



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Tesis para obtener el título de licenciatura en Ciencia
Política y Administración Pública

La Protección Consular de México en Estados Unidos.

Estudio del Consulado General de México en Boston,
MA, EE.UU. (2008-2012)

Alumna: Aída Chávez Zapata

Directora de Tesis: Dra. Cecilia Imaz Bayona

Modalidad: Tesis

Noviembre de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Iniciativas de Ley en la circunscripción del Consulado General de México en Boston

| Estado | Número de la Iniciativa | Nombre de la Iniciativa | Tipo de medida | Alcance de la medida | Categoría | Subcategoría | Instancia | Patrocinador | Partido | Descripción del proyecto de ley | Materia que regula | Estatus | Última fecha de acción | Vinculo al texto completo de la iniciativa |
|--|-------------------------|--|-----------------|----------------------|--|---|--------------------------|---|-------------------------|---|--|---|-------------------------|--|
| Maine | HP 0212 LD259 | An Act to Limit the Duration of a Legal Alien's Driver's License | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Senado | Rep. Richard Cebra | Republicano | Este proyecto requiere a un solicitante de licencia de conducir proveer prueba de su ciudadanía o residencia legal en los Estados Unidos. El proyecto de ley limita la duración de la licencia de conducir de un extranjero legal tomando como base la duración de la visa otorgada por la autoridad migratoria de los Estados Unidos. | Identificaciones/licencias de conducir. | Enviada al Senado. (Pursuant to Joint Rule 310.3 Placed in Legislative Files (DEAD)). | 8 de Marzo de 2011 | http://www.mainelegislature.org/legis/bills/1200/bills/HP021201.asp http://www.mainelegislature.org/LawMakerWeb/summary.asp?ID=280039345 |
| New Hampshire | HB 236 | An Act Relative to Workers' Compensation for Illegal Aliens | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Rep. William Infantine | Republicano | Un empleador responderá por el cuidado médico de un empleado indocumentado en los casos en los que el empleador tuvo conocimiento o pudo haber tenido conocimiento de la situación migratoria indocumentada del empleado. Si el trabajador sufre un accidente laboral. No obstante, el extranjero indocumentado no tendrá derecho a indemnización. | Empleo | Retenida en Cámara Baja | 19 de octubre de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0236.html |
| | HB 644 | An Act Relative to Various State Laws Pertaining to Unlawfully Present Aliens | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Robert Huxley y Michael Reed | Republicano | El proyecto de ley permite a la policía estatal establecer comunicación con agencias federales para establecer acuerdos para el entrenamiento de las policías locales a fin de coadyuvar en la aplicación de leyes de Inmigración. Prohíbe a los extranjeros indocumentados obtener beneficios públicos y licencias de conducir. Obliga a los empleadores a informar la situación migratoria de todo los empleados y penaliza los reportes falsos en este contexto. No permite la libertad bajo fianza a las personas bajo custodia hasta que su situación migratoria pueda ser verificada. | Aplicación de la ley/ facultades policiales y servicios Gubernamentales/beneficios públicos | Cámara de Representantes votó en contra de la iniciativa. Inconveniente de legislar | 2 de Marzo de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0644.html |
| | HB 455 | An Act Authorizing Optional Enhanced Driver's Licenses and Optional Enhanced Non-driver's Picture Identification Cards | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Lyle Bulis, John Gallus, Kenneth Weyler, Frank Case, Dennis Reed, Sharon Carson, y Edmond Gionet | Republicano | Solicita prueba de ciudadanía para la obtención de licencias de conducir e identificaciones oficiales. Las licencia de manejo y la identificación servirán como prueba de identidad y de ciudadanía. | Identificaciones/licencias de conducir | Retenida en Cámara Baja para elaboración de enmienda | 18 de octubre de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0455.html |
| Rhode Island | H 5170 | An Act Relating to Taxation Personal Income Tax | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Scott J. Guthrie | Demócrata | Aumenta los impuestos y prohíbe la exención del impuestos a cualquier persona indocumentada. | Vivienda | El comité la rechazó. Recomendó que se realizara un análisis más profundo de la iniciativa. | 9 de marzo de 2011 | http://www.rilin.state.ri.us/billtext1/house/text1/h5170.pdf |
| | H 5245 | An Act Relating to Education-Student Equal Economic Opportunity | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Diaz, Slater, Ajello, Silva, Williams | Demócrata | Propone que únicamente los estudiantes con estatus migratorio legal, paguen colegiaturas estatales (In State Tuition) en las universidades públicas y colegios comunitarios. | Educación | Enviada al Comité Financiero de la Cámara. El Comité la rechazó recomendó que se realizara un análisis más profundo de la iniciativa. | 26 de mayo de 2011 | http://e-lobbyist.com/gaits/drafts/255484 |
| Massachusetts | S2061 | An Act to Enhance Community Safety | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en Senado | Senado | SEN. RICHARD T. MOORE, D-UXBRIDGE; DIP. JOHN V. FERNANDES, D-MILFORD; SEN. BRUCE E. TARR, R-GLOUCESTER Y DIP. GEORGE PETERSON JR., R-GRAFTON. | Republicano y Demócrata | La iniciativa se enfoca principalmente en la instrumentación del Programa de Comunidades Seguras en el estado, estableciendo la obligación de la Oficina Ejecutiva de Seguridad Pública de rendir un informe a la legislatura estatal sobre los avances y métodos para poner en marcha el programa. Asimismo, prevé que el estatus migratorio de toda persona detenida por manejar bajo la influencia (DUI), sea determinado dentro de las siguientes 48 horas de su arresto. También, pretende asegurar que los contribuyentes, y no los migrantes indocumentados, sean los beneficiarios de los programas públicos, por lo que establece que toda solicitud de indigencia vaya acompañada de un número de seguro social verificable a través de la autoridad recaudadora de impuestos. Asimismo, la iniciativa pretende solicitar el número de seguridad social a todos las personas que soliciten registrar sus vehículos ante la Oficina de Control Vehicular de Massachusetts (DMV, por sus siglas en inglés). La iniciativa también propone que se verifique el estatus migratorio de todos los empleados de compañías que suscriban contratos públicos. | (-) Aplicación de la ley/ facultades policiales (-) Servicios gubernamentales (-) Empleo | Aprobada por el Senado, en discusión en la Cámara de Representantes | 14 de noviembre de 2011 | http://www.malegislature.gov/Bills/187/Senate/S02061 |
| Vermont | H 96 | An Act Relating to Health Care Coverage for Legal Immigrant Children and Pregnant Women | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Anne D. Pugh y Keshia Ram | Demócrata | Propone otorgar cobertura médica (Medicaid) a niños y a madres embarazadas cuya residencia en el Estado sea legal. | Servicios gubernamentales/beneficios públicos | Aprobada por la Cámara de Representantes. Remitida al Comité de Health Care | 5 de junio de 2011 | http://www.leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/H-096.pdf http://www.leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/H-096.pdf |
| | S 238 | An act relating to establishing the Vermont farm guest worker program | Pro-inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en Senado | Cámara de Senadores | Senadora Jeannette White | Demócrata | Propone la emisión de licencias de conducir y de identificaciones estatales a todos los residentes de Vermont, sin importar el estatus migratorio de los solicitantes. Asimismo, la iniciativa propone acercar los servicios estatales a los trabajadores agrícolas migrantes. | Identificaciones y licencias de conducir Servicios estatales | Aprobada en Cámara de Senadores, pendiente votación en Cámara de Representantes | 1 de mayo de 2012 | http://leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/S-238.pdf |
| Enmiendas aprobadas | | | | | | | | | | | | | | |
| Massachusetts | FY 2012 Final Budget | Enmienda de sección 142, capítulo 131, del presupuesto suplementario 2012 | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Resolución en el Senado | Senado | No disponible | Ninguno | El pasado 2 de noviembre, como resultado de las estadísticas solicitadas por el Representante republicano James Lyons Jr., (R-Andover) a la administración del Gobernador Patrick sobre el gasto estatal en materia de Salud y después de que fuera rechazada esta enmienda en la Cámara, el Senado la pasó como parte del Proyecto de Presupuesto Suplementario para sustentar programas de ayuda social. Las estadísticas antes mencionadas mostraron que, aproximadamente 93 millones de dólares, esto es, el 1% del gasto estatal en Medicaid del pasado año fiscal cubrió servicios para migrantes que no podían probar su estatus legal. La enmienda establece la obligación del estado para instrumentar medidas que prevengan el acceso a personas indocumentadas a los programas de beneficio social. | Servicios gubernamentales/beneficios públicos | Aprobada pendiente de ejecución | 2 de noviembre de 2011 | http://www.mass.gov/bb/aa/fy2012/os_12/h142.htm |
| Políticas Estatales Pro- Inmigrante | | | | | | | | | | | | | | |
| Vermont | / | Revised bias-free policing policy | Pro-inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Aplicación po orden del Gobernador de Vermont | / | Gobernador Peter Schumlin | / | El Gobernador de Vermont, Peter Shumlin, anunció la "Política Revisada para un Patrullaje sin Prejuicios" que deberá aplicar la Policía Estatal en sus labores diarias. La modificación principal consiste en un apartado dedicado específicamente a la Migración y al Estatus Migratorio. En este se establece que la Policía Estatal: • No utilizará recursos estatales para aplicar leyes de migración ya que no es una prioridad de esa dependencia. • No se detendrá una persona únicamente con el propósito de verificar su estatus migratorio. • En casos de detención civil (tráfico entre otras) no se deberá inquirir el estatus migratorio. • Las excepciones serán: o En casos criminales podrán inquirirlo únicamente si el estatus de esa persona es relevante para la investigación y sólo si esta se inició por una razón distinta a la sospecha de un estatus migratorio indocumentado. o En detenciones en la frontera cuando se detecte la comisión de un ingreso indocumentado. o En detenciones en la frontera en las que se tenga una sospecha razonable de un delito que ponga en peligro la seguridad pública, se podrá solicitar la asistencia de autoridades federales. • Establece que la identificación consular podrá utilizarse para determinar fehacientemente la identidad de un individuo. La presentación de esta política revisada por parte del Gobernador Shumlin subraya su reconocimiento a los trabajadores agrícolas indocumentados como elemento indispensable para la producción de ese estado. | Aplicación de facultades policiales | Política Aprobada y en ejecución | 4 de noviembre de 2011 | http://governor.vermont.gov/newsroom/schumlin-public-safety-announce-revised-bias-free-policing-policy |

Índice

Agradecimientos2

Introducción3

Capítulo I

1. Antecedentes Históricos Generales de la Protección Consular 13

1.1 Prácticas iniciales de la protección consular14

1.2 Funciones de un consulado y los alcances de la gestión de la protección consular16

1.3 Diferencias entre la protección consular y asistencia consular 20

1.4 Protección diplomática, asistencia consular interna y asistencia consular externa22

1.5 Momentos históricos de la protección consular mexicana23

1.5.1 Primera etapa: siglo XIX y primera década del siglo XX.....23

1.5.2 Siglo XX: La revolución mexicana y el periodo de entre guerras.....26

1.5.3 Los Convenios Braceros (1942 -1964).....29

1.5.4 Etapa de 1965 a 1990.....35

Capítulo II

2.1 Marco jurídico de la protección consular.....45

2.2 Instrumentos multilaterales y sus impactos en la jurisprudencia sobre Derechos Humanos de los migrantes.....46

2.3 Otros instrumentos multilaterales de la protección consular.....50

2.3.1 Marco jurídico bilateral.....55

2.3.2 Marco jurídico de México.....58

2.3.3 Marco jurídico de Estados Unidos.....61

2.4 Leyes Federales de Inmigración en Estados Unidos.....63

2.5 Leyes Estatales en Estados Unidos relativas al tema de la inmigración.....66

2.6 Relación entre los marcos jurídicos de la protección consular.....74

2.7 Marco jurídico y legislativo del Consulado General de México en Boston.....75

Capítulo III

3. Aspectos sociales de la protección consular mexicana en Estados Unidos..... 78

3.1 Principales problemas sociales de los mexicanos en Estados Unidos78

3.2 Análisis de datos socio-demográficos y socio-económicos de la población mexicana en Estados Unidos82

3.2 Población objetivo de la protección consular92

3.2.1 Casos atendidos según los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores93

| | |
|---|----|
| 3.2.2 Otros Programas de Protección aplicables es Estados Unidos..... | 95 |
|---|----|

Capítulo IV

| | |
|---|-----------|
| 4. La Protección Consular en el caso del Consulado General de México en Boston..... | 99 |
| 4.1 Comunidad mexicana en los cinco Estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston..... | 99 |
| 4.2 Población objetivo para el caso específico del Consulado General de México en Boston y la problemática que enfrentan los mexicanos en los cinco estados de la circunscripción | 104 |
| 4.3 Características políticas y sociales de la circunscripción del Consulado General de México en Boston | 111 |
| 4.4 El caso de Vermont: la iniciativa S.238 y el nuevo reglamento que regula el proceder de la policía estatal (<i>non-biased policing</i>)..... | 113 |
| 4.5 Descripción de las tareas de protección del Consulado General de México en Boston durante el periodo 2008-2011 | 117 |
| 4.6 Selección de cuatro casos atendidos entre 2009 y 2012 | 119 |
| 4.6.1 Casos de custodia de menores | 119 |
| Caso #1: “Baltazar” (asunto: custodia de menores)..... | 122 |
| Caso # 2: Danilo López y José Antonio Meza Sandoval (tema migratorio)..... | 125 |
| Caso # 4: Leonardo Espinabarro Telles (caso laboral) | 130 |

Capítulo V

| | |
|---|------------|
| 5. Propuesta general para el caso de la red consular mexicana en Estados Unidos | 134 |
| 5.1 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva del marco jurídico | 135 |
| 5.2 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva política | 136 |
| 5.3 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva económica | 138 |
| 5.4 Propuesta para el fortalecimiento de las actividades de protección consular del Consulado General de México en Boston | 139 |
| 5.3 Conclusiones finales..... | 142 |
| Bibliografía..... | 149 |

A mis padres, por su educación, paciencia y apoyo infinito.

