



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA PROTECCIÓN CONSULAR DE MÉXICO EN
ESTADOS UNIDOS. EL CASO DE ARIZONA. 2000 – 2005**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

SACNICTE SUSANA GARCÍA BALTAZAR

ASESOR: DR. JUAN MANUEL PORTILLA GÓMEZ

JUNIO DE 2007



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios: Por permitirme llegar a este momento tan importante y compartirlo con mis seres queridos.

A mis padres: No hay palabras suficientes que expresen el profundo amor y agradecimiento que siento por ustedes. Gracias por su apoyo, comprensión, amor, confianza, por darme las bases necesarias para ser de mí la persona que ahora soy y por enseñarme el valor que tiene la familia. El mayor logro de todo esto es poderlo compartir con las personas que más amo. No saben cuánto le agradezco a Dios tenerlos y al mismo tiempo le ruego que los bendiga. Los amo con todo mi corazón.

A mi mamá: Mil gracias por ser mi mejor amiga, confidente y cómplice. Porque con tu ternura y amor has sabido guiarme y darme motivos para luchar por lo que quiero. Eres mi ángel, mi inspiración y el motor de mi vida, pues en los momentos en los que me siento triste me basta un abrazo tuyo para sentir una paz interior que sólo una madre puede dar. Te amo mamita hermosa.

A mi papá: Por tus consejos, tu apoyo, tu confianza y, sobretodo por no dejarme abandonar la carrera cuando lo consideré, acompañándome a la universidad para que no me fuera sola, esos pequeños grandes detalles sólo los puede tener un buen padre como tú. Gracias también por tus palabras que, aunque a veces no estoy muy de acuerdo y te las discuto, créeme que las tengo muy presentes porque sé que todo lo que me dices es por mi bien. Me tardé un poco pero como te lo prometí, esta tesis y mi título te los dedico con todo mi corazón porque sé que te gustará. Pero mi mejor regalo es que te sientas orgulloso de mí. Te amo.

A Jorge César: Porque has sabido cumplir bien el papel de hermano mayor, ayudándome y sobretodo, cuidándome y preocupándote por mis cosas. Eres mi ejemplo a seguir. Yo ya logré titularme ahora te toca a ti hermanito. Te amo.

A mi agüi Elsa: Porque siempre has estado conmigo en las buenas y en las malas, porque siempre tienes las palabras adecuadas para mí y por apoyarme con la mejor disposición y sin pedir nada a cambio. Eres una mujer admirable en toda la extensión de la palabra, que posee una fortaleza que me impresiona y que me alienta a salir adelante. Te amo.

A Mary y Jat: Por las atenciones que siempre tienen para conmigo, sus demostraciones de cariño y porque sé que puedo contar con ustedes. Las amo.

Al Dr. Juan Manuel Portilla Gómez: Gracias por su apoyo y el tiempo que se tomó para asesorarme y ayudarme a cumplir esta meta tan importante para mí.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Panorama general de la migración México – Estados Unidos.....	5
1.1.Contexto histórico del flujo migratorio.....	8
1.2.Causas que impulsan el flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos.....	11
1.3.Características de los migrantes mexicanos.....	12
1.4.Cifras del flujo migratorio.....	13
1.4.1. Principales Entidades Federativas de la República Mexicana expulsoras de migrantes.....	13
1.4.2. Estados con mayor número de mexicanos en Estados Unidos.....	15
1.5.Instrumentos en el ámbito bilateral.....	16
1.5.1. Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México – Estados Unidos.....	16
1.5.2. Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF).....	20
1.5.3. Mecanismos de Consulta al Interior (MCI).....	21
1.6.Relación de los presidentes de Estados Unidos George W. Bush y de México Vicente Fox Quesada.....	24
Capítulo 2. La Protección Consular de México en Estados Unidos.....	28
2.1. Protección Consular y Diplomática.....	28
2.1.2. Antecedentes de la Institución Consular.....	28
2.2. La Protección Consular Mexicana en Estados Unidos.....	31
2.2.1. Evolución histórica.....	31
2.2.2. Marco Jurídico de la Protección Consular.....	35
2.2.3. Red Consular de México en Estados Unidos y Sistema de Delegaciones.....	40
2.2.3.1. Apertura y Cierre de Consulados.....	42
2.3. La labor en materia de protección consular del gobierno mexicano a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	42
2.3.1 Antecedentes de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.....	42
2.3.2 Funciones.....	44
2.3.3 Estructura.....	46
2.3.3.1 Dirección de Protección.....	47
2.3.4. Principales programas en materia de protección a mexicanos en Estados Unidos.....	49
2.3.4.1 Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte.....	49
2.3.4.2. Traslado de Restos.....	50
2.3.4.3. Abogados Consultores.....	51
2.3.4.4. Programa de Asesorías Legales Externas (PALE).....	53
2.3.4.5. Programa de Consulado Móvil.....	54
2.3.4.6. Repatriación de personas.....	54
2.3.4.7. Protección Preventiva.....	55
2.3.4.8. Matrícula Consular.....	55

2.3.4.9. Sistema de Protección Consular (SPC).....	56
Capítulo 3. Frontera Sonora - Arizona: Punto de tránsito de la migración mexicana.....	58
3.1. Generalidades de la zona.....	58
3.1.1. Comunidad mexicana en Arizona.....	59
3.1.2. Riesgos de los migrantes en su camino por la frontera.....	61
3.2. La Patrulla Fronteriza.....	62
3.2.1 Abusos de la Patrulla Fronteriza en contra de migrantes mexicanos.....	63
3.2.2 Operativos de la Patrulla Fronteriza en la línea fronteriza.....	64
3.3. Detenciones de migrantes por particulares (vigilantismo).....	67
3.3.1. Principales grupos antiinmigrantes.....	67
3.3.1.1. Ranch Rescue.....	67
3.3.1.2. American Border Patrol (Patrulla de la Frontera Norteamericana).....	69
3.3.1.3. Hermanos Roger y Donald Barnett.....	69
3.3.1.4. Proyecto Minuteman.....	70
3.3.2. Incidentes vigilantistas registrados (Cifras).....	73
3.3.3. Casos relevantes y acciones consulares (2004).....	74
3.4. Ley de Protección al Ciudadano y al Contribuyente de Arizona (Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act). La ley 200.....	75
3.5. Red Consular Mexicana en Arizona.....	79
3.6. Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior. 2004.....	80
3.6.1. Principios.....	80
3.6.2. Desarrollo.....	81
3.6.3. Costos.....	83
3.6.4. Resultados.....	84
Conclusiones.....	87
Anexos.....	93
Fuentes de consulta.....	101

INTRODUCCIÓN

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha dado por diversas causas, pero la principal es que hombres y mujeres han arriesgado sus vidas, cortando de tajo sus orígenes para tener una mejor calidad de vida pues la falta de trabajo en nuestro país ha orillado a que cada día miles de connacionales decidan emigrar a ese país en busca de mejorar su situación económica y es por eso que buscan “el sueño americano”. No obstante, este cambio radical, les ha traído una serie de problemas principalmente en la violación a sus derechos humanos, debido a la xenofobia que se vive en ese país. Además debido a que la mayoría de los mexicanos que residen en Estados Unidos son indocumentados, tienen que vivir cada día con el temor de ser descubiertos por la “migra” quien los deportará a sus lugares de origen.

En Estados Unidos, el más grande número de migrantes son latinos, de los cuales la mayoría son de origen mexicano. Sin lugar a dudas, la migración mexicana hacia Estados Unidos es, en esencia, un fenómeno laboral. Los mexicanos, en su mayoría trabajan como jardineros, meseros, afanadores, o realizando labores agrícolas o de construcción, lo cual indica que aportan mano de obra barata.

La migración mexicana hacia la Unión Americana constituye un fenómeno complejo, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Factores diversos como la vecindad geográfica, la creciente integración económica, y las intensas relaciones e intercambios entre ambos países han hecho inevitable la generación de flujos migratorios, principalmente de México hacia Estados Unidos.

Asimismo, el movimiento migratorio sobretodo indocumentado de mexicanos hacia Estados Unidos, ha sido concebido a menudo como un fenómeno compuesto por personas de bajos recursos y de baja escolaridad que se involucran en actividades poco calificadas y, que regularmente provienen de zonas rurales. Sin embargo, actualmente podemos observar que ya no es así, pues desgraciadamente el desempleo es cada vez mayor en nuestro país, que cada día más personas de diferentes estatus sociales y culturales se han visto en la necesidad de buscar una mejor calidad de vida en Estados Unidos.

Los estados de nuestro país que más registran emigración hacia dicho país son: Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Distrito Federal, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Estado de México, Zacatecas y Veracruz. En contraste, los estados de la Unión Americana que más reciben migrantes mexicanos son: California, Texas, Illinois, Arizona, Colorado, Florida, Nuevo México, Washington, Nevada y Georgia

En los últimos años, México y Estados Unidos han realizado esfuerzos para establecer un acuerdo constructivo en materia migratoria, sin embargo, los resultados de este acercamiento aún resultan insuficientes, lo cual exige redoblar esfuerzos de cooperación bilateral entre ambos países.

No cabe duda que México enfrenta en el contexto de la relación con Estados Unidos, retos cada vez más complejos y más difíciles de un conjunto de problemas derivados de un fenómeno como la migración que parece inevitable en un tiempo relativamente amplio.

Este tema ha sido enfrentado a través de políticas unilaterales en virtud de que el gobierno estadounidense considera que el fenómeno representa una amenaza para su seguridad nacional, por lo que estima que debe ser discutido en el ámbito nacional, a través de

las políticas formuladas por el Congreso norteamericano. Ello en detrimento de acciones conjuntas que regulen el asunto en beneficio de ambos países.

Tanto México como Estados Unidos deben coordinar esfuerzos bilaterales a fin de controlar y regular el flujo migratorio que se da entre ellos, tales como fortalecer las campañas de seguridad pública para alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros para su integridad física de cruzar la frontera por zonas de alto riesgo y reforzar los planes operativos para la protección de los migrantes.

Si bien es cierto que a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha dificultado llegar a un acuerdo migratorio en el ámbito bilateral, en los últimos tiempos se han realizado diversas acciones a nivel presidencial para la construcción de acuerdos que favorezcan al fenómeno migratorio, para lo cual se han establecido varios instrumentos bilaterales que contribuyen a impulsar el diálogo y cooperación en torno a esta situación. Asimismo, para el gobierno del Presidente Vicente Fox, el problema del movimiento migratorio ocupa un lugar importante dentro de su administración, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se contempla la promoción y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, así como el garantizar que todos los mexicanos que se encuentren en el exterior reciban el apoyo necesario por parte de su gobierno con la más alta calidad.

Lo anterior ha motivado el interés de realizar el estudio de las labores en materia de protección que realiza el gobierno de México para proteger a sus connacionales en Estados Unidos, pues los migrantes en su afán de mejorar su situación económica deciden cruzar por diferentes puntos de la frontera entre México y Estados Unidos. El presente trabajo, se basará en la zona que conforma el desierto de Sonora - Arizona, donde los migrantes se enfrentan a un entorno en el que predominan diversas condiciones ambientales, geográficas, climáticas y sociales, así como los peligros que implica contratar los servicios de un “guía” que, sin importarles sus vidas los expone a temperaturas extremas, caminos accidentados, ataques de animales típicos de la zona y hasta a actos de vandalismo que son frecuentes en ese lugar, pues los llevan por rutas desconocidas, con el objeto de sacar la mayor ventaja posible de las circunstancias que se ven obligados a atravesar.

Los migrantes que logran cruzar la frontera y llegar a su destino en Estados Unidos, enfrentan también muchas dificultades, pues al encontrarse en un territorio extraño, presentan las limitaciones del idioma, las leyes, derechos y obligaciones, sin olvidar que cuentan con una irregularidad migratoria, limitaciones que conflictúan su estancia.

Como resultado del acelerado crecimiento de mexicanos en Estados Unidos, las labores de protección por parte del gobierno mexicano se han tenido que intensificar, así como precisar los tipos de apoyo que se deben brindar, con el objetivo de defender sus garantías e intereses, así como brindarles asesoría jurídica en los casos que se requiera.

Como una medida para alcanzar este propósito, México ha realizado, a través de sus Representaciones Consulares en Estados Unidos, un programa de campañas de protección preventiva tanto para los connacionales que piensan cruzar la frontera como para los que ya se encuentran en dicho país, utilizando diversos medios de comunicación y difusión como folletos, trípticos, spots de radio y televisión, alertando a los primeros sobre los peligros potenciales que enfrentarán en su intento de cruzar la frontera y para los segundos, informándolos sobre sus derechos y obligaciones; proporcionándoles asesoría para saber qué hacer en caso de ser detenidos, indicarles que tienen derecho a llamar a su Consulado, así como documentarlos sobre las leyes locales y, de ser el caso, brindarles asesoría jurídica si se encuentran recluidos en alguna prisión de Estados Unidos, también brinda apoyo económico para las personas cuyo

familiar haya fallecido en aquel país y no tengan la suficiencia económica para trasladar el cadáver o restos a su lugar de origen en México.

El presente trabajo tiene como hipótesis: La transnacionalidad del fenómeno migratorio demanda una respuesta conjunta entre México y Estados Unidos, sin que los distintos enfoques del problema impidan asumir posiciones conducentes a su solución. No obstante, las diferencias que existen en otros puntos de la presencia de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, la forma en que se maneje el caso de Arizona será determinante y el gobierno de México tendrá oportunidad de probar la eficacia de sus programas de protección consular en combinación con la colaboración de las autoridades locales. Y, como objetivo general estudiar la efectividad de las labores en materia de protección consular desarrollada por el gobierno mexicano a favor de sus nacionales en Estados Unidos, particularmente, en la frontera Sonora – Arizona.

Para el desarrollo de esta investigación, el trabajo se dividió en tres capítulos.

En el primer capítulo se proporciona el marco teórico donde se aborda la teoría transnacional, la cual descansa en el concepto de interdependencia y que nos dará las bases para comprender la relación de México y Estados Unidos en torno al fenómeno migratorio, partiendo de la idea de que el estado ya no es el único actor que interviene en las relaciones internacionales, asimismo, se expone un panorama general de la migración de mexicanos a Estados Unidos, donde se contemplan su contexto histórico, las causas que impulsan a nuestros connacionales a dejar su país, así como las características de éstos. De igual forma se mencionan las principales entidades federativas de México expulsoras de migrantes y los principales estados estadounidenses donde se encuentran.

Toda vez que la relación México – Estados Unidos en materia de migración es muy importante, en este capítulo también se abordan algunos instrumentos bilaterales sobre este tópico, los cuales tienen como objetivo la construcción de acuerdos que favorezcan al fenómeno migratorio, contribuyendo a impulsar el diálogo y cooperación entre ambos países.

Con el fin de comprender la labor en materia de protección consular del gobierno de México en el exterior, particularmente en Estados Unidos, en el segundo capítulo se verá el concepto de protección consular, así como sus antecedentes y la evolución histórica que ésta ha tenido en dicho país, también se menciona el marco jurídico en la que se encuentra fundamentada, tanto en el ámbito nacional como internacional. Asimismo, se estudia la estructura y funciones de la Dirección de Protección, la cual a partir de su creación en 1980, ha ido evolucionando y modificando hasta llegar a ser lo que es ahora, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, oficina que dedica sus esfuerzos a la protección de mexicanos en territorio extranjero, mejorando y perfeccionando las labores que realizan los Consulados mexicanos en el exterior. Finalmente se describen los principales programas en materia de protección al migrante que se llevan a cabo por las Representaciones Consulares.

Como se mencionó, los migrantes que toman la decisión de cruzar hacia Estados Unidos por la frontera Sonora – Arizona enfrentan muchas dificultades, por lo que en el tercer capítulo se estudian las generalidades geográficas y climáticas que tiene esta zona, así como los peligros a los que éstos se exponen en su travesía, las labores de la Patrulla Fronteriza en esa región y los abusos que agentes de esta corporación cometen en contra de nuestros connacionales. Asimismo, se mencionan los principales operativos realizados por ésta, los cuales no han tenido los resultados esperados, ya que la estricta vigilancia que se mantiene en los principales puntos de la línea fronteriza, lejos de disminuir el número de cruces, solamente ha ocasionado miles de pérdidas humanas, pues los migrantes buscan nuevas rutas por

lugares cada vez más peligrosos e inhóspitos. En este sentido, es importante el tema de la detención de migrantes por particulares (vigilantismo), especialmente, en la frontera con Arizona donde han surgido en los últimos tiempos como resultado de actos xenofóbicos racistas en contra de nuestros connacionales por parte de grupos antiinmigrantes, mencionando los principales, sus promotores y las actividades que éstos realizan en la zona, así como algunos incidentes en los que han sido afectados nacionales mexicanos y las labores llevadas a cabo por las Representaciones Consulares correspondientes sobre éstos.

En el tema de las acciones antiinmigrantes, se expone la “Ley de Protección al Ciudadano y al Contribuyente de Arizona” (Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act), también conocida como Ley 200, como ejemplo de una de las tantas medidas instrumentadas en Arizona para perjudicar a los indocumentados, la cual fue aprobada en noviembre de 2004. Dicha Ley tiene dos objetivos, uno se refiere al ejercicio electoral, ya que solicita que los nuevos electores comprueben la ciudadanía estadounidense cuando se registren para votar y al momento de ejercer el voto y, el segundo de índole social, donde se niega a los indocumentados que viven en ese estado el acceso a los programas de asistencia pública y exige a las agencias públicas verificar la identidad de los solicitantes de servicios públicos que ofrece el gobierno como condición para calificar para la obtención de éstos. En este sentido, la ley propone que, tanto empleadores como empleados reporten a los funcionarios federales a todo migrante indocumentado que solicite trabajo o algún servicio gubernamental, pues de no hacerlo, podrían enfrentar multas de 750 mil dólares y hasta 4 meses de prisión.

Asimismo, en este capítulo se mencionan las actividades que realizan los cinco Consulados de México en Arizona (Douglas, Nogales, Phoenix, Tucson y Yuma), los cuales por su ubicación cercana a la frontera llevan a cabo labores de asistencia a detenidos por autoridades migratorias estadounidenses, algunos casos de detención por particulares y repatriaciones de grupos vulnerables, todas estas ligadas a la violación de derechos humanos, sin dejar de lado las actividades relacionadas con los programas de protección al migrante habituales. También por su ubicación entre sus labores destacan las campañas permanentes de protección preventiva tendientes a disminuir el fallecimiento de connacionales en su intento de cruce indocumentado hacia los Estados Unidos.

En fortalecimiento a las labores de protección ante la situación cada vez más preocupante de los cruces indocumentados de mexicanos a territorio estadounidense y de los fallecimientos de nuestros connacionales, en particular, en la frontera Sonora – Arizona, el gobierno de México en coordinación con el de Estados Unidos, llevaron a cabo el Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior, del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004 y una segunda vez durante el verano de 2005, proyectando que este programa se realice cada año con las mejorías necesarias. Por ser el primer año en el que se llevó a cabo, se realizó un análisis de los objetivos, desarrollo, costos y resultados del Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior de 2004, con el objetivo de reforzarlo para sus próximas puestas en marchas.

CAPITULO 1. PANORAMA GENERAL DE LA MIGRACIÓN MÉXICO – ESTADOS UNIDOS

La migración puede definirse como el desplazamiento de personas a otro lugar diferente a su lugar de origen, ya sea de manera permanente o temporal, el cual corresponde a un fenómeno social, económico, laboral e incluso cultural.

El marco teórico que se utilizará en el presente trabajo será la teoría transnacional, la cual descansa en el concepto de interdependencia. Esta teoría surge en la década de los 70's debido a la necesidad de cambiar el clásico paradigma del estado como centro de las relaciones internacionales, el cual de acuerdo con algunos autores promoventes de esta teoría, tales como Arnold Wolfers, Karl Kaiser, Jeffrey Harrod, Robert O. Keohane y Joseph Nye, entre otros, ya no coincide con las nuevas realidades internacionales. Sin embargo, ésta no sugiere la desaparición del estado, simplemente señala que existen otras entidades no estatales que son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales.¹

Robert O. Keohane y Joseph Nye definen las relaciones transnacionales como “*contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos*”.²

La teoría transnacional conlleva a la creación de interdependencia que puede ser simétrica o asimétrica, siendo la última la más frecuente en el terreno internacional, ya que en la realidad es común la existencia de diferencias en cuanto a poder económico y político de los actores involucrados, situación que ha llevado a relaciones asimétricas de dominación.

En este sentido, Keohane y Nye definen la interdependencia como “*dependencia mutua*”, en donde los participantes se ven afectados de una manera cada vez más costosa por las acciones de otros y consideran que las relaciones interdependientes siempre tendrán un costo, ya que limitan la autonomía, no obstante, es difícil saber si los beneficios de esa relación serán mayores que los costos, por lo tanto, las relaciones de interdependencia ni siempre son equilibradas ni son necesariamente benignas, de esta manera, las asimetrías son las que más influyen en las relaciones de los actores, ya que los menos dependientes pueden aprovechar la interdependencia como fuente de poder en sus negociaciones sobre un asunto e incluso pueden afectar las de otros asuntos.³

A su vez, consideran que para comprender el papel que en ésta tiene el poder, es necesario introducir dos dimensiones: “*sensibilidad y vulnerabilidad*”. La primera la entienden como la medida y el costo en que un cambio en una situación específica de la política de un actor afecta a éste y la segunda la definen como el grado en que un actor puede soportar los costos impuestos por acontecimientos externos.⁴ En tal virtud, la interdependencia asimétrica es una fuente de poder entre los actores, dado que éste es concebido como el control del aprovechamiento de los recursos o el potencial para afectar los resultados.

Asimismo, estos autores sostienen que las relaciones transnacionales enriquecen y favorecen al actor con mayor poder y riqueza y que, en potencia sea menos vulnerable.

¹ Del Arena, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Primera Edición, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993, pp. 310-312.

² Ibidem, p. 312.

³ Keohane Robert O. “*El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas*”, en: Torres, Blanca (Coord.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para las relaciones México – Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, pp. 63-64.

⁴ Del Arenal, op. cit. p. 321.

Keohane plantea tres metáforas con las que explica la interdependencia, la primera se refiere a los canales y bandas de transmisión entre un país grande y uno pequeño. En ésta maneja que los conflictos de un país grande pueden crear sacudidas que se transmiten al pequeño a través de esos canales que los unen. Se puede ejemplificar en que el costo de la política de Estados Unidos que obedece a las presiones financieras extranjeras ha recaído principalmente sobre los países del tercer mundo. En ese sentido, se puede decir que mientras las naciones del tercer mundo dependan de los préstamos que les haga la banca de los países ricos, no están en posibilidad de obstaculizar los flujos de transmisión; simplemente tienen que ajustarse al cambio negativo. La asimetría es evidente ya que los países pobres sufren más y más inmediatamente que los ricos. De esta manera los países poderosos pueden obligar a otros que tienen menor poder a pagar el costo del ajuste ante los cambios negativos.⁵

Esta metáfora ilustra los efectos dispares que pueden producir las políticas nacionales de un país grande en uno más pequeño y las mayores restricciones que limitan a estos últimos.

La segunda metáfora, es denominada por este autor como *“los elefantes luchan y pisotean el pasto”*, en ésta se refiere a la formación de bloques, lo cual se traduce en que si esta formación de bloques comerciales llegaran a construir barreras más difíciles de superar, los países no incluidos tendrían que preocuparse del costo de ser excluidos, ya que no sólo sufrirían discriminación directa, sino que la competencia entre los bloques podría perjudicarlos.

Existen los elementos de “reciprocidad específica” y “reciprocidad difusa”, la primera es la exigencia de un estado a otro para que le haga concesiones especiales a cambio de los beneficios que recibe. Con la segunda, los estados más pequeños pueden obtener ventajas gratuitas si se encuadran en las normas generales de no discriminación y no están obligados a hacer las concesiones recíprocas que hayan negociado los países grandes o los bloques. Esto quiere decir que es más problemático para los países pequeños un entorno que demanda la “reciprocidad específica” que uno en el que predomine la “reciprocidad difusa”.⁶

En virtud de lo anterior, los países pequeños están cada vez más forzados a sopesar si la pérdida de autonomía formal, derivada de su ingreso a un bloque, se compensaría con las ventajas que puede darles la membresía para influir en las decisiones de éste.

Esta metáfora, ilustra la creciente presión que se ejerce en la política económica internacional contemporánea contra aquellos países que se encuentran fuera de los bloques principales que contienen por lo menos una o varias grandes potencias económicas.

Ésta al igual que la metáfora de los canales de transmisión, resalta el costo de ser el país más pequeño en relación con los países grandes que imponen costos al primero, aun no queriendo y que usan su poder exigiendo reciprocidad específica para lograr sus objetivos.

La tercera y última metáfora a la que hace alusión este autor, es la de foros de negociación, en donde de un lado se encuentran los países fuertes y del otro los países más débiles, sin embargo, el hecho de ser un país fuerte, no necesariamente indica que predomina por ser más poderoso.

Aquí, la estrategia es importante para el país más pequeño ya que el sector político de éste, puede con astucia localizar aliados en la sociedad o en el sector público. La mejor situación para un país pequeño es que pueda participar en un *“juego a dos niveles”* y al mismo tiempo, presentar un frente unido ante éste en su propio entorno nacional. Lo importante es

⁵ Keohane, op. cit. pp. 68-70.

⁶ Ibidem, p. 71.

que los países pequeños no traten de embestir directamente a la superpotencia, sino que busquen su punto débil y elaboren una estrategia en la que aprovechen a su favor esa debilidad.⁷

La interdependencia asimétrica de la que hablan Keohane y Nye puede aplicarse en el fenómeno migratorio existente entre México y Estados Unidos, ya que como su nombre lo indica ésta se encuentra basada en la interrelación que tiene un país con otro y, por lo tanto, en la interdependencia que se desarrolla entre éstos. De acuerdo con estos autores, “las relaciones de interdependencia enriquecen y favorecen al actor con mayor potencia política y económica, propiciando el engrandecimiento de aquellos sectores del mundo más modernizados y adaptados tecnológicamente, debido a que sólo esos elementos son capaces de obtener ventajas de ese conjunto de lazos”.⁸

De esta manera, puede decirse que México y Estados Unidos tienen una relación interdependiente, ya que este último utiliza su poder económico, político e incluso social para inducir a nuestro país a actuar de la forma más conveniente a sus intereses, pues mientras que para Estados Unidos el problema del ingreso indocumentado a su territorio es un asunto unilateral, que ha implicado el endurecimiento de su política migratoria, para México es un asunto de orden bilateral. Si bien es cierto, el tema del fenómeno migratorio se encuentra en la agenda bilateral de ambos gobiernos; sin embargo, al tratarse de dos países que se encuentran en condiciones desiguales, los obstáculos para la coordinación de trabajos para llegar a un acuerdo sobre este tema son muy marcados, ya que los resultados han sido poco favorables para nuestro país porque como ya se mencionó, Estados Unidos antepone sus intereses a los de México dejándolo en gran desventaja y generando una constante tensión entre ambos.

Siguiendo con las metáforas que plantea Robert Keohane, en la referente a los canales de bandas de transmisión, la migración de mexicanos a Estados Unidos es estimulada en reiteradas ocasiones por los empleadores de dicho país y, a veces por la misma política de Estados Unidos. Asimismo, la falta de oportunidades y el crecimiento demográfico de México aunado a la riqueza del vecino país han sido factores que impulsan el flujo migratorio y, en la medida que ha aumentado este fenómeno, Estados Unidos ha buscado construir barreras para detenerlo, las cuales han tenido consecuencias para México.

Esta problemática se entiende desde una interdependencia asimétrica, ya que aun cuando Estados Unidos tiene la capacidad de lograr sus objetivos mediante acciones unilaterales, éste sólo ha tenido resultados relativos ante el problema migratorio y los dos países se han visto limitados en su acción. En el momento en que se dan bandas o canales de transmisión que vinculan un país grande con uno pequeño, el concepto de interdependencia asimétrica proporciona una descripción valiosa de la realidad en donde los dos lados se ven angostos en su acción, aunque el más grande por tener más instrumentos de poder a su disposición, mas capacidad de proyectar ese poder y menos vulnerabilidad, puede obligar al país más débil a asumir su parte del costo.⁹

De acuerdo con la metáfora de “*los elefantes luchan y pisotean el pasto*”, podría decirse que en cierto sentido nuestro país ha tenido que aceptar la presión que Estados Unidos ejerce sobre él, como precio para obtener ciertas concesiones que éste le otorgue, lo cual se ha visto

⁷ Ibidem, pp. 73-74.

⁸ Palomares Lerma, Gustavo, *Teoría y concepto de las Relaciones Internacionales*, Primera Edición, Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración, Madrid, España, 1994. p. 112.

⁹ Keohane, op. cit. p. 70.

reflejado en una falta de equidad en cuanto un acuerdo migratorio, el cual no ha ofrecido resultados muy favorables para México.

En relación con la metáfora de foros de negociación, México aceptando su condición de país más débil con respecto a Estados Unidos necesita valerse de una estrategia, que como lo señala Keohane, debe estar basada en aliados de la sociedad o en el sector público, como lo serían las organizaciones pro migrantes y los mismos representantes que simpaticen con sus objetivos.

Sin perder de vista su propósito de lograr un acuerdo en materia migratoria que beneficie a sus nacionales, México no debe embestir directamente a la potencia que representa Estados Unidos, sino negociar de tal manera, que éste no se vea amenazado o presionado a ceder, sino aprovechar las negociaciones que pueda llegar a tener con sectores de la sociedad y representantes dentro del Congreso, que como ya se ha mencionado, simpaticen con sus ideas y compartan su deseo de lograr un acuerdo.

Lo anterior podrá observarse durante el desarrollo del presente trabajo.

1.1. Contexto histórico del flujo migratorio

La migración México – Estados Unidos ha pasado por diferentes etapas, sus comienzos son a partir de la firma del Tratado de Guadalupe en 1848. Pero, es hasta la construcción del ferrocarril cuando comienza la contratación masiva de trabajadores de origen mexicano para ocuparse en esta actividad, por lo que, ante la demanda de mano de obra, Estados Unidos no impuso ningún tipo de restricción a la migración mexicana.

Una de las causas que dieron origen a la migración mexicana hacia los Estados Unidos fue el caso de algunos grupos mexicanos residentes en la frontera quienes pasaron a formar parte de Estados Unidos, lo cual ocurrió durante la rebelión en Texas, después de una guerra entre México y Estados Unidos (Texas y Nuevo México), y por la adquisición de territorio (Arizona y Nuevo México). En el período transcurrido entre la Batalla de San Jacinto en 1836 y la compra Gadsden en 1853, Estados Unidos adquirió los actuales estados de Texas, Nuevo México, parte de Colorado, Arizona, Utah, Nevada y California.¹⁰

En 1882, los trabajadores mexicanos son ocupados también para realizar labores agrícolas, en ambas actividades los patronos norteamericanos eran directamente los que se encargaban de realizar las contrataciones sin la supervisión de ninguno de los dos gobiernos, lo que dio como resultado el abuso hacia los trabajadores mexicanos.¹¹

La población mexicana en los Estados Unidos de América se ha ido conformando a partir de la población que habitaba los territorios incorporados y de los migrantes provenientes de México, que en distintos períodos han venido estableciéndose como ciudadanos norteamericanos. Esto sentó las bases de la migración mexicana en mayor escala en el siglo XX. Asimismo, durante este siglo, la frontera influyó profundamente en la vida de los mexicanos, la cercanía y el fácil acceso a Estados Unidos hizo que una gran cantidad de migrantes presionara constante y amenazadoramente sobre los logros económicos de los mexicanos ya radicados en ese país.

¹⁰ Bustamante, Jorge. "Contextos de la migración mexicana", en: Díaz de Cossío, Roger (Comp.). *Los mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes? Memoria del Primer Foro de Reflexión Binacional*, Senado de la República, Fundación Solidaridad Mexicano Americana, México, 2004, p. 101.

¹¹ Gómez Arnau, Remedios. *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, UNAM, México, 1990, p 130.

Aunado a lo anterior, la caótica condición de las zonas fronterizas, impidió todo control gubernamental de los movimientos de población entre los dos países y el control formal de este tráfico humano se inició en 1886.

Durante los años 1907 y 1908, los ferrocarriles mexicanos unieron el interior de México con las ciudades fronterizas, facilitando de esta manera la migración. Casi todos los inmigrantes eran trabajadores agrícolas y peones endeudados, según la costumbre que todavía prevalecía en México y obligaba a la gente a permanecer en el país. Durante la Revolución Mexicana, después del año de 1910, al abolirse este sistema se inició un sustancial movimiento de personas hacia Estados Unidos y así, de 1910 a 1919 aumentó en los estados fronterizos la necesidad de mano de obra, para ese entonces, ya se había excluido a los chinos en 1882, a los japoneses en 1907 y, al comenzar la Primera Guerra Mundial disminuyó la entrada de migrantes europeos a Estados Unidos.

En 1917, Estados Unidos impuso una restricción para la migración mexicana al pedir que los migrantes supieran leer y escribir, además de que debían pagar una cuota alta para ingresar a su territorio. Sin embargo, esta restricción fue anulada dado que durante la Primera Guerra Mundial muchos trabajadores mexicanos regresaron a sus lugares de origen por temor a ser enlistados en el ejército norteamericano, lo cual originó que empresarios afectados por la falta de mano de obra presionaran al Congreso norteamericano para que eliminara estos requisitos, permitiendo nuevamente las contrataciones de mexicanos en su territorio bajo su supervisión. El incremento de la demanda de mano de obra por parte de Estados Unidos, propició el aumento acelerado de la migración indocumentada a ese país, por lo que en 1924, se creó la Patrulla Fronteriza, cuyo objetivo fue llevar a cabo detenciones de migrantes indocumentados las cuales ocurrieron en forma masiva.

