mexicanos se verían afectados por la misma.

Sin embargo, no fue sino hasta 1989 durante la VII Reunión de la Comisión Binacional, cuando se decide fortalecer a dicho Grupo e integrarlo a la Comisión Binacional con el nombre de Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, reiterando la necesidad de incrementar la cooperación y el intercambio de información para regular satisfactoriamente un fenómeno tan complejo como el migratorio, asegurando el respeto a los derechos humanos y las garantías individuales de los migrantes mexicanos en Estados Unidos independientemente de su calidad migratoria. Para tal efecto, el gobierno mexicano se comprometió a reforzar sus representaciones consulares en los

Estados Unidos para cumplir con el objetivo de la protección a los migrantes. En cuanto a la cooperación, ambos gobiernos acordaron ampliarla en actividades de capacitación, intercambio de tecnología y labores de protección que realizan los consulados mexicanos en Estados Unidos, así como cursos de entrenamiento en el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para el personal del Instituto Nacional de Migración.

Asimismo, este grupo se vigorizó mediante el establecimiento de tres subgrupos encargados de cuestiones laborales de los trabajadores migratorios; de derechos humanos y de protección; y, de intercambio de información sobre migración de nacionales de terceros países.⁵²

Cabe señalar que, dicho Grupo efectúa constantes reuniones mediante las cuales se realiza una evaluación de los compromisos asumidos durante el año anterior, así como los avances logrados.

3.2.2 Estudio Binacional sobre Migración México – Estados Unidos

Sin duda, la operación más importante de intercambio de información desarrollada en el marco de las acciones bilaterales ha sido el Estudio Binacional sobre Migración. Este estudio se elaboró en cumplimiento al acuerdo bilateral alcanzado en la reunión de Zacatecas en marzo de 1995, con la participación de expertos gubernamentales y académicos de México y Estados Unidos, cuyo propósito fue el análisis objetivo, integral y de largo plazo sobre la naturaleza, dimensiones, causas y consecuencias de los intercambios migratorios que ocurren entre México y Estados Unidos.

⁵² Castro Valle, Jorge, "La migración mexicana a Estados Unidos", Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, otoño 1994, p.34

El Estudio Binacional se enmarca en el proceso de diálogo iniciado por los gobiernos de México y Estados Unidos para intentar establecer un enfoque compartido por ambos y tener la posibilidad de utilizar sus resultados para ir construyendo una visión de consenso sobre las realidades del fenómeno migratorio y los factores que los definen.⁵³

El trabajo concluyó el 30 de agosto de 1997, permitiendo el desarrollo de un marco analítico y una metodología para el análisis y la interpretación del fenómeno migratorio a lo largo de 2 años y medio, abordando diversos aspectos del tema migratorio tales como: la población nacida en México que se encuentra en Estados Unidos; los tipos de migrantes; las características de los migrantes; las causas de la migración al norte; la evolución de los mercados laborales y de la legislación de Estados Unidos; los efectos económicos y sociales en ambos países; las relaciones fronterizas; las repuestas gubernamentales a la migración, etc.

El análisis de estos temas reivindicó el diálogo y la cooperación bilateral como los métodos más eficaces para el logro de soluciones mutuamente benéficas para el fenómeno migratorio.

3.2.3 Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), y Protección Consular

Para fortalecer las acciones bilaterales emprendidas por la Comisión Binacional, en 1996, se instalaron los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y Protección Consular, con el propósito de reforzar las tareas de protección y defensa de los derechos, tanto laborales como humanos de los migrantes mexicanos.

⁵³ Alba, Francisco, Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia, Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coor.) "México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación", IMRED/ITAM, S.R.E., México, 1998, p. 62

Los objetivos que en dicho mecanismo se establecieron fueron: promover el diálogo e intercambio de información a nivel local sobre el fenómeno migratorio, sus causas, manifestaciones y efectos, crear alternativas institucionales para resolver problemas a nivel local y desarrollar cursos y talleres de capacitación y sensibilización cultural.⁵⁴

Estos mecanismos constituyen foros para atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de leyes, asimismo a través de ellos los consulados mexicanos mejoraran el respaldo y apoyo necesarios para asegurar, en todo momento, un trato justo y digno, independientemente de la calidad migratoria del nacional en el exterior.

Desde su establecimiento, estos mecanismos han sido evaluados a un nivel de tipo regional en diferentes ocasiones, obteniendo como resultado acuerdos tales como el programa de repatriación segura y ordenada. En este programa, el SIN "estableció arreglos con los cónsules de México ubicados en la frontera y los delegados del Instituto Nacional de Migración, sobre la repatriación segura y ordenada de migrantes mexicanos en horarios y de puertos de entrada previamente determinados, contando con la presencia de agentes migratorios de México. Estos arreglos incluyen criterios especiales para proteger a menores y mujeres en el proceso de su repatriación"⁵⁵.

⁵⁴ Documento preparado por la Dirección de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, S.RE "Mecanismos de Enlace Fronterizo", S.RE., México, D.F., 2002

⁵⁵ Comisión Binacional México-Estados Unidos, Informe de conclusiones del grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, México, D.F., 4 de junio de 1999.

3.2.4 Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos

Elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares⁵⁶, constituye un valioso instrumento el cual expresa la voluntad de ambos gobiernos para consolidar esfuerzos que garanticen los derechos humanos de los nacionales de ambos países.

Este programa está dirigido a incluir en el mandato del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional, como temas permanentes de su agenda, la discusión y evaluación de asuntos, problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos de los nacionales de ambos países, así como de los entendimientos contenidos en este Memorándum, a fin de que formule, si lo convienen las partes, recomendaciones a los respectivos Gobiernos⁵⁷.

Mediante este documento se afirmó la voluntad para reforzar e impulsar las relaciones bilaterales en todos los ámbitos, dentro de un espíritu de buena vecindad y respeto mutuo.

El Memorándum tiene como propósito no sólo hacer más efectiva la protección consular y garantizar plenamente los derechos humanos de los nacionales de ambos países, sino entre los puntos más relevantes destaca la obligación de las autoridades de ambos países para notificar a los funcionarios consulares los casos específicos que involucren la detención de menores, mujeres embarazadas y personas vulnerables en situaciones difíciles. Permitir y facilitar a los funcionarios consulares, de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país estar presentes, en todo momento, en los juicios o procedimientos judiciales en los cuales participen

⁵⁶ En la XIII Reunión de la Comisión Binacional, celebrada en la ciudad de México en mayo de 1996.

⁵⁷ Consulta página de Internet, <http://www.migracioninternacional.com>

sus respectivos nacionales, incluyendo aquellos procedimientos legales relacionados con menores.⁵⁸

3.2.5 Mecanismos de Enlace Fronterizo

Estos mecanismos se instituyeron como un derivado del Grupo de Alto Nivel sobre la violencia fronteriza, de noviembre de 1990, por decisión de los presidentes de México y Estados Unidos, con el objetivo de prevenir incidentes de violencia en esta zona fronteriza, en los que frecuentemente se ven involucrados trabajadores migratorios mexicanos,⁵⁹ así como identificar aquellos problemas que aquejan a las ciudades fronterizas de ambos lados de la frontera y resolverlos mediante el diálogo y la coordinación entre las autoridades de ambos países.

Como tal, el 2 de julio de 1993 se creó el Mecanismo de Enlace Fronterizo (MEF) para la frontera de Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas, y en esa primera ocasión la reunión sirvió para establecer y conformar este importante foro. Asimismo, se acordó que el Mecanismo se reunirá cada seis meses, alternando la sede en ambos lados de la frontera.

Funciones primordiales:

- Atender y prevenir incidentes en la frontera
- Proponer estrategias para la protección y seguridad de los ciudadanos que conviven en la frontera
- Y, resolver mediante el diálogo los casos de maltrato a conacionales en su intento por cruzar a Estados Unidos.

⁵⁸ *Ibíd.* Consulta página de Internet

⁵⁹ Castro Valle, Jorge, *op.cit.*, p. 34

El principal objetivo es promover la coordinación de acciones entre las siguientes autoridades:

- Consules de ambos países
- Autoridades federales
- Autoridades estatales
- Autoridades municipales o locales

para asegurar que los asuntos locales en cada punto fronterizo se aborden desde la perspectiva de quienes, al radicar en la frontera, tienen la mejor perspectiva de los problemas.⁶⁰

Los MEF, estratégicamente, se establecen en diez puntos principales donde concurre el tránsito de migrantes y se presenta una mayor incidencia en la violación de derechos humanos de nuestros conacionales, éstos son:

Punto Fronterizo ⁶¹	Fecha de aplicación
Nogales - Nogales	22 de septiembre de 1993
Tijuana - San Diego	29 de octubre de 1993
Nuevo Laredo - Laredo	30 de noviembre de 1993
Matamoros - Brownsville	8 de diciembre de 1993
Mexicali - Calexico	27 de marzo de 1995
Reynosa - Tamaulipas	27 de septiembre de 1995
Ojinaga - Presidio	28 de mayo de 1997
Piedras Negras - Eagle Pass	20 de agosto de 1999
Ciudad Acuña - Del río	13 de agosto de 1999
Ciudad Juárez - El Paso	3 de septiembre de 1999

⁶⁰ Consulta página de Internet, <http://www.sre.gob.mx/laredo>

⁶¹ Documento preparado por la Dirección de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, "Mecanismos de Enlace Fronterizo", S.R.E., México, D.F.

Para la ubicación geográfica de los Mecanismos de Enlace Fronterizo en el borde fronterizo, ver ANEXO 1 de este capítulo.