Agradecimientos

Agradezco infinitamente a la Dra. Cecilia Imaz Bayona, que ha tenido el enorme interés y la dedicación de dirigirme y guiarme de manera puntual y paciente a lo largo del presente trabajo. Su apoyo no hubiera sido posible sin el interés de la Dra. Antonia Camarena, a quien no solamente le agradezco su soporte para la conclusión del presente trabajo, sino que también debo de señalar que sus enseñanzas han significado un estímulo para concretar grandes ciclos en mi vida.

Quiero hacer un especial agradecimiento a mi hermano Demetrio Medina, quien con su infinita gracia y excelente humor ha llenado mi vida de alegría.

Agradezco, especialmente a Amparo Anguiano, mi jefa y amiga, quien ha sido una persona determinante para el aprendizaje de las labores consulares y diplomáticas.

Al Mtro. Rodián Rangel, incondicional amigo que me ha guiado durante la realización de este trabajo.

A mi familia: a Lety, por su incondicional apoyo y comprensión, a mi abuela Lila porque sin sus esfuerzos iniciales no podría ser la persona que soy, a Antonio y Emiliano. Y finalmente, a mi tía Celia de Regil, quien quedará en mi memoria por sus invaluable enseñanzas. Alejandro, siempre serás parte importante de mi vida.

No deberán faltar mis amigos: Sol Cárdenas, por compartir tus valiosos conocimientos conmigo; Yareni Chávez, por su apoyo cuando estuve lejos; Francis Falconi, por su apoyo a largo de esta tesis; Jesús García, porque los dos hemos aprendido y crecido juntos; Fred Álvarez, por su simpatía y Rodrigo Pacheco, por ser una parte importante durante mi vida universitaria.

Salvador, gracias por aparecer en mi camino y enseñarme que todo esto es posible.

Finalmente, agradezco a los amigos que han ejercido una influencia académica en mi vida: Alejandro Encinas y Leonardo Palma.

Introducción

Los flujos migratorios han sido parte de la historia de la humanidad desde sus inicios. La migración humana ocurre por factores estructurales relacionados a la búsqueda constante de los individuos por obtener mejores y mayores oportunidades en el plano económico, social, político y de seguridad. Castles y Miller¹, plantean que actualmente se vive en la era de la migración, sin embargo, la migración actual, se desarrolla bajo el sistema capitalista y dentro de una dinámica globalizada en donde las condiciones de las nuevas migraciones no son iguales a las migraciones de las primeras civilizaciones. Es decir, la creación del concepto de ciudadanía, el establecimiento del Estado Moderno y la delimitación política y geográfica, son factores determinantes de la nueva era de la migración.

En 2010, la Organización Internacional para las Migraciones calculó que existen alrededor de 214 millones de migrantes en el mundo y se estima que para 2050, la cifra de este flujo se duplicará². México cuenta con uno de los mayores flujos migratorios del mundo de las últimas décadas y, por lo tanto, el gobierno mexicano cuenta con la red consular más numerosa del mundo. En este sentido, lo que se considera una novedad para el caso mexicano, es *el incremento en el diseño de políticas públicas encaminadas a atender a los emigrantes mexicanos en Estados Unidos*.

De acuerdo con el censo de Estados Unidos de 2010, se estimó que 11.7 millones de mexicanos habitan en Estados Unidos, de este total, el *PEW Hispanic Center* calculó que aproximadamente 6.5 millones de connacionales son indocumentados y por lo tanto se encuentran en situación de vulnerabilidad³. Si se contabilizan a

¹Stephen Castles y Mark J. Miller, *La era de la migración*, México, Editorial Porrúa, 2004.

²s/autor, *La Migración Hechos y cifras* [en línea], <http://www.oim.org.mx/index.php?acc=HechosyC>, Organización Internacional para las Migraciones [consulta 3 de septiembre de 2012].

³Jeffrey Passel; D'Vera Cohn; Ana Gonzalez-Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less* [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>, Estados Unidos de América, PEW Research Hispanic Center, [consulta 3 de septiembre de 2012].

los descendientes de los mexicanos nacidos en Estados Unidos (población de origen mexicano mexicano-estadounidense), la suma asciende a 32.9 millones de mexicanos en el país vecino del norte⁴.

Actualmente, los hispanoparlantes representan la minoría más grande en Estados Unidos. Los mexicanos y mexicano-estadounidenses (o de origen mexicano), suman las dos terceras partes de los hispanos en la Unión Americana; dicho sector conforma a uno de los grupos de inmigrantes más extenso en el mundo. En el año 2050, se estima que los mexicanos, junto con el resto de los latinos, constituirán la tercera parte de la población total de Estados Unidos, lo cual plantea grandes oportunidades y retos para el Estado mexicano.

La protección consular mexicana constituye un tema importante sobre las acciones que nuestro gobierno habrá de implementar con relación a su emigración hacia Estados Unidos. Asimismo, forma parte de un estudio del campo de la Ciencia Política y de la Administración Pública, debido a que el Estado mexicano, deberá proteger a sus nacionales, inclusive fuera de su territorio, considerando el mandato constitucional. Sumado a ello, es importante subrayar que el gobierno mexicano sostiene una deuda histórica con su diáspora y, por lo tanto, debe mantener lazos con la comunidad mexicana en Estados Unidos. La tendencia actual sobre el endurecimiento de las leyes y medidas migratorias, sumado a la pauperización de la economía durante la recesión económica estadounidense y la vulnerabilidad de la comunidad mexicana ante esta situación, representaron un reto gubernamental. Por ello, el presente trabajo busca profundizar en el tema relativo a las políticas públicas y su relación y acción con el fenómeno migratorio, específicamente con la diáspora mexicana en Estados Unidos.

El flujo migratorio de mexicanos en Estados Unidos, supone un fuerte impacto en la diplomacia mexicana y en la creación de políticas públicas, debido a que las organizaciones de la sociedad civil mexicana y estadounidenses, los partidos

⁴Seth Motel; Eileen Patten, *2010 Hispanic Origin Profiles*, [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/country-of-origin-profiles/>, Estados Unidos de América, PEW Hispanic Research Center, [consulta 3 de septiembre de 2012].

políticos, representantes del poder legislativo, gobernadores y presidentes municipales, exigen cada vez más la atención y cauces para la protección de nuestros connacionales en extranjero.

Actualmente, la Cancillería mexicana, a través de sus cincuenta consulados en Estados Unidos, ha dado servicio a los inmigrantes mexicanos de manera activa. Los consulados expiden anualmente más de 25,000 pasaportes, 900,000 matrículas consulares y se han registrado cerca de 50,000 mexicanos nacidos en el extranjero. La tarea del servicio consular mexicano ha significado una tarea monumental que en ocasiones se ha visto rebasada por la demanda de servicios por parte del inmenso flujo migratorio de mexicanos en el vecino país del norte. La Cancillería mexicana destina poco más de 4 millones de dólares para la repatriación de restos de mexicanos fallecidos en el extranjero y cerca de 8 millones de dólares para la defensa legal de connacionales en Estados Unidos.⁵ Lo que supone una asignación importante más no suficiente para cubrir las demandas de la diáspora mexicana en los Estados Unidos.

De acuerdo con la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su acepción más amplia, la protección consular se entiende como: "... el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los funcionarios de las representaciones consulares y diplomáticas en el exterior para salvaguardar los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y atender sus demandas, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país..."⁶.

⁵ Daniel Hernandez Joseph, "Mexico's Concentration on Consular Services in the United States" *The Hague Journal on Diplomacy*, vol. 7, num.2, 2011, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, pp.230.

⁶s/a, *Normas para la Ejecución de los programas de Protección a Mexicanos en el Exterior (versión 2)*, [en línea], <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgme/normas/norm.pdf>, [consulta: 23 de octubre de 2012].

Para la gestión de la protección consular⁷ es necesario el planteamiento de acciones organizadas, mismas que se pueden traducir en programas y políticas públicas diversas, que tengan como objetivo cubrir las necesidades de los mexicanos en el exterior y que brinden seguridad jurídica a los ciudadanos de manera extraestatal. Dichas acciones se pueden traducir en la representación legal y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior así como la defensa de sus derechos humanos. El objetivo de la protección consular mexicana radica en que un mexicano pueda encontrar apoyo y defensa de su gobierno ante posibles eventualidades, tanto legales, como de relación con autoridades locales en el extranjero.

El análisis que se realiza a lo largo del presente trabajo versa sobre la línea de investigación del flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos; su intención es analizar la protección consular mexicana en Estados Unidos, la cual forma parte de una serie de acciones organizadas por parte del gobierno mexicano para defender los intereses de sus nacionales establecidos o en tránsito en Estados Unidos.

El análisis de dichas acciones se realizará desde el caso del Consulado General de México en Boston, Massachusetts, EE.UU. Este tema surge a raíz de mi experiencia profesional en dicho consulado, en donde fungí como Encargada del Departamento de Protección en el periodo 2008-2012, periodo de crisis, que representó una labor intensa, debido al incremento en las repatriaciones de familias y de casos de protección consular bajo diferentes temas⁸. En esta instancia tuve la oportunidad de estudiar la protección consular mexicana bajo una perspectiva basada en la observación participante. Lo anterior, se refleja en el

⁷La protección consular puede aplicarse en un espectro muy amplio de mexicanos en el extranjero: desde una estudiante mexicana de clase media en París, que fue arrestada por usar gas pimienta en contra de un individuo que la atacó en el metro, o bien puede atender y asistir a los trabajadores agrícolas temporales en los campos de cultivo canadienses en los que se han registrado violaciones a los derechos laborales.

siguiente trabajo, donde se revisarán los elementos que conforman el tema de la protección consular mexicana en el exterior.

Pocos estudiosos han decidido analizar el papel de la protección consular de mexicanos en Estados Unidos. Menos aún las personas dedicadas a la gestión de la protección consular, se han abocado a la tarea de realizar estudios detallados sobre el tema, salvo, Remedios Gómez Arnau, miembro del Servicio Exterior Mexicano, quien actualmente funge como Cónsul General de México en San Diego, California y quien es autora de uno de los pocos libros relativos a la labor consular.

México ha sido un país importante en la gestión de la protección consular y evidentemente es en Estados Unidos en donde se desarrolla dicha gestión con mayor intensidad. No existe país alguno que supere el número de consulados que México tiene en otro país, es decir, la red consular mexicana en Estados Unidos es la más extensa en el mundo. México tiene un total de 73 embajadas y 67 consulados en el mundo, 50 de ellos se localizan en la Unión Americana. El 53 por ciento de los miembros del Servicio Exterior Mexicano cumple con funciones consulares exclusivamente,⁹ sin embargo, son rebasados por la gran demanda de este tipo de servicios, a pesar de la importante asignación de presupuesto para su gestión.

La práctica de la protección consular mexicana ha servido como modelo de referencia para países en vías de desarrollo que comparten flujos migratorios similares al de México, como ejemplo se tiene el caso de los países latinoamericanos¹⁰, aun cuando existen diferencias importantes en cuanto a los recursos asignados para la ejecución de los servicios de protección consular¹¹.

⁹ Daniel Hernandez Joseph, *op.cit.* p.227

¹⁰ Ante la Conferencia Regional sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones, México participa como país miembro de manera activa al abordar temas sobre el diseño de políticas públicas. En dicha Conferencia participan 10 países miembros más: Belice, Canadá, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Estados Unidos, El Salvador y Guatemala. Por otra parte, en 2009, México presidió la Comisión Especial de Asuntos Migratorios del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dicha Comisión llevó a cabo el Seminario sobre Asistencia y Protección Consular: Alcance e intercambio de mejores prácticas, en marzo de 2009. Dicho foro multilateral permitió que México tuviera lugar para intercambio de experiencias en el campo de la protección consular con otros países americanos. Las delegaciones de los países participantes, mostraron gran interés en sistemas que México utiliza para el ejercicio de las funciones de protección consular. Asimismo, en cuanto al tema de las repatriaciones, "las

Por otro lado, países desarrollados como Canadá, Inglaterra, Australia y Estados Unidos, han tenido grandes avances en esta materia, sin embargo, estas acciones de gobierno se concentran en atender a personas de negocios, turistas o estudiantes y no a grandes flujos de migrantes con un sinnúmero de carencias económicas y educativas, que forman parte de un Estado en vías de desarrollo como México.¹².

La política exterior mexicana se ha enfocado en la relación bilateral (México-Estados Unidos), debido a que Estados Unidos es el mayor socio comercial y el principal destino de millones de mexicanos que buscan nuevas oportunidades de trabajo y de mejoramiento de su calidad de vida.

Anteriormente, no se consideraron importantes a los flujos de emigrantes mexicanos en EE.UU. Hasta antes del año 2000, las políticas públicas del gobierno mexicano no consideraban a los connacionales en Estados Unidos, un foco de atención. No fue sino hasta la alternancia en el Ejecutivo, que se consideró a México como un país de emigrantes¹³. Este fenómeno adquiere relevancia pues la mano de obra de los inmigrantes en Estados Unidos, se ha convertido en un aspecto fundamental dentro del engranaje económico de aquel país.

delegaciones solicitaron mayor información sobre el tema, y la posibilidad de colaborar con México para poder implementar las buenas prácticas de México en el tema. Sobre este asunto, y en relación a inquietudes adicionales de las delegaciones sobre el tema de la reinserción de los repatriados, el entonces Ministro Hernández Joseph explicó que hay un programa que se llama "Programa del Retorno Humano" que brinda asistencia para que las personas puedan iniciar una nueva vida a su regreso al país". En síntesis del Seminario sobre Asistencia y Protección Consular: Alcance e intercambio de mejores prácticas.