La Primera Guerra Mundial aumentó la demanda y los precios de productos agrícolas y mineros provenientes de los estados fronterizos, por lo que en 1917 se promulgaron varios reglamentos para permitir la entrada temporal a trabajadores agrícolas, trabajadores de mantenimiento de vías o caminos y mineros. Sin embargo, en 1919 las dos terceras partes de estos obreros permanecieron en el país. Esta primera ola de migración efectuada de 1910 a 1920 fue solamente el principio; la siguiente década vio la llegada de migrantes mexicanos en grandes cantidades.

A los años florecientes de la economía estadounidense siguieron otros muy distintos, ya que sobrevinieron los años angustiosos de la depresión. Los primeros en sentir los rigores del desempleo y la miseria fueron sin duda las grandes masas de desempleados pertenecientes a las minorías raciales y nacionales doblemente explotadas por el sistema. Millones de negros, puertorriqueños y mexicanos se encontraron ante la problemática de sobrevivir en un país racista. Para los mexicanos, la solución no se hace esperar ya que el gobierno de Estados Unidos pensó que la mejor manera de ayudar a los desocupados mexicanos era deshaciéndose de ellos, a través de su deportación por lo que migrantes trabajadores temporales, residentes permanentes y ciudadanos norteamericanos de origen mexicano, fueron expulsados del país. A muchos se les aplicó un nuevo método para forzar la salida voluntaria, pues se les suspendían los pagos de ayuda gubernamental y obligados por el hambre y la necesidad regresaban a México.

Años más tarde, las emergencias debido a la escasez de mano de obra durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, hicieron que los mexicanos fueran nuevamente bienvenidos. Aumentó la migración ligeramente pero en forma continua y, de nuevo se empezó activamente a reclutar trabajadores.

En 1942 los gobiernos de México y Estados Unidos, de manera conjunta, decidieron iniciar una negociación para tratar el fenómeno migratorio con la firma del Programa Bracero, el cual se renovó en 1951, 1961 y 1963, estando vigente hasta 1964.

Dicho Programa comprendía los siguientes aspectos:¹²

- a) El pago del transporte de los centros de reclutamiento en México al sitio de trabajo y los viáticos corrían por cuenta del gobierno o empleadores estadounidenses.
- b) Las condiciones de la vivienda deberían cumplir con normas mínimas.
- c) El salario sería prevaleciente en la zona y en ningún caso menor a treinta centavos la hora.
- d) Los migrantes mexicanos no deberían desplazar a trabajadores estadounidenses.
- e) El contrato temporal podría ir de un mínimo de 42 a 90 días y podría extenderse hasta un año, garantizándose 75% del tiempo de la duración del trabajo.
- f) Se prohibía la contratación, en el lugar donde México consideraba que se les discriminaba por su origen y nacionalidad.

Este instrumento pretendía el envío de mano de obra mexicana para trabajar en actividades agrícolas y ferroviarias, garantizando un trato no discriminatorio hacia los mexicanos, salarios equitativos y condiciones dignas de trabajo. No obstante, esta condición no se cumplió ya que durante el tiempo que duró, se suscitaron muchas irregularidades y se siguió contratando a trabajadores indocumentados, lo cual fue una de las causas principales para que dicho programa llegara a su fin.

En 1952, surge una política migratoria llamada “Disposición de Texas”, la cual permitía a los agricultores de ese estado contratar trabajadores agrícolas indocumentados, sin embargo, lo contradictorio de esa política era que resultaba ilegal ser un extranjero indocumentado, pero no lo era contratarlo.

Años más tarde, en 1965, surgen en Estados Unidos reformas sobre la migración ya que se sentaron las bases para que ocurrieran cambios en el volumen y composición del flujo migratorio. Con el objeto de abolir el sistema discriminatorio de cuotas existente se hicieron las siguientes reformas:¹³

- Dispusieron una distribución más equilibrada de las visas entre los hemisferios oriental y occidental.
- Reordenaron las prioridades para las categorías con preferencia de visas, ya que pusieron mayor énfasis en la reunificación de la familia que en consideraciones de mercado.
- Aumentó de 158, 000 a 290, 000 el número de visas concedido anualmente para todo el mundo.

Entre 1979 y 1985, se llevaron a cabo numerosas revisiones sobre las políticas nacionales de migración, las recomendaciones quedaron plasmadas en 1986 en la IRCA (Immigrant Reform and Control Act), también conocida como la Ley Simpson Rodino, cuyo objetivo no era evitar la entrada de trabajadores mexicanos, sino ejercer un mayor control sobre los indocumentados de todas las nacionalidades que se encontraban en Estados Unidos,

¹² Gómez Toledo, Anibal. *Instrumentos Bilaterales México-Estados Unidos en materia de migración y protección consular*. (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.

¹³ *Informe de la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México – Estados Unidos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1988, p. 101.

así como reducir la entrada indocumentada a través de la legalización de los migrantes que ya se encontraban en el país.

Las medidas principales de la IRCA fueron:¹⁴

- a) Sanciones económicas a los patrones que contrataran con conocimiento de causa a trabajadores indocumentados.
- b) Una amnistía permanente para los trabajadores indocumentados que pudieran probar su residencia continua en Estados Unidos desde cualquier época anterior al 1 de enero de 1982.
- c) una amnistía parcial para trabajadores indocumentados en el sector agrícola que pudieran probar su residencia en el país durante 90 días en el curso de los 3 años anteriores a mayo de 1986 o durante el año comprendido entre mayo de 1985 y mayo de 1986, así como una cláusula de admisión para trabajadores agrícolas temporales de reemplazo para 1990 y 1992.

No obstante, los resultados de esta ley no consiguieron terminar con la migración indocumentada, ya que solo incrementó el costo para ésta en su ingreso a Estados Unidos, teniendo que pagar altas cuotas a “polleros”.

Asimismo, sobrevinieron tiempos difíciles en México, ya que en los años de 1976, 1982 (el peso se devaluó 80% frente al dólar), 1988 (un año antes, la caída de la bolsa de valores ocasionó una fuga de capitales en México y otra devaluación de la moneda) y 1994 (con una nueva devaluación del peso y un aumento de la tasa de desempleo), que impulsaron el flujo migratorio.

1.2. Causas que impulsan el flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos

Uno de los factores por los que Estados Unidos se ha convertido en un país muy atractivo para los migrantes mexicanos, además de la cercanía geográfica entre los países, es el notable crecimiento de la economía estadounidense, pues la falta de trabajo en nuestro país ha orillado a que cada día miles de mexicanos decidan emigrar a ese país en busca de mejorar su calidad de vida.

En Estados Unidos, se encuentra trabajando un número muy alto de mexicanos, principalmente en el área de servicios, es decir, jardineros, meseros, afanadores, albañiles o en actividades agrícolas, lo cual indica que aportan mano de obra barata a ese país.

Asimismo, la historia, la geografía y la economía son factores de suma importancia que se han mezclado en la relación bilateral México-Estados Unidos para dirigir al interminable y complejo flujo de migrantes mexicanos que llegan a ese país, principalmente, en busca de empleo o bien, para reunirse con sus familiares que ya se encuentran ahí.

Del lado mexicano, el cambio de residencia se explica por la falta de empleo o ingreso adecuado y por las conexiones que algunas comunidades tienen con Estados Unidos. Del lado estadounidense, la causa principal ha sido la insaciable demanda de mano de obra barata a fin de mantener el crecimiento de ciertos sectores económicos. Cabe destacar que, tomando en consideración estos elementos, el factor determinante es la diferencia entre los salarios que los trabajadores pueden percibir en los dos países.

¹⁴ Ibidem, p. 102.

Lo cierto es que la migración se deriva de la segmentación económica, la cual crea una clase de trabajos eventuales y de poca paga con oportunidades limitadas para progresar. Los empresarios estadounidenses recurren a los trabajadores foráneos, en este caso de mexicanos, debido a que a los ciudadanos estadounidenses o residentes legales, no les agrada hacerlos y esto da origen a flujos migratorios, mediante la contratación de mano de obra migrante.

En este sentido, se puede decir que la migración a Estados Unidos es el resultado de la interacción de fuerzas económicas en México y en Estados Unidos. En el primero, se tiene una mano de obra subempleada dispuesta a emigrar con escasos ingresos en su lugar de origen y con redes familiares que permiten el acceso fácil al país vecino del norte. En el segundo, se tiene una demanda de mano de obra que ha permanecido a lo largo de muchas décadas.¹⁵

1.3. Características de los migrantes mexicanos

Las características que definen el perfil de los migrantes mexicanos que deciden cambiar su lugar de residencia a Estados Unidos en busca de una mejor calidad de vida se pueden enlistar de la siguiente manera:

- Se trata de una población joven procedente de áreas urbanas en busca de trabajo (60% tiene entre 15 y 39 años de edad y el 87 %entre 15 y 64 años).
- Son mayoritariamente hombres (95 de cada 100), así como jóvenes y adultos en edades económicamente activas (el 70% del total corresponde a personas que tienen entre 12 y 34 años de edad).
- Su nivel de escolaridad promedio es de secundaria.
- Una proporción mayoritaria (2 de cada 3) tenía trabajo en el país y de ellos más de la mitad estaba involucrada en actividades industriales y de servicios antes de emprender su viaje a Estados Unidos.
- Alrededor del 52% de los migrantes provienen de las entidades tradicionales de emigración y su procedencia se extiende a algunas entidades del norte (23%), centro (15%) y sur-sureste (10%) del país. (Embajada de Estados Unidos en México).
- Los integrantes del flujo han dejado de ser predominantemente rurales y en los últimos años ganó importancia la participación de quienes provienen de las áreas urbanas del país y de algunos centros metropolitanos (alrededor del 55%).
- El peso relativo de los integrantes de la corriente laboral que piensa permanecer "lo que se pueda" o por más de seis meses en ese país es actualmente mayoritario (tres de cada cuatro).¹⁶
- El flujo está compuesto principalmente por personas que tienen antecedentes de migración hacia los Estados Unidos (dos de cada tres), aunque esta característica ha tendido a perder peso en los años recientes. (Conapo 2004).¹⁷
- En su mayoría presentan las limitaciones del idioma, las leyes, derechos y obligaciones, sin olvidar que cuentan con una irregularidad migratoria, lo cual conflictúa su estancia.¹⁸

Las características antes mencionadas, nos muestran que el flujo migratorio se ha diversificado a lo largo de los años, pues de ser una migración temporal, de hombres solteros, dedicados a labores agrícolas y concentrados en un número limitado de regiones, se convirtió

¹⁵ García y Griego, Manuel y Vereá Campos, Mónica. *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 174.

¹⁶ <http://www.usembassy-mexico.gov>, Consultada en abril de 2005.

¹⁷ <http://www.conapo.gob.mx>, Consultada en abril de 2005.

¹⁸ Cicero Domínguez, Salvador. "La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos en el siglo XXI. Viejos retos y nuevas estrategias", en: Instituto Matías Romero. *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, p. 19.

en un flujo disperso, en cuanto a lugares de destino y en donde participan cada vez más las mujeres, haciéndose así un grupo más heterogéneo, para quienes su propósito final es establecerse por largo tiempo en Estados Unidos.

1.4. Cifras del flujo migratorio

Como ya se ha mencionado, la frontera que comparten México y Estados Unidos es una de la más dinámicas del mundo, por tal motivo resulta necesario mostrar las cifras correspondientes al flujo migratorio, las cuales serán de gran utilidad en la presente investigación para comprender la magnitud y el contexto bajo el cual se ha consolidado el tema migratorio para ambos países.¹⁹

- Población hispana en Estados Unidos:
 - 37.4 millones de personas
 - 14% de la población total

- Población de origen mexicano:
 - 25 millones de personas
 - 67% de los hispanos en Estados Unidos

- De estos:
 - 14 millones son nacidos en Estados Unidos
 - 10 millones son nacidos en México

- Mexicanos que residen actualmente en Estados Unidos:
 - 9.5 millones de personas 10.6

- De estos:
 - 8.1 8.7 millones de personas de Primera Generación²⁰
 - 7.8 8.8 millones de personas de Segunda Generación o más²¹
 - 55.4% son hombres
 - 44.6% son mujeres

- Salario promedio anual:
 - \$22.1 mil dólares

1.4.1. Principales Entidades Federativas de la República Mexicana expulsoras de migrantes

Gran número de los migrantes mexicanos que se dirigen a Estados Unidos proceden de zonas rurales y de la zona occidental central de nuestro país, la cual conserva la tradición migratoria.

A través del tiempo ha existido una creciente diversificación regional y una presencia cada vez más notoria de migrantes procedentes de las zonas urbanas ya que el origen geográfico de los mexicanos se ha extendido más allá de las entidades y municipios de migración tradicionales como se muestra en los siguientes cuadros:

¹⁹ <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/mexicanoseneua.pdf>, Fuente: CONAPO, Consultada en Julio de 2005.

²⁰ Población residente en Estados Unidos no nacida en México con alguno de los padres nativos de México.

²¹ Población residente en Estados Unidos no nacida en México, cuyos padres tampoco nacieron en México, pero se declaran de origen mexicano (México-americanos, chicanos o mexicanos).

Cuadro 1

2000		
	Entidad Federativa	No. de migrantes
1.	Jalisco	1,252,615
2.	Michoacán	950,661
3.	Guanajuato	800,680
4.	Zacatecas	513,810
5.	Baja California	501,014
6.	Estado de México	485,442
7.	Chihuahua	457,037
8.	Distrito Federal	367,202
9.	San Luis Potosí	339,314
10.	Durango	301,832

Fuente: Comisión Nacional de Población. <http://www.conapo.gob.mx>. Consultada en Julio de 2005.

Cuadro 2

2003		
	Entidad Federativa	No. de migrantes
1.	Jalisco	1,349,238
2.	Michoacán	1,059,366
3.	Guanajuato	921,477
4.	Estado de México	586,196
5.	Zacatecas	550,856
6.	Baja California	498,132
7.	Chihuahua	478,760
8.	Distrito Federal	413,395
9.	San Luis Potosí	386,100
10.	Guerrero	347,528

Fuente: Comisión Nacional de Población. <http://www.conapo.gob.mx>. Consultada en Julio de 2005.

Cuadro 3

2004	
	Entidad Federativa
1	Michoacán
2	Jalisco
3	Guanajuato
4	Guerrero
5	Distrito Federal
6	Puebla
7	Oaxaca
8	Estado de México
9	Zacatecas
10	Veracruz

Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, SRE.

Cuadro 4

2005	
	Entidad Federativa
1	Michoacán
2	Jalisco
3	Guanajuato
4	Distrito Federal
5	Guerrero
6	Puebla
7	Oaxaca
8	Estado de México
9	Zacatecas
10	Veracruz

Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, SRE.

1.4.2. Estados con mayor número de mexicanos en Estados Unidos

Cuadro 5

2004		
	Estado	Población mexicana
1.	California	8,455,926
2.	Texas	5,701,963
3.	Illinois	1,144,390
4.	Arizona	1,065,578
5.	Colorado	450,760
6.	Florida	363,925
7.	Nuevo México	330,049
8.	Washington	329,934
9.	Nevada	285,764
10.	Georgia	275,288

Fuente: Rodríguez Hernández, Roberto. *La Protección Consular en la Política Exterior de México*, (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004

Cuadro 6

2005	
	Estado
1	California
2	Illinois
3	Texas
4	Arizona
5	Nueva York
6	Las Vegas
7	Washington
8	Nuevo México
9	Florida
10	Georgia

Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, SRE. <http://www.ime.gob.mx/estados>

Como se puede observar en los cuadros, el lugar de destino principalmente elegido por los migrantes mexicanos es California, asimismo, se ha observado que los migrantes también buscan establecerse en estados que poseen un mayor nivel de industrialización, diversificando así, sus lugares de destino.

1.5. Instrumentos en el ámbito bilateral

Si bien es cierto que a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha dificultado llegar a un acuerdo migratorio en el ámbito bilateral, en los últimos tiempos se han realizado diversas acciones a nivel presidencial para la construcción de acuerdos que favorezcan al fenómeno migratorio, para lo cual se han establecido varios instrumentos bilaterales que contribuyan a impulsar el diálogo y cooperación en torno a esta situación.

Para el gobierno del Presidente Vicente Fox, el problema del movimiento migratorio ocupa un lugar importante dentro de su administración, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se contempla la promoción y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, así como el garantizar que todos los mexicanos que se encuentren en el exterior reciban el apoyo necesarios por parte de su gobierno con la más alta calidad.²²

No obstante, cabe mencionar que desde el sexenio de 1988 – 1994, existió un acercamiento entre los mandatarios de ambos países, George Bush y Carlos Salinas de Gortari quien estableció un diálogo cordial en materia migratoria, dando origen al inicio de procesos de negociación en torno a este tema, tratando en todo momento de favorecer a nuestros connacionales.

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

La Comisión Binacional fue creada en 1981 y estaba compuesta originalmente por las Secretarías de Relaciones Exteriores, Comercio y Hacienda y sus contrapartes estadounidenses, fue creada como una respuesta a la necesidad de instrumentar de manera oficial un mecanismo donde pudieran tratarse los temas preocupantes para ambos gobiernos, tales como medio ambiente, migración y narcotráfico. En 1986 se incorporó a los procuradores generales y 1989 a todos los miembros de ambos gabinetes con responsabilidad en asuntos bilaterales.

En 1987, a petición del gobierno mexicano se creó el Grupo de Trabajo sobre Migración, a fin de estar informado sobre el desarrollo de la aplicación de la Ley Simpson Rodino y de la manera en que ésta afectaría a los migrantes mexicanos.

Posteriormente, en 1989, en la VII Reunión de la Comisión Binacional se tomó la decisión de reforzar dicho Grupo de Trabajo, surgiendo con el nombre de Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, el cual se enfoca en temas inherentes al fenómeno migratorio y de protección consular de los mexicanos en Estados Unidos, asegurando el respeto a sus derechos humanos y garantías individuales, independientemente de su calidad migratoria, para lo cual el gobierno mexicano se comprometió a reforzar sus Representaciones Consulares en ese país.²³

²² <http://www.pnd.presidencia.gob.mx>, Consultada en noviembre de 2005.

²³ Castro Valle, Jorge, "La migración mexicana a Estados Unidos", Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, Otoño, 1994, p. 34.

Dicho Grupo lleva a cabo reuniones periódicas entre ambas delegaciones en las cuales se hace una evaluación de los compromisos adoptados durante la reunión anterior, así como de los avances logrados en esta materia y establece medidas para remediar conflictos existentes.

Cabe destacar que este grupo se conformó por 20 académicos expertos en la materia, diez de cada país, y sus ejes temáticos fueron:

- Cuantificación de la migración;
- Características de los migrantes;
- Causas de la migración mexicana a Estados Unidos;
- Efectos de la migración en México y en Estados Unidos;
- Respuestas ante la migración.

Dentro de las reuniones, memorándums y planes más importantes, se pueden resaltar los siguientes:²⁴

A. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de 1995 (Zacatecas, 14 de febrero de 1995). Se acordó, entre otras cosas, fortalecer el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, las Representaciones Consulares de México para cumplir con mayor eficacia con el compromiso de protección, al igual que la voluntad de fortalecer los acuerdos locales para la repatriación segura y ordenada a la frontera de nacionales mexicanos indocumentados. Aquí radica la importancia de esta reunión, además de que es el parte aguas de la forma actual de trabajar de la Comisión Binacional por medio del Grupo de Trabajo Sobre Migración y Asuntos Consulares. Lo particular de esta reunión es que hace aparición el Comité Asesor Ciudadano encargado de revisar los procedimientos para la atención de quejas por abusos cometidos por personal de migración estadounidense.

B. Reunión de Washington, D.C. del 26 de septiembre de 1995. Se manifestó la preocupación respecto a las tendencias antiinmigrantes prevalecientes en Estados Unidos. El centro de atención fue la iniciación de un Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior que operó de inicio en la región de San Diego, California, el cual comprendía a migrantes mexicanos indocumentados que reincidieran en su intento por cruzar la frontera y que aceptaran voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza.

C. Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos En la XIII Reunión de la Comisión Binacional México – Estados Unidos se estableció este Memorandum (7 de mayo de 1996), el cual promovió la comunicación entre las oficinas consulares y las autoridades locales de los dos gobiernos, así como el intercambio de información respecto a las prácticas y procedimientos migratorios de las autoridades en ambos lados de la frontera y prevención, o en su caso, resolución de problemas a nivel local como asuntos relacionados con la protección de los derechos humanos. Asimismo, este memorándum destacó la obligación de autoridades de ambos países a notificar a los funcionarios consulares los casos particulares que involucraran detenciones de menores, mujeres embarazadas y personas vulnerables; así como permitir a los funcionarios consulares, de acuerdo a las leyes correspondientes de cada país, estar presente en los procesos judiciales en los cuales estuvieran inmersos sus respectivos nacionales.

²⁴ <http://www.migracióninternacional.com>, Consultada en diciembre de 2005.

D. Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza. En relación con los casos de violencia en contra de nacionales mexicanos a lo largo de la frontera común, la XVI reunión de la Comisión Binacional del 4 de junio de 1999, en cumplimiento de las disposiciones del Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza, tuvo los siguientes puntos:

- Presentación de los nombres de los funcionarios de alto nivel que fungirían como supervisores y puntos de contacto único para la investigación de violentos a lo largo de la frontera México-Estados Unidos;
- Aceptación del modelo de cooperación entre los Cónsules de México y los Fiscales Federales de la región fronteriza, como el inicio para desarrollar un mecanismo que facilitara la comunicación y la cooperación en las investigaciones de incidentes que involucraran el uso excesivo de fuerza letal, y,
- Acordó que la primera publicación del informe conjunto sobre incidentes y acciones realizadas en cada caso se haría en diciembre de 1999.

Finalmente, las dos delegaciones acordaron revisar y en su caso actualizar, la Convención Consular de 1942, instrumento jurídico bilateral.

E. XVII Reunión (Washington, 18 de mayo de 2000). En esta reunión, la delegación de México reiteró su disposición para trabajar con las autoridades estadounidenses para evitar que continuaran los incidentes de detención de migrantes por parte de ciudadanos en el sur del estado de Arizona. La delegación de Estados Unidos informó sobre las acciones emprendidas al respecto, tales como: a) la designación de nuevos agentes de la Patrulla Fronteriza en el sur de Arizona para mejorar el control migratorio y de esta forma reducir las posibilidades de que ciudadanos tomaran la ley en su propia mano; b) la realización de campañas de información pública para educar a la comunidad sobre las leyes estatales y nacionales aplicables y, c) el establecimiento de un número telefónico gratuito con servicio las 24 horas para recibir informes del público sobre incidentes migratorios en la zona.

F. Migración ordenada, segura, legal y humana que garantice la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. Después de la reunión de alto nivel realizada en el Rancho de San Cristóbal, Guanajuato se aprovechó el buen ambiente y la buena voluntad existente en ese momento entre ambos países y el 4 de abril de 2001, se reiniciaron las negociaciones con un nuevo clima sobre migración bilateral entre México y Estados Unidos con el propósito de asegurar que la migración entre los dos países fuera ordenada, segura, legal y humana, además que garantizara la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. Dentro de este comunicado se intercambiaron puntos de vista entre ambos gobiernos con respecto a los objetivos de corto, mediano y largo plazo e iniciaron un análisis sobre las acciones que deberían llevar a cabo tanto los poderes ejecutivos como los legislativos de cada país.

La agenda incluyó el análisis y discusión sobre la seguridad fronteriza; el régimen de las visas H-2; el intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados establecidos en Estados Unidos; las posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales, otorgando especial énfasis a su movilidad circular, a la protección de sus derechos laborales y a los requerimientos del mercado laboral; la cooperación en asuntos de procuración de justicia; el desarrollo económico regional; así como la programación de las futuras reuniones del Grupo de Trabajo, establecidas para atender esta agenda.

G. Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos (21 de junio de 2001). Ambos gobiernos establecieron que todos los esfuerzos de cooperación en esta materia sin precedente, estarían guiados por este plan de acción cuyos avances y cumplimiento estarán sujetos a revisión y evaluaciones periódicas, por lo que se instruyó a las autoridades fronterizas de ambos lados a instrumentar de inmediato las siguientes acciones concretas:

- Fortalecer las campañas de seguridad pública para alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros para su integridad física de cruzar la frontera por zonas de alto riesgo.
- Reforzar los planes operativos para la protección de los migrantes, así como las operaciones para su búsqueda y rescate en zonas peligrosas a lo largo de la frontera. Esto incluye el despliegue de un nuevo programa de reconocimiento aéreo en las áreas desérticas del lado estadounidense y el refuerzo de la presencia de elementos de los Grupos Beta en el lado mexicano.
- Instrumentar un amplio e intenso plan de cooperación bilateral para combatir y dismantelar a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas.
- Poner en marcha un programa piloto para el uso de armas no letales por parte de agentes de la Patrulla Fronteriza.

En forma adicional a las acciones arriba mencionadas, se incluyen puntos específicos como: programas nacionales y binacionales para la seguridad del migrante, combate al tráfico de personas, violencia fronteriza, incursiones, cooperación para la atención de emergencias en la frontera, repatriaciones seguras y ordenadas, repatriaciones de ex convictos y mecanismos de enlace fronterizo.

H. XIX Comisión Binacional México - Estados Unidos (26 de noviembre de 2002, México, DF). A raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares se lleva a cabo bajo circunstancias muy diferentes a las de los años anteriores. Las autoridades de México y Estados Unidos se ven obligadas a incluir en sus deliberaciones temas de cooperación en materia de seguridad de cada país y de manera bilateral, sin embargo, se mantiene el compromiso por resolver las dificultades que afectan a los ciudadanos. Estados Unidos desarrolló esfuerzos coordinados para prevenir la muerte de migrantes y fortalecer las labores de rescate a lo largo de la frontera, concentrando sus acciones en las regiones más peligrosas para el cruce de los migrantes en el desierto de Sonora-Arizona y el Canal Todo Americano en El Centro, California.

El Grupo de Trabajo reafirmó el compromiso mutuo para dedicar todos los recursos y las medidas necesarias a fin de alcanzar el objetivo común de eliminar estas trágicas muertes. Dicho grupo tomó nota de la preocupación expresada por la delegación de México sobre la renovada actividad de ciudadanos en Arizona, quienes realizan acciones que sólo corresponden a la autoridad migratoria y reclutan a otros civiles para participar en estos actos.

Se presume que la innovación más importante ha sido la instalación de oficinas consulares en las instalaciones de algunas autoridades migratorias estadounidenses, lo que permite, entre otros aspectos, dar a conocer sus derechos a los mexicanos de una manera más cercana. Sin embargo, no se ha logrado dar abasto a los casos de protección a connacionales, y a su vez, estos no han dejado de ser víctimas de injusticias.

1.5.2. Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF)

Los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF) fueron creados en el marco de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Violencia Fronteriza México – Estados Unidos, el 2 de junio de 1993, con el objetivo de identificar y prevenir problemas en la zona fronteriza, 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. Este esquema permite que las propias comunidades fronterizas influyan directamente en las políticas públicas federales sobre asuntos fronterizos. Adicionalmente, permite resolver una diversidad de problemas y asuntos fronterizos que antes requerían de la intervención y decisión de autoridades asentadas en Washington y México, D.F.²⁵ En estos participan autoridades de los tres niveles de gobierno.

- Cónsules de ambos países;
- Autoridades federales;
- Autoridades estatales;
- Autoridades locales o municipales.

Los MEF se encuentran establecidos estratégicamente en 10 puntos principales a lo largo de la frontera de la siguiente manera:

CUADRO 7

PUNTO FRONTERIZO	FECHA DE ESTABLECIMIENTO
Ciudad Juárez / El Paso	3 de septiembre de 1993
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 / Mc Allen	27 de septiembre de 1995
Ojinaga / Presidio	28 de mayo de 1997
Piedras Negras / Eagle Pass	20 de abril de 1999
Ciudad Acuña / Del Rio	13 de agosto de 1999

Fuente: Dirección de Políticas de Protección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Mecanismos de Enlace Fronterizo. Informe Ejecutivo. 2005.*

Las reuniones de este foro son presididas por los Cónsules de ambos países de manera alternada, quienes en coordinación con las respectivas autoridades involucradas en el ámbito federal, estatal y local o municipal de cada gobierno, realizan una discusión sobre las particularidades de cada comunidad en donde el MEF está establecido, a fin de dar solución a cada uno de ellos.²⁶

Cada MEF cuenta con grupos y subgrupos de trabajo *ad hoc* de acuerdo a las necesidades de cada región. Estos se reúnen en función de los asuntos tratados en las reuniones plenarias de cada uno y buscan facilitar la comunicación y llamar la atención de otros foros de consulta existente sobre diversos temas, entre los cuales se encuentran:²⁷

²⁵ <http://www.sre.gob.mx/laredo>. Consultada en noviembre de 2005.

²⁶ Dirección de Políticas de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Mecanismos de Enlace Fronterizo. Informe Ejecutivo*, México, D.F., 2005.

²⁷ Ídem.

- Migración / Protección;
- Repatriaciones seguras y ordenadas;
- Seguridad Pública;
- Violencia Fronteriza (Riesgos y Fallecidos);
- Incursiones / Cruces no voluntarios;
- Detenciones;
- Infraestructura;
- Flujo Fronterizo / Facilitación de cruces;
- Desarrollo regional y local.

Entre los alcances y resultados obtenidos desde el establecimiento de los MEF se encuentran:²⁸

1. Se mantienen como foros donde la SRE ha incrementado el contacto entre los representantes de las distintas dependencias federales, estatales y municipales o locales de ambos lados de la frontera.
2. Tienen coordinación con las demás instancias gubernamentales involucradas en abordar la compleja agenda de la problemática de la frontera, mismas que han perfeccionado su trabajo de cooperación para responder al contexto actual.
3. Son foros institucionalizados en la frontera de diálogo y entendimiento para resolver los problemas locales, encausar la problemática regional y crear conciencia en las diversas agencias del orden y dependencias de procuración de justicia en ambos lados de la frontera de la necesidad de cooperar en el marco de derecho.
4. Se ha mantenido el funcionamiento de los Acuerdos Locales para la Repatriación Segura y Ordenada.
5. Establecimiento de mecanismos de cooperación y de enlace entre las diversas dependencias policíacas de ambos países para evitar incidentes fronterizos, hacer frente a las situaciones de emergencias y evitar cruces involuntarios.
6. Intercambio de información entre agencias migratorias y aduanales de ambos países (intercambio de frecuencias de radio entre el Grupo Beta y la Patrulla Fronteriza).
7. Avance en la conclusión de mapeo de las zonas fronterizas.

Cabe destacar que desde 1993 hasta julio de 2005 se han celebrado 221 Reuniones Plenarias alternadas entre México y Estados Unidos.

1.5.3. Mecanismos de Consulta al Interior (MCI)

Los Mecanismos de Consulta al Interior (MCI) fueron establecidos en 1996 ante la necesidad impetuosa de mejorar el conocimiento mutuo de las atribuciones y procedimiento de las autoridades consulares y migratorias de México y Estados Unidos y, mediante la firma del “Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular” en 1998 la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio de Inmigración y Naturalización - SIN - (ahora *Homeland Security – DHS*), decidieron formalizar e institucionalizar los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del DHS y Protección Consular, denominándolos Mecanismos de Consulta al Interior.²⁹

²⁸ Ídem.

²⁹ <http://www.migracióninternacional.com> Consultada en enero de 2006.

Los objetivos de los MCI es resolver los problemas que surjan a nivel local, respecto a lo siguiente:

- Facilidad para el otorgamiento de la protección y acceso consular a los migrantes mexicanos en custodia de las autoridades migratorias y policíacas estadounidenses;
- Asegurar el respeto a los derechos humanos de los migrantes;
- Detección de patrones negativos de conducta de agentes de la Patrulla Fronteriza y Oficiales de las distintas oficinas del DHS;
- Apoyo en las repatriaciones seguras y ordenadas de los migrantes mexicanos a la frontera, conforme a los arreglos fronterizos locales, y la atención a las quejas relacionadas con la conducta profesional por parte de autoridades mexicanas o estadounidenses, incluyendo aquellas no migratorias que intervengan en estos casos.³⁰

Hasta el 2001 las reuniones de los MCI a nivel regional se llevaban a cabo por lo menos una vez al año para evaluar el trabajo realizado por región y, por lo menos una vez cada tres meses para resolver los problemas que se presentan en sus respectivas circunscripciones.

A partir de ese año y debido a los acontecimientos del 11 de septiembre, las reuniones de los MCI no se habían podido llevar a cabo en la forma pactada y con la desaparición del SIN, no existía una clara definición de normatividad y atribuciones de las nuevas autoridades migratorias.

Aunado a lo anterior, los constantes cambios en la designación de autoridades del DHS en las distintas oficinas y zonas geográficas de Estados Unidos, propició que no se mantuviera el calendario de reuniones y se establecieran relaciones estables con las autoridades.

Durante los años 2002 y 2003 se llevaron a cabo reuniones informales con los encargados de las diferentes oficinas del *Department of Homeland Security* y la Patrulla Fronteriza; sin embargo, no se establecieron compromisos firmes o se suscribieron acuerdos para mejorar el tratamiento a los migrantes indocumentados. Durante todo el año 2003 sólo se realizaron 21 reuniones de los Mecanismos de Consulta al Interior.

Con la firma del Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza el 20 de febrero de 2004, los gobiernos de ambos países decidieron reforzar estos mecanismos. Asimismo, durante el año 2004 se realizaron aproximadamente 78 reuniones locales en el marco de los Mecanismos de Consulta al Interior y hasta agosto de 2005 se realizaron 37, la mayoría de éstas se celebran de forma trimestral, cuyo objetivo principal es actualizar y fortalecer los esfuerzos institucionales realizados hasta ahora, así como establecer nuevas líneas de acción cuando sea necesario.

A raíz de estas reuniones, los Consulados han logrado acuerdos importantes con las autoridades migratorias locales para la resolución de problemas inmediatos y locales para la atención de los migrantes mexicanos. Estos foros han permitido intercambiar de manera sistemática información, conocer la problemática de cada región y acordar soluciones. Con las acciones de los MCI se ha garantizado un mayor respeto a los derechos humanos de los migrantes mexicanos.

La utilidad de estos mecanismos puede resumirse en los siguientes puntos:³¹

³⁰ Ídem.