Dentro del esquema de trabajo de los MEF encontramos los siguientes temas:⁶²

- | | |
|------------------------|---|
| - Migración | - Incursiones / Cruces no voluntarios |
| - Protección | - Detenciones |
| - Seguridad Pública | - Infraestructura |
| - Violencia Fronteriza | - Flujo Fronterizo / Facilitación de cruces |
| - Riesgos y Fallecidos | - Desarrollo Regional y Local |

Entre los principales logros y alcances de los MEF, obtenidos a lo largo de su establecimiento, se encuentran los siguientes puntos:⁶³

- Foro Institucional de diálogo entre autoridades de Estados Unidos y México, alcanzando mayor cooperación en materia jurídica y administrativa.
- Instrumentación a nivel local del Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza 2001 y del Plan de Acción de la Alianza para Frontera México-EU.
- Funcionamiento del Acuerdo para la Repatriación Segura y Ordenada.
- Establecimiento de enlaces entre las diversas dependencias policíacas para evitar incidentes fronterizos; hacer frente a las situaciones de emergencia; evitar y dar un adecuado tratamiento a los cruces involuntarios.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

- Intercambio de información entre Agencias Migratorias y Aduanales de ambos países.
- Intercambio de frecuencias de radio entre Grupo Beta y la Policía Federal.
- Capacitación de agentes del Instituto Nacional de Migración, Aduanas y Ejército Mexicano.
- Acuerdo para concluir mapas de las zonas de alto riesgo.

Finalmente, como un marco para la cooperación en materia jurídica y administrativa particularmente para el tratamiento de incidentes fronterizos derivado de las corrientes migratorias, se decidió llevar a cabo reuniones intersectoriales entre las autoridades mexicanas, a fin de coordinar una postura única ante la contraparte estadounidense en el foro del Mecanismo de Enlace Fronterizo. Estas reuniones tienen la ventaja adicional de ser el principal promotor de la coordinación entre autoridades de las distintas dependencias de las tres órdenes de gobierno en el lado mexicano de la frontera.⁶⁴

⁶⁴ Consulta página de Internet, <http://www.scr.gob.mx/larslo>

3.2.6 Participación en el Consejo Ciudadano del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos

El foro estuvo compuesto por nueve miembros de la sociedad y cinco funcionarios del gobierno. A invitación expresa del gobierno estadounidense, un representante del gobierno mexicano participó en este Consejo, sin el derecho a votar. El foro perseguía el objetivo de analizar los mecanismos del Departamento de Justicia para atender quejas suscritas contra elementos de la Patrulla Fronteriza. Sin duda, la participación de México significó un gran logro que incide directamente en la protección consular de los mexicanos migrantes en Estados Unidos.⁶⁵

3.2.7 Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, celebrado entre México y Estados Unidos

El Tratado Binacional de Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América fue firmado por ambos países en el año de 1976, y entró en vigor en noviembre de 1977, con el deseo de prestarse asistencia mutua en la lucha contra la criminalidad pero a la vez para buscar una mejor administración de la justicia, a través de métodos que faciliten la readaptación social de los sentenciados otorgándoles la oportunidad de cumplir su condena en su país de origen y donde residen sus familiares y amigos.⁶⁶

El Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, señala claramente el mecanismo que se debe seguir para realizar el traslado de reos a su país de origen, siempre y cuando, se cumplan las siguientes condiciones:

⁶⁵ Aquino Palmero, Elizabeth, *op.cit.*, p. 11

⁶⁶ Consulta página de Internet: <http://www.scjudo.gob.mx>

- Que el delito por el cual el reo fue declarado culpable y sentenciado sea también una conducta punible dentro de la legislación del Estado Receptor;
- Que el reo sea nacional del Estado Receptor y que no haya radicado en el estado trasladante por lo menos cinco años, con el propósito de permanecer en él;
- Que el delito no sea de carácter político, migratorio o de competencia de los tribunales militares;
- Que la parte de la sentencia que le quede por cumplir al solicitante sea de por lo menos seis meses y, que ningún procedimiento de apelación, recurso o juicio en contra de la sentencia esté pendiente, de resolución en el Estado Trasladante y que el término prescrito para la apelación haya vencido.

A la fecha el Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales ha venido desarrollándose de manera satisfactoria, México y Estados Unidos realizan cuatro operativos de intercambio de prisioneros al año, con lo que han sido trasladados a sus países de origen 3 mil 305 mexicanos y mil 856 estadounidenses desde su entrada en vigor.⁶⁷

⁶⁷ *loc.cit.*

3.3 Estrategias en el ámbito político multilateral

La estrategia del gobierno de México en participar en foros de carácter multilateral, refleja la finalidad de involucrar a Estados Unidos en la discusión del fenómeno migratorio en el ámbito político multilateral.

3.3.1 Conferencia Regional sobre Migración

México convocó a los gobiernos de la región latinoamericana a una reunión en materia de migración, que se celebró en Puebla, el 13 y 14 de marzo de 1996. Entre los objetivos principales destacan, el intercambio de puntos de vista y experiencias, diversos aspectos del fenómeno migratorio; así como, la necesidad de abordar las causas y consecuencias del fenómeno, con un enfoque integral.

Este foro busca propiciar un diálogo constructivo entre los participantes que contribuya a alcanzar consensos y definir algunas acciones de cooperación que favorezca la mejor administración del fenómeno a nivel regional.⁶⁸ Además permite dimensionar el fenómeno migratorio México – Estados Unidos en un contexto regional que contemple una visión integral de la migración en la región considerando sus antecedentes, causas, manifestaciones y efectos.

⁶⁸ Documento preparado por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Tlatelolco, 13 de marzo de 2000, "Memorandum de la Conferencia Regional sobre Migración"

Los Estados miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) son:

Belice	Estados Unidos	Nicaragua
Canadá	Guatemala	Panamá
Costa Rica	Honduras	Rep. Dominicana
El Salvador	México	

Los gobiernos son representados por funcionarios y personal de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobernación o Justicia, dependiendo de cuál sea el área gubernamental responsable de diseñar y aplicar la política migratoria y administrar los servicios migratorios en cada país.

La CRM incluye, en calidad de observadores, a representantes de algunos gobiernos y organismos internacionales quienes pueden participar en las discusiones abiertas que este foro realiza. Los observadores en la CRM no pueden participar en los procesos de adopción de decisiones ni en la elaboración de documentos que contengan recomendaciones o compromisos.⁶⁹

La CRM celebra anualmente una Reunión a Nivel Viceministerial, que se lleva a cabo en el territorio de algún país miembro que ofrece actuar como sede y organizador.

Cabe mencionar que dentro de la Segunda Conferencia Regional celebrada en Panamá del 11 al 14 de marzo de 1997, se acordó establecer un Grupo Regional de Consulta sobre Migración, con un plan de acción sobre políticas migratorias,

⁶⁹ *loc. cit.*

combate al tráfico de migrantes, cooperación internacional para el retorno de migrantes, cooperación técnica y derechos humanos de los migrantes.⁷⁰

Los puntos destacados de esta reunión fueron:

- Reconocimiento de la migración como factor que contribuye de manera positiva al ámbito económico y cultural.
- Se acordó la promoción de mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y protección de los derechos humanos de los migrantes;
- Se acordó tomar medidas para fomentar la migración documentada; y,
- El intercambio de información para combatir organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes y falsificadores de documentos migratorios.

A esta reunión continuaron otras.⁷¹

En la reciente VII Conferencia Regional sobre Migración, celebrada el 30 y 31 de mayo de 2002 en Antigua, Guatemala, de los puntos sustantivos que se alcanzaron encontramos los siguientes:

- Reconocer el importante papel de las políticas migratorias en materia de seguridad regional; así como, las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, distinguiendo claramente el tratamiento entre flujos migratorios benéficos y positivos de aquellos individuos y grupos de personas que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales, aprobando la Declaración contra el Terrorismo.

⁷⁰ Aquino Palmero, Elizabeth, *op.cit.*, p. 11

⁷¹ Panamá 1997, Canadá 1998, El Salvador 1999, Washington 2000, Costa Rica 2001 y Guatemala 2002.

- Adoptar como el tema de la CRM de 2002: “Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración”.
- Reconocer la importancia de los mecanismos de protección consular de los migrantes en condición de detención, ya sean los contemplados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares o los establecidos por otros acuerdos internacionales como un curso de acción enmarcado en el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.⁷²

3.3.2 Participación de México en el Grupo de Trabajo sobre Migración de la OCDE

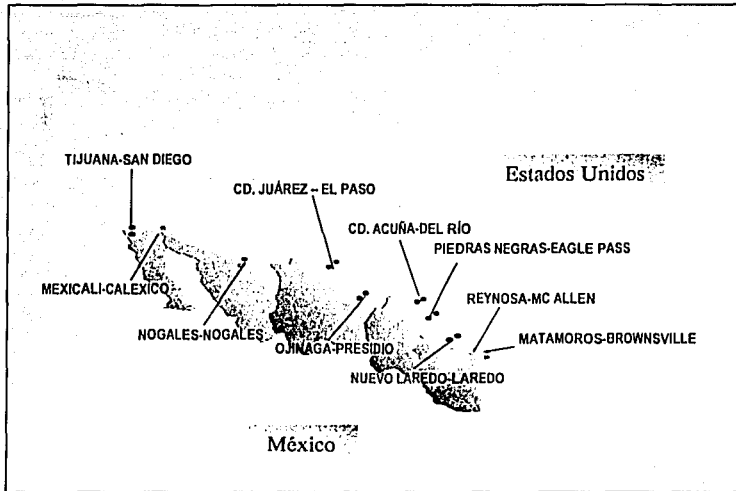
México participa en este foro desde 1995 para promover una visión integral del fenómeno, considerando costos y beneficios de la migración, tanto para los países de origen como los de destino. Dentro de las estrategias en materia de protección consular se encuentran las siguientes:

- I. Programas de análisis del nuevo marco jurídico de Estados Unidos y diseño de políticas de protección al respecto.
- II. Programas de ampliación de la red de defensa jurídica.
- III. Programa de protección preventiva, consistente en proporcionar a los migrantes mexicanos en el extranjero, información práctica y útil sobre leyes y reglamentos, así como reglas de comportamiento social en el país en que se encuentran.
- IV. Programa de consulado móvil o visitas a las comunidades mexicanas de su circunscripción, a fin de proporcionar servicios consulares.