¹¹ En 2011, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador se destinó aproximadamente 663 mil pesos para realizar actividades de protección consular y diplomática de los salvadoreños en el exterior. Brasil, asignó en 2011, alrededor de 25 millones de pesos mexicanos para el ejercicio de asistencia consular a brasileños en el exterior. Cifra que es rebasada por lo asignado a la protección consular de parte de la cancillería mexicana. Dicha cifra se detalla en un párrafo posterior de la presente introducción.

¹² Aníbal Gómez, *La Protección y Documentación Consular*, ponencia presentada en el Diplomado de La Protección y Documentación Consular, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007.

¹³ Cecilia Imaz, "Marco de las Políticas Públicas sobre Migración en México", *Las Políticas Públicas sobre Migraciones en la Sociedad Civil en América Latina, los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Estados Unidos de América, Scalabrini International Migration Network, 2011, p. 484.

A pesar de la importancia que tiene en el sector económico, existen aspectos de desarrollo social y jurídico, en los que los emigrantes han sido discriminados. Esto dio pauta para que el Estado mexicano planteara una defensa mucho más activa de los derechos humanos de los emigrantes, lo que derivó en la paulatina ampliación de las actividades de protección de la red consular mexicana. En consecuencia, se incrementó el presupuesto para dichas labores y para que otros programas de atención a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos funcionen en la actualidad.

La protección consular es parte trascendental para la política exterior mexicana; no obstante, en los últimos doce años se han realizado diversas críticas a la política exterior. Se ha argumentado que la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha convertido en una agencia de protección consular y de protocolo, fundamentalmente por su desmedida atención a la relación del gobierno mexicano con Estados Unidos.¹⁴

El Gobierno mexicano ha destinado un promedio anual aproximado de 200 millones de pesos en los últimos seis años para el desarrollo de actividades de protección consular. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, se asignó un gasto corriente total de \$191,951,534 millones de pesos para el desempeño de las funciones de Protección y Asistencia Consular.¹⁵ El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, redujo el gasto corriente total a \$186,040,334 millones de pesos para el desempeño de dicho programa presupuestario¹⁶.

¹⁴ Carlos Levy, *Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, num. 205, vol. LI, México, UNAM, enero-abril, 2009, pp. 119-141.

¹⁵ s/a, *Proyecto de Presupuesto de la Federación 2011*, Programas Presupuestarios en Clasificación Económica [en línea], http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/temas/tomos/05/r05_ppcer.pdf, [consulta: 12 de julio de 2012].

¹⁶ s/a, *Proyecto de Presupuesto de la Federación 2011*, Programas Presupuestarios en Clasificación Económica [en línea], http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/temas/tomos/05/r05_ppcer.pdf [consulta: 12 de julio de 2012].

Ésta es la mayor asignación de presupuesto a la prestación de servicios públicos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por ello, es necesario reivindicar la aplicación de las políticas públicas de protección y asistencia consular como medios de seguridad al migrante sin importar sus condiciones políticas, económicas, jurídicas y sociales.

Ante esto surge la pregunta: ¿Hasta qué punto la asignación de presupuesto para la gestión de la protección consular responde a factores como: crisis económicas y flexibilización/endurecimiento de políticas migratorias locales y federales en EUA?

Al analizar estos factores se infiere que: cuando las medidas antiinmigrantes locales y federales en los Estados Unidos aumentan (derivado de la crisis económica), se incrementa la demanda¹⁷ de servicios de la protección consular.

Esta relación presupuesto - políticas migratorias, es un factor más ante la diversidad de problemáticas que se estudian a través de esta investigación. Dentro de los fenómenos que se analizan durante el periodo 2008-2012, a continuación se destacan las variables más importantes relacionadas con el fenómeno de la última recesión económica estadounidense:

- Se presentó una situación de desempleo, por ende, se observó un aumento en la cantidad de deportaciones y repatriaciones.
- Se recrudecieron las políticas migratorias en diversos Estados de la Unión Americana (Arizona, Alabama y Georgia).
- Aumentó la distribución de presupuesto en los Estados con aprobación de leyes anti-inmigrantes.
- Aumentó la solicitud de apoyos económicos para los emigrantes mexicanos en EUA que se encontraban en situación económica adversa.
- Se incrementó el número de detenciones de connacionales, por parte de la autoridad migratoria estadounidense.

¹⁷ Ello, porque los inmigrantes son objeto de persecución o se sufren la denegación de servicios gubernamentales, como las consecuencias negativas hacia los inmigrantes a raíz de la aprobación de la ley antiinmigrante SB1070 de Arizona, aprobada en 2010. Véase capítulo II.

- Aumentó la demanda de defensa a derechos laborales de mexicanos.

La tesis central del presente trabajo se basa en que la protección consular es una práctica arraigada, sobre todo por la importancia que el gobierno mexicano le ha brindado en la última década y por lo tanto ha podido atender a la diáspora mexicana en momentos de crisis económicas como la de los últimos años. La diáspora mexicana debe ser considerada como una población vulnerable, en tanto que la mitad de los mexicanos en Estados Unidos se encuentran de manera indocumentada. A ello se le deben sumar variables que vulnerabilizan aún más a los inmigrantes mexicanos como el reforzamiento y el control de las fronteras de parte de las autoridades migratorias estadounidenses y el incremento del desempleo a raíz de la recesión económica en el periodo 2008-2012.

Con el fin de abordar, entender y analizar las problemáticas anteriores, el presente trabajo se dividirá en cinco capítulos. En el primer capítulo, se revisarán los antecedentes históricos y globales de las representaciones consulares y su desarrollo en torno al tema de la protección de sus nacionales en el exterior. Se estudiarán los procesos históricos y evolutivos, tanto de los consulados como de los cónsules; mismos que son de importancia para la comprensión actual de las tareas de la protección consular. Asimismo, se estudiará brevemente los antecedentes históricos y los contextos sociales en los que se ha desarrollado la protección consular mexicana.

En el segundo capítulo, se tratará el marco jurídico internacional y nacional que regula la protección consular mexicana. Se analizará el impacto de las relaciones multilaterales y bilaterales de las leyes mexicanas y estadounidenses, mismas que coadyuvan a la conformación de un marco jurídico general. Asimismo, se trabajará el marco jurídico y legislativo del Consulado General de México en Boston, y el impacto de las principales características políticas y sociales de la circunscripción consular de la representación mexicana en Boston. Paralelamente, se detallarán

las iniciativas legislativas locales relativas al tema migratorio que influyen de manera directa en la práctica de la protección consular.

El capítulo tres se sustentará desde el concepto de vulnerabilidad social. Igualmente se analizarán los principales problemas sociales de los mexicanos en Estados Unidos y la importancia de su relación con la gestión de la protección consular mexicana en Estados Unidos.

En el cuarto capítulo se desarrollará el tema de la protección consular para el caso del Consulado General de México en Boston; las características de la población mexicana y sus principales problemas dentro los cinco estados de la circunscripción de dicho consulado. Asimismo, se realizará la descripción de cuatro casos emblemáticos atendidos por el Departamento de Protección de la representación consular de México en Boston, Massachusetts, EE.UU.¹⁸, y se llevará a cabo una radiografía de la comunidad mexicana en los cinco Estados de la circunscripción de dicho consulado, que parte del análisis de la población objetivo de la protección consular tomando como referencia datos demográficos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de explicar las problemáticas sociales, económicas y políticas que enfrentan los mexicanos en dicha región.

En el quinto y último capítulo, se realizará una propuesta para el fortalecimiento de los programas de protección consular para el caso de la red consular de México en Estados Unidos bajo tres perspectivas: legal, política y económica. En este sentido, se realizará una propuesta breve para el fortalecimiento de la protección en el caso del Consulado de México en Boston.

¹⁸Para este capítulo es importante aclarar, que con base en la cláusula de confidencialidad y anonimato y de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, no se detallarán los datos personales de las personas que han sido víctimas de algún caso de protección consular señalados a lo largo del presente trabajo, con excepción de los casos que han sido públicos en algún medio de comunicación. Este capítulo se extiende comparativamente con en el resto de capítulos debido a que se presentan una selección de cuatro casos que ejemplifican la gestión de la protección consular.

Capítulo I

Antecedentes Históricos Generales de la Protección Consular

- 1.1 Prácticas iniciales de la protección
- 1.2 Funciones de un consulado y los alcances de la gestión de la protección consular
- 1.3 Diferencias entre protección consular y asistencia consular
- 1.4 Protección diplomática, asistencia consular interna, asistencia consular externa
- 1.5 Momentos históricos de la protección consular mexicana
 - 1.5.1 Primera etapa: siglo XIX y primera década del siglo XX
 - 1.5.2 Siglo XX: La revolución mexicana y el periodo de entre guerras
 - 1.5.3 Los Convenios Braceros (1942 -1964)
 - 1.5.4 Etapa de 1965 a 1990

1.1 Prácticas iniciales de la protección consular

Tanto la protección diplomática como consular están relacionadas con la aparición del Estado Moderno que tuvo lugar entre el final de la Edad Media y la Edad Moderna. Antes de ello, cualquier actividad cercana o parecida a la protección consular, no podrá ser llamada protección diplomática ni protección consular pues solamente se desarrolla bajo la aparición del Estado¹⁹.

¹⁹ Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, 1990, primera edición, p.27

El concepto de representación de los intereses de los habitantes pertenecientes a ciertas comunidades en el exterior se lleva a cabo conjuntamente con una transformación a través de la historia y de las civilizaciones, debido a que los intereses han ido variando conforme a las características socio-económicas y políticas de las diferentes etapas históricas.

Durante la época pre-moderna, algunas ciudades-estado por ejemplo, tuvieron representantes o emisores que defendían los intereses comerciales de sus ciudadanos o inclusive los intereses políticos de su comunidad.

El asilo ya se concebía como una forma de protección a ciertos extranjeros fundada en el hecho de su indefensión desde la época pre-moderna. En este orden de ideas, Platón escribe en Las Leyes: *"Toda falta cometida contra el huésped es una de las más graves faltas que pueden cometerse contra una divinidad vengadora. El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y su familia debe ser el objeto del más grande amor de parte de los hombres y de los dioses. Por ello se deben adoptar todas las precauciones para no cometer ninguna falta contra los extranjeros"*²⁰.

Otros antecedentes pre-modernos de la protección de los extranjeros que también datan desde las ciudades-estado griegas, es la figura de *prostates*, quienes eran electos por ciudadanos griegos que habitaban fuera de las ciudades-estado. A dichos *prostates* se les asignaban funciones de intermediación en las relaciones políticas y legales entre sus ciudadanos y el gobierno local o receptor.

Posteriormente, en la época de la República Romana, aproximadamente en el año 242 d.C, existió la figura de *praetor peregrinus*, cuya función fue la de realizar acciones de juez en las disputas entre los extranjeros o entre los extranjeros y los ciudadanos romanos. Durante la República Romana, se comenzó a utilizar el término de cónsules, para todos aquellos jefes civiles y magistrados militares. La figura de cónsul se convirtió durante el Imperio Bizantino, en un título que se

²⁰ Waldo Villalpando, *El Asilo en la Historia*, [en línea] Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia/>, ACNUR, [consulta: 9 de noviembre de 2012]

otorgaba a magistrados especiales que tenían jurisdicción sobre las colonias semi-autónomas. Y para 1060, Constantinopla permitió a Venecia enviar magistrados a su jurisdicción, con la finalidad de que dichos funcionarios trataran asuntos civiles y penales en los cuales los venecianos se vieran involucrados.

Durante la Edad Media, el aumento de la actividad comercial que tuvo lugar durante las Cruzadas, creó el ambiente propicio para el desarrollo del ambiente consular. De 1223 a 1351, algunos comerciantes de lo que hoy es Italia, España y Francia, mandaron a algunos cónsules en territorios del Este, a fin de supervisar las tareas comerciales y proteger los intereses de los habitantes de sus regiones y solucionar disputas entre comerciantes. Las atribuciones de los cónsules fueron incrementándose conforme a una serie de tratados que fueron firmados entre las poblaciones cristianas y musulmanas.

El comercio entre las poblaciones de la Edad Media fue clave para el desarrollo y el aumento de las capacidades y funciones de los cónsules, sobre todo porque su presencia fue relevante en los puertos más importantes y de gran actividad mercantil.

Posteriormente, durante el siglo XVI, los Estados comenzaron a conformarse y por lo tanto se logró tener una mayor coordinación con los cónsules, los cuales asumieron el carácter de funcionarios públicos de manera formal. Dichos funcionarios, comenzaron a realizar labores diplomáticas y de representación; a cambio recibieron privilegios e inmunidades. Cabe resaltar que sus funciones fueron de tipo comercial y político. Para el siglo XVII, el número de representaciones consulares incrementó. Los cónsules se encontraban sujetos a las leyes del país al que pertenecían.

Finalmente, la protección consular y la dinámica de la globalización actual dieron como resultado negociaciones multilaterales durante el siglo XX; así se codificó el Derecho Consular mediante la Convención de Caracas, que se llevó a cabo en 1911. Posteriormente, en la Convención de La Habana, realizada en 1928, seguida por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, llevada a cabo

el 24 de abril de 1963, en donde se establecen las directrices principales de la práctica de la protección consular a nivel internacional. En el segundo capítulo, se hablará de la Convención de Viena como marco jurídico internacional de la protección consular.