³¹ Dirección de Políticas de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Mecanismos de Consulta al Interior*, México, D.F. Agosto de 2005.

- Contacto directo entre los Cónsules y las distintas autoridades locales de las oficinas del DHS;
- Acciones más prontas y efectivas respecto a las necesidades de los connacionales próximos a ser repatriados;
- Difusión entre las autoridades estadounidense de la obligación de cumplir con la notificación consular;
- Permitir que se realicen visitas consulares a los connacionales detenidos;
- Dar tratamiento y asistencia consular a los casos de protección especiales;
- Conocer la problemática existente en los centros de detención;
- Detectar violaciones a los derechos fundamentales de los connacionales;
- En los casos de ex convictos, tener conocimiento de los delitos por los que se encontraban cumpliendo sentencias en Estados Unidos;
- Relación más directa entre los Consulados con las autoridades migratorias en el proceso de repatriación;
- Informar a los Consulados sobre los operativos y redadas.

Actualmente existen 21 mecanismos distribuidos en tres regiones: Oeste, Centro y Este.

CUADRO 8

OESTE	CENTRO	ESTE
Seattle	El Paso Albuquerque Presidio	Boston
Portland	San Antonio Austin Del Rio Eagle Pass Laredo	Nueva York
San Francisco Sacramento Las Vegas San José	Houston	Filadelfia
Los Ángeles Fresno San Bernardino Oxnard Santa Ana	Dallas	Detroit
San Diego Caléxico	Brownsville Mc Allen	Washington
Phoenix Nogales Douglas Tucson Yuma	Chicago Omaha Indianápolis	Atlanta Raleigh
	Denver Salt Lake City	Miami Orlando
	Kansas	

Fuente: Dirección de Políticas de Protección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Mecanismos de Consulta al Interior*. 2005.

1.6. Relación de los presidentes de Estados Unidos George W. Bush y de México Vicente Fox Quesada

El tema de la migración de mexicanos a Estados Unidos toma distintos sentidos dependiendo la perspectiva en que lo evalúen estos dos países, por un lado, a Estados Unidos le beneficia la existencia de migrantes mexicanos (o centroamericanos) indocumentados en su territorio porque representa un menor costo económico en cuanto a salarios se refiere, ya que éstos perciben un menor salario por trabajos que los ciudadanos estadounidenses no están dispuestos a realizar³², además los migrantes en su afán por salir adelante cumplen con largas jornadas de trabajo y están dispuestos a realizar labores que incluso pudieran poner en riesgo sus vidas, sus empleadores aprovechándose de su condición de indocumentados cometen abusos, ya que no les otorgan ninguna prestación como son seguro de vida, incapacidades o indemnizaciones por algún accidente que les pudiera ocurrir en el trabajo que desempeñan, además de que algunas veces son despedidos sin justificación.

En contraste de lo anterior, el punto de vista predominante en Estados Unidos, tanto de sus ciudadanos como de las autoridades es que esos mismos migrantes que aportan en gran medida a su economía, son encasillados como delincuentes que violan sus leyes de inmigración y que pretenden beneficiarse con los servicios públicos pagados con los impuestos de los estadounidenses y, por tal motivo este país busca una solución en forma de ley contra esta supuesta “delincuencia”, que forme parte de su legislación interna, lo que significa una solución unilateral.³³

En cambio, México desde el ámbito internacional ve los problemas asociados a este fenómeno como una violación tanto a los derechos humanos como laborales de sus connacionales, para lo cual considera necesario un acuerdo bilateral que permita eliminar estos abusos y, desde una perspectiva nacional, los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos representan un beneficio en la economía del país con la entrada de remesas.

Como resultado de los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en contra de Estados Unidos, las autoridades de aquel país han tomado medidas más estrictas de seguridad que han afectado el ya de por sí difícil acuerdo migratorio, debido a que raíz de estos atentados el gobierno estadounidense ha desarrollado una política exterior basada en la seguridad de sus fronteras, complicando de esta manera el avance que había en la relación bilateral, pues es importante enfatizar que en ese mismo año, el presidente de México Vicente Fox realizó una visita a Washington donde se vislumbraba el tan ansiado acuerdo migratorio, el cual contemplaba en términos generales, un programa de amnistía, un programa de trabajadores huéspedes y un programa de visas temporales para México, que, de haberse concretado, sin duda, hubiera sido un gran logro dentro de la administración del Presidente Fox. Sin embargo, a partir de dicha fecha, se ha retrasado y, de lograrse, no sería concebido de la misma manera que se planteó desde un principio, dada las nuevas políticas de seguridad nacional estadounidense.³⁴

La complicación de la relación entre ambos países radicó, entre otras cosas, en la disyuntiva en la que se colocó el gobierno mexicano al pronunciarse a favor o en contra de la guerra con Irak, ya que la primera opción hubiera significado un avance en la relación con Estados Unidos, pero eso hubiera implicado un costo muy alto a nivel de los principios y

³² Bustamante, Jorge, *op. cit.*, p. 102.

³³ *Ibidem*, p.103.

³⁴ Wilkie, James (et al.). “La migración indocumentada: Realidades y retos después del 11 de septiembre”, en: Melgar Adalid, Mario e Ibarra Mauricio, (Coord.), *Memorias del encuentro sobre derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, p. 56.

orientaciones históricas de la política exterior de México, finalmente, al pronunciarse en contra de la guerra, lo que ocasionó fue un costo en la relación bilateral.

Es precisamente, la seguridad nacional, el principal argumento estadounidense lo que ha impedido llegar a un acuerdo migratorio con México; por lo que resulta importante que haya una responsabilidad compartida entre ambos países, por un lado, Estados Unidos debe comprender que por la seguridad que ellos defienden debe darse un acuerdo que regularice a los mexicanos indocumentados, ya que como se mencionó ellos aportan de forma significativa a la economía de ese país, es decir, no deben verse como una carga ni criminalidad sino como un beneficio, considerando que la población mexicana cada día crece con gran celeridad en Estados Unidos. A pesar de que los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron la dinámica de la agenda migratoria, el gobierno mexicano sin perder la perspectiva del enorme impacto que tiene el terrorismo en la agenda mundial, ha seguido insistiendo en la necesidad de encontrar soluciones al tema migratorio, el cual se ha mantenido vigente en las prioridades de nuestro país en la relación bilateral.

En contraparte, debe asumirse la responsabilidad que tiene nuestro país con su población, ya que como se ha mencionado, la causa principal de que nuestros connacionales decidan cambiar su lugar de residencia hacia Estados Unidos, es por la falta de oportunidades, tanto en lo económico como en lo profesional y educativo, así es que debe poner mayor énfasis en mejorar la calidad de vida en México para cooperar con la población y, por lo tanto, con la disminución del movimiento migratorio hacia dicho país.

Las comisiones asignadas para sostener las pláticas migratorias iniciadas por los Presidentes Fox y Bush en Guanajuato en febrero del 2001, se reunieron en varias ocasiones desde entonces para estudiar diversas propuestas relacionadas con las visas de trabajo, seguridad fronteriza y el desarrollo económico. Hubo reuniones a nivel gabinete en abril de 2001, y a nivel técnico en noviembre de ese año, al igual que en febrero y mayo de 2002.

En el año 2003, ambos gobiernos reafirmaron su compromiso de avanzar en la agenda migratoria lo cual constituyó la parte central de la dimensión humana de la relación, con una visión integral y un enfoque gradual del tema la propuesta del Presidente George Bush anunciada el 7 de enero de 2004 representó un paso importante en la búsqueda de soluciones a la problemática migratoria, en virtud de que reconoce el valor de las aportaciones de los trabajadores indocumentados en la economía estadounidense, una gran mayoría de origen mexicano y la necesidad de adoptar fórmulas que eviten que sean objeto de abusos y violaciones a sus derechos fundamentales.

La postura del gobierno mexicano es que las soluciones que se pretendan instrumentar para resolver los distintos aspectos de la problemática de la migración de mexicanos a Estados Unidos necesariamente tendrán que considerar elementos centrales como la regularización de los mexicanos indocumentados, la ampliación de visas de inmigrante para facilitar la reunificación familiar y el incremento de las visas de trabajo temporal con un régimen que garantice una amplia cobertura de los derechos fundamentales de los participantes.

Es muy importante que ambos países se den cuenta que la regularización de miles de mexicanos que ya residen ahí es vital, ya que muchos de ellos pertenecen a familias mixtas, es decir, donde la calidad de uno de los cónyuges es legal y, los hijos con frecuencia han nacido en Estados Unidos, lo que sería muy difícil regresarlos a México porque eso significaría separarlos de su familia.

Pese a los beneficios que podrían obtener ambos países, aún existen impedimentos que complican la perspectiva para lograr un acuerdo migratorio integral, ya que desde el inicio de sus funciones, ambos mandatarios cometieron errores estratégicos en la forma de negociar un acuerdo migratorio, los cuales pueden agruparse en cuatro categorías:³⁵

- 1) *Incompatibilidad de enfoques.*- Para México, el acuerdo migratorio debería constituirse de 5 elementos básicos: a) regularización de los migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos; b) ampliación del número de visas permanentes otorgadas cada año a mexicanos; c) establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes; d) incremento de la seguridad fronteriza y e) promoción del desarrollo económico en las regiones mexicanas expulsoras de migrantes. En cambio, para Estados Unidos este acuerdo debería contener principalmente: a) el respeto de las leyes migratorias estadounidenses; b) no incluir la regularización masiva de migrantes indocumentados y c) proveer un sistema de trabajadores migratorios temporales que garantizara su retorno al país de origen.

Lo anterior evidencia la incompatibilidad existente de ambos gobiernos, ya que la regularización de miles de mexicanos que propone México a Estados Unidos no se le hace viable ya que la considera nociva para su país puesto que recompensa a aquellos que han violado las leyes migratorias e incentiva la entrada indocumentada de migrantes a territorio estadounidense.

- 2) *Falta de flexibilidad y margen de maniobra política.*- Si bien es cierto que ambos presidentes protagonizaron un notable paso en el tema de la migración; sin embargo, este acercamiento se dio con muy poco margen de maniobra política, ya que la precipitada decisión del gobierno mexicano de alcanzar una reforma integral en lugar de dejar abierta la posibilidad de acuerdos parciales sólo contribuyó a ejercer una presión innecesaria, debido a que el gobierno mexicano carecía de instrumentos políticos necesarios para impulsar en el Congreso mexicano un acuerdo migratorio con los alcances e importancia buscadas. En contraparte, el interés del gobierno del Presidente Bush para llegar a un acuerdo migratorio con nuestro país contenía objetivos de menor alcance que los de México, lo cual reflejó en su inicio que se encontraba más interesado en dialogar, con el propósito de impulsar su imagen al interior de Estados Unidos para demostrar el apoyo de su país al cambio democrático ocurrido en México que en avanzar en la solución de este problema.
- 3) *Creación de expectativas muy altas, sin consideración de los fundamentos políticos de las dos naciones.*- En el afán que tuvieron los dos presidentes al inicio de sus funciones de proyectar un acercamiento en la construcción de un acuerdo migratorio bilateral que no se había dado, incurrieron en mantener un optimismo infundado, debido a que ninguno de los dos mandatarios realizó las consultas necesarias con los sectores políticos de sus respectivos países, lo cual les impidió visualizar la magnitud, complejidad e importancia de este tema, así como las dificultades a las que se enfrentarían tratándose de una negociación entre países con niveles de desarrollo tan desiguales.
- 4) *Falta de una postura negociadora fuerte y atractiva de parte del gobierno mexicano.*- Como ya se señaló, la notoria diferencia entre los objetivos planteados por ambos

³⁵ García Delgado, Carlos. "El acuerdo migratorio México – Estados Unidos. Postura Nacional de largo Plazo", en: Instituto Matías Romero. *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, pp. 130-134.

países fue más evidente en el lado mexicano, ya que en los cinco elementos de un eventual acuerdo migratorio no había disposición de ceder en algunas de las propuestas planteadas por Estados Unidos, es decir, era *“la enchilada completa”*³⁶ o nada, lo cual denotaba su incapacidad de negociar un acuerdo mutuamente benéfico.

Para encontrar una probable solución a la situación de la migración de mexicanos a Estados Unidos hace falta que ambos países compartan la responsabilidad que tienen sobre el tema y dialoguen sobre los factores demográficos y la falta de desarrollo que provocan esa migración, es decir, es necesario que se aborden sus causas, las situaciones de pobreza que obligan a la gente a cambiar de residencia, porque si se habla del tema como un fenómeno aislado, entonces sólo se hablará de las medidas de seguridad para detener la entrada de migrantes y no sobre lo que se tiene que hacer para que la gente no se vea obligada a salir de su país de origen. Asimismo, el tema migratorio, particularmente en Estados Unidos, requiere un nuevo enfoque de largo plazo que permita que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada, y que se abandone la visión de persecución policíaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social. Es por ello necesaria 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.

Partiendo de la idea de la teoría transnacional de que el estado ya no es el actor único de las relaciones internacionales, es importante que México se valga de las alianzas que pueda hacer con organizaciones y representantes en el Congreso que compartan sus principios para poder llegar a un acuerdo migratorio lo más equitativo y benéfico posible, ya que desde la perspectiva de esta teoría, Estados Unidos no solamente es el gobierno sino también todo lo forma en su totalidad como los individuos, grupos y organizaciones.

No obstante, en tanto se celebra el tan anhelado acuerdo migratorio y dada la celeridad con la que crece la población mexicana en ese país, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus Representaciones Consulares en Estados Unidos, ha venido desarrollando programas en materia de protección a nuestros connacionales, los cuales se tratarán en el siguiente capítulo y que tienen como objetivo primordial evitar actitudes xenofóbicas en su contra y apoyarlos en medida de lo posible en su estadía en el territorio estadounidense.

³⁶ Este término lo empleó el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda al referirse a los puntos propuestos para un acuerdo migratorio.

CAPÍTULO 2. LA PROTECCIÓN CONSULAR DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS

2.1. Protección Consular y Diplomática

La protección consular puede definirse como el conjunto de acciones, gestiones de buenos oficios o intervenciones que llevan a cabo los funcionarios de las Representaciones Consulares en el exterior ante autoridades locales dentro de su circunscripción, ésta tiene un carácter esencialmente de derecho interno y está dirigida a proteger los intereses y derechos de sus nacionales que temporal o permanentemente radican en el exterior. Generalmente se ejerce a consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas, cuando, los nacionales de un país no han agotado los recursos locales y se encuentran en una situación precaria o de indefensión.

³⁷

Por su parte, la protección diplomática se lleva a cabo por representantes diplomáticos, cuando un nacional de su país ha agotado los recursos internos, éstos presentan una reclamación internacional, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del estado territorial.³⁸

2.1.2. Antecedentes de la Institución Consular

Algunos autores como Remedios Gómez y Ramón Xilotl, consideran que la institución consular tiene sus antecedentes en Grecia y Roma, ya que desde la antigüedad ha existido el fenómeno de la migración, el cual ha derivado en la necesidad de proteger los intereses e integridad de los migrantes que se encuentran en territorio extranjero.

En la antigua Grecia, existió la figura de proxenia, cuya palabra deriva de dos vocablos griegos: *pro*, por y *xenos*, extranjeros, es decir el que interviene por el extranjero, en griego, la palabra *proxenos* equivale a Cónsul y fue "...el título que las ciudades-estado griegas daban a un extraño, con el carácter de huésped público, quien a cambio de determinadas ventajas ayudaba y protegía a sus compatriotas ante la *polis griega* donde radicaban".³⁹

Esta institución se originó por la necesidad que tenían los extranjeros de defenderse frente a las autoridades en las ciudades griegas. El origen privado de esta figura posteriormente se transformó en público, cuando la ciudad-estado contrató a ciudadanos para que la representaran en su conjunto o a cada uno de los individuos que la conformaban.

El proxeno era elegido por los nacionales del estado receptor, gozaba de inmunidad de jurisdicción en los tribunales ordinarios y, dentro de sus funciones estaba la de brindar servicios a los nacionales que representaba, generalmente, ante las autoridades y tribunales de la otra ciudad-estado griega.

Por su parte, en Roma, surgieron las figuras de los recuperadores y el praetor peregrinus, los primeros se encargaban de solucionar las controversias surgidas entre los extranjeros. A pesar de estar ligados en su establecimiento y en su competencia con acuerdos internacionales, éstos eran una magistratura exclusivamente romana, su similitud con el Cónsul moderno es que se trata de un órgano del estado extranjero que actúa en el estado territorial.

A principios del siglo V a. de C. surge el praetor peregrinus quien entre sus funciones básicas estaba la de resolver las controversias entre extranjeros o entre extranjeros y romanos,

³⁷ Gómez Arnau, *op. cit.*, pp. 82 – 83.

³⁸ *Ibidem*, p. 83.

³⁹ Xilotl Ramírez, Ramón, *Derecho Consular Mexicano*, Porrúa, México, 1982, p. 7.

éste se basaba en los principios de *ius gentium* que constituía un sistema de normas que estaban destinadas a extranjeros, además aplicaban principios jurídicos de otros pueblos, especialmente de Grecia, Egipto y Siria.⁴⁰

Durante la Edad Media, se regía por el principio de la personalidad del Derecho, por el cual todo individuo estaba sujeto a la ley de su propia raza, los Baili y los Telenarii eran magistrados que se encargaban de arreglar las controversias de los comerciantes, navegantes y otros extranjeros ante autoridades locales.⁴¹

La institución consular se desarrolló con la conquista de los lugares bíblicos por los musulmanes. Las cruzadas trajeron como consecuencia la migración de comerciantes europeos cristianos, que se enfrentaban a la desigualdad y rigurosa ley de los sarracenos en las ciudades musulmanas.

Con el objetivo de evitar esta situación, se comenzaron a aplicar las leyes europeas, para lo cual se elegía dentro de los comerciantes más poderosos a un magistrado, al que llamaron *cónsul*, para solucionar sus conflictos, así como “...*por su conocimiento y facultad de juzgar, de acuerdo con las leyes de la ciudad europea lo llamaban cónsul-juez o por ser comerciante y decidir cuestiones comerciales, también llamaban cónsul mercader y por sus conocimientos en la navegación y porque intervenía en el tráfico marítimo asimismo le llamaron cónsul-marítimo...*”⁴²

Estos cónsules también fungieron como representantes de la comunidad cristiana ante el gobierno musulmán; esto se formalizó, mediante convenios especiales celebrados entre las ciudades europeas y los sarracenos, llamados capitulaciones. A partir de estos convenios, las ciudades europeas comenzaron a enviar cónsules a los puertos extranjeros, lo que provocó un reemplazo de los cónsules elegidos por cónsules enviados.

Después de la caída de Constantinopla se constituyó el Régimen de Capitulaciones que fueron los acuerdos entre las naciones cristianas y el Imperio Turco, “...*en virtud de ésta situación, la institución consular recibe nuevos poderes y se rodea de nuevas garantías*”⁴³

De este modo, a partir del siglo XI, existe una notable expansión de los consulados por el mediterráneo, al momento en que fueron establecidos los Consulados italianos, franceses y españoles.

Entre las atribuciones que se daban a los cónsules durante esta época, también estaba la de ser árbitros o jueces mercantiles, adicionalmente, realizaban otras funciones dentro del ámbito civil, penal, así como también tenían la facultad de elaborar tratados y realizar negociaciones diplomáticas.

La diferencia de las funciones de los cónsules en esa época marcó la pauta para determinar distintas categorías de acuerdo a su tarea, entre las que se pueden mencionar la de jueces-cónsules, cónsules mercantiles, cónsules de la mar, cónsules a bordo, cónsules de ultramar y cónsules en el extranjero.⁴⁴

⁴⁰ Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Primera Edición, Aguilar, México, D.F., 1974, p. 13.

⁴¹ Gómez Arnau, op. cit., p. 25.

⁴² Xilotl Ramírez, op. cit., p. 11.

⁴³ Maresca, op. cit., p. 19.

⁴⁴ Vilariño Pintos, Eduardo. *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*, Tecnos, Madrid, España, 2003, p. 80.

En el siglo XV, la Institución Consular se difunde rápidamente por toda Europa Oriental y, en el siglo XVI, se transformó en una representación oficial y adquirió la condición de Ministros Públicos. Sin embargo, con el surgimiento del estado moderno en el Renacimiento y la consolidación del principio de la soberanía del estado en consecuencia la territorialidad de la ley, el cónsul se limitó a ser un agente comercial y administrativo y perdió sus atribuciones judiciales; es decir, en este proceso evolutivo, el cónsul redujo sus funciones a la protección de los intereses comerciales, industriales y de navegación de su país, así como a salvaguardar los intereses de sus connacionales y sus intereses, lo cual lleva a que la institución consular entre en un periodo de decadencia.⁴⁵

Después de la segunda mitad del siglo XVIII se manifestó una nueva conciencia de la función de la institución consular y, como consecuencia, un gran número de estados incluyeron en sus normas internas un conjunto de medidas reguladoras del nombramiento y funcionamiento en el extranjero de sus propios órganos consulares.⁴⁶

A lo largo del siglo XIX, se dio un resurgimiento, apareciendo como un instrumento imprescindible de las más intensas formas de cooperación internacional. En la primera mitad de ese siglo, la Institución Consular se consolidó plenamente por el desarrollo comercial internacional, a su vez, inició su trascendencia en las relaciones multilaterales, por la cada vez más frecuente práctica de la celebración de tratados entre los estados. En la segunda mitad del siglo, en el lejano Oriente, las Instituciones Consulares europeas, se afirmaron en el sistema de la “*extraterritorialidad*”, en virtud de la cual los Cónsules estuvieron legitimados para ejercitar totalmente sobre sus connacionales la jurisdicción civil y penal,⁴⁷ además se les otorgó amplias facultades, como los impuestos a Japón, China, Egipto y Turquía. Con el tiempo, el sistema declinó a partir de la Primera Guerra Mundial y desaparece con la Segunda Guerra Mundial, a causa de la celebración de tratados bilaterales y multilaterales en la Comunidad Internacional.

Durante este periodo y hasta la Segunda Guerra Mundial, la Institución Consular se caracterizó por los siguientes hechos:

- a) *Las Oficinas Consulares constituyen una red más o menos tupida, coordinada por las Misiones Diplomáticas del estado de envío, integrada por los Consulados de distinto rango, dirigidos por Cónsules de Carrera u Honorarios;*
- b) *Las funciones consulares abarcan todas aquellas relaciones que los estados mantienen entre sí en el ámbito de la administración pública y que han de realizarse fuera del territorio nacional, tanto respecto de las autoridades locales como a los particulares, en cuanto afecten a los propios connacionales y a los intereses, públicos o privados del estado de envío”.*⁴⁸
- c) La existencia de Consulados con funciones diplomáticas.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, el proceso de cambios ocurridos a nivel mundial, en todos los ámbitos, recayeron en una nueva transformación de la Institución Consular, cuyos cambios se manifestaron así:

- Aparición de Misiones Diplomáticas con funciones consulares y diplomáticas.
- Establecimiento paralelo de relaciones consulares y diplomáticas entre los distintos estados.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Maresca, op. cit., p. 20.

⁴⁷ Ibidem, p. 21.

⁴⁸ Vilariño Pintos, op. cit. p. 98.

- Establecimiento de relaciones consulares con los estados independizados recientemente.
- La celebración de tratados bilaterales, no sólo entre países occidentales, sino con los estados comunistas, así como entre los propios estados comunistas.
- La celebración de tratados multilaterales en un grupo regional de estados como en Europa y América.

Finalmente, la Organización de las Naciones Unidas, hizo posible la elaboración de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que entró en vigor en 1967. Con este hecho, la figura del Cónsul se institucionalizó en la representación oficial por excelencia para la atención y protección de los nacionales en el extranjero.⁴⁹

2.2. La Protección Consular Mexicana en Estados Unidos

Como se mencionó en el primer capítulo, México es un país que cuenta con una larga tradición histórica en materia de migración y, actualmente tiene una presencia muy amplia de mexicanos residiendo en el mundo, particularmente en Estados Unidos, motivo que lo ha llevado a desarrollar nuevas formas para proteger a sus nacionales en aquel país, ya que el respeto y la protección a los derechos fundamentales de los migrantes forma parte de los principios rectores de la política exterior de nuestro gobierno.

Históricamente, México ha estado a la vanguardia en la instrumentación de esquemas para la protección de sus nacionales en el exterior. La enorme y continua migración de mexicanos hacia el exterior, determina la constante adecuación de las estructuras institucionales y programas para garantizar el respeto a los derechos humanos y civiles de las comunidades migrantes y para satisfacer la alta demanda de servicios que generan.

El papel preponderante que tiene México en la atención que brinda a sus comunidades en el extranjero, además de ser objeto de reconocimiento internacional, marca la pauta y establece estándares de acción que son imitados por otros países afectados por fenómenos migratorios similares.

2.2.1. Evolución histórica

En 1882, el Congreso estadounidense dictó restricciones al ingreso de nacionales chinos, lo cual se vio reflejado en el aumento de migrantes de origen mexicano para trabajar en las labores agrícolas. En los años siguientes, los cónsules mexicanos en el Suroeste y Texas, observaron el maltrato y los abusos de los que son víctimas los trabajadores mexicanos, lo cual motivó que la prensa hispana denunciara las condiciones de inequidad en que trabajaban los migrantes.

De esta manera, la política de apertura de consulados empieza a cambiar de rumbo, de la representación en plazas caracterizadas por su comercio se pasa a la necesidad de abrir oficinas donde se detectan crecientes núcleos mexicanos, como en Los Ángeles, California.

En 1891, se introdujo la primera legislación en la que Estados Unidos buscaba que el gobierno federal tuviera un control completo de los flujos migratorios hacia ese país, cuando también se impusieron restricciones al ingreso por tierra tanto de mexicanos como de canadienses.

⁴⁹ Maresca, op. cit., p. 26.

Por su parte, en México, se dictaron las leyes del cuerpo diplomático de 1888 y orgánica del cuerpo diplomático mexicano de 1896, que señalan expresamente la obligación de auxiliar y proteger a los mexicanos en el exterior.

Entre 1905 y 1910 se localizaron concentraciones de mexicanos en las ciudades de Kansas y Chicago y, durante la Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial aumentó la corriente migratoria, al tiempo que se diversificó el origen de los migrantes.

La Ley de Inmigración de 1917, restringió la entrada legal de trabajadores mexicanos a territorio estadounidense. Sin embargo, la demanda de los productores del suroeste obligó al Departamento de Inmigración a facilitar la entrada de jornaleros, entonces se instrumentó el primer programa de contratación de trabajadores, que empleó a más de 80 mil mexicanos.

Tiempo más tarde, en 1924, debido a que el aumento acelerado de la migración indocumentada superaba por mucho las cuotas legales, se creó la Patrulla Fronteriza, la cual tenía como función principal vigilar las fronteras, con el propósito de limitar el cruce de migrantes indocumentados a territorio estadounidense.

Durante esa época, las labores de protección desarrolladas por el gobierno mexicano estaban enfocadas principalmente a actividades de repatriación, ya que el aumento en el flujo migratorio mexicano a Estados Unidos produjo cada vez más solicitudes de nacionales en este sentido, por lo que las actividades de la Cancillería en la materia se especializó y los Consulados iniciaron una labor muy intensa en términos de asistencia y protección.

A finales de la década de los 20's, hubo un cambio importante en la metodología utilizada para detectar casos de protección al establecerse la necesidad de que las Representaciones Consulares de México en Estados Unidos efectuaran visitas dentro de sus circunscripciones para la detección de casos que requirieran asistencia consular; así como realizar informes detallados dirigidos a la Cancillería sobre este tipo de casos.

A principio de los años 30's se observó una disminución en el ingreso de nacionales mexicanos a Estados Unidos y los casos de protección debidos a repatriaciones, indigencias, recuperación de salarios e indemnizaciones crecieron rápidamente, lo cual hizo necesario que se desarrollaran estrategias más integrales para su atención.

Asimismo, las comunidades mexicanas radicadas en ese país también tuvieron una gran participación, en especial entre 1929 y 1933, al prestar atención y apoyo a los Consulados y connacionales. Las asociaciones comunitarias ayudaron a reemplazar la carencia de recursos económicos para repatriar a los mexicanos que lo requerían. En este período se crearon comités de auxilio, como el de la Beneficencia Mexicana de Los Ángeles o de la Cruz Azul Mexicana.

Entre 1931 y 1932, debido al considerable aumento de los casos de protección y con el propósito de fortalecer las labores desarrolladas por los Consulados en esta materia, la Secretaría de Relaciones Exteriores determinó crear órganos especiales que se agregaron al sistema ya establecido para prestar ayuda a los connacionales localizados en Estados Unidos, el de Consejero Jurídico en la Embajada mexicana en ese país, quien era el encargado de dictar las normas que debían cumplir los Consulados en materia de protección en Estados Unidos y el de Abogado del Departamento Consular, la cual dictaminaba los casos turnados por los Consulados. A su vez, en 1932 se creó el Visitador General de Consulados, quien,

como su nombre lo indica, realizaba visitas a los Consulados con el propósito de localizar y conocer mejor la situación de los mexicanos residentes.⁵⁰

En el período de 1933 a 1940 en algunas ciudades de Estados Unidos se detectaron casos de discriminación a niños mexicanos en las escuelas públicas y a principios de los 40's en otros lugares públicos. Al finalizar esta década se consideraba que la mano de obra mexicana era un factor fundamental en el desarrollo y el crecimiento económico de Estados Unidos y que el trato que normalmente se daba a los trabajadores mexicanos era injusto.⁵¹

En 1942, la demanda de mano de obra obligó al gobierno estadounidense a negociar un convenio de trabajadores denominado Programa Bracero, el cual tuvo vigencia de 1942 a 1964.

Este programa causó numerosas diferencias entre ambos gobiernos, especialmente por el incumplimiento de los empleadores de las condiciones generales de trabajo. Además, los mecanismos burocráticos de contratación desalentaron a numerosos patrones que prefirieron contratar a indocumentados. En las diferentes etapas del convenio, el número de indocumentados superó en varias ocasiones al de los braceros.

El aumento de los casos que requerían labores de protección, condujo a varios cónsules a solicitar personal adicional para estos propósitos, especialmente para apoyar en la atención de los mexicanos que se localizaban en los lugares más apartados de la circunscripción consular.

En 1948 se creó la categoría de Agentes Consulares, los cuales eran nombrados por los cónsules de México con la aprobación de la Cancillería mexicana y, entre sus principales funciones, estaba auxiliar a los cónsules en los lugares donde no existía Oficina Consular en la realización de buenos oficios en los casos de protección.

De acuerdo con el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés), entre 1950 y 1951, el número de deportaciones creció tanto que fue necesario introducir un procedimiento administrativo nuevo, que permitiera la expulsión expedita de indocumentados, la "salida voluntaria", con la que se tramitaron miles de expulsiones.

En 1956, con el objetivo de ampliar los servicios consulares se solicitó el nombramiento de inspectores consulares, quienes serían distribuidos en las diversas zonas de empleo de los trabajadores mexicanos agrícolas, a fin de que realizaran investigaciones sobre su medio de vida. En este sentido, tanto los agentes consulares como los inspectores constituyeron el antecedente de los cancilleres de protección.

Años más tarde, en 1965 se enmendó la ley de inmigración estadounidense, sustituyendo el sistema de cuotas por el sistema de prioridades, bajo el cual se privilegió la reunificación familiar y a los trabajadores con habilidades especiales.

En febrero de 1968, se celebró una primera reunión bilateral informal para examinar medidas que detuvieran la migración indocumentada. Como resultado de estas consultas, las cuales se repitieron periódicamente, en 1972, el Gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los

⁵⁰ Gómez Arnau, op cit., p. 146.

⁵¹ Íbidem, p. 147.

Estados Unidos, la cual trabajó en coordinación con el grupo de estudio paralelo establecido por el gobierno estadounidense.⁵²

Como resultado de sus deliberaciones, la comisión acordó mejorar las condiciones de vida en las zonas expulsoras de mano de obra, informar sobre los riesgos de la migración indocumentada, ampliar los alcances de las campañas contra “polleros” y “enganchadores”; así como fortalecer las tareas de protección de los Consulados.

Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores comisionó en los centros de detención migratoria a personal consular para prestar apoyo las 24 horas del día, con el propósito de entrevistar y atender a un gran número de connacionales que serían repatriados a nuestro país.

Por otra parte, Estados Unidos retomó un programa de deportaciones al interior que se prolongó hasta mediados de los años 70's. A su vez, se instalaron sistemas de alarmas electrónicas en la frontera y se establecieron vuelos de reconocimiento en la franja fronteriza, lo que dio como resultado un sensible aumento en las detenciones. Dicho programa fue interrumpido a raíz de una serie de reacciones en la opinión pública que denunciaron irregularidades en el proceso de expulsión y recepción, por parte de autoridades de ambos países.⁵³

A partir de 1980, con la creación de la Dirección General de Protección se mejoraron notablemente los sistemas de atención y seguimiento de las labores de protección, las cuales se reforzaron con la creación de la categoría de cancilleres de protección, quienes fueron adscritos bajo un perfil profesional adecuado para dedicarse exclusivamente a esta labor prioritaria en todos los Consulados en territorio estadounidense bajo un plan de acción definido y, para 1983, los 40 Consulados en Estados Unidos contaban con al menos un canciller de protección y buena parte de ellos habían creado un departamento o sección de protección.⁵⁴

Gracias a la sistematización en las actividades e informes elaborados por los Consulados mexicanos, fue posible establecer Oficinas Consulares en las localidades con mayor concentración de mexicanos, así como idear un panorama de las actividades económicas que los connacionales desempeñaban.

En 1986 el Congreso estadounidense aprobó la enmienda Simpson-Rodino, que regularizó a miles de trabajadores indocumentados y, con el fin de estar en mejores condiciones de asesorar a los mexicanos que radicaban en ese país, se intensificaron las consultas entre ambos gobiernos, dando inicio a un proceso de diálogo que fue creciendo.