⁷² Consulta página de Internet, <http://www.migracioninternacional.com>

- V. Programa de homogeneización de criterios en materia de protección.
- VI. Programa de capacitación y actualización de personal. Se proporcionaron cursos de capacitación sobre medios de comunicación a los cónsules generales y consejeros de prensa, adscritos en Estados Unidos y Canadá.

ANEXO I



Ubicación de los Mecanismos de Enlace Fronterizo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 4

FUNCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, EN RELACIÓN CON LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE

Considerada como una estrategia más de carácter político en el ámbito de la protección consular al migrante mexicano en Estados Unidos, se crea en 1980 la Dirección General de Protección cuyo objetivo, hasta el día de hoy, es proporcionar asistencia y protección a mexicanos en el exterior, asimismo su creación fue en respuesta a la creciente carga de labores de protección en Estados Unidos.

Para finales de 1982, la Dirección General de Protección ya había sido dividida en dos subdirecciones: la Operativa, encargada de supervisar la atención de todos los casos individuales de protección y la de Control, Estudios y Casos Generales, dedicada a vigilar el manejo de todos los valores recuperados a favor de mexicanos.⁷³

La Dirección General de Protección uniformó los criterios para los informes, elaboró monografías sobre las características de las circunscripciones, hizo más eficiente y seguro el manejo de valores. Los resultados se reflejaron en una infraestructura humana y material que permitió atender, miles de casos; recuperar indemnizaciones, salarios, pensiones, etc., y multiplicar la capacidad de atender a la comunidad mexicana en Estados Unidos.⁷⁴

En 1985, la Dirección General de Protección fue fusionada con la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, denominándose Dirección General

⁷³ Gómez Arnau, *op.cit.*, 172 y 173

⁷⁴ Documento, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares S.R.E.

de Protección y Servicios Consulares. Teniendo como consecuencia la eliminación de varios departamentos operativos que junto al creciente flujo migratorio mexicano a Estados Unidos, propició el incremento en el número de casos de protección con poco apoyo en recursos humanos.⁷⁵

Durante la década de los 90, los esfuerzos se enfocaron a la protección preventiva mejorando los sistemas de comunicación e instrumentando sistemas de cómputo para registro de matrículas, pasaporte y casos de protección.

Desde el punto de vista organizativo, en 1995, se reestructura la Dirección General de Asuntos Consulares para convertirse en la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, y al poner el énfasis en el compromiso de la protección se busca no solo reforzar los aspectos operativos, sino crear un área de Políticas de Protección que tenga a su cargo el análisis de información y el diseño de estrategias y líneas de acción.

Actualmente, el trabajo de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares se encuentra sustentado bajo tres direcciones: Dirección de Protección, Dirección de Políticas de Protección y la Dirección de Asuntos Consulares. Debido al objetivo de este capítulo sólo se mencionará la labor de la Dirección de Protección y de Políticas de Protección.

⁷⁵ Gómez Armau, *op.cit.*, 178

4.1 Red Consular y Sistema de Delegaciones de la S.R.E., en el interior de la República Mexicana

Como parte de la política exterior, la red consular y el sistema de delegaciones en el interior de la república mexicana, constituyen un factor trascendental al consolidarse como interlocutores entre los mexicanos que atraviesan por alguna dificultad sea jurídica, administrativa, penal, laboral o bien donde sus derechos humanos se vean afectados. Comunicación que se establecerá entre esas oficinas y la Secretaría de Relaciones Exteriores, ciudad de México, a fin de mantener informada a esta última y, si el caso lo requiere, esperar instrucciones que determinen el rumbo de dichos casos.

Red Consular

Debido a las corrientes migratorias por parte de mexicanos a Estados Unidos, y en respuesta a innumerables medidas en contra de esta acción, se ha establecido la red más grande de consulados mexicanos en ese territorio que suman en la actualidad 44 representaciones, los cuales se encuentran regulados bajo el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en sus artículos:

Artículo 70.- *Corresponde a los consulados:*

I.- *Cumplir las instrucciones que le sean impartidas por la Secretaría y la embajada de México en el país en que se encuentren y, en el caso de los consulados, las que emita el consulado general del que dependan;*

II.- *Ejercer, dentro de su circunscripción particular, las funciones consulares correspondientes, e*

III.- *Informar acerca de la situación que priva en su circunscripción.*

Artículo 71.- *Corresponde a los consulados generales supervisar el funcionamiento de las oficinas consulares que estén establecidas dentro de su circunscripción general, y a los consulados de carrera supervisar el funcionamiento de las agencias consulares y de los consulados honorarios que estén dentro de su circunscripción.*

Artículo 74.- *Corresponde a los consulados honorarios:*

Fracción I.- Proteger los derechos y los intereses de los mexicanos que se encuentren en sus respectivas circunscripciones.

Como se puede observar los consulados son clasificados por generales, de carrera y honorarios, la diferencia no impide el proporcionar asistencia al conacional en dificultades en el exterior.

A fin de observar el establecimiento de la red consular mexicana en Estados Unidos, ver ANEXO 1 de este capítulo.

Sistema de Delegaciones de la S.R.E. en el interior de la República Mexicana

Debido al creciente número de migraciones de mexicanos de diferentes entidades de nuestro país, y como parte de la ampliación de capacidades de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el interior de la República, se inicia un proceso natural de desconcentración gradual que las ha convertido en piezas fundamentales para la atención de casos de protección, como un interlocutor más cercano entre el demandante y la autoridad central.⁷⁶

Al igual que los consulados, las delegaciones se encuentran reguladas bajo el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo:

Artículo 39.- *Corresponde a las Delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal, las siguientes funciones:*

Fracción VII. Coadyuvar en la atención de los casos de protección "a conacionales en el extranjero" que les encomiende la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares o en su caso, las oficinas consulares de México en el exterior, así como los que se presenten en la propia Delegación;

⁷⁶ Palabras de Aníbal Gómez Toledo, Director de Protección de la DGPAC, S.R.E., en consulta abierta, 2003.

Fracción VIII. En general, informar y orientar al público sobre cualquier asunto de la competencia de la propia Secretaría.

El trabajo como interlocutor que fungen las delegaciones se caracteriza por brindar atención directa a los familiares de mexicanos que requieren del apoyo de la S.R.E. y que por efectos de distancia, tiempo y recursos económicos resulta más viable la comunicación a través de esas oficinas.

Al día de hoy existen 34 oficinas situadas, estratégicamente, en diferentes regiones de la República Mexicana y que se encuentran bajo la total disponibilidad de brindar atención sobre protección consular que le sea solicitada.

4.2 Funciones de la Dirección de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la S.R.E., en relación con la protección al migrante

La Dirección de Políticas de Protección se creó en 1995, estableciendo como objetivos y funciones básicas el “planear, diseñar y proponer estrategias y líneas de acción en la materia, con el objetivo de evitar que casos de protección se conviertan en crisis”⁷⁷.

Estas funciones, se respaldan y justifican mediante la recopilación de información cuyas fuentes se conforman con los informes de protección que cada consulado tiene como obligación remitir a esta Dirección, asimismo dicha información también se obtiene de medios de comunicación quienes representan un papel fundamental al plasmar las realidades que nuestros conacionales atraviesan en su intento por cruzar la frontera a Estados Unidos.

⁷⁷ Palabras de Fernando Herrera, Director de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la S.R.E., en consulta abierta, 2003

Asimismo, la Dirección de Políticas de Protección tiene la función de recibir información estadística de los consulados, con la cual realiza un control de los casos de mayor incidencia concentrándolos en estadísticas semanales, a fin de poder observar los precedentes y estar en condiciones de realizar estrategias o determinar políticas que puedan aligerar la continua presencia de los casos más frecuentes, o bien delimitar las causas que lo originan.

De acuerdo a la perspectiva y experiencia de funcionarios de esta Dirección el término de Protección esta clasificado bajo tres ámbitos, mediante los cuales se puede enfocar las labores que cada área tiene designada.

Protección Inmediata.- este tipo de protección recae bajo la labor de la Dirección de Protección, toda vez que se trata de casos de protección que de acuerdo a su índole requieren de atención inmediata, es decir al presentarse la solicitud de apoyo para efectuarse un caso de traslado de cadáver el trámite inmediato a seguir es la repatriación del cuerpo a su lugar de origen. Por lo que, dicho caso no requerirá del desarrollo de un análisis, toda vez que esto sólo ocupará funciones de carácter administrativo.

Protección Preventiva.- este tipo de protección esta bajo el control de la Dirección de Políticas de Protección y que como su nombre lo indica trata de realizar diversos mecanismos de prevención y orientación con el fin de que, considerando el ejemplo anterior y basándose en una concentración estadística del origen de este tipo de casos, se analice a efecto de evitar, o bien disminuir el número de muertes, mediante la elaboración y propagación de material informativo que indique los riesgos y peligros que conllevan al cruzar la frontera.

Protección Perspectiva- bajo esta clasificación se concentra la labor de la Dirección de Políticas de Protección, que como se mencionó anteriormente es donde se crean líneas de acción a futuro para dar solución a problemas concretos antes de que éstos sucedan bajo el análisis de situaciones, tanto del pasado como del presente.