1.2 Funciones de un consulado y los alcances de la gestión de la protección consular

La defensa de los intereses de los connacionales de parte de un funcionarios, de manera general se expresan en diversos puntos de aplicación y en su caso, en la creación de políticas públicas y negociaciones con los grupos locales, a fin de contar con aliados estratégicos que defiendan a nuestros connacionales en el exterior, así como la creación de canales de comunicación con la población migrante a fin de comunicar sus derechos y obligaciones en el estado receptor, entre otros.

Para poder comenzar a delimitar las funciones de la protección consular es importante señalar que la protección consular se lleva a cabo a través de un consulado o sección consular.

Al respecto, la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece lo siguiente:

“La circunscripción consular es el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de sus funciones consulares. [...] Según su importancia y ámbito de circunscripción”, la institución consular se clasifica de la siguiente manera:

- *Sección consular: “oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante” (artículo I bis de la Ley del Servicio Exterior Mexicano).*
- *Consulado General: oficina de representación que abarca generalmente una amplia circunscripción. Se establece invariablemente en una ciudad importante desde el punto de vista político, económico, comercial y con presencia de mexicanos. Tiene importancia política, ya que su titular es nombrado por el presidente de México. Aunque en general goza de una*

debida autonomía, para ciertos aspectos de su desempeño depende y debe coordinar su actividad con la embajada de México del país en el que se encuentre (SRE, Prontuario de la práctica consular mexicana).

- *Consulado de carrera: “oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares” (artículo 1 bis, fracción XIX, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano).*
- *Agencia consular: “oficina a cargo de un funcionario consular, es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada” (artículo 1 bis, fracción XX, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano). El artículo 72 del Reglamento de esa ley señala que “las agencias consulares [se establecen] para auxiliar a las representaciones consulares en lugares dentro de su circunscripción y sólo [pueden] ejercer aquellas funciones que específicamente le[s] sean asignadas por la Secretaría”.*
- *Consulado honorario: “oficina a cargo de un cónsul honorario, trátase de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas” (artículo 1 bis, fracción XXI, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano)²¹.*

El artículo 70 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior señala que los consulados deberán “cumplir las instrucciones que le sean impartidas por la Secretaría y la embajada de México en el país en que se encuentren y, en el caso de los consulados [de carrera], las que emita el consulado general del que dependan”²².

En un consulado se realizan las siguientes funciones:

²¹ s/a, *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf> [consulta: 9 de noviembre de 2012], México, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 2

²² s/a, *Reglamento del Servicio Exterior*, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM.doc, [consulta: 9 de noviembre de 2012], México, p.21.

- Proteger a los mexicanos localizados en la circunscripción que abarque cada consulado
- Fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países.
- Expedir documentación a mexicanos y extranjeros

A diferencia de una embajada, el consulado se encarga de una circunscripción limitada dentro de un país. La embajada tiene como función realizar tareas tanto políticas como comerciales entre estados, mientras que el consulado se enfoca más en los connacionales y en las tareas comerciales, culturales y científicas de una cierta región de un país extranjero.

Desde una perspectiva multilateral, el tema de la protección consular es señalado en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares firmada en 1936, en la que se habla también de las siguientes funciones de un consulado:

- Proteger los intereses de su Estado ante el país anfitrión
- Promover las relaciones de amistad entre ambos países
- Informar acerca de los sucesos, condiciones, y desarrollo económico, cultural, comercial y científico del Estado anfitrión
- Cumplir con funciones notariales y de Registro Civil y desarrollar procesos administrativos
- Acompañar a sus connacionales ante tribunales y autoridades del país anfitrión, bajo la figura jurídica de "*amicus curiae*" o amigo de la corte.
- Facilitar algunos documentos judiciales

“Actualmente, la presencia consular de México en el mundo se conforma por una agencia consular, 3 oficinas de enlace, 73 secciones consulares, 30 consulados generales, 35 consulados de carrera y 161 consulados honorarios.

En contraste con los 6 consulados de principios del siglo XIX, hoy, 55 de las 304 representaciones consulares de México en el mundo se encuentran en Estados Unidos, incluida la sección consular en Washington.

Por otra parte un cónsul, de acuerdo con el prontuario de la práctica consular mexicana, se le llama a aquél funcionario del estado que tiene como labor defender los intereses del país que representa y de sus connacionales.”²³

Diversos autores coinciden que un cónsul deberá tener capacidad de observar, proteger y negociar a favor de su país y de sus connacionales en el país anfitrión.

Actualmente, en la gestión de la protección consular mexicana, se atienden casos bajo cinco rubros: administrativo, penal, migratorio, civil y laboral. Estas categorías responden, principalmente, a la problemática que históricamente han enfrentado los mexicanos en Estados Unidos. En especial para el caso del rubro laboral,

En ciertos casos, la misma carencia educativa y de información del inmigrante mexicano en Estados Unidos, conforma un elemento importante de un mismo caso de protección consular “... Debe reconocerse que el mayor número de mexicanos susceptibles de protección consular, son aquellos que cruzan la línea divisora con el ánimo de convertirse en trabajadores, lo que nos lleva a afirmar que, en su mayoría, serán gente con una escasa preparación, e incluso desconocedores de los que es un cónsul, por lo cual la cancillería debe promover, con el mismo impulso que promueve otras actividades, la función consular, a fin de que se conozca la posibilidad de asistir ante un cónsul; no olvidemos que un procedimiento penal pueda cambiar su fin si es atendido desde su origen por un cónsul”²⁴.

1.3 Diferencias entre protección consular y asistencia consular

Existe una diferencia entre protección consular y la asistencia consular. La primera ocurre cuando existe la denegación de justicia o incumplimiento de las leyes por parte de las autoridades del Estado anfitrión, acciones por las cuales puede existir un reclamo de la autoridad consular. La segunda, se refiere al conjunto de

²³ s/a, *Curso sobre Protección y Documentación Consular*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010.

²⁴ Nicolás Cázares Castro, “El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo”, *Desde el sur*, vol. 2, CISAN-UNAM, 2003, p. 114

acciones que un funcionario consular realiza para permitir que el compatriota conozca y ejerza sus derechos en el Estado anfitrión, ello no significa que sus derechos hayan sido violados, por ende no se deriva en un reclamo.²⁵

Un caso de protección significa que un funcionario consular acompañe, asista a un juicio entre un connacional contra una autoridad, en el cual se acusa a la autoridad de haber maltratado o violado los derechos humanos de un individuo. Por el contrario un caso de asistencia consular se refiere al hecho de que el funcionario consular asesore a un connacional en lo relativo a cualquier proceso legal, en el entendido de que no existe una violación a sus derechos por parte de alguna autoridad.

Otro caso de protección supondría que un funcionario consular asesore a un connacional en violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo los casos que pudieran derivar en la pena de muerte.

Con base en la experiencia práctica, en la mayoría de los consulados se atienden muchos más casos de asistencia consular que de protección consular. En el caso Consulado de México en Boston, por la inexistencia de la pena de muerte y por la apertura y la postura de tinte liberal de las políticas de la circunscripción, los casos de protección resultan escasos. Esta última idea se desarrollará con más detalle en el capítulo IV.

Un caso práctico que se atendió en el Consulado General de México en Boston ocurrió en 2009, cuando tres connacionales originarios de Comitán, Chiapas, llevaron a juicio a dos policías locales de Springfield, Massachusetts. En dicho caso, los policías detuvieron a los connacionales por una infracción de tránsito y al momento de ser detenidos, los policías robaron parte del dinero del salario de los connacionales, el cual habían recibido después de haber trabajado en una finca de tabaco ubicada en el Estado de Connecticut (Estado vecino a Massachusetts). El

²⁵ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.84

Consulado participó y asistió a los tribunales apoyando a los connacionales. La presencia del Consulado en tribunales tuvo peso relevante en la decisión del juez y el jurado. Asimismo, funcionarios del Consulado establecieron contacto con el Fiscal del Estado que defendió a los connacionales para poder lograr una mayor orientación en favor de los demandantes. La decisión final del jurado y por ende del Juez derivó en la culpabilidad de uno de los tres policías quien fue sentenciado a tres años de prisión. Este caso es ejemplar debido a que para cualquier mexicano indocumentado, resulta prácticamente imposible denunciar abusos de este tipo por miedo a la autoridad y sobre todo por temor a enfrentar una deportación.

1.4 Protección diplomática, asistencia consular interna y asistencia consular externa

La protección diplomática supone un derecho de los Estados y no de un individuo de iniciar acción contra otro Estado, siempre y cuando éste haya realizado violaciones al derecho internacional que pudieran derivar en un caso que se eleve ante los Tribunales Internacionales. Es decir se lleva a cabo entre Estados únicamente y no entre individuos vs. Estado.

“Tanto la protección consular como la protección diplomática deben entenderse como actividades que desarrolla el Estado en base al propio Estado y de sus nacionales. Así pues, el ejercicio de cualquiera de estos tipos de protección implica necesariamente que los nacionales a los que representa, han recibido un trato contrario al debido.”²⁶

La asistencia consular interna supone el asesoramiento del cónsul o de los funcionarios de la oficina al connacional, siempre y cuando así se solicite. Un caso de asistencia consular interna se refiere al asesoramiento que un funcionario consular brinda a los internos de una prisión. Otros casos de asistencia supondrían que el funcionario consular proporcione información al connacional y si el caso lo amerita, la oficina consular podría cubrir el costo de la asesoramiento o representación legal, ante la autoridad extranjera. La asistencia consular interna también puede consistir en otorgar ayudas económicas a los connacionales en situación de extrema vulnerabilidad, es decir puede brindar auxilios materiales a los connacionales.

La asistencia consular externa, supone la facultad del cónsul de solicitar información a la autoridad competente sobre cualquier evento o incidente en el que puedan estar perjudicados los intereses de sus nacionales.²⁷ Ello puede

²⁶ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.82

²⁷ *Ibid.* p.85

derivar en la negociación, y gestión ante la autoridad local en beneficio del connacional, lo cual también forma parte de la asistencia consular externa.

Asimismo, existen diferencias entre protección consular y protección diplomática, como también diferencias entre protección interna y protección externa. La protección consular, tema que compete al presente trabajo, no se niega al solicitante y su acción se inicia siempre y cuando el país anfitrión haya violado sus propias leyes.

1.5 Momentos históricos de la Protección Consular Mexicana

De acuerdo con varios autores, existen cinco etapas o momentos importantes del desarrollo de la protección consular mexicana en Estados Unidos. La protección consular, responde, principalmente, a la evolución de las políticas de inmigración de los Estados Unidos y su relación con los flujos migratorios.²⁸ Existen, varios momentos históricos de los flujos de emigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos, ello generó la instrumentación de políticas públicas de parte del gobierno mexicano para proteger los derechos de los connacionales.

1.5.1 Primera etapa: siglo XIX y primera década del siglo XX

Es importante destacar que el gobierno mexicano inició el servicio consular en 1824, con la apertura de los primeros consulados, los cuales se enfocaban en atender cuestiones comerciales y de navegación. Bajo esta directriz, durante el gobierno de Iturbide se intentó, sin éxito, establecer la primera agencia consular en Nueva York. Sin embargo, no fue sino hasta algunos años después de que se instaló el primer consulado en la ciudad de Nueva Orleans, para después abrir en Alemania la primera agencia comercial de México, enfocada a la protección del comercio nacional.²⁹

²⁸ *Ibid.* p. 127.

²⁹ Nicolás Cázares Castro, *op.cit.*, p.108.

Diversos autores³⁰ coinciden que el punto más importante para el desarrollo de la protección consular mexicana se deriva de la necesidad de defender a los connacionales en Estados Unidos, específicamente al término de la guerra contra Estados Unidos, la cual concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, por el que se perdió más de la mitad del territorio mexicano, comprendido por Texas, California, Arizona, Nueva México, Colorado, Nevada, Utah y Wyoming. A raíz del establecimiento de dicho tratado, se trazaron los nuevos límites fronterizos con Estados Unidos; alrededor de cien mil mexicanos se quedaron de lado estadounidense. Los mexicanos que quedaron de lado estadounidense fueron víctimas de abusos y discriminación, que desataron tendencias y sentimientos antimexicanos, que generaron una dinámica de violaciones constantes a los derechos civiles de nuestros connacionales. Constantemente, los mexicanos fueron despojados de sus bienes y enfrentaron problemas para probar la validez de sus títulos, de propiedad. El gobierno mexicano tuvo que iniciar acciones para contrarrestar esta problemática.³¹

Asimismo, durante el siglo XIX, hubo otros momentos importantes que atraieron al flujo de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos: la fiebre del oro en California en 1850 y la construcción del ferrocarril en 1870.

Los grupos trabajadores mexicanos buscaron empleo en la construcción de las vías férreas que conectaban al norte de Estados Unidos con el sureste y suroeste del país. Para 1871, el gobierno mexicano expidió el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, en el cual se habla por primera vez del ejercicio de la protección consular:

“Artículo 13. Todos los agentes o empleados del cuerpo consular procurarán con el mayor empeño favorecer el comercio entre la República y los respectivos países

³⁰ Remedios Gómez Arnau en su libro sobre México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos, destaca dicho momento histórico, así como Patricia Morales destaca la participación de los cónsules en dicha época. En el curso sobre protección y documentación consular, impartido a los funcionarios consulares por el Instituto Matías Romero también se señala dicho momento histórico.

³¹ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.229

de su establecimiento, dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes de ellos (...).³²

El gobierno estadounidense por su parte creó en 1875, la primera legislación restrictiva de inmigración, la cual no afectó a los inmigrantes mexicanos que cruzaron de manera terrestre hacia territorio estadounidense, ya que dicha legislación se enfocaba en restringir la entrada de inmigrantes que viajaban hacia Estados Unidos por la vía marítima.