En la década de los 90's, se dieron avances en materia de protección preventiva que contrarrestaron a las políticas antiinmigrantes surgidas principalmente en el estado de California. Se promovieron acciones coordinadas con la comunidad mexicana residente en Estados Unidos, capacitándose permanentemente a miembros del Servicio Exterior Mexicano en derecho estadounidense y en la dinámica propia del fenómeno migratorio y ampliándose al mismo tiempo los mecanismos de cooperación bilateral. Ejemplo de ello es el hecho de que ambos países coincidieran en la necesidad de desarrollar un Estudio Binacional sobre Migración, el cual inició en 1994 y concluyó en 1997. Dicho estudio sirvió para dar definición al entendimiento de la realidad de la migración entre los dos países.

⁵² Ibidem, p.164.

⁵³ Ibidem, p. 167.

⁵⁴ Ibidem. p. 173.

Asimismo, surgieron los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF) establecidos a partir de 1993 en la frontera, estos fueron foros que evolucionaron favorablemente para resolver el problema existente. También destacan los Mecanismos de Consulta al Interior (MCI) entre cónsules mexicanos y autoridades migratorias de Estados Unidos, que aseguran la comunicación necesaria para garantizar desde el interior del territorio estadounidense las repatriaciones seguras y ordenadas de los connacionales en su trayecto hacia la frontera.

En el año 2001, finalmente, el diálogo bilateral en materia migratoria se elevó al nivel presidencial.

2.2.2. Marco Jurídico de la Protección Consular

Dado el notable aumento en la presencia de población mexicana en Estados Unidos, el gobierno mexicano ha tenido que instrumentar nuevas estrategias para salvaguardar la integridad y derechos de nuestros connacionales a través de la Red Consular y diplomática en el exterior, por lo que resulta importante conocer los principales ordenamientos jurídicos en los cuales se basa la regulación de la protección consular de nuestro país tanto a nivel nacional como internacional.

La protección consular al ser una actividad que se encuentra bajo la responsabilidad del gobierno federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, posee derechos y obligaciones, motivo por el cual necesita ser regulada.

Asimismo, ésta en su ejercicio en Estados Unidos, tiene su fundamento legal en la Constitución Política, así como en otras Leyes Federales y Reglamentos.

2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73.- *“El Congreso tiene la facultad:*

...

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.”

...

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

...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, 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.”

...

Artículo 133.- *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.”⁵⁵*

2.2.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

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

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 1991, p. 133.

...

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 las demás funciones federales que señalan las leyes y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.”

II A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.

II B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.”⁵⁶

...

En este precepto legal se observa principalmente las facultades que se le otorgan a la Secretaría de Relaciones Exteriores para impartir la protección a los mexicanos en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y por conducto de los agentes del mismo.

2.2.2.3. Ley del Servicio Exterior Mexicano

Artículo 2.- “Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México.

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.

...

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 con el 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

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

...

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

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.”⁵⁷

...

2.2.2.4. 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;
- 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;
- h) atención al público; y,

⁵⁷ Ley del Servicio Exterior Mexicano.

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”⁵⁸.

Este ordenamiento contempla la unión de las ramas diplomático – consular, motivo por el que los miembros del servicio exterior mexicano desempeñarán indistintamente sus funciones, principalmente, en una misión diplomática o representación consular. Se señala como prioritaria la actividad de protección a nacionales mexicano en el exterior.

2.2.2.5. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

A nivel internacional, resulta fundamental conocer el contenido de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la cual como su nombre lo indica, señala las funciones y los preceptos bajo los que se deben regir las actividades consulares en el exterior.

Artículo 5.- *“Las funciones consulares consistirán en:*

- a) proteger en el estado receptor los intereses del estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*
- ...*
- e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;*
- ...*
- a) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del estado receptor, por los intereses de los nacionales del estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del estado receptor;*
- b) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;*
- c) representar a los nacionales del estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.”*

Artículo 36.- *“Comunicación con los nacionales del estado que envía.*

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

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

⁵⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior.

- b) *si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese estado cuando, en su circunscripción, un nacional del estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;*
- c) *los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.*

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.”

Artículo 37.- *“Información en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos.*

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

- a) *Informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional del estado que envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento”.*⁵⁹

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

Debido a que como se ha comentado en repetidas ocasiones, el volumen de asuntos de protección que se generan con Estados Unidos, principal destino de los flujos migratorios de mexicanos han observado un aumento considerable, en el ámbito bilateral tenemos la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942.⁶⁰

Artículo VI.

“1. Los Funcionarios Consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul

⁵⁹ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

⁶⁰ Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942.

General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al gobierno del país.

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

- a) Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;
- b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;
- c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del estado; y
- d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del estado, o en sus relaciones con estas.

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

...

2.2.3. Red Consular de México en Estados Unidos y Sistema de Delegaciones

Actualmente la Red Consular mexicana en Estados Unidos suma 47 oficinas, incluidas la Sección Consular de la Embajada en Washington y la Sección Consular en San Juan, Puerto Rico, siendo el Consulado en Saint Paul, Minnesota, la oficina de apertura más reciente, el 20 de junio de 2005. A continuación se mencionan.

CUADRO 9

OFICINA CONSULAR	
1. Albuquerque, Nuevo México	25. Nogales, Arizona
2. Atlanta, Georgia	26. Nueva York, Nueva York
3. Austin, Texas	27. Omaha, Nebraska
4. Brownsville, Texas	28. Orlando, Florida
5. Boston, Massachusetts	29. Oxnard, California
6. Caléxico, California	30. Phoenix, Arizona
7. Chicago, Illinois	31.. Portland, Oregón
8. Dallas, Texas	32. Presidio, Texas
9. Del Río, Texas	33. Raleigh, Carolina del Norte
10. Denver, Colorado	34. Sacramento, California
11. Detroit, Michigan	35. Saint Paul, Minnesota
12. Douglas, Arizona	36. Salt Lake City, Utah
13. Eagle Pass, Texas	37. San Antonio, Texas
14. El Paso, Texas	38. San Bernardino, California
15. Filadelfia, Pennsylvania	39. Seattle, Washington
16. Fresno, California	40. San Francisco, California
17. Houston, Texas	41. San Diego, California
18. Indianápolis, Indiana	42. San José, California
19. Kansas City, San Luis Missouri	43. San Juan, Puerto Rico (Sección Consular)
20. Laredo, Texas	44. Santa Ana, California
21. Las Vegas, Nevada	45. Tucson, Arizona
22. Los Ángeles, California	46. Washington (Sección Consular)
23. Mc Allen, Texas	47. Yuma, Arizona
24. Miami, Florida	

- Este cuadro incluye al Consulado General de México en San Juan, Puerto Rico.

Red Global Consular



Fuente: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. SRE.

- Este mapa no contiene el Consulado de México en Saint Paul, Minneapolis.

Estas Representaciones se ubican estratégicamente en la frontera y en las ciudades estadounidenses en donde se localizan los núcleos más numerosos de nacionales.⁶¹

De acuerdo con la Cancillería durante el año 2000 nuestra Red Consular atendió 38, 418 casos de protección en Estados Unidos, en 2001: 57, 158, en 2002: 71, 925, en 2003: 88, 309, en 2004: 103, 717 y en 2005: 99,799 en Estados Unidos.⁶²

La labor de la Red Consular de México en el exterior se centra básicamente en realizar y promover acciones destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior, apoyándose en los programas y políticas de protección elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como expedir documentación consular y migratoria a mexicanos y extranjeros. Asimismo, fomentan y promueven la imagen y cultura de México, así como el intercambio comercial con nuestro país.

También es importante señalar que debido a que el lugar de origen de los migrantes en nuestro país cada vez se diversifica más, la Secretaría de Relaciones Exteriores actualmente cuenta con 34 delegaciones distribuidas a lo largo de la República Mexicana, que además de la recepción y expedición de pasaportes, suma a sus funciones la atención de casos de protección a mexicanos en el extranjero, coadyuvando a la labor que realiza la Red Consular de México en el mundo. La función de las delegaciones en materia de protección consular consiste en brindar atención directa a los familiares de mexicanos que requieren del apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, que por razones de distancia, tiempo y recursos económicos resulta más factible la comunicación a través de esas oficinas, las cuales se encuentran ubicadas en: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad Juárez, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo,

⁶¹ 10 Consulados se localizan en California, 11 en Texas, 5 en Arizona, 2 en Florida y el resto en otras ciudades con altas densidades de población mexicana.

⁶² Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Casos de protección. Acumulado*, Diciembre de 2005.

San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tapachula, Tijuana, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Cabe destacar que tanto las oficinas consulares como las delegaciones regionales se encuentran reguladas bajo los lineamientos que dicta el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su título sexto, Capítulo único.

2.2.3.1. Apertura y cierre de Consulados

Debido a la dinámica de la población mexicana en Estados Unidos, el gobierno de México ha tenido la necesidad de realizar una reestructuración en la ubicación de sus Representaciones Consulares en ese país. Con el fin de lograr una mayor cobertura en los servicios consulares, en el año 2000 se determinó el cierre, reubicación y apertura de Oficinas Consulares.⁶³

Los Consulados cerrados fueron Corpus Cristi, Texas; Midland, Texas y Nueva Orleans, Loisiana. Al mismo tiempo se inauguraron los Consulados en Yuma, Arizona; Presidio, Texas; Las Vegas, Nevada e Indianápolis, Indiana, mientras que el Consulado en San Luis Missouri, fue reubicado en Kansas City.

Asimismo, a fin de reducir la carga de trabajo que presenta el Consulado General de México en Chicago, el 20 de junio de 2005 se abrió el Consulado de México en Saint Paul, Minesota y se tiene contemplado abrir a finales de 2006 el Consulado en Little Rock, Arkansas.

2.3. La labor en materia de protección consular del gobierno mexicano a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores

2.3.1. Antecedentes de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares

A partir de la Constitución de 1917, surgió el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial del 26 de noviembre de 1940, el cual creó como unidades administrativas de la Cancillería, al Departamento Consular y las Oficinas Consulares. El primero se dividía en 5 áreas: Protección, Sucesiones e Indemnizaciones, Personal Consular, Pasaportes y Legalizaciones y, Comercio Exterior.

Dentro del área de Protección, se trataban los asuntos relativos a la protección de los mexicanos residentes en el extranjero, su matriculación, así como todo lo referente a la migración y a la organización social de las colonias mexicanas en el extranjero.

El área de Sucesiones e Indemnizaciones, era la encargada de brindar apoyo en las sucesiones de mexicanos fallecidos en el extranjero y, de ser el caso, asesorar y tramitar las indemnizaciones a que tenían derecho los connacionales.

Por su parte, el área de Personal Consular tenía como función primordial, contar con un registro del personal que laboraba en los Consulados, un registro geográfico de las Oficinas Consulares mexicanas y del extranjero, así como llevar el trámite de reconocimiento de agentes consulares en el exterior, así como la expedición y cancelación del exequátur de funcionarios consulares extranjeros.

⁶³ Rodríguez Hernández, Roberto. *La Protección Consular en la Política Exterior de México*. (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.

Finalmente, el área de Comercio Exterior ejecutaba los acuerdos y resoluciones tomados y dictados por la Comisión Nacional de Comercio Exterior, conocía en general de todos los asuntos relacionados con el comercio exterior.

En 1941, el Departamento Consular quedó elevado a la categoría de Dirección General de Comercio Exterior y del Servicio Consular, donde se trataban los asuntos de protección, segregación racial, sucesiones e indemnizaciones, internación de extranjeros, fomento comercial y del movimiento del personal consular.⁶⁴

En 1947, con motivo de la expedición de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se estableció que la intervención en la organización y fomento del comercio interno y externo fuera competencia de la Secretaría de Economía.

La Dirección General de Comercio Exterior y del Servicio Consular cambió su estructura y su nombre a Dirección General del Servicio Exterior Consular, en donde se creó un Departamento de Información Consular que reemplazó al de Comercio Exterior, el cual conservó las atribuciones compatibles con la ley y recibía los informes de los Consulados, con el objetivo de formar monografías relativas a la circunscripción. Asimismo, la Dirección estaba a cargo de la publicación mensual de un boletín de información consular que contenía informes comerciales y datos de interés general acerca de industrias o sistemas agrícolas en el extranjero que pudieran establecerse en México. De 1947 a 1951, esta oficina funcionó con amplias facultades sobre asuntos de protección, migración, turismo e información consular.

En 1952, independientemente de la Dirección General del Servicio Consular, se creó la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios, cuyo fin era supervisar y vigilar el cumplimiento del Acuerdo sobre Trabajadores Temporales de 1951, celebrado con Estados Unidos, oficina que fue eliminada años más tarde.

El Reglamento Interior del 2 de diciembre de 1975, previó la existencia de una Subsecretaría llamada de Asuntos Bilaterales, Consulares, de Límites y Aguas Internacionales y Jurídicos, así como una Dirección General del Servicio Consular, la cual ya no contemplaba la subdivisión de áreas que se indicaba en el último Reglamento.

Entre otras funciones, se asignaba a esta Dirección, las facultades para proponer la apertura o clausura de Representaciones Consulares, intervenir en la negociación de tratados y convenios internacionales que versaran sobre materias de índole consular; vigilar y coordinar la protección consular en materia migratoria y llevar el registro del personal adscrito a las Representaciones Consulares y del cuerpo consular extranjero.

A finales de la década de los 70's, ésta se denominó Dirección General de Asuntos Consulares, la cual ya no contemplaba entre sus facultades expresas las relativas a la protección de los mexicanos en el extranjero ni la promoción del turismo, su nueva función era la de vigilar que los nuevos Consulados cumplieran con las obligaciones que fija la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

Años más tarde, en 1980, se creó la Dirección General de Protección y en 1984, la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, la cual sustituyó a la de Asuntos Consulares. La primera tomó a su cargo los temas relacionados con la protección de los mexicanos en el extranjero, programas de trabajadores migratorios, capacitación de personal del Servicio Exterior en materia de protección, recuperación e indemnizaciones, sucesiones, salarios insolutos, pensiones alimenticias por parte de los beneficiarios y a la violación de

⁶⁴ Manual de Organización de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, Octubre de 2004.

derechos humanos fundamentales y, a la segunda, se le otorgaron las facultades necesarias para desempeñar las funciones relativas a pasaportes, legalizaciones, actos notariales, registro civil, servicio militar y a la realización de estadísticas sobre recaudación y pasaportes, así como la facultad de proponer la apertura o clausura de Consulados Honorarios en México.

Debido a un ajuste presupuestal que se dio en el gobierno mexicano, en 1985, la Dirección General de Protección fue fusionada con la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares.⁶⁵

Esta nueva Dirección General abarcó los servicios consulares y de protección, se continuó con las facultades para instruir a las oficinas consulares del Servicio Exterior Mexicano y del Interior, elaborar programas, supervisar su buen desarrollo, recibir los informes del Servicio Exterior Mexicano, supervisar en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso de las partidas de protección y ayuda a mexicanos, atender los casos de violación de derechos o incumplimiento de convenios que deriven en perjuicio de mexicanos, ser el conducto para la entrega a beneficiarios de bienes y valores obtenidos por el Servicio Exterior Mexicano y los programas de trabajadores mexicanos.

En 1989, la Dirección General se volvió a denominar de Asuntos Consulares y, de manera expresa se incluyó la facultad para instruir a las Oficinas Consulares en el exterior a promover el intercambio cultural y la cooperación técnica y científica, apoyar a las personas morales mexicanas en el extranjero y cuidar la imagen de México en el exterior. Además, se coordinó con la Secretaría de Gobernación, la asignación de la Clave Única del Registro de Población a los mexicanos en el extranjero.

Asimismo, con la creación de la Unidad de Delegaciones, en ese año, la Dirección General de Asuntos Consulares perdió la facultad de normar la actividad de estos órganos desconcentrados de la SRE y, en consecuencia, la de expedir documentos consulares en México.⁶⁶

2.3.2. Funciones

Actualmente la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares se encarga de las siguientes funciones, las cuales se encuentran estipuladas en el 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 en 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*

⁶⁵ Gómez Arnau, op. cit., p. 178.

⁶⁶ Manual de Organización de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, Octubre de 2004.

- 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 Coordinación Política 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;*
 - VIII. *Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;*
 - IX. *Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a la dignidad, derechos humanos, laborales y otras garantías de los mexicanos en el exterior;*
 - X. *Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopciones, sustracción de menores y pensiones alimenticias;*
 - XI. *Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;*
 - XII. *Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las Representaciones de México en el exterior;*
 - XIII. *Supervisar, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso correcto y oportuno de las partidas de protección y ayuda a mexicanos en el exterior;*
 - XIV. *Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;*
 - XV. *Emitir instrucciones a las Representaciones de México en el exterior respecto de asuntos técnico-consulares y coordinarse para los mismos efectos con las demás unidades administrativas de la Secretaría que fueren competentes en asuntos: políticos, culturales, de cooperación técnica y científica, comercial, turística y de imagen de México;*
 - XVI. *Supervisar, coordinar y autorizar la expedición en las Oficinas Diplomáticas y Consulares de México en el exterior, de pasaportes, visas, autorizaciones de internación, certificados de matrícula consular, legalización de documentos públicos, certificación de documentos, actos del registro civil, actos notariales, cartillas del Servicio Militar Nacional, declaraciones de nacionalidad mexicana y demás actos jurídicos competencia de las Oficinas Consulares;*
 - XVII. *Participar en los trabajos de las áreas competentes y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lineamientos y propuestas de México en materia de documentación migratoria;*
 - XVIII. *Ser el enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración en materia migratoria;*
 - XIX. *Opinar y, en su caso, proponer ante las autoridades administrativas competentes de la Secretaría, la apertura y cierre de oficinas consulares tanto de México en el*

- exterior como de otros países en México y, por lo que hace a las primeras, opinar sobre la asignación de personal, de recursos materiales y financieros, así como supervisar el funcionamiento general de las mismas;*
- XX. *Supervisar, en las materias que son de su competencia, que las Oficinas Consulares cumplan las obligaciones establecidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su Reglamento y en otras disposiciones legales aplicables, girándoles instrucciones en coordinación con otras unidades administrativas de la Secretaría y dependencias de la Administración Pública Federal;*
- XXI. *Llevar las estadísticas de los actos consulares y migratorios que efectúen las Oficinas Consulares, vigilar que los informes sean rendidos de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia y notificar a estas últimas el tipo de cambio con que deberán operar para el cobro en moneda extranjera de los servicios que prestan;*
- XXII. *Proponer la apertura o clausura de Consulados Honorarios de México, el nombramiento y término de funciones de los Cónsules y Vicecónsules Honorarios de México, elaborar las cartas patentes de dichos servidores públicos y, en general, supervisar todo lo relativo al funcionamiento de dichas oficinas;*
- XXIII. *Normar y supervisar la elaboración y correcta expedición de las formas valoradas de su competencia, en coordinación con las demás unidades administrativas;*
- XXIV. *Coordinar las medidas de simplificación, modernización tecnológica y desregulación administrativa tendientes a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios consulares y migratorios que ofrecen las Representaciones de México en el exterior, y;*
- XXV. *Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.*

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares deberá coordinar sus acciones con los Subsecretarios que cuentan con unidades administrativas cuya competencia se determine por área geográfica, para el efecto de intercambiar información y coadyuvar en las acciones de protección y de tipo consular”.⁶⁷

2.3.3. Estructura

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares es un área de la cual se dependen 4 Direcciones de Área:

1. Dirección de Asuntos Consulares, cuyo objetivo es coordinar, normar y supervisar los asuntos consulares referentes a documentación a mexicanos en el exterior y de organización consular.
2. Dirección de Asuntos Migratorios, se encarga de dar cumplimiento a las disposiciones sobre política migratoria en coordinación con el Instituto Nacional de Migración; así como aplicar en coordinación con dicho Instituto, los lineamientos para la expedición de la documentación para la internación a territorio nacional de extranjeros.
3. Dirección de Políticas de Protección es la encargada de planear, diseñar y proponer estrategias y líneas de acción en los programas integrales y acciones tendientes a mejorar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior.
4. Dirección de Protección, su objetivo es supervisar la atención adecuada y seguimiento de los casos de protección a mexicanos en el extranjero, a través de las

⁶⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Representaciones Diplomáticas y consulares de México en el exterior, así como los que son planteados en las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁶⁸

2.3.3.1. Dirección de Protección

Debido a que el tema central de esta investigación es la protección de nacionales mexicanos, se hará especial énfasis en la Dirección de Protección, ya que ésta es el área en donde se ejecutan directamente las labores encaminadas a salvaguardar la integridad de los mexicanos en el exterior.

Las labores que realiza esta Dirección están encaminadas principalmente a brindar atención adecuada y puntual a los casos de esta índole que se suscitan, de acuerdo al ámbito que corresponda, cuya clasificación se divide fundamentalmente en: Administrativo, Civil, Derechos Humanos, Laboral, Penal y Migratorio.⁶⁹

Esta área se encuentra estructurada de la siguiente manera:

1. Subdirección de Protección para Estados Unidos. Ésta es el área más grande de la Dirección de Protección, en virtud de que es en este país donde se concentra la mayor parte de la migración mexicana y, por lo tanto, registra un alto número de casos que requieren la intervención del gobierno mexicano en apoyo a sus nacionales que se encuentran en territorio estadounidense. A su vez, ésta se encuentra dividida en los 5 departamentos que a continuación se mencionan, en los cuales se realizan las gestiones y seguimiento de los casos, cuya circunscripción de los Consulados mexicanos sea de su competencia.

a. Departamento de Protección para California: Realiza gestiones ante los Consulados mexicanos en Fresno, Los Ángeles, Oxnard, Sacramento, Santa Ana, San Bernardino, San Francisco y San José.

b. Departamento de Protección para el Suroeste: Realiza gestiones ante los Consulados mexicanos en Calexico, San Diego, Las Vegas, Douglas, Phoenix, Nogales, Tucson y Yuma.

c. Departamento de Protección para Centro – Norte: Realiza gestiones ante los Consulados mexicanos en Albuquerque, Chicago, El Paso, Denver, Detroit, Indianápolis, Kansas, Omaha, Pórtland, Presidio, Saint Paul, Salt Lake City y Seattle.

d. Departamento de Protección para Texas: Gestiones ante los Consulados mexicanos en Austin, Brownsville, Dallas, Del Río, Eagle Pass, Houston, Laredo, Mc Allen y San Antonio.

e. Departamento de Protección para la Costa Este: Gestiones ante los Consulados Mexicanos en Atlanta, Boston, Filadelfia, Miami, Nueva York, Orlando, Raleigh y la sección consular en Washington.

Debido a la densidad, importancia y atención especial que requiere cada caso, la distribución de los 5 departamentos obedeció a la región geográfica de Estados Unidos, ya que resulta más fácil realizar gestiones entre los Consulados que se encuentran cerca territorialmente.

⁶⁸ Para ver la estructura completa de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares consulte la página de Internet <http://www.sre.gob.mx>.

⁶⁹ Consultar anexo 1 (p. 93).

Entre las funciones más importantes que realizan estos departamentos, está la atención al público que, por diversas cuestiones, tiene la necesidad de solicitar la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de una Representación Consular, para resolver sus problemas o los de sus familiares que se encuentran en Estados Unidos y acuden a alguno de estos departamentos para conocer el seguimiento de sus casos.

2. Subdirección para Asuntos Especiales. Esta oficina es la encargada de atender los casos que requieren un trato más delicado, tales como los mexicanos sentenciados a pena de muerte, mexicanos que enfrentan procesos judiciales que pueden derivar en dicha condena, violaciones a los derechos humanos, agresiones y detenciones indebidas por parte de particulares pertenecientes a grupos considerados como antiinmigrantes y demandas laborales colectivas. Se divide de la siguiente manera.

a. Departamento de Derechos Humanos.

b. Departamento de Pena de Muerte.

3. Subdirección de Protección para Canadá y Resto del Mundo. Al igual que la Subdirección de Protección para Estados Unidos, esta oficina se encarga de llevar a cabo las gestiones de los casos que atienden las Oficinas Consulares en Canadá y el Resto del Mundo, la diferencia es que en virtud de que la población mexicana que reside en otras partes del mundo se encuentra dispersa en varios países y no en uno sólo, como lo es el caso de Estados Unidos, donde el volumen de la población mexicana es muy denso, fue posible concentrar en esta Subdirección el seguimiento de casos que atienden las Representaciones en Canadá y Resto del Mundo. Se divide de la siguiente manera:

a. Departamento del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, el cual como su nombre lo indica, se encarga de las gestiones en materia de protección correspondientes a los mexicanos que se encuentran en Canadá bajo dicho programa, así como del control del mismo.

b. Departamento de Protección para el Resto del Mundo. Esta oficina es la encargada de realizar las gestiones y seguimiento de los casos de protección en coordinación con las Representaciones de México en todo el mundo, excepto Estados Unidos.

c. Departamento de valores y fideicomisos, se encarga de asegurar la entrega oportuna de valores monetarios (en documentos) a sus beneficiarios en territorio nacional después de alguna gestión en materia de protección.

Finalmente, cabe mencionar que las labores que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y ésta por medio de sus Representaciones en el exterior, no debe llevarse a cabo en detrimento de las leyes internas del país en donde se ejerzan.

2.3.4. Principales programas en materia de protección a mexicanos en Estados Unidos

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus Representaciones Consulares en el exterior, ha desarrollado diferentes programas en materia de protección consular, a fin de fortalecer las labores que realizan a favor de sus nacionales.

2.3.4.1. Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte

Actualmente existen 54 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos y, se tiene conocimiento que hay aproximadamente 103 casos de mexicanos en procesos penales que podrían derivar en dicha sentencia.⁷⁰

Dado lo anterior, el gobierno mexicano instrumentó el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, cuyo objetivo primordial es evitar que los mexicanos sean ejecutados o sentenciados a pena de muerte.

Este programa inició su operación a partir de septiembre de 2000 con la contratación de los servicios del despacho de abogados “*Sandra Babcock, Attorney at Law*”, cuya titular es una reconocida especialista en Derecho Internacional y en casos de pena de muerte en Estados Unidos.

Con la ayuda de este instrumento, la SRE ha realizado esfuerzos en la capacitación de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que desempeñan labores de protección en Estados Unidos y en México, a fin de proporcionarles elementos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte.

Los criterios para la inclusión de casos en este programa, con la autorización de la DGPAC y la Consultoría Jurídica de la SRE, son:

1. Mexicanos que ya se encuentren sentenciados a la pena de muerte;
2. Mexicanos cuyo proceso judicial pudiera derivar en esta pena;
3. Mexicanos en procesos judiciales o sentenciados de quienes pueda presumirse inocencia;
4. Mexicanos a los que, por circunstancias especiales (retraso mental, historia personal de maltrato, menores de edad al momento de cometer el delito, etc.), se les pueda conmutar la sentencia;
5. Mexicanos cuyo proceso judicial les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

Finalmente es importante mencionar que hasta enero de 2005, se incluyeron 112 casos en este Programa.

⁷⁰ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE. *Mexicanos sentenciados a la Pena de Muerte*, México, D.F. 17 de enero de 2005.

2.2.4.2. Traslado de Restos

Este programa se instrumentó como un mecanismo de apoyo para los trámites que necesitan realizar los familiares de los connacionales que fallecen en el país vecino o bien en su intento por cruzar la frontera, a fin de trasladar los restos óseos o cremados a sus lugares de origen.

El procedimiento que se lleva a cabo para tal fin se puede enlistar de la siguiente manera:⁷¹

1. El cadáver del connacional se encuentra bajo custodia de la autoridad u hospital médico forense correspondiente al lugar donde sucedió el deceso.
2. Los familiares o conocidos (en México o Estados Unidos) del fallecido notifican al Consulado competente, a efecto de recibir apoyo para realizar el traslado de los restos.
3. Una vez que se tiene conocimiento, personal consular se encarga de realizar una investigación, a fin de verificar la identidad y nacionalidad del fallecido con la ayuda del forense, quien proporciona los resultados de la necropsia, así como fotografías tomadas al momento de ser encontrado y pertenencias del mismo (generalmente cuando se trata de fallecidos en su intento por cruzar la frontera).
4. Una vez compilada la información proporcionada por el forense, el personal consular se pone en contacto con los familiares o conocidos en México, a través de la Dirección de Protección, en caso de ser originarios de la ciudad de México o con las Delegaciones Regionales de la SRE, en caso de ser oriundos de algún estado de la República Mexicana, a fin de verificar la identidad del connacional fallecido.

Algunas veces los Consulados envían a personal de la Dirección de Protección fotografías, las cuales son mostradas a los familiares o conocidos, siempre y cuando éstas no contengan imágenes que pudieran ser impactantes para ellos. Sin embargo, esto en muchas ocasiones no es suficiente para el hospital forense. También se hacen pruebas dactilares e incluso de ADN, según sea el caso.

5. Ya que se tiene la certeza de la identidad del connacional fallecido, los familiares eligen a la funeraria que se encargará de realizar los trámites pertinentes para el traslado y se determina quien cubrirá los gastos del traslado de restos. Cabe mencionar que la Red Consular de México cuenta con una partida presupuestal, denominada, Partida 7502 "Gastos por Servicios de Traslado de Personas", cuyos recursos están destinados para el apoyo de los casos de protección que se presenten, como lo es el traslado de restos.

Los Consulados pueden apoyar, en medida de lo posible para tal fin de conformidad con la normatividad establecida en dicha partida presupuestal, asimismo, se contempla la situación económica de los familiares.

Es importante mencionar que en el caso de los fallecidos en su intento por cruzar la frontera, los Consulados, en la mayoría de las ocasiones, cubren el 100% de los gastos.

En los casos en donde el traslado rebasa el monto de lo que la normatividad que la citada partida presupuestal indica y los familiares no pueden cubrir el monto restante, las

⁷¹ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE. *Procedimiento para el traslado de restos*, México, D.F., Febrero de 2006.

Oficinas de Apoyo al Migrante Estatales y los gobiernos del estado de donde es originario el connacional, destinan recursos para apoyar en los gastos del traslado.

6. Una vez que es contratada la funeraria, ésta se encarga de realizar los trámites pertinentes para trasladar los restos óseos (féretros) o cremados, según lo que decidan los familiares. Para llevar a cabo un traslado, es necesario que la funeraria presente ante el Consulado, el acta de defunción y el certificado de embalsamamiento o cremación, según sea el caso, a fin de realizar el visado y la certificación de documentos correspondiente. Cabe señalar que estos documentos deben ser traducidos al español.
7. Posteriormente, la funeraria contrata a una línea aérea para el traslado, quien lo coloca en el área de carga de los aviones, o bien, cuando se trata de lugares cercanos al destino como estados fronterizos, el traslado se hace vía terrestre.
8. Al momento en que el cuerpo se encuentra en territorio nacional, la funeraria mexicana contratada por los familiares, cuyos gastos son cubiertos por ellos, recibe el cuerpo y se encarga de los servicios funerarios solicitados por los familiares.
9. En los casos de cremación, las urnas son enviadas por el Consulado a través de valija diplomática a la Dirección de Protección o a las Delegaciones Regionales, según sea el caso, a fin de que personal de protección la entregue a sus familiares, o bien, si éstos se encuentran en Estados Unidos, personal de protección del Consulado correspondiente, se encarga de hacer la entrega a sus deudos.

2.3.4.3. Abogados Consultores

Los Consulados de México cuentan con los servicios que prestan los abogados consultores, quienes son especialistas en distintas áreas y se encargan de asesorar a los connacionales que enfrentan problemas legales en Estados Unidos.

Hasta diciembre del año 2005, la Red Consular de México en Estados Unidos cuenta con alrededor de 180 abogados consultores que proporcionan sus servicios jurídicos a nuestros connacionales; sin embargo, esta cifra varía debido a que constantemente se suman o restan profesionistas. Cabe señalar que no hay establecido un límite en el número de abogados que apoyen a las labores de protección de los Consulados, éste se determina de acuerdo a las necesidades y demanda que haya en cada una de las oficinas.

Para el procedimiento de designación y nombramiento, el abogado consultor debe cumplir con ciertos requisitos:⁷²

- Perfil del candidato:
 1. Debe manifestar interés por México y sus nacionales.
 2. Debe contar con licencia de la Barra de Abogados para litigar en el estado del país que se trate.
 3. No debe tener antecedentes negativos registrados en la Barra de Abogados correspondiente.
 4. Debe ser honrado, responsable y honorable además de contar con buena reputación dentro de su comunidad.
 5. De preferencia debe hablar español.
 6. Debe estar dispuesto a proporcionar de manera gratuita su calificada opinión al Consulado sobre los casos que le sean referidos por éste.

⁷² Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE. *Proceso para la designación de los abogados consultores*, México, D.F., Febrero 2006.

7. Debe comprometerse a que una vez que proporcionó su opinión y el connacional involucrado en el caso acepte sus servicios, el monto de sus honorarios, los cuales serán cubiertos por el connacional en cuestión, se ajuste a lo dispuesto por las leyes y costumbres del lugar en el que se ejerce.
8. Debe contar con antecedentes de litigio en casos exitosos donde haya representado a nacionales mexicanos.
9. Debe estar dispuesto a escuchar las consideraciones que formule la Oficina Consular sobre la posible reducción del monto de sus honorarios a favor de los connacionales de escasos recursos.
10. Debe comprometerse a no brindar atención a los casos de mexicanos involucrados en delitos, cuya naturaleza resulte contraria a la imagen del gobierno de México.
11. Debe presentar carta de buenos antecedentes, la cual tiene que ser expedida por la Barra de Abogados a la que pertenezca.

Una vez que el candidato propuesto cumple con el perfil establecido, la Representación correspondiente debe remitir a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares los siguientes documentos, a fin de que se evalúe la conveniencia de otorgar el nombramiento pertinente:

1. Opinión del Titular de la Representación, mediante la cual fundamente las razones de la postulación del profesionista.
2. Versión electrónica de la cédula de registro de abogados consultores, debidamente requisitada.
3. Currículum Vitae.
4. Dos fotografías tamaño pasaporte.
5. Carta de buenos antecedentes, la cual tiene que ser expedida por la Barra de Abogados a la que pertenezca.
6. Carta elaborada por el abogado en la cual se comprometa a:
 - a) Reportar en un periodo no mayor a 2 meses los avances de los casos que se sometan a su cargo.
 - b) Figurar en medios de comunicación para hacer declaraciones sobre los casos de los connacionales de los que se encargue, solo con previa autorización de la Cancillería Mexicana.