Es por ello, que surge la necesidad de situar estos tres conceptos de modo que se puedan identificar las labores concretas de cada área.

Finalmente, la Dirección de Políticas de Protección tiene bajo su control una serie de programas que para efectos de este trabajo solo se mencionaran dos ellos, Programa de Protección Preventiva y Programa de Consulado Móvil.

4.2.1 Programa de Protección Preventiva

“Todas las representaciones consulares de México en el mundo, y principalmente las que se encuentran en Estados Unidos, llevan a cabo campañas de prevención destinadas a orientar a nuestros conacionales sobre sus derechos, así como proporcionarles información práctica y útil sobre la legislación local, a efecto de prevenir que se vean afectados en sus intereses”.⁷⁸

En el marco de los compromisos presidenciales entre México y EU plasmados en el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, en el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América y ante la reorientación de los flujos migratorios hacia regiones de alto riesgo, como el

⁷⁸ Roberto Rodríguez Hernández, Director General de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., Curso de Protección Consular impartido del 24 de febrero al 30 de abril de 2002, México, D.F.

desierto de Arizona y el Canal Todo Americano, situado en Caléxico, California; ambos gobiernos se han avocado a la tarea de⁷⁹:

- Desarrollar un conjunto integral de programas y acciones binacionales en áreas de preocupación inmediata para eliminar los riesgos y los peligros extremos que enfrentan los migrantes. En este sentido, los desiertos del oeste de Arizona, el Canal de Todo Americano y las riberas del Río Bravo, se han establecido como zonas prioritarias.
- Fortalecer las campañas de seguridad pública en México para alertar a los migrantes potenciales respecto a los peligros inminentes a que se exponen al cruzar por zonas de alto riesgo.
- Desarrollar e instrumentar medidas operativas específicas para la búsqueda y rescate de migrantes en zonas fronterizas de alto riesgo.
- Reforzar los programas de capacitación para la seguridad y para las operaciones de búsqueda y rescate de migrantes.
- Concluir los mapas de los lugares de cruce peligroso a lo largo de la frontera, con objeto de elaborar un diagnóstico preciso sobre las nuevas rutas migratorias e instrumentar las medidas preventivas que permitan reducir los peligros que enfrentan los migrantes.

Es importante especificar que la Protección Preventiva cobra vida, a partir de una serie de factores que por su incidencia se han determinado factores de alto riesgo⁸⁰:

⁷⁹ Documento "Protección Preventiva" elaborado por la Dirección de Políticas de Protección de la DGPAC, S.RE., México 2003.

⁸⁰ *L.ac. cit.*

- Incremento del flujo migratorio.
- Consolidación de las redes de traficantes de personas.
- Creación de infraestructura local al servicio de traficantes de personas.
- Escasa presencia de autoridades federales.
- Condiciones climáticas extremas.
- Incremento de actividades del crimen organizado.
- Incremento de cruces involuntarios.

Cada uno de estos factores han propiciado las siguientes cifras⁸¹:

- De 1997 al 2002, se ha incrementado en 370%, el número de mexicanos afectados (incluye mexicanos muertos y en estado de riesgo).
- En 2001, se registraron 391 muertes en la frontera con EUA. 81 fallecieron en Arizona.
- En 2002, se registraron 371 decesos en la frontera con EUA. 186 fallecieron en Arizona, de los cuales Tucson registró 133 casos, Douglas 25, Yuma 15 y Nogales 13.
- En 2003, al 31 de marzo de 2003, se han registrado 41 fallecimientos.

Asimismo, para ilustrar las zonas consideradas como alto riesgo ver el ANEXO II de este capítulo.

⁸¹ *Loc. cit.*

Cabe señalar que, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares instruye a las Oficinas Consulares fronterizas revisar el material (trípticos, espectaculares, señalizaciones, boletines, anuncios en T.V. y radio, etc.) que han elaborado para cada temporada de verano o invierno, así como contactar a las autoridades de Seguridad y Protección Civil de ambos países para enterar, cooperar y reforzar las medidas de prevención.

Asimismo, la S.R.E. publicó, para su distribución en todos los consulados, la “Guía para el Migrante sobre la nueva Ley de Migración de Estados Unidos”, documento que ofrece una orientación a los migrantes mexicanos que les permite adoptar la decisión que más conviene a sus intereses.

4.2.2 Programa de Consulado Móvil

Este programa tiene como objetivo acercar los servicios consulares a los conacionales que se encuentran en lugares alejados a las instalaciones del consulado en localidades dentro de su circunscripción, así como proporcionar éstos servicios a los conacionales que por motivos laborales no pueden acudir a las oficinas consulares.⁸²

Asimismo, tienen como finalidad detectar las comunidades mexicanas distantes a la sede consular con necesidades de servicios de protección y documentación consular.

De tal forma que, cada consulado cuenta con recursos económicos y equipo para efectuar un consulado móvil dentro de su circunscripción. Dicha mecánica es

⁸² Documento “Consulado Móvil” elaborado por la Dirección de Políticas de Protección de la DGPAC, S.R.E., México 2003

ejercida por una comisión del consulado, en cuestión, llevándose a cabo un total de tres a seis consulados móviles en el transcurso de un año.

En este sentido, la protección tiene un elemento más que coadyuva en la asistencia a casos de protección que por mera geografía resultan difíciles de ser atendidos.

Para conocer la ubicación geográfica de los Consulados Móviles realizados durante el año 2002, ver ANEXO III de este capítulo.

4.3 Labor de la Dirección de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la S.R.E.

“La función de la Dirección de Protección es consolidarse como un compilador, generador, impulsor y distribuidor de elementos, acciones y recursos para sistematizar el trabajo de protección. Es decir, su responsabilidad debe enfocarse a robustecer su función coordinadora tanto en la toma de decisiones para la organización, como en la ejecución de acciones de mejora para dotar de herramientas integrales que faciliten a los consulados la atención de los casos de protección.”⁸³

En este sentido, debemos entender que el trabajo que se desempeña en el área de Protección es aquel que está orientado a la ejecución de líneas de acción, coordinación e intercambio de información continua. Dicha coordinación se mantiene tanto con las oficinas consulares en el exterior, como con las delegaciones de la Secretaría en el interior de la república mexicana para el control y seguimiento de casos de protección.

Cabe mencionar que, un punto fundamental en las labores de Protección es la atención que se le brinda a cada caso, los cuales se catalogan de acuerdo a la clasificación de ámbitos y rubros de casos que la propia Dirección de Protección ha establecido, a fin de comprender la problemática y resolverla mediante opciones viables, conservando siempre la integridad física y moral de él o los interesados.

Específicamente se manejan cinco ámbitos:

- Derechos Humanos
- Penal
- Laboral
- Migratorio
- Administrativo

⁸³ Palabras de Anibal Gómez Toledo, Director de Protección de la DGPAC, S.R.E., en consulta abierta, 2003

Para la comprensión de este párrafo se podrá observar en el ANEXO IV, de este capítulo, los rubros desglosados antes mencionados.

Es importante señalar que cada ámbito se encuentra clasificado de acuerdo a la incidencia de casos presentados en cualquiera de las oficinas de protección y asistencia consular.

4.3.1 Estructura de la Dirección de Protección

Como parte del refuerzo a la protección consular, durante la segunda mitad del año 2001, fueron creadas cuatro subdirecciones cada una con departamentos específicos encaminados a brindar la mejor atención a conacionales con dificultades en el exterior.

I. Subdirección de Protección para Estados Unidos

- Departamento Operativo California
- Departamento Operativo Frontera Sur-Oeste
- Departamento Operativo Centro Norte
- Departamento Operativo Texas
- Departamento Operativo Costa Este

Esta distribución se estableció bajo el contexto geográfico y político de Estados Unidos, en el entendido de que resulta más manejable coordinar y establecer comunicación entre y con los consulados por región, ya que las políticas internas de Estados Unidos difieren por jurisdicción, asimismo se consideró la necesidad de que cada departamento atienda casos de protección a mexicanos en el exterior por bloques regionales.

II. Subdirección de Protección para Canadá y el Resto del Mundo

- Departamento Operativo para Canadá y el Resto del Mundo
- Programa de Trabajadores Agrícolas México - Canadá (este departamento se encarga exclusivamente de la planeación, control, seguimiento y logística de este Programa)

Debida a la alta presencia de casos de protección situada en Estados Unidos, esta Subdirección se encarga de aquellos casos cuyo origen implica áreas ubicadas en el resto del mundo, determinando a Canadá un departamento en especial, en el sentido de que es con ese país con quien se mantiene el Programa citado. Cabe señalar que, bajo la supervisión de esta Subdirección también se encuentra el:

- Departamento de Valores y Fideicomisos.- el cual esta enfocado a la recepción, control, manejo y entrega de valores que hayan sido recuperados después de una gestión de protección, o bien gestiones realizadas en el exterior (por los consulados) y que requieren de los servicios de este departamento como interlocutor para realizar la entrega de envíos económicos, pensiones e indemnizaciones.

III. Subdirección para Asuntos Especiales

- Departamento para casos de Pena de Muerte
- Departamento para casos de Derechos Humanos

Como su título lo indica esta Subdirección está dedicada al tratamiento de asuntos especiales, es decir, aquellos casos que involucran la violación de derechos humanos de nuestros conacionales en el exterior por autoridades originarias del país receptor, así como los casos en que los delitos cometidos por mexicanos en

territorio estadounidense consignados bajo la ley de ese país impliquen sentencias perpetuas o la pena de muerte.