En 1882, el Congreso de los Estados Unidos dictó medidas que restringieron la migración de chinos hacia territorio estadounidense, lo que aumentó el número de trabajadores agrícolas mexicanos que sustituyeron la mano de obra china. La contratación de los trabajadores agrícolas mexicanos no fue regulada por autoridades estadounidenses ni mexicanas, sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores comenzó a abrir consulados en donde la comunidad mexicana incrementaba considerablemente.

En 1891, se promulgó una nueva Ley de Inmigración que tuvo la finalidad de controlar todos los flujos migratorios hacia Estados Unidos. Esta fue la primera vez que la inmigración de mexicanos hacia Estados Unidos fue restringida.

Remedios Gómez Arnau, encontró en documentos de la SRE que en 1888, algunos cónsules de México en Estados Unidos enviaron cartas a la cancillería en las que se señalaba la preocupación por las violaciones laborales que los mexicanos enfrentaron en los centros de trabajo. A raíz de ello, se redacta la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicanos de 1888 en la que se señala la obligación de auxiliar a los mexicanos indigentes en el exterior.³³

En 1896, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicanos, incorpora la obligación de socorrer a los mexicanos indigentes y señala expresamente el caso en el que se podrá recurrir a la protección diplomática. En 1897 se emite una

³² Nicolás Cázares Castro, *op.cit.*, p.110

³³ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.134.

circular por parte de la cancillería mexicana titulada “Socorros a mexicanos desvalidos”, en la que se detallan las acciones de protección que se habrán de llevar a cabo³⁴.

En 1908, la cancillería a través de sus cónsules en Estados Unidos, encuentra registro de la presencia de mexicanos en estados del norte de los Estados Unidos, como el caso del cónsul suscrito en Kansas City, Missouri, en donde a raíz de un accidente provocado por un choque de trenes en el que asistió a los familiares de mexicanos, se percató de la presencia de una comunidad de trabajadores mexicanos que requerían de los servicios de protección del consulado. Posteriormente, en un informe presentado por ese mismo consulado se señala que a raíz de la desocupación de trabajadores en los ferrocarriles, el consulado realizó las repatriaciones de 800 trabajadores mexicanos, logró la reubicación de aproximadamente 200 connacionales en nuevos empleos, se gestionó la libertad de 60 mexicanos aprehendidos y se obtuvieron cerca de 5 mil dólares por concepto de pago de salarios insolutos a trabajadores mexicanos.³⁵

1.5.2 Siglo XX: La revolución mexicana y el periodo de entre guerras

A raíz del descontento social y político generado por la dictadura porfirista mexicana y la violencia desatada durante la revolución mexicana, entre 1910 y 1916, cerca de 370 mil mexicanos entraron de manera documentada a Estados Unidos y aproximadamente 1 millón de mexicanos ingresaron a territorio estadounidense de manera indocumentada³⁶.

Durante las primeras dos décadas del siglo XX, Estados Unidos registra un incremento sustancial de los inmigrantes de todas las nacionalidades: 14,500,000 comparado con un total de 14,300,00 que gobierno estadounidense recibió en los últimos 40 años del siglo XIX.³⁷

³⁴ *Ibid.*, p.135.

³⁵ *Ibid.*, p.136-137

³⁶ *Ibid.*, p.137

³⁷ Mónica Vereá Campos, *Entre México y Estados Unidos*, México, Ediciones El Caballito, 1982, p.17

Posteriormente en 1917, con la llegada de la Primera Guerra Mundial la necesidad del flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos incrementó debido a la demanda de mano de obra. En ese mismo año, ingresaron legalmente 31 mil mexicanos. Por su parte, el gobierno estadounidense estableció la Ley de Inmigración, la cual solicitaba que los mexicanos supieran leer y escribir, así como el pago de un impuesto para poder ser aceptados de manera documentada en los Estados Unidos. Esto limitó la producción del sector agrícola y los patrones estadounidenses presionaron con éxito al gobierno estadounidense para suspender los requisitos antes mencionados. La suspensión de estas medidas constituyó el programa unilateral de importación de mano de obra mexicana, la cual duró hasta marzo de 1921 y mediante la cual se logró la entrada de 80 mil mexicanos que trabajaron en centros agrícolas de California, Colorado, Utah, Idaho y Texas. Mientras tanto, durante 1917, el flujo de inmigrantes indocumentados crecía considerablemente debido a las medidas restrictivas impuestas por las autoridades migratorias estadounidenses.³⁸

En 1917, los mexicanos también se vieron obligados a regresar a México por miedo a ser reclutados en las fuerzas armadas a raíz de la aprobación de la ley *Selective Service Act*, en la que todos los extranjeros debían servir en las fuerzas armadas estadounidenses para ser enviados a combatir en la Primera Guerra Mundial. De negarse a ello el inmigrante perdía cualquier oportunidad de obtener la naturalización. Como consecuencia de esta situación, el Departamento del Trabajo registró el regreso de 20,927 trabajadores industriales mexicanos en 1917.

Es importante mencionar que en esa misma época se instrumentó de manera unilateral, el primer Programa de Trabajadores Temporales, antecedente directo del Programa Bracero de 1942.

³⁸ Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos, causas y razones de la migración laboral*, México, Grijalbo, 1987, p. 83.

Al término de la Primera Guerra Mundial, y con el regreso de los soldados y ciudadanos estadounidenses, se comenzaron a despedir a muchos migrantes mexicanos, para que los ciudadanos estadounidenses pudieran cubrir los espacios de trabajo ocupados por los trabajadores mexicanos. De acuerdo con información de la SRE, se calcula que entre 1920 y 1921 cerca de 100 mil trabajadores perdieron su empleo.

En 1924, con la idea de restringir el paso de los mexicanos indocumentados se creó la Patrulla Fronteriza o *Border Patrol*, cuya función fue la de vigilar la frontera entre México y Estados Unidos. El número de arrestos a indocumentados se incrementó considerablemente. En 1929, el trabajo de la Patrulla Fronteriza se duplicó, por la crisis económica mundial, lo que generó la restricción del ingreso de migrantes mexicanos por la frontera. Las repatriaciones masivas tuvieron lugar para aquél entonces y el trabajo de los consulados incrementó considerablemente. De acuerdo con Remedios Gómez Arnau, quién analizó las memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1929 y 1933, los funcionarios de protección en los consulados orientaron a los connacionales sobre la facilidades que les podía otorgar el gobierno para su retorno a México y los canalizaron a empleos en el campo. Asimismo, los cónsules organizaron comités de auxilio con la finalidad de reunir fondos para llevar a cabo las repatriaciones masivas de trabajadores desempleados. El dinero reunido en los comités de auxilio también fue útil para hospitalizar a los enfermos y accidentados sin recursos, para gestionar sus salarios insolutos, así como para apoyarles en la obtención de indemnizaciones y brindar apoyo en las gestiones necesarias para recuperar su dinero de los bancos declarados en borrarota. Es decir, la protección consular mexicana se llevaba a cabo con muy poco presupuesto asignado por el gobierno, contrario a lo que se asigna la actualidad.³⁹

³⁹ *Ibid*, p.102

El gobierno mexicano decidió seguir una estrategia basada en la protección y asistencia civil, sobre todo durante las repatriaciones, como en la gran depresión de 1929, cuando expulsaron a más de 400 mil mexicanos.⁴⁰

1.5.3 Los Convenios Braceros (1942 -1964)

En septiembre de 1941, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos contaba con un déficit de un millón de trabajadores en el sector agrícola⁴¹. En 1942, a través de la presión de parte de los productores azucareros de California, el Servicio de Inmigración y Aduanas estadounidense realizó un estudio sobre la carestía de la mano de obra. En dicho estudio se realizan recomendaciones para la contratación de mano de obra extranjera a fin de cubrir las necesidades de productivas del país. La necesidad de mano de obra existía de antemano, lo innovador de dicho análisis fue que el gobierno estadounidense se dio a la tarea de iniciar negociaciones con el gobierno mexicano para establecer acuerdos bilaterales sobre un programa que permitiera la importación de mano de obra mexicana, ello derivó en que el 4 de agosto de 1942, se firmara el primer acuerdo del Programa Bracero, dirigido a cubrir únicamente la demanda de puestos de trabajo del sector agrícola. Posteriormente, en 1943, se firma un acuerdo bilateral para importar trabajadores destinados a la construcción de los ferrocarriles, es decir mano de obra no agrícola.

Cabe destacar, que el Programa Bracero, tuvo vigencia entre 1942 y 1964, a través de diversas enmiendas y extensiones, en los que en diferentes etapas, la mano de obra mexicana fue enviada a trabajar al sector agrícola del país vecino del norte. La firma de diferentes contratos no sólo fue consecuencia directa de diferentes momentos económicos por los que Estados Unidos atravesó, sino que también respondió a las relaciones bilaterales impulsadas, inicialmente dentro de un contexto bélico como lo fue la Segunda Guerra Mundial. El Programa Bracero

⁴⁰ Cecilia Imaz Bayona, *op.cit.* p.192

⁴¹ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.* p.148.

tuvo tres periodos de 22 años de duración: de agosto de 1942 a diciembre de 1947, de febrero de 1948 a 1951 y de julio de 1951 a diciembre de 1964.⁴²

Un factor determinante para las negociaciones de los acuerdos fueron las condiciones de vida en las que se encontraban los trabajadores mexicanos del Programa Bracero. Por ejemplo en febrero de 1943, México canceló los acuerdos, a causa de la discriminación padecida por sus trabajadores y en julio de 1943, por la misma razón México decide no enviar a braceros a Texas. En agosto de ese mismo año, México da por terminado el acuerdo sobre trabajadores para los ferrocarriles debido a los bajos salarios que recibían los connacionales en contraste con los salarios de los estadounidenses. Este último solamente tuvo vigencia de 1943 a 1946 en los que en total se contrataron a 130 mil trabajadores.⁴³

El 1948, México reanuda el convenio bracero y se firma un acuerdo bilateral para legalizar a los indocumentados que se encontraban en Estados Unidos, los cuales habían comenzado a emigrar a partir de que el gobierno estadounidense aprobara la Ley Pública 45 de 1943, en la que permitieron la entrada de trabajadores indocumentados que se establecieron en el sur de Texas, principalmente. Las razones para la apertura de la frontera, se derivaron de la necesidad de los productores estadounidenses de mano de obra que cobrara incluso salarios por debajo del mínimo establecido y sobre todo debido a la cancelación del envío de trabajadores mexicanos bajo el convenio bracero hacia Texas. De manera constante, la cancillería mexicana recibía informes sobre la discriminación que vivían los trabajadores mexicanos en dicho estado. Parte de los señalamiento de los cónsules mexicanos en Texas, coincidían en que los mexicanos no podían salir a lugares públicos sin ser agredidos o discriminados.

En el convenio de 1947, México accedió a enviar de nuevo a trabajadores mexicanos a Texas, sin embargo el acuerdo no duró lo suficiente, puesto que en

⁴² Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.148

⁴³ Patricia Morales, *op.cit.*, p.166.

ese mismo año, nuestro gobierno decidió nuevamente prohibir el envío de trabajadores hacia dicho estado, una vez más debido a la discriminación que sufrieron nuestros connacionales.

En 1948, se inicia el segundo periodo de contrataciones, las consecuencias de la firma de este convenio continuaron propiciando el incremento del flujo migratorio indocumentado de mexicanos hacia Estados Unidos.

En el periodo comprendido entre 1948 a 1951, hubo un cambio fundamental en la firma de los convenios bracero, esta vez, el gobierno estadounidense no participó en la contratación, transportación ni en el pago de viáticos de los trabajadores, sin embargo, las agencias de la Secretaría del Trabajo se encargaron únicamente de certificar la escasez de mano de obra. Durante este periodo sucedió la cancelación del convenio debido a que Estados Unidos, permitió la apertura de frontera por la que entraron cerca de 6 mil mexicanos sin documentos, que aceptaron el pago de 1.50 dólares por hora en los campos algodoneiros de Texas. Esta medida fue aceptada por la Secretaría de Trabajo y sin la aprobación del gobierno mexicano que solicitaba que el pago fuera de 3 dólares la hora. Es importante mencionar que en Texas, ya se habían registrado más de 100 mil indocumentados⁴⁴.

En 1949, México aceptó las disculpas norteamericanas y se restableció el convenio bracero, debido a que Estados Unidos aceptó la legalización de 87 220 mexicanos ⁴⁵. Posteriormente, con la aprobación de la Ley Pública 78 de 1951, se prohíbe a los agricultores estadounidenses la contratación de mano de obra legal que hayan empleado a trabajadores indocumentados.

Debido a que previamente el gobierno mexicano había encontrado irregularidades en la condiciones de las viviendas y del salario de los trabajadores braceros, los cónsules mexicanos fueron autorizados para inspeccionar los lugares de trabajo.

⁴⁴ Patricia Morales, *op.cit.* , p. 171

⁴⁵ *Idem.*, p. 172

Sin embargo, las quejas constantes de los cónsules no fueron consideradas por la Secretaría del Trabajo.

Durante la celebración de los programas braceros, el flujo de trabajadores indocumentados aumentó considerablemente, ya que se ofrecían salarios más atractivos que en México, esto también significaba que los salarios de los trabajadores mexicanos se pagaban por debajo del promedio de lo que ganaba un estadounidense. Además, la autoridad laboral estadounidense sabía de antemano que los puestos de trabajo ofrecidos tanto en los ferrocarriles como en el sector agrícola eran rechazados por los estadounidenses.