Una vez que la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares ha recibido la propuesta, elabora el nombramiento, el cual tiene una vigencia de 2 años a partir de la fecha de su elaboración y se envía a la Representación correspondiente, a fin de que sea entregado al profesionista.

En caso de que la Representación decida prescindir de los servicios de algún abogado consultor, se notifican por escrito los motivos de la baja a dicha Dirección General para que ésta analice y determine la procedencia del retiro del nombramiento y, de ser el caso, la Representación informa por escrito al abogado en cuestión la decisión y solicita la devolución del nombramiento para su cancelación.

Es importante mencionar que no todos los casos de connacionales que enfrentan problemas legales son canalizados a los abogados consultores, la decisión de hacerlo se realiza de acuerdo con el criterio de la Representación, considerando la dificultad de resolución de los casos.

Ya que los casos son canalizados a cargo del abogado consultor experto en la materia de la que se trate, los connacionales involucrados acuerdan directamente con ellos el monto de sus honorarios.

Debido al creciente número de casos de protección, es difícil determinar el número de casos que atienden los abogados consultores.

2.3.4.4. Programa de Asesorías Legales Externas (PALE)

En 1998 comenzó a operar este instrumento con el nombre de “Programa de Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM)”, en el cual en sus inicios, solamente participaban los Consulados Generales de México en Nueva York y en San Diego, posteriormente, en 1999, se anexaron las Representaciones Consulares mexicanas en Atlanta, Caléxico, Chicago, Los Ángeles y Tucson y, a partir del año 2000 se denomina Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos en Estados Unidos.

El objetivo primordial de este programa es apoyar a las Representaciones Consulares en su tarea de proteger a los mexicanos, a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense. Uno de los elementos fundamentales que constituyen este instrumento, es la prestación de asesoría legal sin costo alguno a los mexicanos que la requieren, o la representación legal de aquellas personas que, debido a la naturaleza del proceso legal que enfrentan, de la gravedad de sus casos y/o de sus limitados recursos económicos, solicitan el apoyo de las Representaciones Consulares.

La suscripción de contratos se hace a partir de las siguientes consideraciones:⁷³

- Los despachos se seleccionan conforme a las especialidades jurídicas de mayor demanda de consulta en la circunscripción, según sea el caso, en los ámbitos civil, penal, migratorio, laboral y de derechos humanos.
- La selección de los abogados, despachos u organizaciones y la firma de los contratos es responsabilidad de cada una de las Representaciones Consulares.
- Los Consulados contratan a abogados consultores que han demostrado ser profesionistas con probada honradez, tener prestigio entre la comunidad, ser eficientes en su desempeño profesional y haber mostrado marcado interés por nuestro país y por la defensa de nuestros connacionales.

Asimismo, los Consulados canalizan a los abogados, despachos y/u organizaciones, aquellos casos que se ajusten a los siguientes criterios:

1. Que los mexicanos involucrados carezcan de los recursos económicos suficientes para hacer valer sus derechos por la vía jurídica.
1. Que en opinión del abogado, existan elementos que hagan probable un resultado positivo en el proceso jurídico.

La labor del abogado, despacho u organización consiste en orientación, asesoría y, de ser necesario, representación jurídica de la persona afectada. La representación puede tener lugar en las distintas etapas de la defensa en un proceso judicial (recopilación de evidencias, investigaciones, presentación de medios preparatorios al juicio, representación en audiencias, contestación, alegatos, sentencia y, de ser el caso, interposición de recursos posteriores a la sentencia).

⁷³ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. *Programa de Asesorías Legales Externas*, México, D.F., Mayo de 2005.

En ese sentido, el abogado, despacho u organización que es contratado a través de este Programa tiene la responsabilidad de:⁷⁴

1. Proporcionar servicios de orientación y asesoría a los mexicanos que le sean canalizados por la Representación Consular.
2. Evaluar la viabilidad de llevar a juicio aquellos casos en los que los mexicanos hayan sufrido algún abuso en sus derechos.
3. Elaborar y, en su caso, presentar a las autoridades competentes las demandas, evidencias, promociones, documentos legales y medios de prueba que correspondan a la etapa procesal del caso.
4. Localizar y contratar peritos para que, en su carácter de expertos, elaboren los dictámenes y desahoguen las pruebas periciales necesarias para proteger los intereses de los connacionales.
5. Orientar y asesorar a las Representaciones Consulares en aquellos casos que lo ameriten.
6. Facilitar a los Consulados la comprensión de los procesos judiciales.

2.3.4.5. Programa de Consulado Móvil

En 1991 se estableció este programa como una estrategia del gobierno mexicano hacia sus connacionales, en la que los Consulados de México en Estados Unidos proponen fechas y lugares dentro de su circunscripción para visitar a las comunidades de mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.

El Programa de Consulado Móvil, se refiere a los servicios prestados a los nacionales mexicanos por una Representación Consular, en alguna población de su circunscripción, en dónde por motivos geográficos sea necesario desplazarse por vía aérea o terrestre.

Este programa tiene como propósito proporcionar los servicios consulares a nuestros connacionales en Estados Unidos, con el fin de apoyarlos en la adquisición de la documentación que posteriormente pueden utilizar para regularizar su situación migratoria para trasladarse a México. También, se ofrece asesoría a aquellos connacionales que presenten un caso de protección.

Los Consulados Móviles generalmente se realizan los fines de semana, con el propósito de llevar de manera directa los servicios consulares y, en su caso, detectar los problemas que enfrenta la población mexicana.

Asimismo, se proporciona material de protección preventiva, donde se informa a los connacionales sobre qué hacer y a dónde dirigirse en caso de encontrarse en una situación difícil, entre otros.⁷⁵

2.3.4.6. Repatriación de personas

La repatriación digna, segura y ordenada de mexicanos es una de las principales prioridades para el gobierno mexicano. Con el objetivo de asegurar que todas las repatriaciones se lleven a cabo bajo estas condiciones, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha celebrado diversos acuerdos sobre la materia con autoridades migratorias estadounidenses.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE. *Programas de Protección*, México, D.F., Enero de 2005.

Dichos acuerdos han buscado extender la protección y mejorar las condiciones en que son regresadas a México las personas consideradas como integrantes de segmentos vulnerables de la población. En este sentido, la repatriación de menores de edad solos, mujeres embarazadas, mujeres solas o con niños, enfermos, accidentados, ancianos e indígenas, se desarrolla en torno a condiciones especiales y bajo la estricta supervisión de funcionarios consulares.

Asimismo, se ha asegurado que las autoridades estadounidenses notifiquen oportunamente a las Representaciones Consulares mexicanas cuando se vaya a repatriar a individuos con las características anteriormente mencionadas.

2.3.4.7. Protección Preventiva

Entenderemos como protección preventiva, al conjunto de acciones que tienen como propósito evitar situaciones que afecten negativamente la integridad física y moral, así como a los derechos de los mexicanos en el exterior.

Actualmente el Programa de Protección Preventiva que realiza la SRE, a través de sus Representaciones Consulares tiene por objeto monitorear y detectar iniciativas, disposiciones legales, decisiones judiciales y políticas antiinmigrantes, que puedan afectar los intereses y violar los derechos de los mexicanos que residen en Estados Unidos, por lo que los mecanismos de protección preventiva se han reforzado, particularmente, a través de campañas de difusión de medios de comunicación, elaboración y distribución de materiales impresos, auditivos y visuales, alertando a los migrantes que piensan cruzar la frontera sobre los peligros potenciales que conlleva cruzar por ríos, zonas montañosas, canales o áreas desérticas hacia territorio estadounidense e informando a la población mexicana que reside en ese país sobre sus derechos y obligaciones.⁷⁶

2.3.4.8. Matrícula Consular

La matrícula consular tiene como objetivos proporcionar a los mexicanos un documento con estándares de seguridad internacionalmente aceptado que les permita identificarse ante autoridades locales, así como modernizar los procesos administrativos de registro de mexicanos en el extranjero, para facilitar su censo y acceso a la protección consular.

Debido a esta dinámica de servicios consulares, a partir del año 2002 el gobierno mexicano determinó introducir medidas de seguridad para la elaboración de las matrículas consulares, medidas que responden estándares de seguridad aceptados internacionalmente.

En la práctica consular actual, la matrícula consular, además de cumplir con fines de registro censal, protección y acceso a servicios consulares, sirve como documento de identidad de los mexicanos que residen en el exterior ante instancias públicas y privadas.

Con esto, dicho documento brinda a nuestros connacionales la posibilidad de identificarse al momento de solicitar distintos servicios y trámites públicos, como pago de impuestos, defensorías, forense, museos, bibliotecas, entre otros.

Hasta el año 2005, se han emitido más de 3 millones de matrículas consulares, siendo los Consulados de Chicago, Los Ángeles, Dallas, Santa Ana, Houston, Atlanta, San Francisco,

⁷⁶ Fraire Bustillos, Marco Antonio, *Sistema de protección consular y protección preventiva*, (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.

San Bernardino, Phoenix y San José, en ese orden, quienes han expedido el mayor número de éstas.⁷⁷

CUADRO 10

TOTAL DE MATRÍCULAS CONSULARES EXPEDIDAS	
Año	Cantidad
2002	721,520
2003	1'027,266
2004	963,018
2005	825,877
Total	3,537,681

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>

La matrícula consular hasta 2005 es reconocida por 405 instituciones bancarias, las cuales incluyen los bancos de mayor cobertura en Estados Unidos, lo cual refleja altos beneficios para nuestros connacionales, ya que les permite contar con una cuenta de ahorros, así como realizar transferencias de dinero sin el pago excesivo de comisiones, haciendo posible el envío de dinero a sus familiares en México.

Asimismo, 1,200 agencias policíacas en ese país aceptan la matrícula consular como documento oficial, lo cual ha permitido que nuestros connacionales ejerzan derechos y no se vean inmersos en procesos judiciales que los afecten.

En materia de protección, el registro y documentación de los connacionales evita que se vean obligados a utilizar documentos apócrifos, ya que en algunas entidades de Estados Unidos la matrícula es aceptada como identificación para tramitar licencias de conducir, evitando que éstos incurran en delitos como manejar sin licencia y sin seguro. A su vez, puede ayudar a prevenir detenciones policíacas por falta de documentos de identidad.

2.3.4.9. Sistema de Protección Consular (SPC)

Un instrumento coadyuvante en las labores que realiza el gobierno mexicano en materia de protección a mexicanos es el Sistema de Protección Consular, el cual fue diseñado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el año 2001 como una herramienta informática automatizada en red que es de mucha utilidad para registro, control y seguimiento de los casos de protección que son atendidos por nuestras Representaciones Consulares en el exterior. Este sistema es de uso exclusivo de la Red Consular de México en el exterior, de las Delegaciones Regionales, así como del personal autorizado dentro de la propia Cancillería.

Tiene como objetivos principales facilitar la labor de los servidores públicos de la Cancillería dedicados a las labores de protección en México y en el extranjero, así como agilizar la comunicación entre las Representaciones y la SRE, lo que conlleva a brindar un mejor servicio al público que acude a las instalaciones de la Dirección de Protección, Consulados o Delegaciones para conocer el seguimiento que se le ha dado a su caso, reduciendo en buena medida el envío de comunicaciones tales como oficios, correos electrónicos o faxes, lo cual permite un ahorro de tiempo significativo en las gestiones.

⁷⁷ <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en agosto de 2006.

El SPC asigna automáticamente el número de expediente que se le da a cada caso de acuerdo con la clasificación de ámbitos y rubros creada por la Cancillería en coordinación con las Representaciones Consulares.⁷⁸

Asimismo, este sistema cuenta con la base de datos global de casos de protección, lo que permite a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, como autoridad central consultar la información que requiera, a fin de producir reportes estadísticos y evaluar las cargas de trabajo de los Consulados.

Los programas descritos anteriormente, han sido el instrumento principal para las labores de protección que realizan nuestras Representaciones Consulares, principalmente en Estados Unidos, situación que ha demandado que el gobierno de México multiplique esfuerzos en esta materia y se mantenga en actualización continua, debido a que el constante cambio en la realidad internacional, la complejidad del fenómeno migratorio de mexicanos a ese país, así como el aumento acelerado de éste han rebasado las labores de protección que desempeñan las Representaciones Consulares, razón por la que la protección consular enfrenta nuevos retos de innovación para instrumentar programas que logren cubrir las necesidades de nuestros connacionales.

Asimismo, esta celeridad con la que ha crecido la población mexicana en Estados Unidos ha tenido como consecuencia que se diversifique más el tipo de ayuda que requieren los mexicanos y se especialice en algunos casos, por lo que la Cancillería mexicana se ha dado a la tarea de diseñar nuevos programas de protección que pondrá en marcha en un futuro inmediato, tales como Programa de Asistencia a Mujeres Víctimas de Mujeres y Menores Víctimas de Violencia Doméstica y el Sistema para la Identificación de Restos y Localización de Individuos (SIRLI).

⁷⁸ Consultar anexo 1 (p. 93).

CAPÍTULO 3. Frontera Sonora - Arizona: Punto de tránsito de los migrantes mexicanos

3.1 Generalidades de la zona

Para comenzar este capítulo, es importante resaltar las generalidades geográficas y climatológicas de la zona, ya que éstas nos permitirán comprender los riesgos a los que se enfrentan nuestros connacionales en su intento de cruzar la frontera por ese punto para llegar a su lugar de destino en los Estados Unidos.

Arizona comparte su frontera sur con nuestro país, específicamente con Sonora, la cual abarca 550 kilómetros, siendo la segunda más larga, se encuentra situada al sudoeste de Estados Unidos, con capital en la ciudad de Phoenix, limita con México, con el Río Colorado y en Estados Unidos con los estados de Utah, Nuevo México, California y Nevada.

Ese estado es, desde el punto de vista geomorfológico, una sección de la Gran Cuenca y de la Gran Cordillera del suroeste de los Estados Unidos. Sus grandes regiones naturales son la Tierra Alta Mexicana, el desierto de Sonora y la meseta del Colorado.

La Tierra Alta Mexicana es una cadena montañosa que recorre el estado diagonalmente de sureste a noroeste; junto a esta cadena, en el suroeste, se encuentra el desierto de Sonora. Esta zona se caracteriza por una sucesión de sierras (los Montes Pinaleno, Santa Catalina y Huachuca, entre otras) y valles abruptos. La extensión de la anchura de los valles entre estas cadenas montañosas varía entre 241 km y 97 km.

La meseta del Colorado cubre una gran sección del noreste del estado. Esta meseta se prolonga por los estados de Utah, Colorado y Nuevo México. En realidad, esta región no es una meseta uniforme sino una sucesión de planicies (con alturas que oscilan entre los 1.524 y 2.743 m) y valles. En esta zona se hallan cañones (como el espectacular y famoso Gran Cañón de Colorado, y el Cañón de Chelly) y montañas de origen volcánico (entre las que destacan el Pico Humphreys, de 3.862 m, el punto más alto de Arizona).

Asimismo, goza de un clima variado, en general, claro y seco. En esta zona las temperaturas medias máximas en verano son de 38 °C, si bien, en el mes de marzo por ejemplo, las temperaturas son de 25 °C la media de la máxima, y de 6 °C la media de la temperatura mínima. En contraste, en la zona central montañosa, la temperatura mínima en invierno es de -10 °C. La precipitación media del estado es de 330 mm anuales aunque en algunas, como en Yuma, la zona más seca, no supera los 76 mm al año; mientras en la zona de las Montañas Blancas se alcanza la precipitación más abundante, con 635 mm.

⁷⁹

El Desierto de Sonora y la zona alta de la Sierra Madre Occidental en México forman parte de esta región. El Desierto de Sonora incluye a las partes central y sudoeste de Arizona así como a la región sudeste de California, extendiéndose hacia Sonora. La Sierra Madre Occidental cubre la zona centro y este de Sonora y porciones de Arizona y Nuevo México. Esta región presenta planicies con pastizales semidesérticos y montañas áridas.

⁷⁹ <http://enciclopedia.us.es/index.php/Arizona> (Estados Unidos de Am^Erica), consultada en diciembre de 2005.



3.1.1. Comunidad mexicana en Arizona

Arizona cuenta con una población total de 5, 130,632 habitantes, de los cuales 1, 295,617 son de origen hispano y específicamente 1, 065,578 provienen de México, lo que equivale al 29% de la totalidad de los pobladores, de los cuales 614 mil son nacidos en México (51% hombres y 49% mujeres) y 1 millón nacidos en Estados Unidos descendientes de mexicanos. De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la población de origen mexicano en el estado se encuentra distribuida de la siguiente manera:

CUADRO 11

POBLACIÓN MEXICANA EN ARIZONA	
Douglas	38,668
Nogales	26, 826
Phoenix	675, 479
Tucson	249, 257
Yuma	75, 637
Total	1' 065, 867

Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores. Expedición de Matriculas Consulares en el estado de Arizona. Cifras hasta abril de 2005.

Es importante mencionar que alrededor del 73% de los migrantes mexicanos que residía en Arizona en 2005 ingresó a los Estados Unidos a partir de 1986, lo que demuestra que el acelerado crecimiento de la población nativa de México residente en el estado es de carácter reciente. De hecho, 45% de los mexicanos que actualmente residen en ese estado ingresó entre 1996 y 2005.⁸⁰

⁸⁰ <http://www.conapo.gob.mx>. Consultada en febrero de 2006.

Cabe señalar que los principales estados de la República Mexicana de donde provienen los migrantes son: 1) Sonora, 2) Sinaloa, 3) Chihuahua, 4) Hidalgo, 5) Michoacán, 6) Guanajuato, 7) Estado de México, 8) Distrito Federal, 9) Durango y 10) Jalisco.⁸¹

El carácter predominantemente indocumentado de los flujos migratorios recientes de mexicanos que se dirigen a Arizona constituye un aspecto de notable relevancia que es conveniente destacar por sus negativas implicaciones en lo que se refiere a las modalidades de integración socioeconómica de esos migrantes. Los datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 2002* señalan que 71% de los mexicanos que migraron a Arizona en el quinquenio 1997–2002 lo hizo sin documentos. Asimismo, la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* confirma el progresivo incremento de la migración indocumentada, como modalidad predominante del flujo temporal de mexicanos a ese estado, toda vez que en el periodo 2001-2004, el 78% de los migrantes no disponía de autorización para cruzar la frontera.

Con el transcurso del tiempo, la migración mexicana a Arizona ha sido fundamentalmente de carácter laboral y es innegable su importancia en la economía estatal. En el año 2005 los mexicanos representaban el 13% de la población económicamente activa residente en Arizona, de los cuales alrededor del 96% se encontraba laborando. Se observa la existencia de ciertos sectores poco valorados del mercado laboral inmigrante de Arizona dominados por trabajadores mexicanos lo que en buena medida, es producto del elevado grado de falta de documentación y rezago educativo que los caracteriza. Son los casos de las ocupaciones en limpieza de edificios, mantenimiento y preparación de alimentos; transporte y producción, y construcción, mantenimiento y reparación, donde su peso con respecto al total de mano de obra ocupada resulta muy significativo (35%, 28% y 30%, respectivamente).⁸²

Por otra parte, la integración social es tan poco favorable como la económica. En una sociedad donde la ciudadanía es un importante factor condicionante del acceso a los derechos y beneficios económicos y sociales, el bajo porcentaje de ciudadanía (y el elevado índice de falta de documentación) que caracteriza a los inmigrantes mexicanos los coloca en una condición de mayor vulnerabilidad y marginación. Las personas nacidas en México presentan índices de ciudadanía muy inferiores respecto de otros inmigrantes, aun considerando similares periodos de ingreso al país. Aproximadamente dos de cada diez mexicanos radicados en Arizona dispone de la ciudadanía estadounidense, relación que es triplicada por los inmigrantes de otras regiones. Los datos más recientes muestran que 54% de los mexicanos radicados en Arizona carece de todo tipo de cobertura de salud.

Lo anterior en buena medida deriva del hecho de que los mexicanos se insertan mayoritariamente en actividades poco calificadas y de baja remuneración, las cuales en general no incluyen la prestación de beneficios por parte del empleador. También su calidad de indocumentado que caracteriza a una buena parte de los trabajadores mexicanos los remite a actividades menos valoradas económicamente; al mismo tiempo fomenta que los empleadores busquen eludir la obligación de otorgarles prestaciones laborales legales. Naturalmente, dicha condición de vulnerabilidad se extiende también a las familias y a otros miembros que componen los hogares de los mexicanos en ese estado.

Debido a la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos los migrantes de origen mexicano, la Red Consular mexicana ha intensificado sus esfuerzos, con el fin de mejorar su situación en el estado.

⁸¹ <http://www.ime.gob.mx/estados> Consultada en diciembre de 2005.

⁸² <http://www.conapo.gob.mx/prensa>, CONAPO 2005. Consultada en febrero de 2006.

3.1.2. Riesgos de los migrantes en su camino por la frontera

Después de las operaciones fronterizas puestas en marcha por el gobierno estadounidense con el objetivo de controlar el cruce indocumentado, tales como la “Operación Guardián” (1994), “Operación Mantenga la Línea” (1994), “Operación Salvaguarda” (1996) y “Operación Río Grande” (1997), se produjo un cambio en los puntos de cruce acostumbrados por la población indocumentada, desplazándolos hacia zonas inhóspitas de Arizona, convirtiéndola en la zona más activa de cruce de migrantes indocumentados.

Lo cierto es que cada vez que el gobierno del vecino del norte cierra una entrada en la frontera, los migrantes siguen llegando, pero desgraciadamente por áreas más peligrosas, lo que provoca el incremento de peligro al cruzar y, por lo tanto, el aumento de migrantes fallecidos.

Las zonas consideradas de mayor riesgo para cruzar en Arizona son: el Corredor Naco Douglas, Luckerville-Sonoita, Puerta de San Miguel, El Sasabe, Altar, La Ladrillera, Tinajas, El Bajío, los límites de la reservación de los Papagos o Reservación Tohono O’Odham. Cabe señalar que en la región Altar-Sasabe se registran de 800 a 1000 cruces diarios.⁸³

Diariamente cientos de indocumentados arriesgan sus vidas en su intento por llegar a Estados Unidos y, para lograrlo tienen que enfrentar diversos obstáculos que no comienzan precisamente en la línea fronteriza, sino mucho antes.

Dependiendo de la región de donde provienen, los migrantes tienen que pasar por diferentes peligros, generalmente aquellos que vienen de estados del centro y sur de nuestro país viajan en tren. Los que tuvieron la suerte de haber reunido el dinero suficiente pueden hacerlo como pasajeros, mientras que los que no, tienen que jugarse la vida viajando ocultos en trenes de carga buscando el lugar y el momento más oportuno para subir o bajar de los vagones cuando los trenes aun se encuentran en marcha. A nuestros connacionales se les van todos sus ahorros en una serie de gastos que van desde la compra de comida y agua, los servicios del “coyote”, linternas, ropa oscura y en algunos casos, en la adquisición de medicamentos.

Desde su llegada a las poblaciones de Sonora (Sonoita, El Sasabe, Altar, Nogales y Agua Prieta), son recibidos por traficantes de indocumentados (coyotes o polleros) que sin recato les ofrecen sus servicios para cruzarlos y los transportan en camionetas hasta la línea fronteriza donde se reúnen grupos de 20 a 30 personas para cruzar.⁸⁴

El monto que pagan nuestros connacionales a los “coyotes” para que los crucen oscila entre los \$700.00 y \$3,000.00 dólares por personas y aproximadamente el 55% de los migrantes contratan dicho servicios.⁸⁵

Durante su travesía, miles de mexicanos sortean la muerte en tierras donde abundan animales ponzoñosos, impera un clima extremo, el cual por las temperaturas tan altas por el día provoca que se les escasee el agua y, ante las temperaturas tan bajas por las noches pasan inmensos fríos, así como son invadidos por el cansancio de las caminatas tan largas.

⁸³ Consultar anexo 2 (p. 95).

⁸⁴ León, María, “El Corredor Sonora – Arizona. Vía crucis interminable”, Revista MX Sin Fronteras, No. 6, Arizona, Junio, 2004, p. 10.

⁸⁵ López Portillo, Guillermo, “Historias de la frontera”, Noticieros Televisa, transmitido el 4 de marzo de 2006.

Con la finalidad de evitar ser detectados por la Patrulla Fronteriza, los migrantes caminan jornadas de 72 horas o incluso más por la zona desértica con muy poco tiempo de descanso, hasta llegar a territorio estadounidense, lo que les ocasiona unas llagas muy grandes en los pies. Por la misma razón de no ser vistos, caminan preferentemente en la oscuridad de la noche, lo cual les impide ver el camino accidentado que muchas veces los lleva a tropezarse con los cactus, cuyas espinas les causa lesiones graves e incluso mortales, también se arriesgan a picaduras o mordeduras de animales ponzoñosos típicos de la zona, tales como alacranes, arañas o serpientes. De la misma manera, son víctimas de bandas delictivas (en gran parte coludidas con los “coyotes”), las cuales los despojan de sus pertenencias e incluso, las mujeres son violadas brutalmente.

De acuerdo con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el año 2004 se registraron 213 fallecimientos de mexicanos en su intento por cruzar la frontera de Arizona y en el año 2005, fallecieron 231.⁸⁶

3.2. La Patrulla Fronteriza

Los métodos de control migratorio a través de la Patrulla Fronteriza existentes en la línea divisoria de México con Estados Unidos, forman parte de las medidas que ha instrumentado este último para controlar el flujo de indocumentados que intentan ingresar a su territorio.

Esta corporación policíaca patrulla todas las fronteras que tiene Estados Unidos con México y Canadá, incluyendo también las aguas costeras de la península de Florida y la Isla de Puerto Rico y lo hacen auxiliados por vehículos, lanchas y barcos, aviones y helicópteros, caballos, motos de nieve, motocicletas, bicicletas e incluso a pie.

Antes de que surgiera la Patrulla Fronteriza, sólo existía una pequeña guardia montada en la frontera con nuestro país, a la que se le asignó un presupuesto de un millón de dólares y una fuerza de quinientos hombres.⁸⁷

Su creación, el 1 de julio de 1924 bajo la Ley de Inmigración (Ley de Cuotas Migratorias), obedeció a la preocupación del gobierno estadounidense ante el acelerado crecimiento del ingreso de migrantes indocumentados a ese país, provocado porque en 1917, Estados Unidos impuso una restricción para la migración mexicana al pedir que los migrantes supieran leer y escribir, además de que debían pagar una cuota alta para ingresar a su territorio, restricción que fue anulada durante la Primera Guerra Mundial, ya que muchos trabajadores mexicanos regresaron a sus lugares de origen por temor a ser enlistados en el ejército norteamericano. Ante este panorama, Estados Unidos permitió nuevamente las contrataciones de mexicanos en su territorio bajo su supervisión, sin embargo, consideró necesario crear una institución (la Patrulla Fronteriza) que se encargará de regular la cantidad de migrantes que ingresara a su territorio, así como de detener a las personas que se encontraran en el país ilegalmente en violación de las leyes migratorias.

La misión de la Patrulla Fronteriza ha sido la de detectar y evitar el contrabando y la entrada ilegal de extranjeros indocumentados a Estados Unidos por sus fronteras, así como detener a las personas que se encuentran en ese país de forma irregular violando las leyes migratorias. Sin embargo, actualmente esta institución también mantiene retenes carreteros cerca de las fronteras, ejecuta patrullajes urbanos, verifica transportes y automóviles e

⁸⁶ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Frontera México – Estados Unidos. 2005*, México, D.F.

⁸⁷ Gómez Arnau, op. cit., p. 139

investigar el contrabando a nivel nacional e internacional. Sus cuatro áreas de operación son: 1) inspección, 2) investigación, 3) inteligencia y, 4) detención y deportación.⁸⁸

La Patrulla Fronteriza pertenece al Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés) antes Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), quien a su vez se encuentra bajo la autoridad del Departamento de Justicia de Estados Unidos quien de acuerdo con el Código Federal de Reglamentos, otorga a los agentes de este organismo amplias facultades para cumplir con su objetivo, los cuales incluyen la detención, empleo de la fuerza (mortal o no mortal), interrogatorio y arresto de extranjeros, transporte en vehículos de los detenidos, persecución de vehículos e inspección de lugares.

Su academia de entrenamiento se ubica en Glynko, Georgia, en donde se entrenan aproximadamente a 200 agentes anualmente, quienes deben cumplir un programa de adiestramiento consistente en 8 cursos: 1) leyes de inmigración y nacionalidad; 2) leyes penales y leyes en general, 3) ciencias de la conducta, 4) español intensivo, 5) operaciones fronterizas, 6) uso y cuidado de armas, 7) entrenamiento físico y 8) operación de vehículos de motor.⁸⁹

3.2.1. Abusos de la Patrulla Fronteriza en contra de migrantes mexicanos

Los migrantes mexicanos que cruzan o intentan cruzar la frontera hacia Estados Unidos a menudo son víctimas de abusos cometidos por parte de agentes de la Patrulla Fronteriza que custodian la zona.

Generalmente los abusos de los cuales son objeto nuestros connacionales (o migrantes centroamericanos) van desde ofensas verbales, intimidación, golpes, acoso e incluso disparos, los cuales a menudo ocurren en áreas solitarias donde no hay testigos.

Lamentablemente la mayoría de estos atropellos no terminan en castigo para los agentes involucrados, ya que en el afán de ver al migrante indocumentado como un criminal, la declaración de éstos ante los tribunales judiciales correspondientes, tiene menor validez que la de un agente federal fronterizo, a pesar de que la declaración de este último sea fabricada o totalmente falsa e incluso aun cuando existan pruebas en su contra, a lo más que pueden llegar es a sanciones administrativas que consisten en una suspensión de sus labores con goce de sueldo durante el tiempo que dura la investigación o la transferencia a otra base y en ocasiones esporádicas la corporación paga indemnizaciones monetarias por daños.

La impunidad de estos hechos radica en que habitualmente el mismo agente infractor está involucrado en el proceso de deportación a México (o su regreso bajo la figura de salida voluntaria) del migrante agredido o bien, del testigo de cargo, ya que saben que al no haber un testigo les da ventaja ante las autoridades policíacas, ya que no hay quien contradiga su declaración.⁹⁰

Asimismo, entre los mismos agentes de la Patrulla Fronteriza se protegen, pues si al momento de ocurrir un incidente se encontraba más de un agente, no habrá una declaración de parte de algún miembro de esa corporación que lo delate.

⁸⁸ Vargas, Jorge A, *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, trabajadores indocumentados mexicanos y Derechos Humanos Internacionales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, p. 51.

⁸⁹ *Ibidem* p. 52.

⁹⁰ *Ídem*.

Aunado a lo anterior, los migrantes pocas veces presentan quejas en contra de los agentes, debido a que desconocen que aun en su condición de indocumentados, sus derechos deben ser respetados, creen que las ofensas y abusos son parte del precio que deben pagar por entrar de forma indocumentada al país.

Desafortunadamente, los maltratos a los nacionales mexicanos indocumentados no solamente se llevan a cabo en la línea fronteriza, sino también en los puertos de entrada a Estados Unidos, en los aeropuertos locales, en las salas de inspección secundaria de las aduanas estadounidenses, en las salas de espera, en las centrales camioneras, en las estaciones de ferrocarriles, centros comerciales, escuelas, puentes internacionales con México, en los cruces peatonales, en las granjas y ranchos agrícolas, en las carreteras y caminos rurales, en zonas urbanas de ciudades fronterizas y en las mismas ciudades, en los centros de detención del DHS, en las cárceles y penitenciarías. Asimismo, esta corporación realiza redadas en empresas grandes como *Wal Mart*, donde saben que hay trabajadores indocumentados y hacen aprehensiones masivas para después devolverlos a territorio mexicano, situación que los hace reincidir nuevamente a cruzar debido a que la mayoría ya tiene su vida hecha en aquel país, ahí tienen a sus familias y no pueden alejarse de ellas.

Ante tales hechos, es de vital importancia que el gobierno mexicano, a través de sus Consulados en Estados Unidos, ponga especial atención en estos casos y que realice a tiempo las gestiones necesarias ante las autoridades policíacas competentes para que este tipo de sucesos no sigan ocurriendo.

También es imperante que entre las labores que realizan los Consulados se redoblen esfuerzos para brindar mayor difusión entre la comunidad mexicana residente dentro de sus respectivas circunscripciones sobre la existencia de los programas de protección, el tipo de servicios que esta Representación Consular ofrece, así como hacerles saber los derechos que tienen porque si bien se encuentran en territorio estadounidense en violación a las leyes migratorias, pero eso no los convierte en criminales, por lo que no deben ser maltratados.

De igual manera, resulta necesario que los Consulados mantengan contacto constante con las autoridades de la Patrulla Fronteriza y del *Homeland Security* en general, a fin de solicitar la notificación oportuna al momento que se presente algún incidente que involucre a un nacional mexicano.

3.2.2. Operativos de la Patrulla Fronteriza en la línea fronteriza

Lo cierto es que la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos continuará mientras nuestro gobierno no haga algo para satisfacer las necesidades de oportunidades que requiere la población, este problema es en gran parte interno, ya que como se ha visto a través de la historia, el movimiento de personas que deciden cambiar su residencia hacia la Unión Americana, lo hace por la falta de empleos y mejores remuneraciones.

Mientras eso no pase, las estrategias desarrolladas por el Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés) de nuestro vecino del norte para controlar el flujo migratorio seguirán siendo cada vez más restrictivas, lo cual continuará ocasionando miles de pérdidas humanas, ya que lejos de persuadir a este sector a dejar de intentar ingresar a su territorio, provoca que busquen nuevas rutas por lugares cada vez más peligrosos e inhóspitos.