IV. Subdirección de Planeación y Seguimiento

El objetivo es dar seguimiento especial a solicitudes y/o quejas cuyo origen proviene de instancias gubernamentales, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Órgano de Control Interno y oficinas propias de la Secretaría de Relaciones Exteriores que por su rango adquieren de atención especial.

4.3.2 Programas que intervienen en la labor de la Protección Consular

4.3.2.1 Programa de Repatriación de Conacionales⁶⁴

El programa de Repatriación de conacionales tiene sus bases en los acuerdos de Repatriación Segura y Ordenada, que fueran firmados por cada entidad fronteriza por ambos lados de la frontera. En ellos, se plasma los criterios bajo los cuales se establecen los procedimientos que tanto las autoridades mexicanas, a través del Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores, y las autoridades estadounidenses, mediante el Servicio de Inmigración y Naturalización acordaron, a fin de preservar la integridad física y la seguridad de los repatriados.

Para la S.R.E., este procedimiento involucra solo a personas cuyas características contemple los siguientes puntos:

- Personas bajo custodia de autoridades migratorias;
- Individuos que voluntariamente solicitan apoyo al consulado para su repatriación;
- Personas que por alguna razón fallecieron en el extranjero; y
- Personas vulnerables:
 - Menores de edad solos
 - Enfermos
 - Mujeres solas, embarazadas o con infantes
 - Indígenas
 - Ancianos

⁶⁴ Documento elaborado por la Dirección de Protección de la DGPAC, S.R.E. México 2002.

Este programa al tener bajo su responsabilidad la integridad misma de cada uno de los citados casos, requiere del esfuerzo y trabajo conjunto de otras instancias, toda vez que cada una de las repatriaciones merece un trato especial y atención personalizada. En este sentido, las partes que se ven involucradas para poder establecer un final a cada repatriación, según sea el caso son:

- Familiares - Departamento para la Integración Familiar
- Secretaría de Salud - Instituto Nacional Indigenista
- Otros

Como parte de las labores cotidianas de protección la repatriación de personas vulnerables, no vulnerables y personas que hayan perdido la vida, representa un factor medular de esta labor que requiere de toda la atención, disponibilidad, sentido común, sensibilidad y vocación de servicio, aspectos que deben caracterizar al funcionario que brinda la protección consular.

4.3.2.2 Asistencia Jurídica a Mexicanos a través del Programa para Sentenciados a Pena de Muerte⁸⁵

En los últimos años la Secretaría de Relaciones Exteriores ha desplegado una serie de esfuerzos para evitar la ejecución de mexicanos en el extranjero que han sido condenados a la pena de muerte, principalmente en Estados Unidos. Actualmente, México es el país que tiene el número más alto de nacionales sentenciados a dicha pena en la Unión Americana.⁸⁶

⁸⁵ Documento "Programa para Sentenciados a Pena de Muerte", preparado por la Coordinación de Asuntos Especiales de la Dirección de Protección, DGPAC, S.R.E., México septiembre 2002

⁸⁶ Los 53 conacionales actualmente sentenciados representan el 44% del total de extranjeros condenados a la pena capital en ese país, si bien representan el 1.4% de las 3718 personas sentenciadas a muerte.

El Programa inició sus trabajos en septiembre de 2000 con la contratación de los servicios del despacho de la abogada Sandra Babcock⁸⁷, como coadyuvante de los abogados defensores de los mexicanos involucrados en procesos de pena de muerte. El objetivo general de este Programa es evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean ejecutados o reciban la pena de muerte, mediante el apoyo técnico-legal y operativo a los representantes legales de los conacionales y consulados mexicanos.

Asimismo, coadyuva en la capacitación de funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que desempeñan labores de protección proporcionándoles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte.

Conformación del Programa

- Abogado Encargado del Programa.- Coordina las acciones de los abogados que participan en el Programa y mantiene comunicación con abogados defensores de los conacionales, fiscales, jueces y cónsules de México en Estados Unidos.
- Abogados de Apoyo.- Elaboran los documentos que se presentan como recursos legales ante distintas instancias judiciales y realizan acciones de apoyo al abogado encargado del Programa, como monitoreo en cárceles de Estados Unidos para detectar casos potenciales de pena de muerte y entrevistas con cónsules, fiscales y jueces.
- Investigadores.- Auxilian en la localización de elementos que puedan ser presentados como pruebas mitigantes en favor de nuestros conacionales, a fin

⁸⁷ Reconocida especialista en Derecho Internacional y en casos de Pena Capital, cuyo despacho durante la década de los noventa sentó precedentes en las cortes estadounidenses al presentar como argumento de defensa la violación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en casos de pena de muerte, por lo que su contratación para operar el Programa representa experiencia y gran confiabilidad.

de presentarlos ante las cortes en los procesos judiciales ordinarios o posteriores a la sentencia.

- **Especialistas.**- Presentan testimonios como elementos mitigantes en las cortes (neurólogos, psiquiatras, consultores en selección de jurados, académicos expertos en derecho internacional, entre otros).

Entre otras acciones el Programa tiene la responsabilidad de:

- Elaborar y presentar recursos judiciales y administrativos, tales como :
 - Amicus Curiae
 - Apelación Directa
 - Habeas Corpus
 - Write of Certiorari
 - Solicitud de Clemencia Ejecutiva
- Detectar irregularidades que se presentan antes, durante o después del juicio
- Apoyar a la defensa del conacional en la obtención de pruebas mitigantes
- Localizar especialistas para presentar testimonios
- Monitorar constantemente el sistema de cárceles en Estados Unidos
- Establecer comunicación directa y permanente con jueces y fiscales
- Mantener comunicación en cadena entre Consulados-Abogados-Programa

4.3.2.3 Asistencia Jurídica a Mexicanos a través del Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos

Este Programa inició en 1998, como Programa de Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM), en el que participaron solamente los Consulados Generales en San Diego y Nueva York. En una segunda etapa, fueron incluidos en 1999, los Consulados en Atlanta, Caléxico, Chicago, Los Ángeles y Tucson.

En el 2000, se institucionalizó el MORAM como Programa de Asistencia Jurídica Urgente a Mexicanos en Estados Unidos, mediante la firma de 94 contratos suscritos en su mayoría con despachos de abogados. De tal forma, que se contribuyó así a proporcionar asesoría y representación a nuestros conacionales en los ámbitos penal, civil, de derechos humanos, laboral y migratorio, habiendo logrado una mejor defensa de los conacionales en esas materias, como fue haber obtenido la libertad de varias personas, mejores indemnizaciones en casos de accidentes, respeto a sus derechos humanos y beneficios en materia migratoria para mejorar sus condiciones de vida en su estancia en Estados Unidos.⁸⁸

Los contratos fueron suscritos en su mayoría con despachos de abogados y otros con instituciones, como ONG's que cuentan con unidades jurídicas especializadas y Barras de Abogados.⁸⁹

⁸⁸ Documento "Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos", preparado por la Coordinación de Asuntos Especiales de la Dirección de Protección, DGPAC, S.R.E., México septiembre 2002.

⁸⁹ *Ibid.* "En el año 2002, el monto de los recursos asignados osciló entre \$2,000.00 y \$17,500.00 dólares EU por contrato: habiendo logrado una mejor defensa de los conacionales en esas materias, como fue haber obtenido la libertad de varias personas, mejores indemnizaciones en casos de accidentes, respeto a sus derechos humanos y beneficios en materia migratoria para mejorar sus condiciones de vida en su estancia en los Estados Unidos."

Los despachos contratados en el marco del Programa proporcionan los siguientes servicios:

- Opinión legal sobre casos particulares
- Comunicación directa con la contraparte o sus representantes legales, con el objeto de conocer su posición jurídica
- Presentación de denuncias o quejas ante autoridades
- Realización de actos personales de mero trámite, tales como notificaciones, citatorios, recepción y obtención general a la comunidad mexicana
- Asesoría permanente y profesional para el personal del consulado

El Programa de Asesorías Legales Externas a Mexicanos se instituye y continúa con base en los siguientes fundamentos:

1. Una de las labores principales encomendadas a la red consular en Estados Unidos es la de brindar protección a los mexicanos que radican o se encuentran en tránsito por ese país.
2. Uno de los elementos fundamentales de la labor de protección es la de proporcionar orientación, asesoría y, en algunos casos, facilitar la representación legal a nuestros conacionales en los ámbitos: migratorio, laboral, penal, civil, administrativo y derechos humanos.
3. El Programa de Asesorías Legales Externas se ha constituido en una herramienta de suma utilidad para que la red consular en Estados Unidos extienda sus servicios de asesoría especializada a nuestros conacionales.

4. En virtud de que los casos que debe atender la red consular son tan variados y difíciles de generalizar, no se consideró conveniente someter la contratación de servicios profesionales en estas seis materias a un prolongado proceso de licitación pública, ya que la información sobre estos casos no sólo es confidencial, sino también está protegida legalmente en Estados Unidos. Además de ello, es propiamente imposible asignar a un solo despacho la responsabilidad de casos y asesorías en diferentes ramas del derecho en más de 50 estados de la Unión Americana.
5. La autorización para la representación legal en Estados Unidos está regulada de tal forma que sólo se permite a los abogados litigar en aquellos Estados de la Unión Americana en los que están autorizados a ejercer la profesión y donde cuentan con la licencia respectiva.
6. La mayoría de los abogados contratados bajo este esquema mantienen con el Gobierno de México una tarifa por debajo de la cuota que cobran regularmente los abogados en Estados Unidos por asesoría y representación legal. Lo que se expresa en el siguiente cuadro:

Caléxico

Ámbito	Abogado	Costo de servicios por hora <i>fuera del programa</i>	Costo de servicios por hora <i>dentro del programa</i>
Civil	Federico Castelan Sayre y Asociados	\$130 dólares	\$30 dólares

El Paso

Ámbito	Abogado	Costo de servicios por hora <i>fuera del programa</i>	Costo de servicios por hora <i>dentro del programa</i>
Civil	Richard E. Mattersdorff	\$150 dólares	\$40 dólares
Migratorio	Marcela García Moreno	Al consulado le cobra 10% menos de lo que normalmente cobraría un abogado en Estados Unidos	Atiende todos los casos que se puedan atender durante la vigencia del contrato hasta agotar recursos.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4.3.3 Sistematización de la Protección Consular

Como parte del continuo refuerzo a la protección consular, a mediados del 2001 se emprende un sistema automatizado en red para el registro, seguimiento y control de casos de protección a mexicanos en el exterior.