Otro factor que permitió la entrada de trabajadores indocumentados a Estados Unidos fueron las aprobaciones a la Ley y la legalización de los indocumentados de 1947, misma que respondió directamente a la cancelación de parte del gobierno mexicano, a enviar trabajadores agrícolas mediante el acuerdo bracero hacia los Estados Unidos en 1948. Al legalizar a 87 220 indocumentados mexicanos⁴⁶, también se prohibió la permanencia de aquellos que no alcanzaron la legalización, motivo que generó un incremento en la tasa de deportaciones.

Estados Unidos, al enfrentarse con las exigencias del gobierno mexicana de respeto a los derechos de los trabajadores agrícolas abrió las fronteras estadounidenses para dar entrada a miles de trabajadores mexicanos. Ello también fue motivo para el gobierno mexicano para decidir cancelar los acuerdos bilaterales en tres ocasiones.

En este sentido, el papel del gobierno mexicano se basó en verificar las condiciones laborales de los trabajadores durante las jornadas del programa bracero y brindar asistencia a los trabajadores que decidieron quedarse en el territorio estadounidense. Ello no ocurrió con gran éxito durante las diferentes etapas del programa bracero que tuvo vigencia entre 1942 y 1964. Debido a que “el exceso de mano de obra barata en aquel país propició su explotación y con las

⁴⁶ Patricia Morales, *op. cit.*, p.172.

prácticas corruptas se imposibilitó el hecho de que nuestro gobierno pudiera proteger a sus ciudadanos⁴⁷. Sin embargo, los consulados mexicanos comenzaron a rendir informes sobre la discriminación que padecían los connacionales durante el periodos de los convenios bracero, además de llevar a cabo actividades de asistencia y protección a mexicanos que se habían iniciado previamente.

Las razones de los convenios bracero se derivan de los intereses de los principales actores dentro de la dinámica de la firma de convenios. Por una parte la mano de obra mexicana interesaba a los productores estadounidenses quienes pudieron generar mayor ganancia con el ahorro en los salarios bien remunerados, y con la participación de mano de obra ante la escasez de la misma, así lograron presionar al gobierno estadounidense para permitir la entrada de trabajadores mexicanos mediante la firma bilateral de los convenios bracero. El gobierno estadounidense, por su parte, trataba de consolidarse geopolíticamente para evitar la propagación de gobiernos e ideologías no capitalistas, sobre todo al término de la Primera Guerra Mundial y con el comienzo de la Guerra Fría. Durante la década de los cuarenta, el gobierno mexicano existió un incremento en la tasa de crecimiento demográfico, lo que significó también una carencia de un plan o política pública diseñada para la generación de empleos a nivel nacional. Esta última problemática fue resuelta con la oferta laboral del gobierno de los Estados Unidos. A ello, se debe sumar el papel importante que generaron las remesas de trabajadores con o sin documentos. A continuación se muestra una tabla con información acerca de las remesas enviadas a México por trabajadores del Programa Bracero del periodo 1948 a 1951.

⁴⁷ Patricia Morales, *op.cit.*, p.176

Tabla 1**Remesas enviadas a México durante el Programa Bracero, 1948-1951**

| Año | Remesas enviadas a México por trabajadores del Programa Bracero en millones de dólares |
|------|--|
| 1948 | 21.6 |
| 1949 | 17.6 |
| 1950 | 19.5 |
| 1951 | 29.5 |

Fuente: Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos, Causas y razones de la migración laboral*, Grijalbo, México, 1987, p. 176

Las acciones de parte del gobierno mexicano para la protección de sus connacionales se dieron dentro de un contexto institucional y de manera interna, es decir de parte directa de la SRE. Para 1947, la Secretaría de Relaciones Exteriores ya contaba con la Dirección General del Servicio Consular, institución multifuncional que tuvo a bien establecer una oficina de Protección, la cual se encargó de realizar trabajos de repatriación, indemnizaciones por causas de trabajo y juicios sucesorios que se efectuaron fuera del país.⁴⁸

Para 1950 la Dirección General del Servicio Consular, instaló el Departamento de Información Consular y Protección así como la Oficina de Trabajadores Agrícolas Mexicanos, cuya creación ocurre a raíz del convenio firmado en 1949, con Estados Unidos. La misión de esta oficina tuvo como objetivo la regularización y protección de los trabajadores mexicanos dedicados a las labores del campo.

Los acuerdos bracero firmados del periodo entre 1951-1964, una vez más fueron fruto de varias negociaciones y extensiones de los mismos. El constante flujo de trabajadores mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos continuaba ocurriendo. El Presidente Adolfo Ruiz Cortinez, reconoció públicamente que el incremento en la tasa demográfica era un factor determinante en la emigración de los connacionales hacia Estados Unidos, motivo por el cual México decidió aceptar

⁴⁸ Omar Guerrero Orozco, *op.cit.*, p. 255

en las negociaciones cualquier tipo de condiciones para los trabajadores agrícolas del Programa Bracero que prevaleció, hasta 1964; este programa se renovó en los años de 1951, 1961, 1963 y 1964. El incremento de los trabajadores indocumentados tuvo como consecuencia la deportación masiva de los mismos, en 1954 se alcanzó una cifra de deportaciones sin precedentes: 1,075,168 mexicanos fueron aprehendidos por las autoridades migratorias estadounidenses.

Cabe mencionar que como parte de las acciones del gobierno mexicano, en 1952, se creó la Dirección de Asuntos de Trabajadores Agrícolas Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se encargaba de “decisiones administrativas, de información y operaciones relacionadas con el papel de México en estos acuerdos internacionales. Asignaba cuotas a los diferentes estados y reunía a los presuntos braceros en los centros de reclutamiento. Los presidentes municipales estaban autorizados a extender los llamados certificados de aspirante a bracero, en los que establecían las características generales del trabajador y se garantizaba su conducta intachable.”⁴⁹

1.5.4 Etapa de 1965 a 1990

Después del último convenio bracero firmado en 1964, se realizaron contrataciones legales para trabajadores mexicanos en Estados Unidos pero no como resultado de un convenio bilateral, sino como un acuerdo entre la Dirección General de Trabajadores Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y asociaciones de agricultores de Estados Unidos. La cantidad de estos trabajadores disminuyó considerablemente con relación al periodo de 1942 a 1964. En 1965, se contrataron a 3,700 trabajadores en 1966 a 7,703 y en 1967 a 6,127⁵⁰.

En el terreno de la protección consular, la cancillería mexicana centró su atención a la migración de trabajadores indocumentados en Estados Unidos propiciando una mayor acción en las labores de los departamentos de protección. En 1973 se inició un programa de acción en contra de enganchadores de indocumentados y

⁴⁹ Patricia Morales, *op.cit.*, p.187

⁵⁰ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.168

se comisionó a personal de la SRE a fin de que acudieran a centros de detención migratoria, para que los mexicanos que fueran a ser deportados pudieran ser entrevistados por los cónsules de protección, a fin de detectar posibles casos de recuperación de salarios insolutos o de denuncia de violación a derechos humanos. Entre 1973 y 1974, se comisionó a personal para visitar los centros de detención migratoria de El Centro, y Chula Vista, en California y El Paso y Los Fresnos, ubicado en Texas⁵¹.

En cuanto a las negociaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, la creciente ola de mexicanos propició las condiciones para sostener Reuniones Interparlamentarias desde 1961, que se realizan anualmente con doce diputados y doce senadores de cada gobierno. Asimismo, en 1976, México y Estados Unidos firmaron el Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales, en el que se establece que los mexicanos pueden cumplir sentencias penales en México aunque algunos de los delitos se hayan cometido en Estados Unidos y viceversa. También se estableció la Comisión Binacional México – Estados Unidos en la que desde 1981, se abrió un foro para que funcionarios de alto nivel de ambos países puedan discutir temas relacionados con migración, narcotráfico, energía, comercio y política exterior.

A raíz del incremento de la población documentada e indocumentada de mexicanos en Estados Unidos, en 1980 se crea la Dirección General de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el interés de reforzar tareas diferentes a la protección de los derechos laborales. Es decir, se buscó la forma llevar a cabo gestiones de protección legal, captación y sistematización de la información, así como dar seguimiento a la problemática de los inmigrantes en los Estados Unidos. Entre 1980 y 1981 se llevaron cabo programas anuales de protección en los que por primera vez se incluyeron nuevas gestiones como visitas periódicas a reclusorios, hospitales, centros de trabajo, centros asistenciales, entre otros. En 1983, todos los Consulados de Estados Unidos ya contaban con algún

⁵¹ *Ibid.*, p. 170

funcionario de protección. Asimismo, se crearon los departamentos o áreas de protección en cada consulado o sección consular. En 1985, la Secretaría de Relaciones Exteriores contaba con 60 embajadas, 25 consulados generales, 32 consulados de carrera, 60 secciones consulares, 103 consulados honorarios y 7 delegaciones.⁵²

En la Dirección General de Protección se dividieron dos grandes áreas: la Operativa, encargada de supervisar las tareas de protección de los consulados y la de Control, Estudios y Casos Generales, cuyo fin fue el de analizar la información general sobre la situación de los mexicanos en el exterior.

Jorge A. Bustamante, señala que durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), predominó la prioridad del respeto a los derechos humanos de los migrantes, tanto de los mexicanos en el extranjero como de los centroamericanos en tránsito por México. Por ello, se implementaron políticas como resultado del predominio de la idea de la “válvula de escape”. Dicha idea fue una salida fácil ante la incapacidad del gobierno para cubrir ciertas demandas económicas y sociales de algunos sectores sociales⁵³. En este sentido, el concepto de válvula de escape considera un factor “push” o de expulsión⁵⁴.

El número de migrantes indocumentados en EE.UU aumentó, y como resultado de dicho fenómeno se implementó una política enfocada a proteger y velar por el respeto a los derechos humanos de los mexicanos en el exterior, como una responsabilidad inevitable del gobierno mexicano.

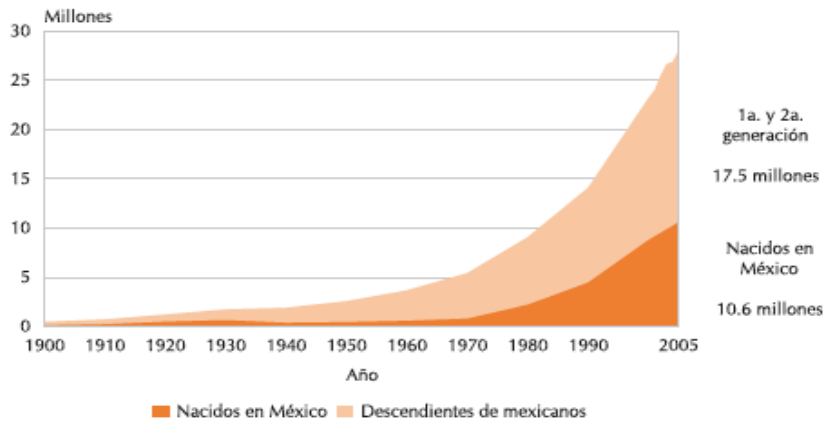
⁵² Omar Guerrero Orozco, *op.cit* p.265

⁵³ Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea, La migración de México a los Estados Unidos*, México, FCE, p.169.

⁵⁴ El modelo “push” y “pull” se genera intrínsecamente en todas las teorías migratorias (teorías como: las leyes de Ravenstein, la economía neoclásica, la nueva economía de la migración, mercado laboral dual, sistemas mundiales, teorías de las redes, casualidad acumulada, modelo histórico estructural, teoría de la modernización y materialismo histórico.)

Gráfica 1

Población mexicana y de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2005



Fuente: De 1900 a 1990, elaboración con base en Rodolfo Corona Vázquez, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992, en CONAPO [en línea]

http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/panorma_regional_estatal/01.pdf [Consulta: 12 de noviembre de 2012].

Cifra de 2005: CONAPO, *Proyecciones de Población, 2000-2050, 2002*; U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2005, en CONAPO [en línea]

http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/panorma_regional_estatal/01.pdf [Consulta: 12 de noviembre de 2012].

Durante la década de los ochenta se dio un gran éxodo de mexicanos que partió hacia los Estados Unidos, debido a diversos factores económicos, como las crisis recurrentes de finales de sexenio como en 1976 y 1982, ésta última cuando el peso se devaluó un 80% frente al dólar y en 1988, un año después de la caída de la bolsa de valores

“El 1 de septiembre 1984, el Presidente de la Madrid, en su informe de gobierno, se refirió a tres principios:

- 1) Respeto a los derechos humanos de todos los migrantes, tanto de los extranjeros que entran a México como refugiados desde Guatemala y otros países de Centroamérica, como de los mexicanos que han cruzado la frontera norte;
- 2) Ofrecer protección consular a los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos
- 3) Ofrecer solidaridad a los mexicanos que tengan que retornar de Estados Unidos como resultado de la política migratoria de ese país. ⁵⁵”

En 1985, a raíz de un ajuste presupuestal en el gobierno, las tareas de protección se vieron reducidas con la unión de los servicios consulares y la oficina de protección de la cancillería. Servicios Consulares es el órgano encargado de la emisión de pasaportes. Dicha unión genera la creación de la Dirección General de Protección y Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ello causó la desaparición de una subdirección, tres departamentos y una oficina de la estructura original de la protección consular, lo que generó una desaceleración en la dinámica de la gestión de la protección de los mexicanos en exterior.

Finalmente y a raíz de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 8 de enero de 2009, se formaliza la división de las áreas de protección y servicios consulares, con la creación de dos direcciones generales: La DG de Servicios Consulares y la DG de Protección a Mexicanos en el Exterior.⁵⁶

⁵⁵ Jorge A. Bustamante , *op.cit.*, p. 169

⁵⁶ s/a, *Asistencia y Protección Consular*, [en línea] <http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular/318>, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, [consulta: 12 de noviembre de 2012].