Prueba de esto han sido los operativos que ha realizado el gobierno estadounidense a través de la Patrulla Fronteriza, primero con la Operación Hold The Line (Mantenga La Línea) anteriormente denominada Operación Bloqueo, instrumentada en septiembre de 1993, la cual comprendía la zona de Sunland Park, Nuevo México, hasta Fabens, Texas y que tuvo como principal objetivo reducir el ingreso de los indocumentados y disminuir los actos delictivos mediante el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza y la utilización de alta tecnología, así como con la construcción de una valla metálica.

Posteriormente surgió la Operación Gatekeeper (Guardián), implementada en octubre de 1994, en el área de Tijuana - San Diego, California, consistente en el despliegue de tres barreras verticales, en un incremento del 60% de agentes de la Patrulla Fronteriza, la instalación de lámparas a lo largo de 1.6 millas y la construcción de caminos paralelos a la línea fronteriza. Este operativo fue desarrollado en tres fases, en la Fase I, la mayoría de los recursos fueron desplegados en la parte más lejana del Oeste, cubriendo una parte de 14 millas de la frontera, desde el Océano Pacífico hasta la Mesa de Otay; en la Fase II, se extendió a la parte este hacia Tecate, entre las montañas del este del Condado de San Diego y, en la fase III se extendió a través del Condado de San Diego al Condado de Imperial hasta llegar a Yuma, Arizona.

Dicho operativo fue seguido de la Operación Safeguard (Salvaguarda), la cual inició el 17 de octubre de 1994 en la frontera de Nogales, Arizona, cuya estrategia contempló el incremento de 100 agentes de la Patrulla Fronteriza en los Sectores de Tucson y Yuma, así como la asignación de 30 nuevos inspectores de migración en los puntos de entrada. Este operativo contó con un sistema de rayos y la construcción de un muro metálico en la frontera entre Nogales, Arizona y Nogales, Sonora.

En enero de 1999, se dio inicio a la segunda fase, llamada Operación Salvaguarda 1999, en el Corredor de Naco-Douglas, provocando la desviación del flujo migratorio hacia puntos como el Sasabe y Sonoyta, San Luis, Río Colorado, Naco y Agua Prieta. La tercera fase fue en Cochise de 1999 a 2000, se inició en octubre del mismo año, teniendo como objetivo desalentar a los migrantes indocumentados que se habían desviado como resultado de la segunda fase, dando como resultado el alejamiento progresivo de los migrantes hacia zonas desérticas y peligrosas.⁹¹

Finalmente surgió la Operación Río Grande, puesta en marcha el 25 de agosto de 1997 en el Sector Mc Allen y comprendió la región localizada entre la Presa Falcón hacia el Golfo de México, ésta constituyó un proyecto a largo plazo (duración 10 años), mismo que se ha extendido a lo largo de la línea fronteriza del estado de Texas, dividido en corredores firmemente establecidos como el Laredo-Mc Allen.⁹²

Como puede observarse estos operativos tuvieron como objetivo desviar la entrada de migrantes indocumentados fuera de las zonas urbanas donde el terreno fuera tan accidentado y tan peligroso que quienes quisieran entrar violando las leyes migratorias, desistieran de su intento.

Evidentemente el propósito planteado por el gobierno estadounidense para frenar el flujo indocumentado de mexicanos a su territorio ha tenido un efecto contrario pues a partir de la década de los noventa, la Patrulla Fronteriza fue reforzada con un mayor número de agentes, quienes fueron concentrados en los lugares tradicionales de cruce indocumentado y como se

⁹¹ Dirección de Políticas de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Operativos de la Patrulla Fronteriza*, México, Abril de 2004.

⁹² Consultar anexo 3 (p. 96).

ha demostrado con los operativos antes mencionados, la idea de la prevención a través de la disuasión no ha funcionado ya que en lugar de llegar a su objetivo de que una vez que los migrantes se dieran cuenta de que la dificultad para cruzar por otros lugares más peligrosos sería mortal se arrepentirían de intentarlo causó el efecto contrario porque ahora buscan nuevas rutas por lugares desconocidos y llenos de adversidades que disminuyen sus esperanzas de llegar a su destino final, encontrando de esa manera la muerte, por ejemplo en Arizona cuando la Patrulla Fronteriza pone más vigilancia en Nogales, los migrantes se desplazan hacia Douglas y Naco y, cuando la vigilancia se refuerza en este cruce, entonces buscan cruzar por el Sasabe o Luckeville. Cabe señalar que el cruce por la zona desértica de la Reservación de la Nación de Tohono O'Odham en Arizona, es donde se han localizado muchos migrantes fallecidos.⁹³

Indudablemente, el número de mexicanos fallecidos en su intento por cruzar la frontera por Arizona ha aumentado notoriamente de la siguiente manera:

CUADRO 12

Año	Fallecidos
2000	90
2001	81
2002	186
2003	196
2004	213
2005	231

Fuente: Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Frontera México – Estados Unidos. 2005.*

Las causas de estos decesos han sido principalmente por deshidratación, hipotermia e insolación, por las temperaturas tan extremosas que imperan en esa zona.

Cabe destacar que estas cifras son sólo de las muertes donde se ha podido encontrar e identificar los cadáveres, ya que lamentablemente, hay muchos cuerpos de indocumentados esparcidos por desiertos y montañas que aun no se han encontrado y no es seguro que se encuentren.⁹⁴

También es importante mencionar que la instrumentación de estas medidas restrictivas para el ingreso indocumentado de migrantes ha hecho que el negocio de los “coyotes” o “polleros” tenga mayor presencia, ya que al mantener una estricta vigilancia de la Patrulla Fronteriza en los puntos de cruce tradicionales, los migrantes al desconocer otras rutas que los conduzcan a su destino, acuden a la contratación de los servicios de estas personas que además de cobrarles una cuota muy alta por el “servicio”, los hacen víctimas de sus abusos porque se encuentran a merced de ellos, es decir, no les queda otra alternativa que apegarse a sus condiciones, ya que su vida depende de ellos.

⁹³ Escobar Valdéz, Miguel. “Derechos Humanos de los migrantes indocumentados en el cruce”, en: Melgar Adalid, Mario e Ibarra Mauricio, (Coord.), *Memorias del encuentro sobre derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, pp. 130 – 133.

⁹⁴ *Ibidem*, p.131.

3.3. Detenciones de migrantes por particulares (Vigilantismo)

El vigilatismo puede definirse como un fenómeno compuesto principalmente por grupos estadounidenses de particulares, adultos y jóvenes armados con pistolas y rifles, los cuales efectúan ataques, en este caso a connacionales mexicanos a quienes insultan, golpean y, en algunos casos disparan, especialmente, a aquellos que en su intento de cruzar pasan por las propiedades de los vigilantistas.

Desde 1999, numerosos grupos de otros estados se han trasladado a Arizona para movilizar y reforzar el movimiento antiinmigrante, lo cual ha derivado en un incremento de actividades criminales y de odio contra los migrantes en el sur de Arizona. Grupos de milicia de supremacía blanca y racista han causado un gran daño a miles de migrantes, incluyendo heridas de armas de fuego, asalto físico, golpes, robo, falso encarcelamiento y abusos e insultos degradantes.⁹⁵

Lamentablemente en Estados Unidos se está construyendo una imagen social del migrante como un enemigo, en lugar de verlos como personas que si bien ingresan a territorio estadounidense sin documentos, su único deseo es trabajar para ayudar a sus familias que se encuentran (en la mayoría de los casos) en México.

3.3.1. Principales grupos antiinmigrantes

La constante paranoia estadounidense por la creciente presencia de migrantes mexicanos en su territorio, ha provocado el surgimiento de varios grupos radicales antiinmigrantes, con matices xenofóbicos y con mensajes de intolerancia a lo largo de la frontera sur de ese país.

Por si fuera poco, además de las inclemencias del clima y los peligros que ya se han mencionado que tienen que pasar nuestros connacionales para cruzar la frontera, también tienen que enfrentar el riesgo de ser detectados por grupos antiinmigrantes que operan en la frontera Sonora Arizona. Estos grupos se dedican a patrullar la frontera en busca de indocumentados, deteniéndolos de manera violenta y contra su voluntad.

A continuación se estudiarán algunos de los principales grupos "vigilantistas" que operan en esta región.

3.3.1.1. Ranch Rescue

Organización que tiene su sede en Arizona, fue fundada en Texas en 2001 por el ex capitán del ejército estadounidense, Jack Foote para defender propiedades privadas de intrusos que las traspasan, incluidos migrantes y narcotraficantes.

Está integrada por "voluntarios" armados, convocados a través de su página de Internet⁹⁶ que llevan a cabo patrullajes, a fin de localizar a migrantes indocumentados. En el año 2002, se programaron una serie de operativos los cuales consistieron en la reparación de daños y limpieza en 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, Halcón en Arizona y Jaguar en Nuevo México.

⁹⁵ Consultar anexo 4. (p. 97).

⁹⁶ <http://www.ranchrescue.com>, consultada en enero de 2006

En abril de 2004, sin dar ninguna razón, esta organización anunció la suspensión de sus operaciones en Arizona y el retiro de sus integrantes que permanecían en el rancho privado y centro de sus operaciones, "Puzzi" en la ciudad de Douglas, colindante con México. Adicionalmente comunicó su decisión de romper sus vínculos con el antiguo miembro de la agrupación, Casey Nethercott, dueño del rancho "Puzzi".

Aparentemente los problemas legales que enfrentaban Nethercott y Foote generaron diferencias entre ambos y fueron los causantes de que el grupo "caza-inmigrante" abandonara Arizona.

Nethercott fue arrestado en noviembre de ese año en Tucson, Arizona, por agentes de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y de la policía local. Obtuvo su libertad bajo fianza pero fue detenido nuevamente y extraditado a Texas donde enfrentó un proceso penal.

Foote y Nethercott fueron encausados en un proceso separado por privar junto con otros, ilegalmente de la libertad y golpear a una pareja de indocumentados salvadoreños en un incidente ocurrido en una operación que realizó esa organización en Texas, en un rancho privado, en el 2003.

El Fondo Mexicoamericano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF por sus siglas en inglés) interpuso una demanda a través del despacho De Anda Law Firm, contra Ranch rescue por ese incidente, que al parecer se solucionó fuera de Corte tras un acuerdo entre las partes.⁹⁷

En el mismo año, Casey Nethercott, fue acusado de golpear con su pistola a un migrante indocumentado mientras él y otras personas de esa organización patrullaban un rancho en Hebronville. Aparentemente el ranchero de Arizona capturó a un hombre y lo golpeó con su pistola. Sin embargo, el jurado no se pudo poner de acuerdo en torno a las acusaciones.

Edwin Alfredo Mancía González, el hombre que acusó a Nethercott por haberlo golpeado así como a otra inmigrante ilegal que viajaba con él desde El Salvador, de nombre Fátima del Socorro Leiva Medina, interpusieron una demanda civil donde alegó que fueron lesionados mientras estuvieron en custodia.

Durante el proceso civil en contra de Nethercott; Jack Foote, fundador de Ranch Rescue y los propietarios del rancho Hebronville, Joe y Betty Sutton, estos últimos llegaron a un acuerdo por \$100,000 dólares y en abril un juez de Texas emitió resoluciones para el pago de \$850,000 dólares contra Nethercott y de \$500,000 dólares contra Foote. Por su parte, Nethercott fue obligado a ceder su rancho en Douglas Arizona a los dos cruzadores fronterizos a los que agredió.⁹⁸

Después de la suspensión de actividades en 2004, Ranch Rescue anunció en marzo de 2005, la reanudación de sus actividades en Arizona, con una nueva operación denominada "Águila", para proteger ranchos privados en la frontera, cuya convocatoria puede consultarse a través de su página de Internet.

⁹⁷ Agencia Notimex, "Ranch Rescue anuncia que en otoño iniciará la campaña 'Águila' para proteger ranchos privados en la frontera; rechaza cooperar con Minuteman Project", Phoenix, Arizona, 17 de marzo de 2005, disponible en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/internacionales/433284.html>. Consultada en julio de 2005.

⁹⁸ Conroy, Bill, "Recompensan a inmigrantes ilegales con rancho en giro extraño de la justicia en la frontera", Associated Press, 20 de agosto, 2005, (Traducción a español por Erich Moncada.), disponible en <http://narcosphere.narconews.com/story/2005/8/30/21611/3379>. Consultada en julio de 2005.

3.3.1.1. American Border Patrol (Patrulla de la Frontera Norteamericana)

Agrupación dirigida por Glenn Spencer, fundador del grupo californiano Voice of Citizens Together, caracterizado por sus posturas antiinmigrantes y antimexicanas. Opera en Sierra Vista, Condado de Cochise, Arizona. Su objetivo expreso es recabar información sobre el flujo migratorio, por lo que emprendió una activa campaña de aprehensión de indocumentados, utilizando helicópteros "Hawkeye" (aviones no tripulados) y tecnología de punta.

Este grupo de rancheros de Arizona vigila la frontera con México provistos de costosos dispositivos tecnológicos para rastrear los movimientos de migrantes indocumentados. Los integrantes del grupo han sembrado sus tierras con miles de sensores de movimiento, además usan dispositivos infrarrojos de rastreo, gafas de visión nocturna, radar y otros aparatos para captar cualquier tipo de movimiento en la zona cercana a la frontera.

Los dueños de los ranchos que integran esta organización tienen como objetivo emplear la tecnología para informar al público acerca de la que llaman "lenta invasión", la cual a su parecer, se está produciendo en la frontera sudoeste del país.

Los integrantes de American Border Patrol también se dedican a la custodia activa de la frontera y a la detención de los migrantes indocumentados, ya que aseguran que la U.S. Border Patrol, la fuerza de seguridad encargada de implementar las políticas migratorias de Estados Unidos, no puede contener el flujo de personas que cruzan la frontera ilegalmente y que los agentes encargados de custodiar la frontera emplean algunos de los dispositivos utilizados por los rancheros, los cuales no saben utilizar correctamente".⁹⁹

Asimismo, los integrantes de esta organización utilizan sensores para rastrear los movimientos de los migrantes. La información recogida por éstos se envía a computadoras que analizan la señal y determinan si la alteración fue provocada por un animal, un ser humano o un vehículo. Esa información se transmite posteriormente a receptores monitoreados por ellos mismos. Cuando alguno de los dispositivos detecta una presencia humana, los rancheros tratan de aprehender a los inmigrantes ilegales y los entregan a la Patrulla Fronteriza.

Asimismo, algunos de los miembros de este grupo cuentan con sistemas de imágenes infrarrojas en sus vehículos, los cuales registran la presencia de calor corporal y permiten detectar un ser vivo en la oscuridad total y cuando detectan a algún sospechoso de ser un migrante indocumentado, se envían a la central las coordenadas GPS (longitud y latitud) de su ubicación, así como imágenes digitales o videos. La información luego se incorpora a la página de internet del grupo.¹⁰⁰

3.3.1.2. Hermanos Roger y Donald Barnett

Los hermanos Roger y Donald Barnett, propietarios mayores de tierras por la frontera cerca del pueblo de Douglas, Arizona, 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. Éstos se enorgullecen de haber cazado y sometido a cientos de migrantes con arma en mano, entregándolos posteriormente a la Patrulla Fronteriza estadounidense.

⁹⁹ Wired News, "Vuelven los Cowboys. En Arizona, un grupo de pobladores expertos en tecnología emplean dispositivos de uso militar para controlar y apresar a los inmigrantes ilegales que cruzan la frontera provenientes de México", Arizona, 22 de noviembre de 2002, disponible en <http://axxon.com.ar/not/120/c-120InfoRancheros.htm>. Consultada en marzo de 2006.

¹⁰⁰ <http://www.americanpatrol.com>, Consultada en marzo de 2006.

Los vigilantes conscientemente buscan y detienen a los numerosos indocumentados como si fueran criminales, con la justificación de que supuestamente están matando animales de granja y destruyendo propiedad privada.

Los hermanos Barnett mantienen la firme consigna de capturar a los migrantes indocumentados que se atreven a cruzar por sus ranchos hacia territorio estadounidense.

“Roger Barnett se levanta todos los días al alba y sale a dar una vuelta por su rancho, una vasta extensión de 9.000 hectáreas colindante con la frontera mexicana. Armado con una escopeta, perros, aparatos de visión nocturna y con la compañía de su hermano o algunos amigos, patrulla sus dominios en busca de migrantes”.¹⁰¹

Desde 1999, Roger Barnett comenzó a detener migrantes para entregarlos a la Patrulla Fronteriza e invitó a otros rancheros a tomar la ley en sus manos. En ese año inició la Operación Cuervo, como parte de las actividades del grupo Ranch Rescue, en contra de quienes los racistas llaman “la amenaza morena”. En la página de internet de este grupo, en el mapa de Estados Unidos aparecen sombreados los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas como las zonas donde operan sus miembros y que serán los lugares más susceptibles de ser atacados por los “transgresores criminales”, como denominan a los migrantes.¹⁰²

La familia Barnett se ha visto involucrada en muchos incidentes de detenciones a mexicanos, en marcados actos xenofóbicos y discriminatorios en contra de nuestros connacionales y no cabe duda que estos rancheros tienen permiso para cazar mexicanos y centroamericanos indocumentados que cometen el terrible delito de buscar un trabajo que no obtienen en sus propios países de origen.

3.3.1.4. Proyecto Minuteman

Este proyecto surgió de la idea de sus fundadores Chris Simcox, un paramilitar y derechista y Jim Gilchrist, un contador retirado, veterano de la Guerra de Vietnam y residente en Aliso Viejo, California, con el objetivo de poner en evidencia la incapacidad del Gobierno y del Congreso de Estados Unidos para controlar el ingreso indocumentado de migrantes por la frontera con México.

Cuando Chris Simcox se mudó a Arizona, compró el periódico *Tombstone Press* y mandó cartas al Presidente George Bush, al Vicepresidente Dick Cheney, al Secretario de Justicia y al Director de Seguridad de la Patria, en las cuales les manifestaba su inconformidad por la escasez de agentes de la Patrulla Fronteriza, así que prometió contribuir para frenar la invasión de extranjeros a territorio estadounidense y anunció la formación de este grupo, cuyo fin sería patrullar la frontera por su cuenta.

En virtud de lo anterior, en enero de 2005 el grupo celebró una reunión pública en Tombstone, Arizona, a fin de dar a conocer su proyecto y reclutar voluntarios que fueran o hayan sido miembros de organizaciones antiinmigrantes, así como veteranos y personas con experiencia en actividades de inteligencia.

¹⁰¹ <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/queremos.shtml>, Página de BBC Mundo, Fronteras de Dignidad. Consultada en abril de 2006.

¹⁰² Shetemul, Haroldo, “*Cacería de migrantes*”, Prensa Libre, Guatemala, 30 de marzo de 2005, disponible en <http://www.prensalibre.com>. Consultada en mayo de 2006.

Los organizadores aseguraron que este proyecto no es un llamado a las armas y que su función es solamente observar e informar a la Patrulla Fronteriza la ubicación de lugares que presenten actividades ilegales en la franja fronteriza para que sean ellos los encargados de llevar a cabo las gestiones pertinentes. Éstos no se consideran un grupo racista, sino patriotas que defienden a su país de una invasión ilegal, en su página de Internet se encuentra la siguiente leyenda:

*“Estás considerando unirse al Minuteman Civil defense Corps no porque sintamos animadversión contra gente de otro país, sino porque sentimos que el gobierno debe a los ciudadanos de Estados Unidos protección de personas que desean obtener ventajas de una sociedad libre”.*¹⁰³

A pesar de esta declaración, se registraron casos de migrantes a los que obligaron a posar y les sacaron fotografías con camisetas, cuyas leyendas eran ofensivas.

De acuerdo con declaraciones de los organizadores, hasta el 23 de marzo se había logrado reunir a 1,022 voluntarios, incluidos algunos pilotos con aeronaves.¹⁰⁴

En este sentido, el 1 de abril este grupo de voluntarios inició su labor de vigilancia a lo largo del corredor fronterizo Naco-Douglas, con el objetivo expreso de detectar a indocumentados que pretendieran internarse a su país e informar a la Patrulla Fronteriza para su detención.

Desde que se tuvo conocimiento de que un grupo de civiles pretendía organizarse para realizar labores de vigilancia en la frontera con el objetivo de evitar el cruce de inmigrantes indocumentados, el Gobierno de México expresó públicamente su condena e inició diversas acciones con autoridades estadounidenses.

Las acciones emprendidas por nuestro gobierno en materia diplomática en torno a este tema fueron:¹⁰⁵

- En enero, la Secretaría de Relaciones Exteriores sostuvo consultas sobre el tema con el Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza del Departamento de Seguridad Interna (DHS), quienes ofrecieron la seguridad de que esa corporación no apoya, en forma alguna, las actividades de vigilancia realizadas por particulares y no condonará violación alguna a la ley.
- En febrero, la SRE envió una Nota Diplomática al gobierno de Estados Unidos, en la que se expresa la preocupación por las actividades de dicho proyecto y solicita al Departamento de Estado (DOS) su apoyo, a fin de que las dependencias competentes tomen previsiones para evitar que se violen leyes federales y estatales en detrimento de nuestros connacionales. En ese sentido, el Departamento de Estado se comprometió a que el gobierno de Estados Unidos velaría por el respeto de los derechos de cualquier extranjero dentro de su territorio.
- En marzo, el Embajador de México en Estados Unidos se entrevistó con el Jefe de la Patrulla Fronteriza del DHS, a fin de solicitar su intervención para que vigilaran que no se cometieran abusos en contra de nuestros connacionales.

¹⁰³ “You are considering joining the Minuteman Civil Defense Corps not because of viñas towards people from another country, but rather because you feel your government owes the citizens of the US protection from people who wish to take advantage of a free society”. <http://www.minutemanhq.com/hq/aboutus.php>. Consultado 15 de agosto de 2005.

¹⁰⁴ <http://www.sre.gob.mx/eventos/minuteman/masinformacion.htm>. Consultado en junio de 2005.

¹⁰⁵ Ídem.

- En ese mismo mes, en la Ciudad de México durante la reunión de trabajo que sostuvieron funcionarios de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores de México con diversos funcionarios del DHS, incluidos el Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza y el Jefe de la Patrulla Fronteriza, la delegación mexicana reiteró la posición de nuestro gobierno.
- Durante el encuentro que sostuvieron los Presidentes de México y Estados Unidos, en Waco, Texas, el Presidente de la República expresó a su homólogo estadounidense la preocupación de su gobierno sobre el tema y solicitó la intervención de las autoridades competentes. Por su parte, el Presidente George W. Bush declaró estar en contra de vigilantes en su país, además de estar a favor de hacer cumplir la ley de una manera racional.
- Adicionalmente, los titulares de los Consulados de México en Arizona (Phoenix, Nogales, Tucson, Douglas y Yuma) realizaron gestiones similares con autoridades de Arizona (la Gobernadora y Procurador Estatal), con autoridades federales con jurisdicción en el estado (Fiscal Federal y los encargados de los diversos sectores de la Patrulla Fronteriza) y con autoridades municipales.

Asimismo, las acciones en materia consular fueron:¹⁰⁶

- La Cancillería Mexicana instruyó a las Representaciones Consulares en Arizona a permanecer en alerta permanente sobre el desarrollo de los acontecimientos, así como prestar auxilio a los connacionales que así lo requirieran. En su caso, los Consulados podían presentar denuncias ante las autoridades correspondientes si se suscitaban detenciones ilegales por parte de particulares.
- Asimismo, se estableció un convenio de colaboración con el Centro de Derechos Humanos y Derecho Constitucional de Estados Unidos, con el propósito de identificar las acciones legales que se pudieran emprender contra los particulares que cometieran abusos que afecten a los migrantes mexicanos, para lo cual se establecieron canales directos de comunicación entre personal consular de México en Arizona y la Patrulla Fronteriza.
- Se solicitó a los jefes de las estaciones de la Patrulla Fronteriza en Douglas y Naco, Arizona, que el consulado fuera informado de todas y cada una de las posibles aprehensiones de migrantes mexicanos realizadas por miembros del grupo Minuteman y pidió que se permitiera a personal consular entrevistar a todos los detenidos antes de ser repatriados. Lo mismo sucedió con el Consulado General en Phoenix, quien reforzó su comunicación con las autoridades competentes del Estado de Arizona.
- Se realizó una reunión en Agua Prieta entre personal del Consulado de México en Douglas y las autoridades de esa localidad (Naco y Sonora), así como con el Grupo Beta para definir un operativo de vigilancia en México para disuadir posibles incidentes del lado mexicano. Se consideró exitoso ya que no se registró ningún incidente.
- Los Consulados de México en Nogales y Tucson brindaron apoyo al enviar dos miembros de su oficina, quienes estuvieron realizando labores de vigilancia y reportando las actividades de este grupo.
- Personal de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, fue comisionado para viajar a la ciudad de Douglas, Arizona para supervisar de forma directa las labores preventivas y de protección de nuestros consulados en ese estado. Adicionalmente, el Consulado en Douglas fue reforzado con personal.
- Con el propósito de detectar cualquier violación que se llegara a cometer como consecuencia de las actividades de vigilancia fronteriza de los miembros del Minuteman en contra de nacionales mexicanos, se acordó reforzar el personal del Instituto Nacional de Migración y de los Grupos Beta en Agua Prieta y Naco, Sonora, para hacer más

¹⁰⁶ Ídem.

expeditos los procedimientos de repatriación. Asimismo, se giraron instrucciones de entrevistar a todos los nacionales que fuesen repatriados y de reportar al Instituto Nacional de Migración y al Consulado en Douglas cualquier queja o denuncia de agresión, maltrato o humillación de que hubiesen sido objeto al momento y durante su detención, especialmente en caso de que dicha detención se hubiese hecho por particulares.

Las actividades de este grupo terminaron el 30 de abril de 2005, en realidad, el Proyecto Minuteman no fue un éxito como lo manifestaron sus promotores, ya que nunca hubo más de un centenar de radicales en labores de detección de migrantes; en ocasiones eran más los representantes de medios de comunicación que los miembros de esta organización, éstos no verificaron aprehensiones de indocumentados, solamente se limitaron a reportar telefónicamente sobre los migrantes detectados con sus binoculares, la cifra que proporcionaron para demostrar su éxito, no fue corroborada por la Patrulla Fronteriza, quienes los calificó como una molestia, ya que activaban censores de control y provocaban falsas alarmas que movilizaban sin sentido a los elementos de la corporación.

No obstante lo anterior, dicha organización reanudó actividades el 13 de mayo de ese año en el Condado de Cochise, Arizona, con una operación denominada "Operation May Surprise, la cual solo tuvo un día de duración. Cabe mencionar que las labores de esta organización se extendieron a los estados de California, Nuevo México, Texas, Michigan e Idaho.

El llamado proyecto *Minuteman* no provocó ningún incidente que lamentar pues sus actividades tuvieron un impacto mayor en los medios de comunicación que en las acciones realizadas. Sin embargo, el gobierno de México manifestó que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Red Consular, se mantendría alerta para que en caso de que cualquier miembro de este grupo o de cualquier otro violara los derechos de nuestros connacionales, se presenten los recursos legales correspondientes y se haga justicia.¹⁰⁷

Entre los factores más importantes de México en su lucha contra el vigilantismo en esta zona, se encuentran las ONG's pro migrantes, quienes llevaron a cabo una serie de acciones a fin de manifestar su descontentos con las actividades de estos grupos. Entre estas ONG's se puede mencionar a: Alianza Braceroproa, Alianza Nacional pro Derechos Humanos, Border Action Network, Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), American Friends Service Comité y Human Borders.

3.3.2 Incidentes vigilantistas registrados (Cifras)

Como puede observarse en el siguiente cuadro, los casos de vigilantismo en las ciudades fronterizas de Estados Unidos, contra nacionales mexicanos, han aumentado considerablemente a partir de 1999, año en que se inició este fenómeno.

¹⁰⁷ <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en febrero de 2006.

CUADRO 13

Año	Incidentes (1,2)	Mexicanos involucrados	Fallecidos	Consulado involucrado
1999	10	99	0	Douglas
2000	29	317	0	Douglas
2001	11	102	0	8 Douglas
				2 Nogales
				1 Eagle Pass
2002	9	92	2	7 Douglas
				2 Tucson
2003	14	104	1	10 Douglas
				2 Laredo
				1 Nogales
				1 Yuma
2004	11	136	0	11 Douglas
2005	2	9	0	1 Tucson
				1 Yuma
Total	86	859	3	-

Fuente: Subdirección de Asuntos Especiales, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Incidentes vigilantistas*, México, D.F., 11 de febrero de 2005.

- En Douglas, Arizona, los hermanos Barnett intervinieron en más de 36 incidentes.
- En Douglas, Arizona, se han registrado 65 incidentes de vigilantismo desde 1999.

3.3.3. Casos relevantes y acciones consulares (2004)

CUADRO 14

Fecha	Mexicanos involucrados	Consulado involucrado	Descripción y acciones consulares
27-feb.-2004	18	Douglas	A) 18 connacionales indocumentados fueron detenidos por 2 miembros de Ranch Rescue, quienes los entregaron a la Patrulla Fronteriza, al ser encontrados al cruzar la línea fronteriza de Agua Prieta. B) El Consulado de México en Douglas ofreció ayuda a los connacionales que quisieron regresar a su lugar de origen y, el 1 de marzo de ese año, el consulado envió por escrito la protesta ante el jefe de la estación Douglas de la Patrulla Fronteriza por haber dificultado el acceso a los connacionales.
7-mar-2004	5	Douglas	A) 5 connacionales integrantes de una misma familia originaria de Tabasco fueron aprehendidos por 5 elementos de Ranch Rescue, quienes se encontraban armados y los entregaron a la Patrulla Fronteriza. B) Casey Nethercott, miembro de dicha organización fue detenido el 1 de marzo de ese año cuando compareció a una audiencia relacionada con una fianza interpuesta ante un Juez de Tucson y fue recluido en el reclusorio del Condado de Pima.
20-mar-2004	14	Douglas	A) 14 connacionales, incluyendo 4 mujeres fueron aprehendidos por Roger Barnett y su esposa en terrenos aparentemente propiedad de la pareja, quienes los entregaron a la Patrulla Fronteriza. B) El Consulado de México en Douglas indicó las presunciones de nacionalidad mexicana de los migrantes, para considerarse en la posible repatriación voluntaria.

Fecha	Mexicanos involucrados	Consulado involucrado	Descripción y acciones consulares
18-may-2004	2	Douglas	2 connacionales fueron aprehendidos al cruzar por Agua Prieta por Roger Barnett, quien portaba una pistola y se hacía acompañar por un perro que atemorizó a los connacionales, quienes posteriormente fueron llevados a la estación de la Patrulla Fronteriza.
5-jun-2004	10	Douglas	A) 5 indocumentados fueron aprehendidos por miembros de American Border Patrol, quienes los amenazaron con armas de fuego, en un lugar cercano a la carretera 90 de Sierra Vista, para ser entregados a la Patrulla Fronteriza. B) Personal del Consulado de México en Douglas se entrevistó con el supervisor de la Patrulla Fronteriza para manifestarle su inconformidad, por no ser notificados oportunamente de la aprehensión, lo que les impidió entrevistar a los connacionales antes de que fueran repatriados bajo la figura de "salida voluntaria", se tuvo conocimiento de este hecho hasta que los connacionales ya se encontraban en México. El supervisor se comprometió a que esa situación no se repetiría en sucesos futuros.
11-jul-2004	22	Douglas	22 connacionales fueron detenidos en un sitio cercano a la comunidad de Double Adobe, por dos individuos, identificados como integrantes de Ranch Rescue, quienes salieron a su paso vestidos con ropa de camuflaje y armados.

Fuente: Subdirección de Asuntos Especiales, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Incidentes vigilantistas*, México, D.F., 11 de febrero de 2005.

De acuerdo con la Cancillería Mexicana, en todos y cada uno de los casos donde nuestros connacionales son afectados por las acciones de cualquier grupo vigilantista o algún particular, el Cónsul de México formula la denuncia sobre las detenciones de indocumentados ante la Oficina del Sheriff del Condado y la Oficina Fiscal del Distrito para que se inicien las investigaciones y se formulen cargos en contra de los responsables.

Asimismo, proporciona información relevante que permita a las autoridades estadounidenses investigar y en su caso, procesar judicialmente a aquellos individuos involucrados en violaciones a los derechos de los migrantes.

También se somete el caso a revisión de un abogado consultor del Consulado Mexicano, a fin de que determine si existe alguna posibilidad de entablar una demanda civil en favor de nuestros connacionales.

3.4. Ley de Protección al Ciudadano y al Contribuyente de Arizona (*Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act*). Ley 200

A manera de ejemplificar las medidas antiinmigrantes que se han instrumentado para perjudicar a los migrantes indocumentados puede mencionarse la Ley de Protección al Ciudadano y al Contribuyente de Arizona (*Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act*), mejor conocida como la ley 200 que surgió como un proyecto que en el año 2003 fue diseñado por el grupo antimigrante "Protege a Arizona Ahora" (*Protect Arizona Now*, PAN por sus siglas en inglés), que dirige Kathy McKee y cuyos patrocinadores incluyen a diversos funcionarios locales, empresarios, ciudadanos y a los miembros de la Federación por una Reforma Migratoria Americana (*Federation for American Immigration Refor, FAIR*).

Dicha ley tiene dos vertientes principales: la primera es referente al ejercicio electoral, ya que solicita que los nuevos electores comprueben la ciudadanía estadounidense cuando se registren para votar y al momento de ejercer el voto. La segunda, es de índole social, donde se exige a las agencias públicas verificar la identidad de los solicitantes de servicios la identidad de los solicitantes de servicios públicos que ofrece el gobierno como condición para calificar a la obtención de éstos. En este sentido, propone que, tanto empleadores como empleados reporten a los funcionarios federales a todo migrante indocumentado que solicite trabajo o algún servicio gubernamental, pues de no hacerlo, podrían enfrentar multas de 750 mil dólares y hasta 4 meses de prisión.¹⁰⁸

Asimismo, dispone que para los propósitos de inscribirse para votar, las pruebas satisfactorias de ciudadanía estadounidense incluyen:

- una licencia de manejar o licencia de identificación no de manejar emitida después del primer día de octubre de 1996.
- una licencia de manejar o licencia de identificación no de manejar emitida por otro estado, si la licencia indica que la persona ha proporcionado prueba satisfactoria de la ciudadanía estadounidense.
- una copia del certificado de nacimiento del solicitante.
- un pasaporte de los Estados Unidos, o una copia legible de las páginas pertinentes del pasaporte.
- documentos de nacionalización estadounidense o un certificado verificado del número de nacionalización.
- un número de la tarjeta de la Agencia de Asuntos Indios, el número de la tarjeta del tratado tribal o el número de inscripción tribal.
- otros documentos o métodos de prueba que se pueden establecer por el gobierno federal para el propósito de verificar la elegibilidad para empleo.