Sus objetivos se enmarcan en:

- Mejorar los servicios al público y fortalecer la imagen de la S.R.E., a través de una atención de alta calidad en materia de protección consular.
- Lograr una uniformidad en la interpretación de criterios e instrumentación de acciones de protección.
- Agilizar y facilitar la labor de los servidores públicos (S.R.E.), dedicados a la protección consular.
- Interactuar con casos de protección que mantengan en común oficinas como la Secretaría de Relaciones Exteriores, Delegaciones de la S.R.E. al interior de la República Mexicana, Consulados y Embajadas en el exterior.

Cabe señalar que, este sistema trabaja con el esquema de clasificación de ámbitos y rubros para el registro de casos de protección, anteriormente citado.

De esta forma casos que por su importancia requieren de la comunicación escrita continua entre la oficina central y algún consulado hoy se lleva a cabo en tan sólo cuestión de minutos, haciendo uso de la informática.

4.4 Problemática de la Protección Consular

4.4.1 Retos que enfrenta la Protección Consular a Migrantes en el Exterior

“...lo que comenzó con una buena medida como el reclutamiento de trabajadores mexicanos, aprobado o tolerado por Estados Unidos para realizar trabajos agrícolas de temporada, se ha convertido en un flujo migratorio mucho más complejo que está sustentado por factores de demanda, oferta y redes...”⁹⁰, factores que representan un reto sumamente complejo, toda vez que en cuanto a la demanda de trabajo en México y la oferta del mismo en Estados Unidos se convierten en un círculo vicioso que impide dar una solución general, asimismo las redes sociales integradas por familiares y amigos conforman las múltiples concentraciones en desarrollo que de forma casi imposible resultaría impedir.

Manifestado como un reto que alcanzar es aquel que, a través de innumerables formas de acercamiento de México hacia Estados Unidos en materia migratoria es el Institucionalizar la relación binacional, donde la cooperación por ambas partes se convierta en una necesidad obligada y no en el establecimiento de relaciones periódicas con tintes totalmente protocolarios.

El estudio y análisis de las acciones de protección consular proporcionan una visualización de un sin fin de retos, que de acuerdo a los siguientes apartados es necesario superar, o bien dar prioridad a aquellos asuntos que representen inestabilidad en la conducción de una política exterior que ha caracterizado con cierta fragilidad al tema migratorio.

⁹⁰ Estudio Binacional, *op.cit.*, p. 31

4.4.2 Problemas estructurales: Limitación de recursos

Debido a las crecientes y continuas corrientes migratorias de mexicanos a Estados Unidos, las tareas de protección que implican acciones de tipo asistencial, de servicios, orientación y gestoría, trámites de indemnización, repatriación de menores, personas enfermas o indigentes, traslado de cadáveres, atención a conacionales detenidos o bien presos en ese territorio, gestoría y asesoría jurídica en asuntos de carácter migratorio, penal, civil o laboral y un sin número de asuntos de orden administrativo, como la atención de querellas en contra de autoridades mexicanas, reclamaciones comerciales, localización de personas, entre otras; y aún cuando, como medida estratégica, la red consular de México en Estados Unidos sea la más extensa, resultan insuficientes tanto los recursos humanos, como físicos ó materiales y por supuesto económicos para atender de manera concisa todos y cada uno de los casos de protección que cotidianamente se presentan no solo en las representaciones en el exterior, sino también en las oficinas centrales de la S.R.E. e interior de la República Mexicana.

En este sentido y ante la demanda de servicios de protección el gobierno mexicano a través de la S.R.E., a grandes esfuerzos, ha incrementado los recursos asignados, a fin de poder respaldar dicha actividad, que mientras no se establezcan medidas que regulen los movimientos migratorios tanto para quienes los emiten, como para quienes los perciben la actividad consular siempre se verá obstaculizada.

Asimismo, la escasez de recursos implica el impedimento para la producción de material en cuanto a protección preventiva se refiere, es decir, material informativo que prevenga e indique los riesgos al cruzar la frontera. No obstante, es necesario difundir información mediante la cual se establezca que el gobierno mexicano se encuentra en un país extranjero para brindar y apoyar a sus nacionales.

4.4.3 Limitaciones en el Diálogo Bilateral, obstruido por los nuevos acontecimientos Internacionales

A través de su política exterior en materia migratoria, México ha expresado que el fenómeno migratorio es un asunto vulnerable el cual requiere de un especial tratamiento que mediante los esfuerzos por establecer foros y mecanismos para la discusión y concientización de este, la política mexicana ha demostrado gran dinamismo en el tema.

Cabe destacar que a mediados del año 2001, los actuales gobiernos de México y Estados Unidos llegaron a establecer un diálogo bilateral que a esfuerzos contados no había podido ser determinado en años anteriores y que cuyos alcances fueron principalmente, el inicio de un proceso de negociación sobre el fenómeno migratorio.

En este sentido, "...se presentó por primera vez en la historia un esquema donde negociar con otra nación asuntos migratorios," tenga como objetivo la definición de "cuatro áreas de acción, así como la necesidad ineludible de que todos y cada uno de estos campos de acción avancen en forma simultánea, y ninguno de ellos se aísle ni se privilegie en detrimento de otros. Estas áreas son"⁹¹:

- Ampliación de visas permanentes para mexicanos
- Regularización de la situación migratoria para mexicanos
- Acceso autorizado a trabajadores mexicanos temporales a regiones y sectores
- Combate a la criminalidad e inseguridad en la zona fronteriza.

⁹¹ Berruga, Enrique, *op.cit.*, p. 18

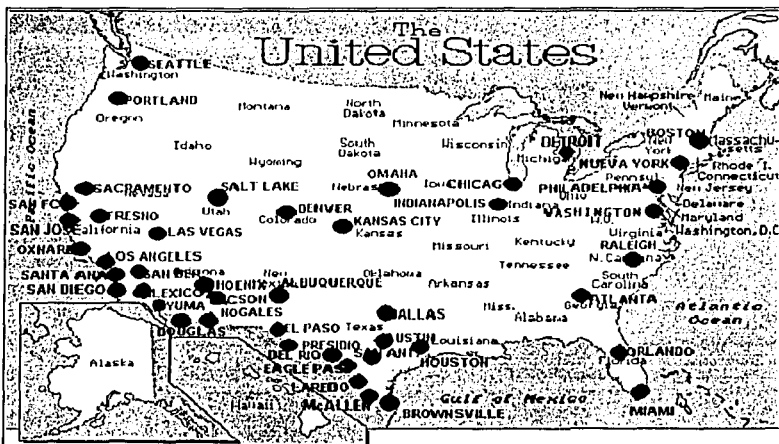
Sin embargo y pese a la emprendedora disposición de México por obtener lo señalado, después de la segunda mitad del mismo año Estados Unidos se convierte en el escenario de la nueva orden internacional del presente siglo al ser objeto de acciones de carácter terroristas, hecho que propició el derrumbe de las negociaciones, que bajo la continuidad que comenzaba a presentar hacia un acuerdo migratorio fueron suspendidos, y especialmente de la aplicación de extremas medidas de seguridad implementadas hasta el día de hoy para el ingreso de extranjeros a la Unión Americana (borde fronterizo, cruces fronterizos, puertos marítimos y aeropuertos).

Acciones que al igual que las disposiciones anti-inmigratorias del siglo pasado, ponen en riesgo nuevamente a la integridad física del mexicano en su intento por cruzar la frontera.

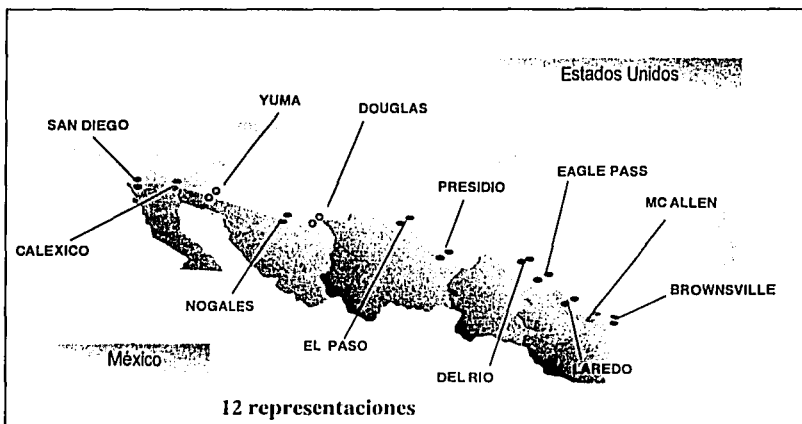
No obstante, y en lo que corresponde al ejercicio de la política exterior mexicana se ha tratado de evitar el estancamiento en materia migratoria a través de la persistencia por ejercer los foros y mecanismos en el ámbito bilateral ya establecidos, así como el reforzamiento a las actividades de protección que naturalmente ante este nuevo entorno refleja un considerable aumento.