Los diferentes momentos por los que pasa la protección consular son el resultado de los intereses de los países con respecto a los flujos migratorios. Para el caso mexicano, la gestión de la protección consular se encuentra relacionada con el flujo de migrantes mexicanos, principalmente hacia Estados Unidos, y con la apertura, recepción o restricción de dicho flujo migratorio.

A lo largo del capítulo se aprecia cómo las medidas migratorias en Estados Unidos responden a factores económicos que marcaron lo que hoy parecería imposible de lograr: convenios bilaterales para trabajadores agrícolas mexicanos y la naturalización de los trabajadores indocumentados a través de las diferentes leyes y amnistías aprobadas entre 1942 y 1964.

Las leyes migratorias estadounidenses de 1917, 1921 y 1924 cuyo objetivo fue limitar la entrada de extranjeros que llegaban a Estados Unidos, afectaron a los mexicanos, sin llegar a limitar su ingreso al menos, de manera indocumentada por lo que la población indocumentada mexicana durante el primer cuarto del siglo pasado fue incrementando considerablemente.

Asimismo, se puede concluir que el sector agrícola, sobre todo del sur y suroeste estadounidense, dependió por completo de la mano de obra mexicana a partir de la Primera Guerra Mundial y hasta la década de los setenta. Visto desde una perspectiva capitalista los productores obtuvieron mayores ganancias a costa del ahorro en la mano de obra mexicana, sobre todo en el caso de los productores que contrataron mano de obra indocumentada, lo que derivó en la violación de los derechos laborales, al pagar salarios por debajo del mínimo establecido. En ese sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores comenzó a intensificar la gestión de la protección consular, la cual, a pesar de los múltiples esfuerzos para su ampliación, imposibilitó a los funcionarios para cumplir con las tareas de comunicación con nuestros connacionales. Los principales problemas que los mexicanos enfrentaron durante la firma de los Convenios Bracero, fueron principalmente laborales: salarios por debajo del mínimo establecido por el

Departamento del Trabajo, viviendas en centros de trabajo en condiciones deplorables, despidos injustificados y repatriaciones como consecuencia, maltrato y discriminación laboral, entre otros. La cancillería mexicana refrendó los convenios bracero, a pesar de que se que tuvo conocimientos de dichas violaciones, porque para esa etapa el gobierno mexicano consideraba a la migración mexicana como una “válvula de escape”⁵⁷.

Se considera que la protección consular se intentaba lograr desde la negociación bilateral más que en el terreno de los consulados, durante el periodo de los convenios bracero. México exigió salarios iguales a los norteamericanos, mejores viviendas para los trabajadores y condiciones más equitativas, las cuales no se pudieron lograr, debido a que los trabajadores mexicanos continuaron inmersos en una dinámica de desventaja.

Una clara muestra de la falta de atención hacia los braceros, fue que el gobierno mexicano recibió de parte de los patrones el 10% del salario de los trabajadores para crear el fondo de ahorro de los braceros, entre 1942 y 1964. Ese dinero era depositado en los bancos Wells Fargo y Union Trust Co., los cuales lo enviaban al Banco Nacional Agrícola de México. Una vez recibido el dinero del fondo de ahorro en México, a los braceros nunca se les entregó el pago. Esa deuda histórica sigue generando malestar hoy en día. Como funcionaria consular, hasta mayo del presente año seguíamos realizando gestiones con obstáculos burocráticos interminables para lograr obtener los recursos que habían sido aprobados por la Cámara de Diputados, cuya finalidad fue la de subsanar esa deuda histórica con los braceros mexicanos, después de más de 40 años.

A raíz de la década de los ochenta, la cancillería mexicana pudo establecer la Dirección General de Protección, con ello se generó un mayor impulso de la labor

⁵⁷ En este sentido, existen autores como Mónica Vereá y Jorge A. Bustamente, que sostienen que el gobierno mexicano impulsó de manera discreta la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, por la incapacidad del mismo gobierno y por la presión ejercida por la mano de obra excedente sobre el débil mercado del trabajo.

protectora, que hasta la fecha se conserva, a pesar de que se haya desacelerado su dinámica por recortes y ajustes presupuestales en el gobierno federal sobre todo en la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se fusionaron las áreas de Protección y Servicios Consulares.

Con los gobiernos de los presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se intensificaron las tareas de atención a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, por ejemplo, se crea el Instituto de Mexicanos en el Exterior en el año 2003 y con ello se comienza una etapa en política exterior mexicana que brinda mayor atención a los connacionales en Estados Unidos. Como resultado de esta nueva visión de la política exterior, en 2009, la Secretaría de Relaciones Exteriores vuelve a separar las áreas de Servicios Consulares y Protección, creando así la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y la Dirección General de Servicios Consulares.

En este sentido Jorge Durand, resume y separa las etapas de las políticas públicas migratorias del estado mexicano en cuatro momentos: 1. La enfermedad de la migración y la política disuasiva (1910-1940); 2. La migración negociada: el Programa Bracero (1942-1964); 3. La era indocumentada y la política “de la no política” o *laissez faire* y 4. La política interna de reparación de daños (1990-2000)⁵⁸.

Actualmente, el Estado mexicano se enfrenta a una nueva etapa en la que el diseño de políticas públicas migratorias supone una responsabilidad del gobierno mexicano; éstas deben de formularse considerando al país no solamente como emisor de emigrantes sino que también se debe entender que México es un país de tránsito, destino y retorno de migrantes.

Un detonador clave para crear nuevas reconsideraciones sobre las políticas públicas migratorias, fue la matanza de los 72 migrantes en San Fernando,

⁵⁸ Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr, *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

Tamaulipas, ocurrida en 2010, factor que consideró una muestra más de la inseguridad generalizada que se vive en nuestro país⁵⁹.

Actualmente, existen críticos de la política exterior mexicana que sugieren que se ha dado demasiada atención a las relaciones con Estados Unidos, por los intereses económicos, comerciales, geográficos y por el flujo migratorio de mexicanos hacia dicho país. Por ello, México cuenta con la red consular más grande de todo el mundo, pero al mismo tiempo se considera que nuestro gobierno solamente se ha enfocado a la relación bilateral entre México y Estados Unidos. De acuerdo con la cancillería mexicana, el 75% del personal y del presupuesto del Servicio Exterior Mexicano está asignado a las labores consulares.

Anualmente, la red consular mexicana en Estados Unidos, gasta aproximadamente 4 millones de dólares, tan sólo para la repatriación de restos humanos de mexicanos. Adicionalmente, se gasta un promedio anual de 8 millones de dólares en la defensa legal de connacionales en los Estados Unidos. En el año 2010, el gasto total aproximado (no recuperable) que el gobierno mexicano invirtió en todos los programas de protección consular fue de 20 millones de dólares. Esta última cifra no abarca el costo de recursos humanos ni materiales para dichas labores⁶⁰.

Hasta ahora, la responsabilidad de proteger a los trabajadores mexicanos en EU corresponde a una dirección general perteneciente a la Subsecretaría de América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dicha solución es inadecuada e insuficiente. En primer lugar, provoca un serio desequilibrio dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores misma. Es bien sabido que la mayoría de sus recursos financieros y humanos se destinan a los cerca de 50 consulados que

⁵⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, condenó el hallazgo de 145 cuerpos de migrantes descubiertos en fosas distintas a la San Fernando, Tamaulipas. El organismo de la Organización de los Estados Americanos, instó al gobierno de México a investigar los hechos a fin de que se detengan los crímenes en contra de los migrantes.

⁶⁰ Daniel Hernández Joseph, *op.cit.*, p.229

México tiene en EU, encargados, principalmente, del tema de protección⁶¹. A esos consulados se han destinado todos o casi todos los jóvenes que han ingresado por concurso al Servicio Exterior de carrera en los últimos años. En las labores de protección se centran casi todas las actividades de formación de nuevos diplomáticos.

No se trata de minimizar la necesidad e importancia de cumplir con esas tareas. Pero se debe hacer notar que esto incide necesariamente en menores recursos y atención a otras áreas. Todo ello puede resultar, o ya conduce, a lo que algunos llaman la “consularización” de la política exterior de México. Es decir, la preocupación por la tarea de los consulados va en detrimento –aunque esto sea involuntario– de una visión global de lo que ocurre en el mundo, de proyectos bilaterales, regionales o multilaterales más ambiciosos, o de opciones más decididas frente a los nuevos temas de la agenda internacional.

⁶¹ Esta idea se comprueba por la partida presupuestal asignada a Protección, la cual rebasa a cualquier otro programa consular.

Capítulo II

Marco jurídico de la protección consular

- 2.1 Marco jurídico de la protección consular
- 2.2 Instrumentos multilaterales y su impacto en la jurisprudencia sobre Derechos Humanos de los migrantes
- 2.3 Otros instrumentos multilaterales de la protección consular
 - 2.3.1 Marco jurídico bilateral
 - 2.3.2 Marco jurídico de México
 - 2.3.3 Marco jurídico de Estados Unidos
- 2.4 Leyes Federales de Inmigración en Estados Unidos
- 2.5 Leyes Estatales en Estados Unidos relativas al tema de la inmigración
- 2.6 Relación entre los marcos jurídicos de la protección consular
- 2.7 Marco jurídico y legislativo del Consulado General de México en Boston

2.1 Marco jurídico de la protección consular

De acuerdo con Remedios Gómez Arnau, en el ejercicio actual de la protección consular existen cuatro marcos jurídicos que sustentan las labores legales de la protección consular de mexicanos en Estados Unidos: multilateral, bilateral, el del estado de origen de los nacionales y el del estado de recepción⁶². Esta idea ha quedado rebasada a partir de la Reforma Constitucional al artículo 1º de la Constitución Mexicana y su impacto en la jurisprudencia en cuanto a Derechos Humanos y su relación con la protección consular. Más adelante se detallará la aplicación de la misma y su relación con los marcos jurídicos internacionales y nacionales.

Todos los marcos jurídicos de la protección consular se encuentran interrelacionados, sin embargo, se tomarán como relevantes los Derechos Humanos como base jurídica para la protección de los derechos de los extranjeros en el exterior.

⁶² Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p.179.

Cabe destacar, que el sistema jurídico del estado receptor, para el caso del presente estudio corresponde al marco jurídico de Estados Unidos. Dentro de este mismo tema se deben considerar como relevantes las recientes aprobaciones a las leyes de corte antiinmigrante a nivel estatal, por lo que no se deberá descuidar este análisis, pues significa una variable que afecta de manera directa a las labores de la protección consular de mexicanos en Estados Unidos.

2.2 Instrumentos multilaterales y sus impactos en la jurisprudencia sobre los Derechos Humanos de los migrantes

A partir de la publicación de la reforma constitucional al artículo 1º publicada el 10 de junio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, se establece que:

“...las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección mas amplia”⁶³.

Otro cambio relevante que se debe señalar a partir de la reforma constitucional al artículo 1º, es la sustitución del concepto de garantías individuales por derechos humanos. Esto replantea que las garantías no pueden ser el vehículo para garantizar un derecho que ya es inherente al hombre.

Asimismo, con dicha reforma, se equipara la importancia universal de los derechos humanos depositados en tratados internacionales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Esta novedosa disposición refleja una tendencia evolutiva de apertura que están adoptando los Estados Constitucionales actuales, al establecer que los tratados internacionales relativos a derechos humanos tienen jerarquía constitucional y, por otro lado, implica que podrían controlarse

⁶³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I de los Derechos Humanos y sus Garantías, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm>, [consulta el 20 de octubre de 2013].

las normas y actos respecto de su conformidad con todos estos derechos y no solución los derechos humanos constitucionalizados⁶⁴.

En este sentido, los tratados internacionales se vuelven instrumento clave para la búsqueda de la aplicación de la protección consular, por la relevancia que juega el papel de los derechos humanos en ésta.

Los tratados internacionales relacionados con el tema de la protección consular en los que México ha sido signatario y que se relacionan con el tema de la protección consular son amplios y variados. Sin embargo, el presente capítulo se centrará en el análisis de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y sobre las Normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos porque contienen disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. El primero, de relevancia e impacto internacional y el segundo a nivel regional.

Ambos análisis serán estudiados a través de la opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o “la corte”) y solicitada, principalmente, por los Estados Unidos Mexicanos.

La solicitud de la opinión consultiva de título “*El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*”, se centra en el estudio de diversos tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos y según las manifestaciones del Estado solicitante, la consulta se relaciona con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros a quienes el Estado receptor no ha informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de

⁶⁴ Carbonell Miguel, La Reforma al Artículo 1° de la Constitución: Apuntes para la Aplicación Práctica en el Poder Judicial Mexicano, Miguel Carbonell, Dirección: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, [consulta el 20 de octubre de 2013], p.4.

su nacionalidad⁶⁵. Esto como consecuencia de algunos casos de mexicanos quienes no fueron informados oportunamente por el Estado receptor de sus derechos a comunicarse con los funcionarios consulares mexicanos y que habrían sido sentenciados a pena capital en al menos 10 entidades federativas de los Estados Unidos de América⁶⁶.

Dado que la pena capital es un castigo punitivo irreversible y considerando los casos de los mexicanos sentenciados a muerte en el mundo y tomando en cuenta que las leyes mexicanas no consideran a la pena de muerte como un castigo porque atenta en contra del derecho humano más básico: el derecho a la vida, México se postula como principal actor en la consulta enviada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello dio pauta para emitir un documento con participación sin precedentes a el que se sumaron ocho Estados Miembros, de la Comisión Interamericana y 22 instituciones e individuos en calidad de *amici curiae*⁶⁷.