También requiere que una entidad gubernamental estatal o local que es responsable de la administración de las "prestaciones públicas estatales y locales que no son exigidas por mandato federal" tiene que:

- verificar la identidad de cada solicitante y su elegibilidad para las prestaciones públicas.
- proporcionar a otros empleados gubernamentales estatales y locales la información para verificar el estado de inmigración de los solicitantes de prestaciones públicas y también tiene que ayudar a los otros empleados gubernamentales estatales y locales a obtener la información del estado de inmigración de las autoridades federales de inmigración.
- no a aceptar cualquier tarjeta de identificación de gobierno estatal o local, incluyendo una licencia de manejar, para establecer la identidad o la elegibilidad para las prestaciones públicas, a menos que la autoridad que ha emitido la tarjeta haya verificado el estado de inmigración del solicitante.
- requerir que todos los empleados estatales y locales hagan un informe por escrito a las autoridades federales de inmigración al descubrir una violación de la ley federal de inmigración por una solicitante de prestaciones públicas. Un empleado o supervisor que no hace el informe requerido es culpable de un delito menor de clase 2, potencialmente penado con una condena de hasta 4 meses y una multa de hasta \$750, más los recargos aplicables.

Cualquier residente de Arizona tendrá estado legal para entablar una demanda en tribunal contra el estado, una entidad gubernamental local o un agente de una entidad

¹⁰⁸ Texto completo de la ley en: <http://www.azsos.gov/election/2004/info/PubPamphlet/spanish/prop200.htm>. Consultado en enero de 2006.

gubernamental estatal o local para remediar una violación de la ley de la verificación de prestaciones públicas y para obligar a un funcionario gubernamental a acatar la ley.¹⁰⁹

Entre los argumentos que en su momento partidarios de esta ley interpusieron para motivar el voto favorable para su aprobación, se encuentran que el objetivo de esta ley es proteger los derechos de todos los ciudadanos de Arizona, ya que no negará el voto y servicios a aquellos que merezcan recibirlos, más bien impide que aquellos que no lo merecen continúen defraudando ilegalmente a los contribuyentes del estado. Asimismo, rechazan que se trate de una ley racista dirigida contra los inmigrantes. Por el contrario, sostienen que la entidad pierde cerca de mil 300 millones de dólares anuales por concepto de esos servicios médicos y escolares, y aseguran que la iniciativa sólo busca el respeto de las leyes que rompen los migrantes al ingresar de forma indocumentada al país. Sin embargo, un estudio realizado en el año 2003 por la Universidad Thunderbird de Phoenix, Arizona, desmiente esas versiones al reportar que en 2001 los migrantes mexicanos contribuyeron con aproximadamente \$355.7 millones de dólares en impuestos, mientras que ellos le cuestan al estado \$250 millones de dólares, lo cual reflejó un exceso fiscal de \$106 millones de dólares para el estado de Arizona.¹¹⁰

En contraparte, los oponentes de esta ley la consideran innecesaria y malintencionada, ya que no ayudará en nada al problema de la migración indocumentada, pues no detendrá el ingreso indocumentado de migrantes, sino que por el contrario, sólo fomentará la discriminación y xenofobia hacia ellos, así como perjudicará también a los ciudadanos al hacer más difícil los requisitos para poder votar y acceder a servicios, teniendo que comprobar su ciudadanía estadounidense, manifiestan que la retrasará el proceso de votación, haciéndolo más burocrático y reducirá el número de votantes que participen en elecciones.

Esta ley no propone nada nuevo, ni tiene razón de ser, pues a los migrantes indocumentados ya se les niega las prestaciones y servicios del gobierno local, no pueden votar ni obtener licencias de conducir. Los únicos servicios costosos que utilizan tales como los servicios de salud de emergencia y de seguridad pública (bomberos y policía), están garantizados por la ley federal y no serán eliminados con esta ley. La ley 200 también convierte a los empleados locales o estatales (bajo pena de sanción) en Arizona, en un agente de migración.

Es importante mencionar que la parte de esta ley que establece que la obligación para todos los empleados del gobierno de Arizona consiste en denunciar a todo aquel que parezca indocumentado, poniendo en peligro de ser arrestado e incluso deportado a todo aquel que sea susceptible de ser identificado como mexicano por el color de piel o por sus características físicas. Este efecto de criminalización de todo grupo étnico, el de apariencia mexicana, es el principal agravio que causa la Ley 200 en Arizona, además de los efectos discriminatorios derivados de las condiciones que establece esta ley para tener acceso a los servicios públicos del estado.¹¹¹

Si quienes están a favor de esta ley quieren hacer algo para producir un cambio en el flujo migratorio, deben mejor apoyar los esfuerzos del Congreso para aprobar reformas de inmigración integrales que creen el equilibrio necesario de incentivos y sanciones al tiempo que se cumple con las necesidades de seguridad de la nación. (Cámara de Comercio de Arizona).¹¹²

¹⁰⁹ <http://www.azsos.gov/election/2004/info/PubPamphlet/spanish/prop200.htm>. Consultada en enero de 2006.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Bustamante A., Jorge, "Traición a la Patria", Diario Milenio, México, D.F., 17 de enero de 2005, p. 5.

¹¹² <http://www.azsos.gov/election/2004/info/PubPamphlet/spanish/prop200.htm>, consultado el 16 de noviembre de 2005.

Esta ley sólo intenta enviar un mensaje a los indocumentados de que no son bienvenidos a Arizona; sin embargo, lo que desconocen sus promotores es que la prosperidad económica del estado depende en gran medida del trabajo y los impuestos pagados por los migrantes. Lo cierto es que hay una gran confusión sobre la aplicación de esta ley, ya que la Coalición de los Derechos de Arizona ha reportado que muchos connacionales se han acercado a ella para preguntar si es seguro enviar a sus hijos a la escuela, reportar algún crimen o incluso ir a trabajar, creando así un constante temor por los alcances de ésta. Para contrarrestar esto, dicha Coalición está llevando a cabo una serie de foros comunitarios, cuyo objetivo es informar a los padres de familia sobre los programas que son afectados por esta ley.¹¹³

Desde que la Ley 200 fue aprobada por los votantes en las elecciones del 2 de noviembre de 2004 con el 56%, grupos y activistas defensores de los derechos de los migrantes, anunciaron que iniciarían una batalla legal para demostrar su inconstitucionalidad. Un grupo de abogados de Arizona y del Fondo Mexicoamericano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF-Mexican American Legal Defense and Educational Fund) presentó ante la Corte Federal de la ciudad de Tucson, una petición que congeló temporalmente la entrada en vigor de dicha ley, hasta que el 22 de diciembre de ese año, el Juez David C. Bury, levantó la suspensión argumentando que no había causa suficiente para no aplicar dicha ley, autorizando de esa manera su entrada en vigor inmediatamente.

No obstante lo anterior, en un nuevo intento de contrarrestar los efectos de esta ley, el 4 de enero de 2005 abogados de MALDEF presentaron una moción de emergencia ante el Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito de San Francisco, California, apelando la decisión del Juez Bury, solicitando la inmediata suspensión de la aplicación hasta que su constitucionalidad fuera determinada por la Corte Federal. Sin embargo, el 14 de enero esta solicitud fue rechazada. Pese a los resultados negativos de tal decisión, MALDEF advirtió que agotará todos los recursos legales necesarios para demostrar la inconstitucionalidad de esta ley ante los tribunales.¹¹⁴

Cabe mencionar que también la Gobernadora de Arizona, Janet Napolitano se pronunció en contra de esta ley, al declarar que el problema de la migración es un asunto federal y que la aplicación de ésta resultaría costoso para el estado, así como ineficaz e inconstitucional. No obstante, manifestó que a pesar de su oposición, no puede vetar esta ley, toda vez que se trata de una decisión mayoritaria de los electores de la entidad.¹¹⁵

Por su parte, el gobierno de México mediante la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha manifestado su preocupación por la afectación de dicha ley a nacionales mexicanos radicados en Arizona, considerándola una medida que propicia acciones de discriminación con base en un perfil étnico, que limita el acceso a servicios fundamentales en materia de educación y salud. Asimismo, expresó que ésta no contribuirá de ninguna manera a enfrentar integralmente los retos del fenómeno migratorio entre México y Arizona, también ha manifestado su preocupación porque la intervención de autoridades estatales y locales asuntos migratorios derive en violaciones a los derechos de nuestros connacionales.¹¹⁶

En este sentido, ha instruido a los Consulados de México en Arizona (Douglas, Nogales, Phoenix, Tucson y Yuma) para que inicien una serie de acciones tendientes a mitigar los

¹¹³ León, María, “*Angustia y temor en Arizona por la Ley 200*”, Revista MX Sin Fronteras, No. 14, Arizona, Febrero 2005, pp. 7-9.

¹¹⁴ Ídem

¹¹⁵ http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Cronos_Prop_200.pdf, Consultada en enero de 2006.

¹¹⁶ Ídem

problemas que aquejan a la comunidad en ese estado, las cuales se resumen de la siguiente manera:¹¹⁷

- 1) Fortalecimiento de la labor de protección. Incremento a recursos del programa asesorías legales externas en los consulados de México en el estado de Arizona, de 36 mil dólares a 69 mil dólares.
- 2) Contacto permanente con funcionarios del estado al más alto nivel. Constantes visitas entre el gabinete presidencial mexicano y las autoridades del gobierno de Arizona.
- 3) Promoción de la valorización de la comunidad mexicana en Arizona y su aportación a ese estado, respecto a la contribución de los mexicanos a la economía de Arizona.

3.5. Red Consular Mexicana en Arizona

La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de su Red Consular en Arizona, la cual está integrada por 5 Consulados ubicados en las ciudades de Douglas, Nogales, Phoenix, Tucson y Yuma¹¹⁸, ha desarrollado acciones tendientes a mitigar los problemas que aquejan a la comunidad. La zona de Arizona tiene características muy especiales y, a diferencia de otros Consulados Mexicanos en Estados Unidos, en cuanto a protección consular se refiere, la labor de los Cónsules es más ardua debido al flujo migratorio. Los casos de protección que se presentan en estos consulados son principalmente asistencia a detenidos por autoridades migratorias estadounidenses y algunos casos de detención por particulares y repatriaciones de grupos vulnerables, todos éstos ligados a la violación de derechos humanos. No obstante, no dejan de lado la prestación de otros servicios como culturales y de documentación.

Como ya se mencionó, esta zona fronteriza es el principal lugar de cruce para los migrantes indocumentados, por lo que se han registrado muchos fallecimientos, motivo por el que de manera coordinada con la Secretaría de Gobernación y gobiernos estatales y municipales, se ha realizado una campaña de protección preventiva, tendientes a disminuir el fallecimiento de connacionales durante su cruce indocumentado hacia los Estados Unidos. Dichas actividades han consistido en una campaña permanente tanto para los connacionales que piensan cruzar la frontera como para los que ya se encuentran en Estados Unidos de advertencias y recomendaciones utilizando diversos medios de comunicación y difusión como folletos, trípticos, spots de radio y televisión, alertando a los primeros sobre los peligros potenciales que enfrentarán en su intento de cruzar la frontera y para los segundos, informándolos sobre sus derechos y obligaciones; proporcionándoles asesoría para saber qué hacer en caso de ser detenidos, indicarles que tienen derecho a llamar a su consulado, así como documentarlos sobre las leyes locales y, de ser el caso, brindarles asesoría jurídica si se encuentran recluidos en alguna prisión de Estados Unidos.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno mexicano, aún existe mucho desconocimiento por parte de los connacionales sobre las labores de protección que realizan los consulados, pues si se encuentran en aquel país de forma indocumentada no se acercan a pedir apoyo o asesoría a los Consulados debido a que temen ser deportados por su calidad migratoria, por eso es necesario fortalecer las campañas de seguridad pública para alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros para su integridad física de cruzar la frontera por zonas de alto riesgo y reforzar los planes operativos para la protección de los migrantes.

¹¹⁷ Subsecretaría para América del Norte, SRE, *Reporte de seguimiento de la iniciativa de Ley para la Protección del Ciudadano y el Contribuyente de Arizona*, México, D.F., 21 de enero de 2005.

¹¹⁸ Consultar anexo 5. (p. 97).

Adicionalmente, las autoridades de la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores ha emprendido las siguientes acciones:

- Reforzamiento del patrullaje de los Grupos Beta en puntos de alto riesgo, así como cursos de capacitación para los mismos.
- Intercambio de información de inteligencia para combatir el tráfico de personas.
- Revisión del marco legal para sancionar el tráfico de personas.

Lamentablemente, aun con los diversos esfuerzos realizados los decesos de migrantes mexicanos en su intento por ingresar a los Estados Unidos de América de forma indocumentada siguen sucediendo. Las causas principales de muerte son deshidratación, accidentes automovilísticos y ahogamiento. Hasta el 30 de junio de 2005 se tienen registrados 747 casos de mexicanos rescatados en la frontera sur de los Estados Unidos de América en su intento por internarse a ese país sin documentos.¹¹⁹

3.6. Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior. 2004

En fortalecimiento de las labores de protección, ante la situación cada vez más preocupante de los cruces indocumentados de mexicanos a territorio estadounidense y de los fallecimientos de nuestros connacionales, en particular, en la frontera Sonora – Arizona, el gobierno de México en coordinación con el de Estados Unidos, del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004, llevaron a cabo el Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior, el cual se realizó de conformidad con el artículo 5 del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, suscrito el 20 de febrero del mismo año, entre las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación de nuestro país con el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos.¹²⁰

Dicho documento estableció un grupo de trabajo bilateral en materia de repatriaciones, con el objetivo de estudiar mecanismos viables para la repatriación de nacionales mexicanos a sus lugares de origen, particularmente, desde las zonas consideradas de alto riesgo en la frontera y durante la temporada de verano que es cuando se registran las temperaturas más extremas, para evitar situaciones que pongan en peligro la vida de los migrantes, así como para prevenir abusos de los traficantes de personas.

3.6.1. Principios

El programa tuvo cinco principios básicos:

- 1) Fue concebido como un programa piloto temporal, el cual se limitó a la región del desierto de Sonora – Arizona del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004.
- 2) Estricta voluntariedad, ya que el nacional mexicano manifestó ante la autoridad estadounidense y refrendó ante personal consular mexicano, su deseo de apegarse a este programa y regresar a su lugar de origen en territorio mexicano.

De conformidad con los acuerdos internacionales, a los connacionales que eran detenidos en los Estados Unidos, se les garantizaba su derecho a la notificación consular y podían manifestar su deseo de ser repatriados a su lugar de origen.

¹¹⁹ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, *Frontera México – Estados Unidos. 2005*, México, D.F., Datos aproximados al 30 de junio de 2005.

¹²⁰ Consultar anexo 6 (p. 98).

- 3) Cobertura de costos a cargo de Estados Unidos.- El gobierno estadounidense asumió los costos de transportación de los nacionales mexicanos hasta el punto de destino y a su lugar de origen en México, con apoyo logístico y la ayuda necesaria de parte del gobierno mexicano.
- 4) Tratamiento diferenciado a grupos vulnerables y especiales.- De común acuerdo entre las autoridades competentes de ambos países, se les brindó atención especial a las personas consideradas como vulnerables, que eran mujeres embarazadas, personas de la tercera edad, personas heridas certificadas por un médico, o menores de edad.
- 5) Protección y respeto de los derechos de los nacionales mexicanos.- Nuestros connacionales fueron repatriados de manera segura, ordenada, digna y humana, conforme a los principios básicos a que se refiere el artículo 3 del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos.

Las personas repatriadas bajo este programa, no fueron esposadas por los oficiales del Departamento de Seguridad Interna, a menos que por razones de seguridad y en casos individuales, excepcionales, en el proceso previo a su traslado aéreo, se requiriera. Estos casos debían ser notificados, en su momento, a la autoridad consular mexicana.

En todo momento los migrantes debían permanecer detenidos el menor tiempo posible y el personal consular mexicano tuvo acceso a ellos en todas las etapas de su retorno a México, incluyendo a bordo de la aeronave, las cuales fueron de matrícula mexicana.

Cabe señalar que las autoridades competentes estadounidenses no establecieron ningún precedente de inadmisibilidad para los mexicanos que participaron en este programa piloto.¹²¹

3.6.2. Desarrollo

La ciudad donde se realizó este programa fue en Tucson, Arizona, en las instalaciones de la Patrulla Fronteriza, donde se instaló un módulo en el cual funcionarios del gobierno mexicano (personal comisionado de la SRE - Dirección General de Protección y Asuntos Consulares-, de SEGOB -Grupo Beta – INAMI-, así como personal de los consulados mexicanos en Tucson y Nogales, Arizona) en coordinación con funcionarios del Departamento de Seguridad Interna (Patrulla Fronteriza estadounidense), se llevaron a cabo las gestiones referentes a este programa.

En un principio se consideró como participantes potenciales solamente a las personas detenidas por la Patrulla Fronteriza en el Sector Tucson; sin embargo, como respuesta al incremento en el número de personas fallecidas en el Sector Yuma, el 6 de septiembre de 2004, ambos gobiernos acordaron extender el programa para incluir a los connacionales elegibles en esa zona.

Los connacionales aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, que se encontraban en los diferentes centros de detención, fueron llevados a la estación de ésta en Tucson, donde fueron recibidos por funcionarios del gobierno mexicano, quienes les brindaron la información adecuada sobre los principios y procedimientos del programa, así como de los derechos y las opciones que éste ofrecía. Adicionalmente, los funcionarios del Departamento de Seguridad Interna, en los centros de detenciones proporcionaron información sobre el programa y

¹²¹ <http://www.sre.gob.mx>, Consultada en marzo de 2005.

exhibieron un video en español sobre el mismo, el cual fue preparado por las autoridades mexicanas. De esta manera, nuestros connacionales contarían con toda la información pertinente para ejercer su libertad de decisión individual sobre su participación en el programa.

En caso de manifestar su deseo de beneficiarse con este programa, los funcionarios consulares mexicanos los entrevistaron para verificar su nacionalidad y expedir los documentos de viaje correspondientes para su repatriación. Dichas entrevistas se llevaron a cabo en instalaciones apropiadas, previamente acordadas entre las autoridades de ambos países, donde se respetó la privacidad de éstos.

Los connacionales, cuya decisión fue no participar en el programa, fueron puestos bajo custodia de los agentes de la Patrulla Fronteriza, quienes los transportaban en autobuses hasta la frontera y los dejaron en territorio mexicano en un punto contrario de donde habían cruzado, con la finalidad de que no contactaran nuevamente al coyote que los había ayudado a pasar, ya que muchas veces éstos les garantizan que en caso de que fueran aprehendidos y devueltos a territorio mexicano, los volverían a cruzar.¹²²

En ese mismo lugar, se les proporcionó alimentos y bebidas, así como la atención médica correspondiente, de la cual se encargó personal médico capacitado del Departamento de Seguridad Interna (BORSTAR – Equipo de búsqueda, Trauma y Rescate de la Patrulla Fronteriza-), ya que muchos de ellos tenían lesiones causadas por las largas caminatas a las que se sometían, además de presentar ampollas severas en los pies, cuadros de deshidratación y desnutrición y, sin duda un gran cansancio acumulado. Asimismo, se proporcionó ropa limpia y cobijas a quienes lo necesitaran, asimismo se contó con instalaciones sanitarias adecuadas.

Cabe mencionar que al inicio de la operación de este programa existía un vuelo a la ciudad de México y otro a Guadalajara diariamente. Sin embargo, por decisión de ambos países, el vuelo a Guadalajara fue suspendido el 13 de agosto y en su lugar iniciaron dos vuelos a la ciudad de México, (uno en la mañana y otro en la tarde) situación que se mantuvo hasta el final. A su llegada a México, los participantes abordaban un autobús para ser transportados al punto más cercano a su lugar de origen. Cabe señalar que durante el vuelo y antes de abordar el autobús recibían alimento y bebidas, el cual fue financiado también por el gobierno de Estados Unidos.

Como ya se mencionó, de común acuerdo entre las autoridades competentes de ambos países, se les brindó atención especial a las personas consideradas como vulnerables, que eran mujeres embarazadas, personas de la tercera edad, personas heridas certificadas por un médico, o menores de edad que viajaban sin un familiar directo que los acompañara y que se hiciera responsable de ellos durante su regreso aéreo a México. En estos casos, si el menor no acompañado manifestaba su deseo de apegarse al programa, personal mexicano se encargaba de llamar a sus domicilios en México, a fin de solicitar la autorización de sus padres o hermanos (mayores de edad) para que éstos pudieran viajar. Los menores eran encargados a personal del Grupo Beta, quienes se encargaban de custodiarlos durante el vuelo y entregarlos a sus familiares en el aeropuerto de la Ciudad de México. Cabe destacar, que en casos específicos funcionarios del Grupo Beta acompañaron a los connacionales vulnerables hasta sus hogares.

Los menores no acompañados que no deseaban ser repatriados, fueron llevados por agentes de la Patrulla Fronteriza a Nogales, Sonora, donde los ponían a disposición del DIF,

¹²² Participación de la autora en el Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior. 18 al 25 de septiembre de 2004.

quien se encargaba de contactar a sus padres para que fueran a recogerlos; sin embargo, se trataba de que esto no ocurriera y convencerlos de que su mejor opción era acogerse al programa para su regreso a su lugar de origen.

No se omite mencionar que durante el desarrollo del programa, se presentó la situación de personas que fueron repatriadas más de una ocasión, ya que eran detenidos en la frontera, enviados a nuestro país y 2 ó 3 semanas después eran aprehendidos nuevamente en la zona fronteriza y enviados a México otra vez mediante este instrumento.

Asimismo, aquellas personas que además de su ingreso indocumentado a Estados Unidos estuvieran acusados de un crimen no fueron candidatos para beneficiarse con el programa.

Es importante mencionar que durante el periodo que duró este programa, se puso especial atención en no separar a las familias que viajaban juntas.

3.6.3. Costos

Tal como lo establecen los principios generales, Estados Unidos asumió los costos de transportación del programa que fueron de \$ 15,400,000 dólares y se distribuyeron de la siguiente manera:

CUADRO 15

Descripción	Costo (en dólares)
Contrato de transportación aérea (151 vuelos en 81 días)	14.3 millones
Transportación terrestre	700,000
Personal para transportación y seguridad	350,000
Adecuación de instalaciones del Sector Tucson (acondicionamiento de instalaciones temporales)	50,000

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en marzo de 2005.

En promedio el costo por persona fue de \$1,100 dólares. La tarifa aérea tuvo un costo de \$1,044.55 dólares por participante y la transportación terrestre tuvo un costo promedio por participante de \$49.05 dólares (no se emitieron cupones de autobús para todos los participantes ya que muchos tenían por destino la Ciudad de México).

En el caso de México, los costos del personal en las instalaciones de Tucson y en los aeropuertos mexicanos para cada uno de los 151 vuelos fueron de \$2,576,805 pesos (\$224,070 dólares):

CUADRO 16

Gastos en que incurrió la Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración

Descripción	Costo (en dólares)
Alimentación de los connacionales a su llegada a México	\$29,565
Tarifas aéreas y viáticos para funcionarios	\$50,585
Total	\$80,150

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en marzo de 2005.

CUADRO 17

Gastos en que incurrió la Secretaría de Relaciones Exteriores

Descripción	Costo (en dólares)
Total de asignaciones mensuales	\$20,000
Recursos, pago de jornadas extras y otros	\$23,660
Pago de empleados locales	\$25,500
Gastos para personal de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares que asistió al programa	\$74,760
Total	\$143,920

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en marzo de 2005.

3.6.4. Resultados

Durante el periodo que duró este programa, se registraron 151 vuelos del Aeropuerto Internacional de Tucson a México (124 a la Ciudad de México y 27 a Guadalajara), todos operados por la compañía Mexicana de Aviación y financiados por el gobierno de los Estados Unidos.

Asimismo, personal consular mexicano entrevistó a 54,446 connacionales de los cuales se repatriaron 14,071 mexicanos, quienes participaron voluntariamente en el programa.

Por su parte, la Patrulla Fronteriza detuvo y entrevistó a 96,723 participantes potenciales en el Sector Tucson, alrededor de dos terceras partes no expresaron su deseo de participar en el programa. Asimismo, se transportaron 31,135 participantes a las instalaciones en Tucson para entrevistas con funcionarios consulares mexicanos, de los cuales aproximadamente el 50% manifestaron su voluntad.¹²³

Para la implementación de este programa, el gobierno mexicano asignó un mayor número de funcionarios, tanto en Arizona como en nuestro país, a fin de fortalecer su capacidad de operar de manera eficiente. Asimismo, todos los funcionarios que participaron hicieron un esfuerzo intenso los siete días de la semana durante el desarrollo del mismo.

De acuerdo con información de la Cancillería mexicana durante el periodo en el que se desarrolló dicho programa, el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, registró 14 muertes por deshidratación en el Sector Tucson de la Patrulla Fronteriza, mientras que en el mismo periodo de 2003 se registraron 45.

CUADRO 18

Número de personas repatriadas por estado de origen bajo el programa:

Entidades Federativas	Total de Repatriados	Entidades Federativas	Total de Repatriados
Aguascalientes	92	Morelos	337
Baja California	14	Nayarit	108
Baja California Sur	1	Nuevo León	24

¹²³ Versión estenográfica de la Conferencia de Prensa que ofrecieron el Subsecretario para América del Norte de la SRE, Gerónimo Gutiérrez; la Comisionada del INAM, Magdalena Carral y el Director General de Protección y Asuntos Consulares de la SRE, Juan Miguel Gutiérrez Tinoco el 8 de junio de 2005, disponible en <http://www.ambosmedios.com/releases/2005/6/prweb249547.htm>

Entidades Federativas	Total de Repatriados	Entidades Federativas	Total de Repatriados
Campeche	53	Oaxaca	1,053
Chiapas	1203	Puebla	1,533
Chihuahua	49	Querétaro	250
Coahuila	40	Quintana Roo	30
Colima	46	San Luis Potosí	82
DF	995	Sinaloa	175
Durango	107	Sonora	10
Estado de México	1,212	Tabasco	143
Guanajuato	759	Tamaulipas	15
Guerrero	1,109	Tlaxcala	162
Hidalgo	838	Veracruz	1,729
Jalisco	537	Yucatán	47
Michoacán	1,121	Zacatecas	197
Total de repatriados			14,071

- Los estados corresponden al lugar de nacimiento, no de residencia actual. Fuente Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en marzo de 2005.

Debido a la gran afluencia que se continúa dando en el tema de ingresos de indocumentados por la frontera con Arizona, el gobierno mexicano decidió a llevar a cabo una vez más este programa en el 2005, el cual comenzó el 10 de junio de ese año y finalizó el 30 de septiembre, esta vez se realizó en la ciudad de Nogales como centro de operaciones y tuvo los mismos principios que el del 2004.

Cabe mencionar que durante este año, se repatriaron bajo este Programa un total de 20,158 personas de las cuales 16, 729 fueron hombres y 3,429 fueron mujeres.

CUADRO 19

Número de personas repatriadas por estado de origen bajo el programa:

Entidades Federativas	Total de Repatriados	Entidades Federativas	Total de Repatriados
Aguascalientes	148	Nayarit	107
Baja California	25	Nuevo León	38
Baja California Sur	0	Oaxaca	1,559
Campeche	81	Puebla	2,028
Chiapas	2,481	Querétaro	370
Chihuahua	32	Quintana Roo	86
Coahuila	43	San Luis Potosí	139
Colima	109	Sinaloa	190
D.F.	1,199	Sonora	1
Durango	107	Tabasco	185
Estado de México	1,560	Tamaulipas	31
Guanajuato	1,066	Tlaxcala	289
Guerrero	1,269	Veracruz	2,779
Hidalgo	1,357	Yucatán	28
Jalisco	607	Zacatecas	175
Michoacán	1,226	No disponible	2
Morelos	541		
Total de repatriados			20,158

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>. Consultada en marzo de 2005.

No obstante que el Programa de Repatriaciones Voluntarias al Interior en sus dos puestas en marcha cumplió con su objetivo principal de repatriar a nuestros connacionales, a fin de evitar muertes y romper con los vínculos de las personas que se dedican a traficar

personas, no es suficiente, aún falta que el gobierno mexicano redoble esfuerzos en este tema, ya que los migrantes fueron regresados a su lugar de origen sanos y salvos; sin embargo, vuelven a su misma condición de pobreza, lo cual les hace reincidir una vez más a cruzar de manera indocumentada a Estados Unidos, poniendo en riesgo sus vidas, mientras en nuestro país no existan las condiciones adecuadas para que las personas que deciden emigrar vivan bien en su país, seguirá existiendo esta situación, hasta que finalmente logren su objetivo de lograr su tan ansiado sueño americano o morir en el intento

En este sentido, cabe mencionar que la mayor parte de los migrantes que participaron en el programa, manifestaron que les fue muy difícil tomar la decisión de cruzar la frontera, ya que más que por convicción fue por necesidad que tuvieron que hacerlo porque no deseaban dejar a sus familias, amigos y su país pero ante la falta de oportunidades no les quedó otra alternativa.

La frontera Sonora – Arizona se ha convertido en el principal punto de cruce elegido por los migrantes para ingresar a Estados Unidos, sin embargo, dadas sus características geográficas y climáticas es una zona altamente peligrosa de cruzar, en donde muchos migrantes han perdido la vida.

Lo anterior, ha derivado en que los migrantes en su travesía por esa ruta, además de enfrentarse a los peligros morfológicos característicos de la zona, sean objeto de abusos por parte de elementos de la Patrulla Fronteriza y de grupos denominados “vigilantistas” que merodean la zona para evitar el cruce de éstos.

En los últimos años, las acciones cometidas por particulares adquirieron mayor relevancia, aumentando su frecuencia, por lo que el gobierno mexicano tiene como reto principal en este aspecto, el desarrollo de instrumentos que coadyuven a controlar esta práctica que se hace inaceptable, para lo cual se hace vital que tenga un acercamiento a nivel alto con las autoridades de esa entidad para que haya castigos para quienes abusen de los migrantes, porque si bien, el hecho de que crucen en violación a la ley no da derecho a los “vigilantes” o elementos de la Patrulla Fronteriza a actuar de forma arbitraria y soez en contra de ellos. En este sentido, es necesario insistir en la importancia de que los castigos a quienes incurran en estas acciones, vayan a más allá de multas, esto a fin de que desincentivar a los agresores a que sigan con estas acciones violentas que dañan la integridad física y muchas veces psicológicas del migrante.

CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio tiene características que a través del tiempo se han diversificado y extendido a sectores de la población cada vez más amplios; sin embargo las causas que propician que los migrantes mexicanos tomen la decisión de cruzar la frontera hacia Estados Unidos de forma indocumentada sigue siendo mejorar la calidad de vida tanto propia como de su familia, aunado a la demanda de mano de obra que requiere ese país y, a continuación se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Debido al acelerado crecimiento de la migración de mexicanos a Estados Unidos, particularmente de carácter indocumentado, el gobierno de México ha tenido que reforzar las labores de sus Representaciones Consulares en ese país, mediante la instrumentación de programas tendientes a salvaguardar los derechos de sus nacionales.
2. Para el gobierno del Presidente Vicente Fox, el problema del movimiento migratorio ocupa un lugar importante, por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 se contempla la promoción y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, así como el garantizar que todos los mexicanos que se encuentren en el exterior reciban el apoyo necesario por parte de su gobierno con la más alta calidad.
3. Para Estados Unidos el problema del ingreso indocumentado a su territorio es un asunto de seguridad nacional que requiere medidas de vigilancia permanente en sus fronteras con nuestro país, las cuales se han vuelto más estrictas como resultado de los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001, pero es precisamente la seguridad nacional, principal argumento estadounidense, el que impide llegar a un acuerdo migratorio con México; por lo que resulta importante que haya una responsabilidad compartida entre ambos países.
4. A pesar de que los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron la dinámica de la agenda migratoria, el gobierno mexicano sin perder la perspectiva del enorme impacto que tiene el terrorismo en la agenda mundial, ha seguido insistiendo en la necesidad de encontrar soluciones al tema migratorio, el cual se ha mantenido vigente en las prioridades de nuestro país en la relación bilateral.
5. Los instrumentos bilaterales han tenido gran importancia en la relación México – Estados Unidos, permitiendo un tratamiento del fenómeno migratorio con una visión integral contemplando sus antecedentes, causas, manifestaciones y efectos, para centrarse en la búsqueda de soluciones que sean viables para el tema y el establecimiento de medidas conjuntas que deriven en la protección al migrante.
6. Actualmente la Red Consular mexicana en Estados Unidos suma 47 oficinas (incluyendo las Secciones Consulares en San Juan, Puerto Rico y en Washington), las cuales se encuentran ubicadas estratégicamente en la frontera y en las ciudades estadounidenses en donde se localizan los núcleos más numerosos de nacionales, cuya labor se centra básicamente en realizar y promover acciones destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior, coadyuvadas con los programas y políticas de protección elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

7. Debido a que el lugar de origen de los migrantes en nuestro país cada vez se diversifica más, la Secretaría de Relaciones Exteriores actualmente cuenta con 34 delegaciones distribuidas a lo largo de la República Mexicana, que además de la recepción y expedición de pasaportes, suma a sus funciones la atención de casos de protección a mexicanos en el extranjero.
8. La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, es la oficina perteneciente de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se encarga de dictar los lineamientos que norman los programas y acciones tendientes a garantizar la protección de los mexicanos en el exterior, así como el diseño de políticas de protección al migrante y sus funciones se encuentran estipuladas en el artículo 21 del Reglamento Interior de dicha Secretaría. La citada Dirección General se encuentra dividida en cuatro Direcciones de Área: 1) Asuntos Consulares, 2) Asuntos Migratorios, 3) Políticas de Protección y 4) Protección, siendo las dos últimas las encargadas de la instrumentación de programas de protección al migrante en el exterior.
9. La Dirección de Protección supervisa la atención adecuada y seguimiento de los casos de protección a mexicanos en el extranjero, a través de las Representaciones Consulares de México en el exterior, así como los que son planteados en las oficinas de la SRE.
10. Los principales programas en materia de protección consular con los que se cuenta son: Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte; Traslado de cadáveres; Defensa, atención y asesoría jurídica a connacionales; Consulados móviles; Repatriación de personas y Protección preventiva. Asimismo, se cuenta con el Sistema de Protección Consular, el cual fue diseñado como una herramienta informática para el registro, control y seguimiento de los casos de protección que son atendidos por la Red Consular de México en el Exterior, agilizando la comunicación entre ésta y la SRE para brindar un mejor servicio a las personas que acuden a las instalaciones de la Cancillería o Delegaciones para conocer el seguimiento que se le ha dado a su caso. Cabe mencionar que este sistema es de uso exclusivo de los Consulados, Delegaciones Regionales, así como personal autorizado en la Cancillería.
11. El creciente número de casos de protección que se presentan rebasan los recursos humanos con los que cuentan las Representaciones Consulares y desafortunadamente el personal no es suficiente para atender todos los casos con la prontitud esperada. No obstante, debe reconocerse que lo anterior no es necesariamente por falta de capacidad o profesionalismo en el desempeño de esta actividad sino que en gran medida esto se debe también al constante cambio en la realidad internacional, la complejidad del fenómeno migratorio de mexicanos a ese país, así como el aumento acelerado de éste, lo que ha provocado que las Representaciones Consulares no se den abasto en la atención al migrante, ya que como se planteó en el capítulo 2, los casos de protección del año 2000 a 2005 han tenido un notable incremento, lo cual se ha reflejado en la necesidad de una mayor asignación en recursos presupuestales para estar en posibilidades de cubrirlas. En los años 2000 y 2001 el presupuesto era de 22 millones de pesos, pasando en 2002 y 2003 a niveles de 42 millones y a partir de 2004 con la intervención de la Cámara de Diputados se registró un incremento significativo de 120 millones
12. ¹²⁴

¹²⁴ Subsecretaría para América del Norte, SRE, *Informe para la reunión con el Subsecretario Gerónimo Gutiérrez Fernández*. Palacio Legislativo. 26 de Julio de 2004.