Finalmente, las acciones de protección al migrante representan el ejercicio del gobierno mexicano mediante la labor que a través de instancias como la Secretaría de Relaciones Exteriores ejerce, mismas que se han transformado y adecuado a los múltiples cambios que acontecen día a día en el orbe internacional y que su atención requiere del esfuerzo continuo, el cual encaminará hacia posibles y concretas soluciones reflejando la promoción y actividad de nuestra política exterior.

ANEXO I



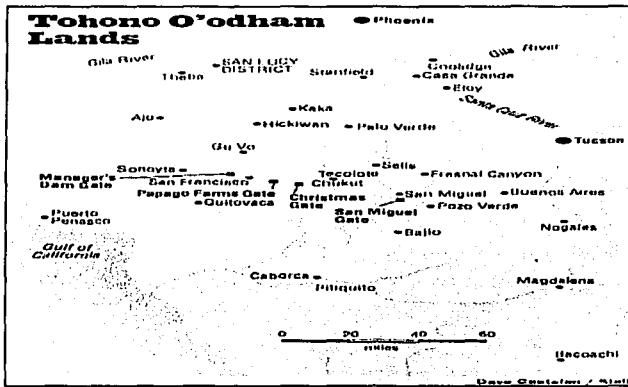
Red Consular de México en Estados Unidos



Red Consular Fronteriza de México en Estados Unidos

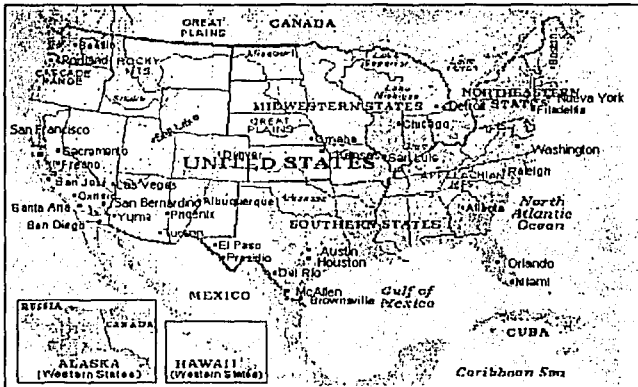
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO II



Mapa de zonas de alto riesgo ubicadas en los cruces fronterizos

ANEXO III



Consulados Móviles realizados durante el 2002 en la Unión Americana

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ANEXO IV

Clasificación de ámbitos y rubros para el registro de casos de protección a mexicanos:

710 Derechos Humanos

- 710.1 Abusos graves por autoridades migratorias
- 710.2 Abusos graves por autoridades penitenciarias
- 710.3 Abusos graves por autoridades policíacas
- 710.4 Muertos por autoridades migratorias
- 710.5 Muertos por autoridades penitenciarias
- 710.6 Muertos por autoridades policíacas
- 710.7 Otros casos no serios de violación de derechos humanos por autoridades

720 PENAL

- 720.1 Agresión / Agresión agravada
- 720.2 Alteración del orden público
- 720.3 Conducir en estado de intoxicación
- 720.4 Delitos contra la salud
- 720.5 Delitos o faltas contra leyes migratorias
- 720.6 Delitos sexuales
- 720.7 Faltas administrativas y/o delitos menores
- 720.8 Fraude
- 720.9 Homicidio calificado o agravado
- 720.10 Homicidio simple
- 720.11 Mexicanos víctimas de delitos cometidos por particulares extranjeros
- 720.12 Orientación general sobre asuntos penales
- 720.13 Peticiones y quejas administrativas de presos
- 720.14 Portación indebida de armas
- 720.15 Presos lesionados por incidentes o altercados (no por autoridades)
- 720.16 Presos por otros delitos
- 720.17 Reingreso indocumentado después de deportación
- 720.18 Robo
- 720.19 Secuestro
- 720.20 Sentenciados a cadena perpetua o años a vida
- 720.21 Sentenciados a pena de muerte
- 720.22 Tráfico de indocumentados
- 720.23 Traslado de presos a territorio nacional de conformidad con tratados bilaterales
- 720.24 Violación de libertad condicional
- 720.25 Violencia doméstica

730 MIGRATORIO

- 730.1 Orientación general sobre consultas migratorias y/o trámites de residencia
- 730.2 Otros casos del ámbito migratorio
- 730.3 Permisos de internación por razones humanitarias
- 730.4 Personas en procesos judiciales migratorios de deportación
- 730.5 Personas en procesos judiciales migratorios de residencia
- 730.6 Remoción expedita en puertos de entrada
- 730.7 Repatriación de enfermos
- 730.8 Repatriación de enfermos en procesos de deportación
- 730.9 Repatriación de ex-convictos
- 730.10 Repatriación de menores (por estancia o ingreso indocumentado)
- 730.11 Repatriación de menores infractores (no por faltas migratorias)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 730.12 Repatriación de otras personas vulnerables (mujeres embarazadas o con infantes, ancianos, indígenas, personas indigentes)
- 730.13 Repatriación de personas accidentadas o en riesgo en su intento por cruzar la frontera
- 720.14 Testigos de cargo
- 730.15 Víctimas de fraude migratorio

740 LABORAL

- 740.1 Discriminación laboral
- 740.2 Indemnizaciones por accidentes en centros de trabajo
- 740.3 Indemnizaciones por enfermedades adquiridas en centros de trabajo
- 740.4 Orientación general sobre consultas laborales
- 740.5 Otros casos del ámbito laboral
- 740.6 Recuperación de salarios no pagados
- 740.7 Violación de derechos laborales

750 CIVIL

- 750.1 Abuso en contra de menores (por particulares)
- 750.2 Compensación para víctimas de crímenes violentos
- 750.3 Indemnizaciones por fallecimiento
- 750.4 Indemnizaciones por lesiones
- 750.5 Negligencia médica
- 750.6 Otros casos del ámbito civil
- 750.7 Pensiones alimenticias
- 750.8 Personas agredidas y/o lesionadas por particulares
- 750.9 Personas asaltadas
- 750.10 Procesos de adopción de menores
- 750.11 Procesos de custodia de menores
- 750.12 Procesos de patria potestad de menores
- 750.13 Secuestro de menores (por terceros, no por padres)
- 750.14 Secuestros y/o explotación física de personas por particulares
- 750.15 Sucesiones
- 750.16 Sustracción ilícita de menores

760 ADMINISTRATIVO

- 760.1 Apoyo económico a indigentes y otros (del consulado a la persona, por otros motivos, no de pensión alimenticia)
- 760.2 Asesoría en materia de Seguridad Social
- 760.3 Asistencia a mexicanos en proceso de extradición
- 760.4 Ayuda económica (gestiones de buenos oficios para manutención de hijos)
- 760.5 Canalización de quejas en contra de autoridades mexicanas
- 760.6 Expedición de presunciones de nacionalidad en casos de protección (no para repatriación)
- 760.7 Localización de personas
- 760.8 Reclamaciones comerciales
- 760.9 Recuperación de pertenencias
- 760.10 Recuperación de valores (por ejemplo, reembolso de boletos de avión no utilizados, entre otros)
- 760.11 Traslado de enfermos a territorio nacional (no por motivos de su situación migratoria)
- 760.12 Traslado de restos
- 760.13 Traslado de restos de personas fallecidas en su intento por cruzar la frontera

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

La política exterior es un instrumento fundamental para promover los intereses del Estado, por lo que en materia migratoria las acciones encaminadas al auxilio y defensa del migrante mexicano: la Protección Consular, constituyen uno de los ejes centrales de responsabilidad y obligación cuyo fin descansa en conservar la integridad en todos los ámbitos del conacional en un país extranjero.

El presente trabajo tuvo como fin presentar un análisis estructuralmente enfocado a la labor de la protección consular, que se brinda al migrante mexicano en Estados Unidos, análisis que determina el desarrollo, causas y formación de la política migratoria orientada a esta protección. De tal manera que, en primer instancia, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

El fenómeno migratorio posee características que a través de las décadas han ido transformándose, adquiriendo un perfil más amplio involucrando sectores de la sociedad que en años anteriores eran difíciles de contemplar. Sin embargo, sus causas originales continúan prevaleciendo entre la multitud que conforma cada uno de los movimientos migratorios que se registran día con día. Situación que, bajo el número de migrantes registrado actualmente es claro determinar que dicho fenómeno predomina y que su constante incremento se observa de manera acelerada.

La vecindad geográfica entre México y Estados Unidos influyó en los inicios tanto del fenómeno migratorio, como de la protección consular plasmada concretamente en la época porfiriana; fuente histórica en la cual, la Protección Consular como el conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para salvaguarda a su nacionales en territorio extranjero, comienza a tener mayor presencia.

El término de Protección se conceptualiza en dos sentidos: el Consular y el Diplomático. El objetivo de cada uno descansa en proteger y auxiliar al conacional, sin embargo, la diferencia que los distingue es quienes los representa y bajo que circunstancias se gestionen; es decir, cada caso de protección posee complejidades que determina el rumbo de su propia solución. En este sentido, la Protección Consular trabaja con casos ordinarios que se presentan de forma local a través de funcionarios de igual forma, locales; mientras que, la Protección Diplomática se dedica a casos de índole internacional que involucre la intervención de autoridades centrales y que requieren de un trato delicado y especializado.

La protección consular, al incluir un conjunto de políticas, decisiones y acciones, que corresponde al Estado a través de servidores públicos, requiere de ser normada y regulada bajo preceptos y ordenamientos legales de carácter nacional, que otorgan derechos y obligaciones para quienes ejecutan la labor de protección.

Las acciones de protección al migrante obtienen mayor responsabilidad al establecimiento de medidas restrictivas para el ingreso de mexicanos indocumentados a territorio estadounidense, medidas que se caracterizan por su arbitrariedad y tendencias xenofóbicas y racistas.