13. y en 2005 llegó a 164, 306 millones de pesos, los cuales se han destinado específicamente al reforzamiento de los programas instrumentados en esta materia.⁸⁰
14. Las labores de protección han sido rebasadas por las características cuantitativas del fenómeno migratorio, razón por la que la protección consular enfrenta nuevos retos que deben adaptarse a la complejidad de este flujo que crece día a día sin control, actualizando e innovando la instrumentación de programas que logren cubrir las necesidades de nuestros connacionales. En aras de brindar un mejor servicio a los mexicanos en el exterior, además de los recursos asignados a los programas de protección, también es vital que haya recursos orientados al fortalecimiento de la infraestructura consular, que incluya el aumento de plantillas de personal que labora en las Representaciones.
15. Considerando que esta celeridad con la que ha crecido la población mexicana en Estados Unidos ha tenido como consecuencia que se diversifique más el tipo de ayuda que requieren los mexicanos y se especialice en algunos casos, la capacitación del personal consular toma una importancia muy relevante para afrontar cabalmente los retos que presenta la protección en esta nueva época. Para lo cual la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sumado a sus tareas centrales la actualización de su personal, a través de cursos y talleres de capacitación.
16. Debido a las medidas tan estrictas de seguridad que ha instrumentado Estados Unidos en sus fronteras, a través de los operativos realizados por la Patrulla Fronteriza de ese país, los migrantes mexicanos han buscado nuevas rutas que les permitan llegar a Estados Unidos por lugares más peligrosos, tales como la frontera Sonora – Arizona, la cual se caracteriza por ser una región de temperaturas extremas.
17. Los migrantes que deciden cruzar por ese punto, se enfrentan diversos obstáculos que comienzan desde el lado mexicano, ya que en la mayoría de los casos tienen que pagarle a un “pollero” para que los cruce pues ellos conocen la “ruta”. Durante su travesía, miles de mexicanos sortean la muerte en tierras en donde abundan animales ponzoñosos, impera un clima extremo, el cual por las temperaturas tan altas por el día, provoca que se les escasee el agua, y ante las temperaturas tan bajas por las noches pasan inmensos fríos, así como son invadidos por el cansancio de caminatas tan largas, que pueden durar 72 horas o más, lo cual les provoca laceraciones muy graves en los pies.
18. Aunado a lo anterior, se enfrentan a los abusos tanto de la Patrulla Fronteriza y/o de grupos antiinmigrantes que patrullan la zona, con el objetivo de detectarlos y evitar su ingreso a territorio estadounidense. Los abusos de agentes de la Patrulla Fronteriza van desde ofensas verbales, intimidación, acoso e incluso disparos que ocurren generalmente en áreas solitarias para evitar que haya testigos; sin embargo, lamentablemente la mayoría de estos atropellos no terminan en castigo para los agentes involucrados, ya que en el afán de ver al migrante indocumentado como un criminal, la declaración de éstos ante los tribunales judiciales correspondientes, tiene menor validez que la de un agente federal fronterizo, a pesar de que la declaración de este último sea fabricada o totalmente falsa e incluso aun cuando existan pruebas en su contra, a lo más que pueden llegar es a sanciones administrativas, que consisten en una suspensión de sus labores con goce de sueldo durante el tiempo

⁸⁰ Dirección de Protección, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE. *Presupuesto asignado a programas de protección*. Febrero de 2006.

que dura la investigación o la transferencia a otra base y en algunas ocasiones esporádicas la corporación paga indemnizaciones monetarias por daños.

19. Se torna indispensable que el gobierno mexicano, a través de sus Consulados en Estados Unidos, ponga especial atención en estos casos y que realice a tiempo las gestiones necesarias ante las autoridades policíacas competentes para que este tipo de sucesos no sigan ocurriendo, pues si bien es cierto los migrantes que se encuentran en ese país lo hacen en violación a las leyes migratorias, eso no los convierte en criminales a los cuales se puede ofender con tal impunidad. Asimismo, es necesario que los Consulados mantengan contacto con las autoridades de la Patrulla Fronteriza y del *Homeland Security* en general, a fin de solicitar la notificación oportuna al momento que se presente algún incidente que involucre a un nacional mexicano.
20. La existencia en los últimos tiempos de grupos con tintes xenofóbicos en esa región ocasionada por la paranoia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y ante la creciente presencia de migrantes mexicanos en su territorio también ha provocado que nuestros connacionales se conviertan en blanco fácil de sus agresiones, ya que grupos como Ranch Rescue, American Border Patrol, los hermanos Roger y Donald Barnett y el Minuteman Project han intervenido en diversos incidentes de detenciones y abusos en contra de los migrantes.
21. Minuteman Project, a principios de 2005, comenzó a reclutar voluntarios con el objetivo de patrullar la frontera con Arizona para la detección de migrantes y del 1 al 30 de abril de ese año realizaron su labor “vigilantista”. Sin embargo, el proyecto no tuvo el éxito que sus promotores esperaban, ya que fue tanta la difusión que le dieron al proyecto que había más representantes de medios de comunicación y observadores encubiertos tanto de los Consulados Mexicanos como de organizaciones pro migrantes que, afortunadamente no hubo incidentes que lamentar. El gobierno de México desde que tuvo conocimiento sobre las labores que pretendía realizar este grupo expresó públicamente su condena e inició diversas acciones ante autoridades estadounidenses para evitar abusos en contra de sus nacionales. La Cancillería mexicana instruyó a sus Consulados en Arizona a permanecer en alerta permanente sobre el desarrollo de los acontecimientos y mantener contacto frecuente con autoridades locales, así como prestar atención inmediata a los connacionales que resultaran afectados.
22. Con la finalidad de que estos incidentes no sigan incurriendo, es muy importante que al momento en que los Consulados detecten un caso donde se hayan visto trasgredidos los derechos de un connacional, actúen con la mayor prontitud posible, exigiendo por los medios adecuados, un castigo para el agresor que no sólo consista en una multa sino que el castigo recaiga, de acuerdo con la magnitud de las agresiones, hasta en cárcel, además de que se le de seguimiento puntual para que no haya impunidad, a fin de que con esto se desincentive a aquéllos que incurren en estas prácticas.
23. La “Ley de Protección al Ciudadano y al Contribuyente de Arizona”, también conocida como Ley 200, aprobada en Arizona el 2 de noviembre de 2004, que afecta a la comunidad mexicana, la cual asciende a 1, 065,578, no propone nada nuevo, hasta puede considerarse innecesaria pues a los migrantes indocumentados ya se les niega las prestaciones y servicios del gobierno local y no pueden votar. Los servicios costosos que utilizan tales como los de emergencia y seguridad pública se

encuentran garantizados por la ley federal y esta ley no los elimina. Esta ley sólo envía un mensaje a los indocumentados de que no son bienvenidos en Arizona, sin tomar en cuenta que la prosperidad económica de ese estado depende en gran medida del trabajo y los impuestos pagados por los migrantes.

24. Desde su aprobación grupos y activistas defensores de los derechos de los migrantes, iniciaron una batalla legal para demostrar su inconstitucionalidad, tal es el caso de un grupo de abogados de Arizona y del Fondo Mexicoamericano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF-Mexican American Legal Defense and Educational Fund), quienes han presentado ante la Corte Federal de la ciudad de Tucson, fundamentos legales en contra de ésta. Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano como respuesta incrementó los recursos para la labor de protección mexicana en el estado de Arizona, manteniendo contacto permanente con funcionarios del estado al más alto nivel y también promovió la valoración de la comunidad mexicana en Arizona y su aportación a ese estado, para contrarrestar los alcances que ha tenido y podrá tener la ley 200 en perjuicio de los connacionales mexicanos.
25. A pesar de los esfuerzos realizados por las Representaciones Consulares tanto en Arizona como en todo Estados Unidos, aún existe mucho desconocimiento por parte de los connacionales sobre las labores de protección que realizan los Consulados, pues si se encuentran en aquel país de forma indocumentada no se acercan a pedir apoyo o asesoría a las Representaciones debido a que temen ser deportados por su calidad migratoria.
26. El Programa de Repatriación Voluntaria al Interior realizado en Arizona durante la temporada de verano de 2004 y 2005 cumplió con su objetivo principal de repatriar a nuestros connacionales, a fin de evitar muertes y romper con los vínculos de las personas que se dedican a traficar personas, sin embargo, aun falta que el gobierno mexicano redoble esfuerzos en este tema, ya que los migrantes fueron regresados a su lugar de origen sanos y salvos; pero vuelven a su misma condición de pobreza, lo cual les hace reincidir una vez más cruzando de manera indocumentada a Estados Unidos, poniendo en riesgo sus vidas, lo que significa que mientras en nuestro país no existan las condiciones adecuadas para que las personas que decidan emigrar vivan bien en su país, seguirá existiendo esta situación, hasta que finalmente logren su objetivo de lograr su tan ansiado sueño americano o morir en el intento.
27. Las labores que realizan las Representaciones Consulares de México en el Exterior, particularmente, en Estados Unidos, en materia de protección al migrante mexicano han tenido un notable avance, sin embargo, debe reconocerse que la protección consular enfrenta nuevos retos que dependen de la manera en la que se maneje la política migratoria de ambos países, ya que como se expuso en el cuerpo del presente trabajo, el volumen y complejidad del fenómeno migratorio han rebasado las labores de los Consulados.
28. Independientemente de las acciones que el gobierno mexicano pueda implementar en su territorio para mejorar la calidad de vida de sus nacionales a través de generación de empleos y otras medidas, que tengan como resultado la disminución de migrantes que decidan cruzar a Estados Unidos, se torna indispensable que se proporcione una solución a la población que reside en ese país, principalmente de forma indocumentada, que les permita integrarse a las comunidades donde radican, con los derechos y obligaciones que ello implica.

29. Es necesario que nuestro país reconozca la magnitud del problema migratorio y que lo fundamente no solamente con discursos sino que éstos se vuelvan una realidad que enfrente la complejidad e importancia de la problemática, que se valga de sus recursos diplomáticos en la relación con Estados Unidos para regular paulatinamente el flujo migratorio y hacer posible la realización de un programa de trabajadores temporales con el mayor alcance posible donde se ordene la oferta de los participantes y se establezcan mecanismos de monitoreo al desarrollo del mismo, a fin de que se canalice legalmente a la mayoría de los flujos temporales.
30. Lamentablemente la realidad es otra ya que después de los acontecimientos ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, la posibilidad de llegar a un acuerdo migratorio se ha dispersado pues no ha habido una negociación entre ambos gobiernos acerca de las modalidades de los programas de legalización y regularización de migrantes indocumentados, trabajadores temporales y documentación. En lugar de ello, Estados Unidos se ha preocupado más por defender su seguridad nacional afirmando que los migrantes indocumentados son criminales y que se deben construir muros para detectarlos, capturarlos y devolverlos a sus países de origen. En lugar de reconocer la naturaleza social e inevitable del fenómeno, las acciones gubernamentales se han enfocado exclusivamente en los aspectos policíacos y de contención de la migración.
31. En tanto no exista un acuerdo bilateral que regule el fenómeno migratorio y mientras siga existiendo demanda laboral en ese país y nuestros connacionales sigan emigrando hacia allá, la protección consular enfrenta retos cada vez más grandes ya que el flujo de éstos va a seguir en constante aumento lo cual requerirá que las labores de los Consulados en Estados Unidos continúen con cargas de trabajo muy grandes a las cuales tendrá que adaptarse y seguir creando nuevas estrategias de protección que no serán suficientes a corto plazo.

ANEXO 1

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 Muerto 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 de 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 o quejas administrativas de presos
- 720.14 Portación indebida de arma
- 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 proceso 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)
- 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
- 730.14 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 por 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 Proceso de adopción de menores
- 750.11 Procesos de custodia de menores
- 750.12 Secuestro de menores (por terceros, no por padres)
- 750.13 Secuestros y/o explotación física de personas por particulares
- 750.14 Sucesiones
- 750.15 Sustracción ilícita de menores

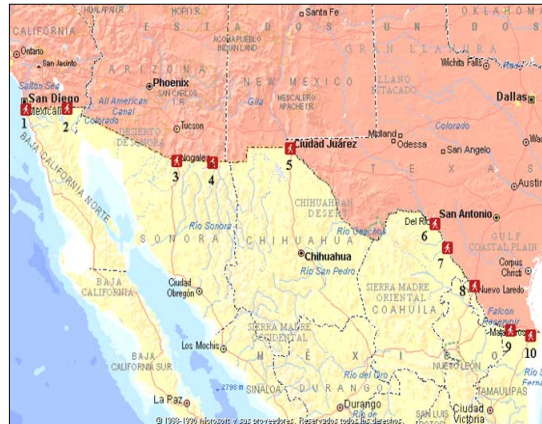
760 ADMINISTRATIVO

- 760.1 Apoyo económico a indigentes y otros (del Consulados a la personas, 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 presunción 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

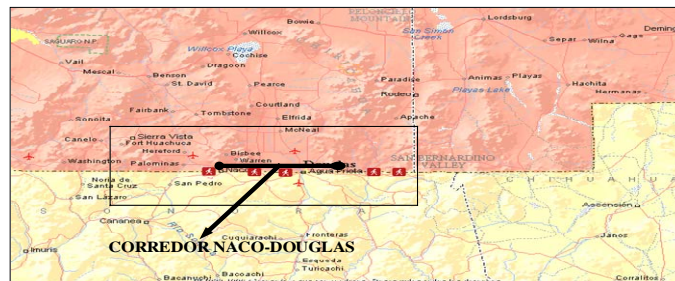
ANEXO 2

PRINCIPALES CRUCES FRONTERIZOS

- 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



Zonas de cruce de alto riesgo área fronteriza entre Sonora y Arizona (Agua Prieta – Naco - Douglas)



Zonas de cruce de alto riesgo Área fronteriza entre Sonora y Arizona (Nogales)



Zonas de cruce de alto riesgo Área fronteriza con California y Arizona



ANEXO 3

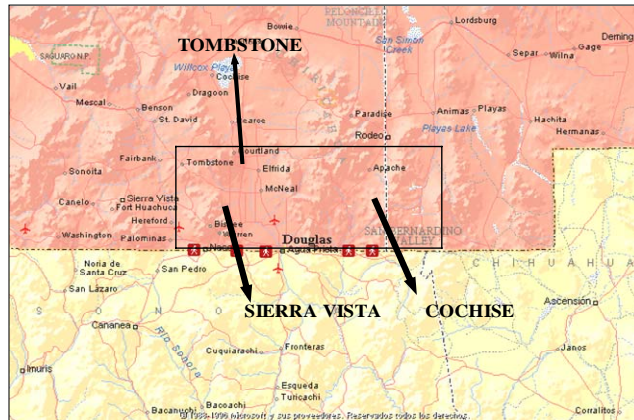
LOCALIZACIÓN OPERATIVOS FRONTERIZOS DE EUA



ANEXO 4

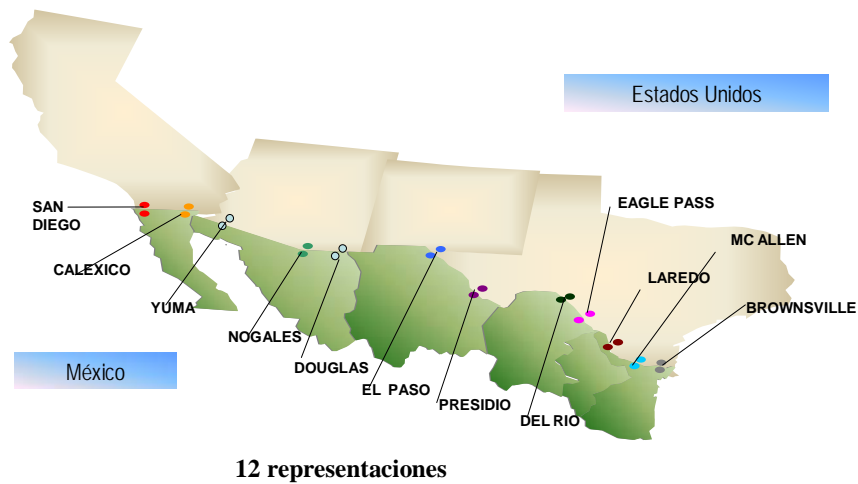
Detenciones por Particulares

Principales zonas de detenciones perpetradas por particulares en contra de connacionales.



ANEXO 5

Red Consular Fronteriza de México



ANEXO 6

MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARIA DE GOBERNACION Y LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA SOBRE LA REPATRIACION SEGURA, ORDENADA, DIGNA Y HUMANA DE NACIONALES MEXICANOS

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de los Estados Unidos Mexicanos (México) y el Departamento de Seguridad Interna (DHS) de los Estados Unidos de América (Estados Unidos), en adelante denominados "las Dependencias Participantes":

CONSIDERANDO que los Gobiernos de ambos países han considerado el tema de la migración al más alto nivel, y que la Declaración Conjunta "Hacia una Sociedad para la Prosperidad: la Propuesta de Guanajuato" plantea este tema como un asunto de cooperación y responsabilidad compartida, y

RECONOCIENDO la necesidad de regular el flujo de personas, particularmente en la frontera común, como fue establecido en la Declaración a Favor del Fortalecimiento Tecnológico y la Cooperación para Promover un Flujo Seguro y Eficiente de Personas y Bienes a lo Largo de la Frontera, en el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, del 22 de junio de 2001, y en el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-EU, y

RECONOCIENDO el firme compromiso de ambos Gobiernos para proteger los derechos humanos de los migrantes, sin importar su estatus migratorio, y además

CONSIDERANDO que el 6 de mayo de 1997, los Presidentes de ambos países firmaron una Declaración Conjunta en la que expresaron el compromiso de sus gobiernos para asegurar la instrumentación de procedimientos seguros y ordenados para la repatriación de migrantes mexicanos, y

CONSIDERANDO que el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-EUA acordó en 1997 la adopción de formas para mejorar el desarrollo de procedimientos para la repatriación de nacionales mexicanos de manera segura, digna y ordenada que reconozca sus derechos humanos. Este Grupo de Trabajo ha fortalecido la colaboración mutua en las sesiones subsecuentes que ha realizado en esta materia, y

CONSIDERANDO que entre 1997 y 1999, las autoridades migratorias y consulares de ambos países establecieron procedimientos para llevar a cabo de forma ordenada y segura la repatriación de nacionales mexicanos, los cuales incluyen aspectos específicos respecto a horarios, lugares y procedimientos a seguir a lo largo de la frontera y en el interior de los Estados Unidos, y

TOMANDO EN CUENTA las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963; la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, del 12 de agosto de 1942; el Memorándum de Entendimiento sobre la Protección Consular de Nacionales de Estados Unidos y México del 7 de mayo de 1996, y el Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular del 11 de junio de 1998, y

DESEANDO establecer un marco general de referencia que contemple acciones bilaterales específicas, integrales y coordinadas, así como procedimientos transparentes para realizar la repatriación de nacionales mexicanos de manera segura y ordenada,

Han acordado las presentes disposiciones respecto a los criterios y principios que serán usados como marco general para la repatriación de nacionales mexicanos:

ARTICULO 1

a) Este Memorándum de Entendimiento establece criterios básicos y principios que reafirman y mejoran los procedimientos locales de las Dependencias Participantes, para llevar a cabo la repatriación de nacionales mexicanos desde el interior, puertos de entrada y en la frontera de México y Estados Unidos.

b) A fin de asegurar la eficiencia en la instrumentación de los procedimientos de repatriación, así como llegar a un acuerdo sobre cualquier medida individual y conjunta necesaria para mejorar su eficacia, los principios enumerados en el presente Memorándum de Entendimiento deberían ser evaluados por los funcionarios

competentes de las Dependencias Participantes al menos una vez al año o en cualquier plazo aceptado de común acuerdo.

c) Las Dependencias Participantes, a través del presente Memorandum de Entendimiento, establecen el Grupo de Trabajo Técnico de Repatriación México-EUA, el cual será integrado por los funcionarios correspondientes de ambos Gobiernos. Este grupo recomendará, evaluará y supervisará la instrumentación de este Memorandum de Entendimiento.

ARTICULO 2

a) Con el propósito de mejorar la operatividad del presente Memorandum de Entendimiento en la frontera de ambos países, en los puertos de entrada y en el interior de Estados Unidos, las Dependencias Participantes deberían apoyar, por medio de sus autoridades correspondientes consulares y migratorias, dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad, los procedimientos locales de repatriación. Las autoridades de las Dependencias Participantes, en colaboración con otras entidades gubernamentales de ser el caso, trabajarán para reafirmar y mejorar los mecanismos de consulta entre los consulados mexicanos y los funcionarios del DHS localizados en el interior de Estados Unidos y en los puertos de entrada, así como con los actuales Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF).

b) Las autoridades competentes de las Dependencias Participantes deberían fortalecer y mejorar los procedimientos locales de repatriación ya establecidos, de conformidad con los criterios enumerados en el Artículo 3, tanto en la frontera como en los puertos de entrada y en el interior de los Estados Unidos, a través de los mecanismos apropiados.

ARTICULO 3

Los procedimientos locales de repatriación deberían ajustarse a los criterios y principios que se han establecido de común acuerdo para la repatriación de nacionales mexicanos desde los Estados Unidos a México. Los procedimientos locales de repatriación deberían ser revisados y actualizados anualmente, en consulta con el Grupo de Trabajo Técnico sobre Repatriación. Los procedimientos locales de repatriación deberán incluir los siguientes criterios y principios:

a) Las repatriaciones deberían ser llevadas a cabo en forma consistente con respeto de los derechos humanos y la dignidad de los nacionales mexicanos que se encuentren en Estados Unidos, en violación a leyes migratorias;

b) Notificación de los cargos de las autoridades que están facultadas para entregar o recibir a los nacionales mexicanos en territorio mexicano;

c) Los puntos de repatriación serán establecidos de manera consistente con los horarios de operación y la disponibilidad de personal. México debería hacer todo lo posible para asegurarse que los puntos de recepción acordados se encuentren funcionando con el personal suficiente, a nivel local, estatal y federal, encargado de velar por la salud, el bienestar y la seguridad de los nacionales mexicanos;

d) La identificación de los puntos de contacto que reciban y/o transmitan información sobre incidentes de maltrato o posibles violaciones a los derechos humanos;

e) Debería preservarse la unidad familiar durante el proceso de repatriación, tomando en consideración los criterios administrativos;

f) Las personas incapacitadas, los menores de edad no acompañados, y otras personas vulnerables deberían ser repatriadas en horario diurno para garantizar su seguridad. Las Dependencias Participantes mexicanas deberían hacer todo lo posible para que dichas personas sean recibidas por representantes de instituciones de asistencia social tras su repatriación de Estados Unidos.

g) Los funcionarios competentes de las Dependencias Participantes deberían discutir asuntos de preocupación mutua, tales como la notificación consular y el acceso a la asistencia consular.

h) La notificación sobre la repatriación debería realizarse tomando en cuenta las necesidades logísticas y operativas. Los procedimientos locales deberían contemplar que la notificación se realice de forma rutinaria en la frontera.

i) Las autoridades del DHS deberían notificar e informar de manera oportuna en casos que ameriten preparativos especiales para la recepción de menores de edad no acompañados, de individuos con problemas médicos, mentales u otro tipo de necesidades particulares.

ARTICULO 4

Si un nacional mexicano en proceso de repatriación o que ha sido repatriado a México, reporta al DHS, a la SRE o a la SEGOB un incidente que pudiera implicar maltrato o posibles violaciones a sus derechos humanos, su queja debería transmitirse de inmediato a las autoridades competentes para su investigación y seguimiento.

ARTICULO 5

Las Dependencias Participantes deberían explorar, a nivel bilateral, mecanismos para la repatriación de nacionales mexicanos a sus lugares de origen, especialmente desde zonas de alto riesgo en Estados Unidos y durante la temporada de verano para evitar lesiones o la pérdida de vidas de los migrantes.

ARTICULO 6

Las Dependencias Participantes deberían explorar, a nivel bilateral, la dinámica del flujo migratorio de nacionales de terceros países por México y Estados Unidos, considerando su estatus migratorio y eventuales mecanismos de repatriación.

ARTICULO 7

El presente Memorándum de Entendimiento así como los procedimientos locales de repatriación, no afectarán los derechos, obligaciones y responsabilidades de México, Estados Unidos y de sus nacionales, sin perjuicio de ningún derecho conferido a los nacionales mexicanos en Estados Unidos.

ARTICULO 8

Cualquier asunto relativo a la aplicación o interpretación del presente Memorándum de Entendimiento, debería ser resuelto mediante consultas entre las Dependencias Participantes como se contempla en el Artículo 1 (b).

ARTICULO 9

Este Memorándum de Entendimiento será aplicable a partir del día de su firma. Cualquier Dependencia Participante podrá interrumpir, en todo momento, su participación en las actividades previstas en este Memorándum dando aviso de su intención sesenta (60) días antes de la fecha de interrupción.

Este Memorándum de Entendimiento podrá ser modificado por las Dependencias Participantes por escrito.

Firmado en la Ciudad de México, el veinte de febrero de dos mil cuatro, en tres ejemplares originales en los idiomas, español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Santiago Creel Miranda,
Secretario

POR EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Thomas J. Ridge,
Secretario de Seguridad Interna

POR LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Gerónimo Gutiérrez Fernández,
Subsecretario para América del Norte

FUENTES DE CONSULTA

- BIBLIOGRÁFICAS

- Bustamante, Jorge. “Contextos de la migración mexicana”, en: Díaz de Cossío, Roger (Comp.). *Los mexicanos de aquí y de allá: ¿perspectivas comunes? Memoria del Primer Foro de Reflexión Binacional*, Senado de la República, Fundación Solidaridad Mexicano Americana, México, 2004.
- Cicero Domínguez, Salvador. “La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos en el siglo XXI. Viejos retos y nuevas estrategias”, en: Instituto Matías Romero. *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004.
- Del Arenal, Celstino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Primera Edición, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993.
- García Delgado, Carlos. “El acuerdo migratorio México – Estados Unidos. Postura Nacional de largo Plazo”, en: Instituto Matías Romero. *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004.
- Escobar Valdéz, Miguel. “Derechos Humanos de los migrantes indocumentados en el cruce”, en: Melgar Adalid, Mario e Ibarra Mauricio, (Coord.), *Memorias del encuentro sobre derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.
- García y Griego, Manuel y Vereza Campos, Mónica. *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.
- Gómez Arnau, Remedios. *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, UNAM, México, 1990.
- *Informe de la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México – Estados Unidos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1988.
- Keohane, Robert O, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en: Torres, Blanca (Coord.), *¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México – Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990.
- Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Aguilar, Madrid, España, 1974.
- Molina Cecilia. *Práctica Consular Mexicana*, Porrúa. México. 1978.
- Palomares Lerma, Gustavo, *Teoría y concepto de las Relaciones Internacionales*, Primera Edición, Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración, Madrid, España, 1994.
- Vargas, Jorge A, *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, trabajadores indocumentados mexicanos y Derechos Humanos Internacionales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.

- Vilariño Pintos, Eduardo. *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*, Tecnos, Madrid, España, 2003.
- Wilkie, James (et al.) *“La migración indocumentada: Realidades y retos después del 11 de septiembre”*, en: Melgar Adalid, Mario e Ibarra Mauricio, (Coord.), *Memorias del encuentro sobre derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.
- Xilotl Ramírez, Ramón, *Derecho Consular Mexicano*, Porrúa, México, 1982.

- HEMEROGRÁFICAS

- Bustamante A., Jorge, *“Traición a la Patria”*, Diario Milenio, México, D.F., 17 de enero de 2005, p. 5.
- Castro Valle, Jorge, *“La migración mexicana a Estados Unidos”*, Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, Otoño, 1994.
- León, María, *“Angustia y temor en Arizona por la Ley 200”*, Revista MX Sin Fronteras, No. 14, Arizona, Febrero 2005.
- León, María, *“El Corredor Sonora – Arizona. Vía crucis interminable”*, Revista MX Sin Fronteras, No. 6, Arizona, Junio, 2004.

- PÁGINAS WEB

- <http://www.americanpatrol.com>
- <http://axxon.com.ar/not/120/c-120InfoRancheros.htm>
- <http://www.azsos.gov/election/2004/info/PubPamphlet/spanish/prop200.htm>
- <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/queremos.shtml>
- <http://www.conapo.gob.mx>
- [http://enciclopedia.us.es/index.php/Arizona_\(Estados_Unidos_de_Am%E9rica\)](http://enciclopedia.us.es/index.php/Arizona_(Estados_Unidos_de_Am%E9rica))
- <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/internacionales/433284.html>.
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm>
- <http://www.ime.gob.mx/estados>
- <http://www.migracióninternacional.com>
- <http://www.minutemanhq.com/hq/aboutus.php>.
- <http://narcosphere.narconews.com/story/2005/8/30/21611/3379>.

- <http://www.pnd.presidencia.gob.mx>
- <http://www.prensalibre.com>
- <http://www.ranchrescue.com>
- <http://www.sre.gob.mx>.
- <http://www.sre.gob.mx/laredo>
- <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/mexicanoseneua.pdf>
- <http://www.usembassy-mexico.gov>
- <http://www.ime.gob.mx/estados>

- LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 1991.
- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- DOCUMENTOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES

- Casos de protección. Acumulado, Diciembre de 2005.
- Frontera México – Estados Unidos. 2005, México, D.F.
- Incidentes vigilantistas, México, D.F., 11 de febrero de 2005
- Manual de Organización de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, SRE, Octubre de 2004.
- Mecanismos de Consulta al Interior, México, D.F. Agosto de 2005.
- Mecanismos de Enlace Fronterizo. Informe Ejecutivo, México, D.F., 2005.

- Mexicanos sentenciados a la Pena de Muerte, México, D.F. 17 de enero de 2005.
- Operativos de la Patrulla Fronteriza, México, Abril de 2004.
- Presupuesto asignado a programas de protección. Febrero de 2006.
- Procedimiento para el traslado de restos, México, D.F., Febrero de 2006.
- Proceso para la designación de los abogados consultores, México, D.F., Febrero 2006.
- Programa de Asesorías Legales Externas, México, D.F., Mayo de 2005.
- Programas de Protección, México, D.F., Enero de 2005.

- **INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR**

- Expedición de Matrículas Consulares en el estado de Arizona. Cifras hasta abril de 2005.

- **SUBSECRETARÍA PARA AMÉRICA DEL NORTE**

- Informe para la reunión con el Subsecretario Gerónimo Gutiérrez Fernández. Palacio Legislativo. 26 de Julio de 2004.
- Reporte de seguimiento de la iniciativa de Ley para la Protección de Ciudadanos y el Contribuyente de Arizona, México, D.F., 21 de enero de 2005.

- **DIPLOMADOS**

- Fraire Bustillos, Marco Antonio, *Sistema de protección consular y protección preventiva*, (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.
- Gómez Toledo, Anibal. *Instrumentos Bilaterales México-Estados Unidos en materia de migración y protección consular*. (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.
- Rodríguez Hernández, Roberto. *La Protección Consular en la Política Exterior de México*, (Diplomado en Documentación Consular), SRE, México, D.F. 21 de jun. - 25 de sep. de 2004.

- **OTROS**

- Participación en el Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior, Arizona, 18 – 25 de sep. de 2004.
- López Portillo, Guillermo, *“Historias de la frontera”*, Noticieros Televisa, transmitido el 4 de marzo de 2006.