Estados Unidos concibe al fenómeno migratorio como una situación policíaca y como un problema para su seguridad nacional, por lo que sus disposiciones de carácter legal permitieron limitar, en cierta medida, el flujo de migrantes de forma severa y unilateral.

En relación al ejercicio del gobierno mexicano en materia migratoria, los objetivos de los gobiernos de dos sexenios con directrices que difieren de origen, permanece el establecimiento de líneas concretas que permiten brindar y estar en auxilio de nuestros conacionales, cuya diferencia surge en el ejercicio de dichos objetivos, así como, en los alcances que se hayan obtenido.

Las estrategias de carácter bilateral y multilateral que utiliza la política migratoria, ha permitido instituir al fenómeno migratorio como una problemática que requiere del tratamiento de la comunidad internacional, es decir, la complejidad del fenómeno migratorio permite que la orientación de la política exterior de México no sólo se dirija hacia su contraparte, Estados Unidos, sino busca obtener el consenso con otros países, a fin de dimensionar el fenómeno migratorio México - Estados Unidos en un contexto regional que contemple una visión integral de la migración en la región considerando sus antecedentes, causas, manifestaciones y efectos.

Los factores que intervienen en todos y cada uno de los foros de discusión creados para el tratamiento del tema migratorio entre México y Estados Unidos, principalmente, son la búsqueda de soluciones viables para el tema y el establecimiento de medidas conjuntas de protección al migrante.

De tal manera, que sólo se ha obtenido la aceptación de la gravedad del tema migratorio, como una situación que debe ser considerada de índole internacional y no regional, y cuyas medidas no han sido alcanzadas, provocando la conceptualización del ejercicio de la política exterior bajo el uso de una política de carácter preventivo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y sus oficinas en el interior de la República Mexicana, representa el interlocutor central entre las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior con los mexicanos que atraviesan dificultades en territorio extranjero; siendo una de las principales estrategias que ejecuta las acciones de protección al migrante.

Al ampliarse los movimientos migratorios, la labor de protección se incrementa, por lo que el establecimiento tanto de la Red Consular de México en Estados Unidos, como del Sistema de Delegaciones en el interior de la República

Mexicana, representan una estrategia cuya dirección está orientada hacia los lugares más próximos a los nuevos asentamientos de comunidades de mexicanos en territorio estadounidense.

La estructura de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, permite establecer una diferencia entre lo teórico y práctico; teniendo como apoyo la Dirección de Políticas de Protección y la Dirección de Protección.

En el caso de la primera, Dirección de Políticas de Protección, le compete la planeación, diseño y elaboración de estrategias y líneas de acción en materia migratoria que permite proporcionar herramientas para ejecutar la protección consular.

Mientras que, la Dirección de Protección lleva a cabo la protección consular brindando de forma directa la atención, auxilio, orientación y asesoramiento a conacionales que lo soliciten y/o requieran, bajo una estructura funcional que permite la canalización correcta de casos de protección; asimismo, cuenta con el respaldo de programas, sistematización de casos de protección, que facilitan y coadyuvan en el ejercicio cotidiano de la protección al migrante.

La problemática de protección consular de México en Estados Unidos es tan amplia que rebasa los recursos humanos y físicos de la red consular con que se cuenta.

Aún cuando existe un fortalecimiento progresivo de dichos recursos (humanos y físicos), las causas que promueven la protección consular en el ámbito migratorio se encuentran estrechamente vinculadas con el fenómeno migratorio mismo, lo que genera que la problemática aumente y se diversifique.

Finalmente, las acciones que el gobierno mexicano establece en respuesta a las disposiciones en materia migratoria, por parte del gobierno de Estados Unidos,

presentaron una connotación pasiva de tal forma que su ejercicio no manifestó mayor inquietud ante la legislación de Estados Unidos contra el migrante mexicano.

Ante esta situación, renace la preocupación que se hace latente día con día, por determinar una buena estrategia que limite el impacto de cada una de las agresiones políticas dirigidas a la migración, en particular la de origen mexicano; del mismo modo, se busca lograr la institucionalización del fenómeno migratorio con la cual podrá ampliarse la visión que se tiene de éste, a través del continuo esfuerzo por llegar a establecer negociaciones que generen acuerdos migratorios.

No obstante la conducción de la política migratoria, hoy en día se enfrenta al nuevo orden internacional el cual cambia segundo a segundo, dejando entredicho la orientación de nuestra política exterior que, necesariamente, requiere del establecimiento de líneas concretas de acción que resguarden y permitan llevar a cabo la protección del mexicano que se interna en un país extranjero, a fin de procurar que su estancia, sea temporal o permanente, se presente bajo las mejores condiciones de vida.

Sin embargo y de acuerdo al estudio presentado, no solo resulta necesario obtener un acuerdo en materia migratoria con Estados Unidos que permita el flujo regulado de trabajadores y la defensa de los derechos humanos y laborales de los mexicanos radicados en ese país, sino mantener como prioridad en la agenda nacional la protección del migrante mexicano en un país extranjero, mediante la inyección de recursos tanto económicos como materiales y humanos, de los cuales depende la ejecución de las labores de protección consular.

En este sentido y a raíz del proceso presentado, la evaluación de la política migratoria de México manifiesta una serie de contrastes en las que su propio

ejercicio ha permitido distinguir el desarrollo que, si bien se ha presentado de forma lenta y pausada, ha demostrado el cambio a una política de carácter activo presentando mayor interés por la seguridad y protección del mexicano en el exterior, propiciando mayores y mejores condiciones de estancia de éstos en territorio estadounidense.

BIBLIOGRAFÍA

GÓMEZ ARNAU, Remedios, México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos, UNAM, 1990.

TUIRÁN, Rodolfo, (coord.) Resultados del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, CONAPO, 2000.

MORALES, Patricia, Indocumentados mexicanos: causas y razones de la migración laboral, Grijalbo, México 1989.

BUSTAMANTE Jorge A.

- U.S.-Mexico Relations: labor market interdependence, Stafdord, Cal. University Press, 199.
- Migración internacional y derechos humanos, México, D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- Cruzar la Línea: la Migración de México a los Estados Unidos, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1989

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental en La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos – Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997.

RAMOS, José María, Desarrollo regional y relación trasfronteriza. El caso de México-California, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

CORNELIUS, Wayne A., (coord.) Flujos Migratorios Mexicanos hacia Estados Unidos; Comisión sobre el Futuro de la Relaciones México – Estados Unidos; México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1989.

DOCUMENTOS

COMISIÓN BINACIONAL México Estados Unidos sobre Migración:

- Informe del estudio Binacional de Migración, S.R.E., edición español/inglés, 1997
- Informe de conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, México, D.F. 4 de junio de 1999.

SANTIBÁÑEZ ROMELLÓN, Jorge, Seguridad, Fronteras y Migración, El Colegio de la Frontera del Norte, Tucson, Arizona, 6 de marzo de 2003.

IMRED, coordinador y compilador del Servicio Exterior Mexicano, México, 1987.

BOLETÍN DE PRENSA no. 098, S.R.E, Tlatelolco, D.F. 30 de marzo de 1997

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal México, 1994

INFORME DE LA S.R.E., septiembre 1976 y agosto 1977

DOCUMENTOS elaborados por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Protección Consular Mexicana, Dirección de Protección, México 2002
- Repatriación de conacionales, Dirección de Protección, México 2002
- Conferencia Regional sobre Migración, Dirección de Políticas de Protección, México 2002
- Mecanismos de Enlace Fronterizo, Dirección de Políticas de Protección, México 2002
- Vigilantismo, Dirección de Políticas de Protección, México 2002
- Programa para Sentenciados a Pena de Muerte, Coordinación de Asuntos Especiales, México 2002

BIBLIOGRAFÍA

- Programa de Asesorías Legales Externas para mexicanos en Estados Unidos, Coordinación de Asuntos Especiales, México 2002

ARTÍCULOS

CASTRO DE VALLE, Jorge, La migración mexicana a Estados Unidos Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, otoño 1994

PELLICER DE BRODY, Olga, El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador, México, El Colegio de México, 1978

ALBA, Francisco, Diálogo y cooperación México - Estados Unidos, en materia migratoria, EN Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.) "México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación", IMRED/TAM, S.R.E., México, 1998

BERRUGA FILLOY, Enrique, Una nueva concepción binacional frente al fenómeno migratorio, Revista El mercado de valores, núm. 7, México, julio 2001.

AQUINO PALMERO, Elizabeth, Las nuevas reformas a la Ley de Migración de Estados Unidos en las políticas de Protección Consular del gobierno de México, Revista ABZ, México 16 de enero de 1998.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento
- Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

PÁGINAS WEB

Comisión Nacional de Población,	http://www.conapo.gob.mx
Secretaría de Relaciones Exteriores,	http://www.sre.gob.mx
Presidencia de la República,	http://www.pnd.presidencia.gob.mx
Senado de la República,	http://www.senado.gob.mx
Legislación Internacional, Revista Jurídica	http://www.ciu.reduaz.mx
Legislación Internacional, EUA	http://www.grupoocsa.com
Daniel Hernández, Cónsul General de México en Laredo	http://www.migracióninternacional.com

OTROS

Palabras del Emb. Roberto Rodríguez Hernández, Director General de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., en el Curso de Protección Consular impartido del 24 de febrero al 30 de abril de 2002, México, D.F.

Palabras del Lic. Aníbal Gómez Toledo, Director de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., en consulta solicitada por la autora sobre Protección Consular.

Palabras del Lic. Fernando Herrera, Director de Políticas de Protección de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, S.R.E., en consulta solicitada por la autora sobre la labor de la Dirección de área a cargo del citado funcionario.