Las preguntas centrales se dirigen hacia dos documentos; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los cuales conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En el primer caso las preguntas se enfocan hacia los siguientes puntos: la protección consular como derecho humano válido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (artículo 36); la validez del derecho de información del detenido y el cumplimiento de informarlo “sin dilación” al momento de ser privado de libertad (artículo 36); y el cumplimiento de dicho

⁶⁵ *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dirección URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf, [consulta el 20 de octubre de 2013], p.2.

⁶⁶ Datos hasta el 1 de octubre de 1999, fecha de emisión de la opinión consultiva. Según datos de la SRE, del 1 de septiembre de 2000 al 30 de junio de 2013, se estudiaron 1479 casos; de los cuales no calificaron para su inclusión 494. Asimismo, se logró evitar o revertir la imposición de la pena de capital en 845 casos. Actualmente, 60 mexicanos se encuentran sentenciados a la pena capital en el mundo.

⁶⁷ A

artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no está subordinado a las protestas del Estado que envía⁶⁸.

En la segunda parte, las preguntas se enfocan hacia los siguientes temas: 1) Que los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos; 2) Que el derecho al debido proceso legal establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son parte, junto con otros instrumentos internacionales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de la protección de los sometidos a los tribunales de justicia. 3) Que el no cumplimiento del derecho a la información del detenido extranjero, plasmado en el artículo 36.1.b) “ de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente”, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos”. Y, finalmente 4) Que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria⁶⁹.

De lo anterior, la corte votó en ambas secciones en favor de los argumentos arriba expuestos por unanimidad, con excepción de la disidencia de un juez en el último argumento relativo a la imposición de la pena de muerte como una violación en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos, en caso de que el debido proceso del detenido se vea alterado por la omisión del derecho a la información del detenido.

⁶⁸ *Ibid*, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, p.73.

⁶⁹ *Ibid*, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, p.74

En suma, la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, eleva la fuerza del derecho de los extranjeros detenidos a la protección consular, sustentándose en una instancia judicial multilateral que refuerza y empodera a los Estados Americanos a la defensa de la misma. Sin embargo, queda pendiente su aplicación, ya que los tribunales, por ejemplo, en Estados Unidos, no han considerado este argumento; actualmente existen casos de extranjeros condenados a muerte en los que sus países de origen han argumentado violaciones al debido proceso, por falta de notificación consular y/o por falta de información.

La presente consulta se enfoca en los casos de alto impacto como lo han sido los sentenciados a muerte, sin embargo la opinión emitida por la Corte IDH debe ser aplicable para todos los casos de extranjeros detenidos sin importar la condena a la que se enfrenten.

Por una parte, esta opinión representa una conquista y se considera un logro que una Corte Internacional emita argumentos en favor de la protección consular. Ello significa un precedente para la consideración de sentencias de los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos. Se destaca la participación de México, como país líder y redactor de la consulta, reforzando así la idea expuesta en secciones anteriores a este documento, en la que se sustenta que México ha sido líder regional en cuanto a la protección consular.

2.3 Otros instrumentos multilaterales de la protección consular

Dentro de la categoría del marco jurídico internacional, el marco jurídico multilateral recae en las aportaciones de los organismos internacionales cuya tarea deriva en la creación de tratados y convenciones internacionales que permiten el desarrollo de la protección consular a través de la interpretación y aplicación de los Derechos Humanos.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, es el documento más importante y ejemplar para el tema de nuestro estudio. Dicha Convención

tiene antecedentes directos como la Convención de La Habana sobre Agentes Consulares de 1929.

Los artículos 5 y el 36 de dicha Convención son clave para la aplicación de los Derechos Humanos en el ejercicio de la protección consular.

El artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, subraya las características de las funciones consulares de las que se destaca la función de la protección de los nacionales en el exterior.

A continuación se mencionan los apartados del Artículo 5 que dan sustento legal dentro del marco jurídico multilateral a las labores de la protección consular:

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;

d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

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

i) 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;

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

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

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

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor

o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.⁷⁰

Es importante mencionar que la función de extender pasaportes no corresponde propiamente a las funciones de la protección consular, pero sí a las funciones de Documentación. Sin embargo, la emisión de un documento consular conlleva, en algunas situaciones, a un acto de protección consular.

Otro apartado central de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que delimita las funciones de la protección consular es el Artículo 36, el cual subraya las bases legales para establecer 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;

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;

⁷⁰ *s/a*, *Convención Consular de Viena sobre Relaciones Consulares* [en línea], <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>, Organización de los Estados Americanos, [consulta: 17 de noviembre de 2012].

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.⁷¹

Asimismo, en el artículo 37 relacionado también con las funciones de protección consular señala lo siguiente:

- A) A informar sin retraso, en caso de defunción de un nacional de los estados que envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento;
- B) A comunicar sin retraso, a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento de tutor o de curador sea de interés para que se facilite esa información, no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos;
- C) A informar cuando un buque, que tenga la nacionalidad del estado que envíe, naufrague en encalle en el mar territorial o en las aguas interiores del Estado receptor, o cuando un avión matriculado en el Estado que envía sufra un accidente en territorio del Estado receptor. 72

⁷¹ *La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Ibid.*

⁷² Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p.65

El artículo 38 de la Convención sobre Relaciones Consulares se refiere a la comunicación de los funcionarios de las representaciones con las autoridades del estado receptor. Dicho artículo subraya lo siguiente:

- a) A las autoridades locales competentes de su circunscripción consular;
- b) A las autoridades centrales competentes del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida que lo permitan sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes.⁷³

Como se puede apreciar, la Convención de Viena plantea de manera general el marco legal de las funciones de la protección consular. Existen, sin embargo, otros instrumentos multilaterales menos detallados sobre las funciones de la protección consular como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada por la Organización de Naciones Unidas en 1948, cuya finalidad fue la de reconocer y fomentar el cumplimiento de los derechos humanos de extranjeros. Otro documento multilateral de título *Los Derechos de los Trabajadores Migratorios Internacionales*, firmado en 1979 en la Asamblea General de Naciones Unidas, el cuál fue firmado por distintos países debido al creciente número de trabajadores migratorios en el mundo.

2.3.1 Marco jurídico bilateral de la protección consular

Para el caso específico de la protección consular de nuestros nacionales en Estados Unidos, existen mecanismos bilaterales que son importantes por varios motivos. Primero, por la vecindad con el país. Segundo, por el alto número de migrantes que México envía hacia EE.UU. (aproximadamente 11.4 millones) y su organización para marcar lineamientos de entrada y regular los flujos migratorios y mercantiles. Tercero, para fomentar la seguridad de las fronteras.

⁷³ *Ibid.* p. 65.

Dicho lo anterior se han firmado varios instrumentos bilaterales que regulan diversas materias, sin embargo para propósitos de este trabajo, es importante destacar únicamente los referentes a la protección consular.

Así como para el caso multilateral existe la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, para el caso bilateral el documento más importante es la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmada en 1942 con el propósito de definir los derechos, obligaciones, privilegios, exenciones e inmunidades de los funcionarios consulares mexicanos en Estados Unidos. Este documento es de suma importancia ya que México cuenta con 50 consulados en la Unión Americana.

La Convención Consular México – Estados Unidos, está constituida por 16 artículos principalmente dirigidos a cuestiones no tan relacionadas al tema de la protección consular, su enfoque está más relacionado con el establecimiento de las representaciones consulares necesarias, las funciones, terminología, derechos, privilegios, exenciones e inmunidades, funciones, colocación de escudos y banderas, manejo de los inmuebles, archivos y documentos y de manera muy general abordan el tema de la notificación consular y protección a sus nacionales.

Para el tema de la protección consular se destacan los siguientes artículos:

- El artículo VI, que trata de la protección que los estados contratantes otorgan a sus nacionales, lo mismo que el artículo 36 de la Convención de Viena
- El artículo VIII, que establece los mecanismos propios de actuación consular en caso de fallecimiento de un nacional de cualquier estado y que no fuesen conocidos herederos legítimos

- El artículo X, que faculta al jefe de la oficina consular para tener jurisdicción sobre asuntos internos de embarcaciones abanderadas por su estado.⁷⁴

Asimismo, existen otros instrumentos producto de la negociación entre autoridades estadounidenses y mexicanas que coadyuvan al desarrollo de las actividades de protección consular. A continuación se muestra un cuadro con información de dichos instrumentos.

Tabla 2

Instrumentos de negociación entre México y E.U.A relativos a la protección consular (1996-2008)

| Instrumento de negociación entre México y E.U.A relacionado al tema de protección consular | Año |
|---|------------|
| Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos de | 1996 |
| Memorándum de Entendimiento sobre Mecanismos de Consulta al Interior | 2004 |
| Protocolo al Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos | 1997 |
| Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América para el desarrollo de estudios sobre temas migratorios de interés común | 2008 |

Fuente: elaboración propia con información del curso sobre Protección y Documentación Consular impartido por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁷⁴ s/a, *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América [en línea]* www.sre.gob.mx/cilanorte/images/stories/pdf/1933.pdf, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, [consulta: 22 de noviembre].

2.3.2 Marco jurídico del estado de origen de los nacionales

Otro marco jurídico que regula las actividades de la protección consular es el del estado de origen de los nacionales, en este sentido el soporte más importante es la determinación de, primero un estado, y segundo la determinación del nacional de su estado. "Cada estado cuenta con sus propias reglas y disposiciones sobre la adquisición de la nacionalidad"⁷⁵; en este sentido cada nacional de un estado podrá tener acceso a ciertos servicios de protección consular dependiendo del país al que pertenezca.

Dentro de la estructura del marco jurídico relacionado al del estado de los connacionales, también se debe considerar a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, que delimitan las funciones de los cónsules o encargados de protección, a fin de atender los diferentes casos que se pueden enfrentar en los consulados o secciones consulares. Asimismo, se deberá considerar la Ley Nacionalidad y Naturalización mexicana, la cual establecerá a quién se le otorgarán los servicios de protección consular, los cuales, en principio estarán destinados a ciudadanos mexicanos únicamente.

Por ejemplo, para el caso de México un individuo que solicita servicios de protección consular, deberá presentar, como requisito indispensable, una prueba de nacionalidad para recibir cualquier tipo de apoyo del área de protección. De acuerdo con nuestras disposiciones la prueba de nacionalidad puede ser determinada por un acta de nacimiento o una carta de naturalización.

Si se analiza esta disposición, nos encontramos que un problema relacionado con la realidad del emigrante mexicano en Estados Unidos, es que gran número de los mismos carecen de un documento tan básico como puede ser un acta de nacimiento. Con base en la experiencia consular, se han visto casos, especialmente de mexicanos provenientes de comunidades rurales y alejadas de

⁷⁵ Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p.93

registros civiles, quienes jamás han tramitado un acta de nacimiento. Esta complicación de inicio, afecta a la justificación y al cumplimiento de la normatividad que el funcionario consular deberá seguir. Es entonces que el marco normativo se encuentra desfasado de una realidad que enfrenta nuestro país debido al escaso acercamiento de los servicios civiles y gubernamentales en las comunidades rurales. Esta situación se complica aún más cuando del Código Civil Federal y la Guía Consular indican en sus lineamientos y normatividades que el consulado o sección consular no podrá realizar funciones de registro de nacimiento si el hijo nació en territorio mexicano, es decir, la única función de registro de nacimiento ocurrirá cuando el individuo haya nacido en el extranjero y éste sea hijo de padre mexicano o madre mexicana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) emitió nueve tesis jurisprudenciales relativas al Derecho Fundamental de los Extranjeros detenidos a la notificación, contacto y asistencia consular. Dichas tesis se centran en la interpretación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y su relación con la Constitución Mexicana.

En ese sentido, las tesis son similares a la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Justicia en cuanto a la jurisprudencia sobre el derecho de los extranjeros a la asistencia consular de acuerdo con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En ambos textos coinciden en la idea de informar al detenido sobre su derecho a la notificación consular, sobre la pronta acción y sin dilación de avisar a los funcionarios consulares sobre el estado que guarda el extranjero detenido y sobre la acción de los funcionarios a tener comunicación y asistencia constante con el detenido.

La diferencia con las tesis jurisprudenciales mexicanas es la relación que se le da con la Carta Magna, a raíz de la Reforma Constitucional al artículo 1º. En este sentido la Tesis 6 destaca lo siguiente:

“...es importante señalar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", que en materia de derechos fundamentales, nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, por lo que resulta incuestionable que el derecho de los extranjeros a la notificación, contacto y asistencia consular es un derecho fundamental vigente en nuestro país.⁷⁶”

Dichas tesis reajustan la interpretación y la jerarquía del derecho a la notificación y asistencia consular y confirman que éste es un derecho humano fundamental, que hoy en día tiene carácter constitucional en México.

Las tesis surgen a raíz del caso de Florence Cassez, por el cual la SCJN conduce a una nueva interpretación (a través de la 10 tesis emitidas en mayo de 2013) sobre el derecho a la notificación, contacto y asistencia consular⁷⁷. En el Informe

⁷⁶ *Derecho fundamental de los extranjeros a la notificación, contacto y asistencia consular. Su fuente y jerarquía en el ordenamiento jurídico mexicano*, 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1; Pág. 533, Dirección URL: <http://goo.gl/70lxOK>, [consulta: 27 de octubre de 2013].

⁷⁷ *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la Señora Cassez*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, Dirección URL:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2013_irregularidadesSP.pdf, [consulta: 27 de octubre de 2013].

especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la Señora Cassez, también se señala la violación a este derecho y la importancia de la procuración del mismo.

El caso Cassez es un parte aguas en la aplicación del derecho a la notificación y asistencia consular y a partir de la no procuración del mismo, se ejemplifica una debilidad del sistema jurídico mexicano al imposibilitar el debido juicio por las violaciones cometidas por parte de las autoridades mexicanas durante el proceso.

2.3.3 Marco jurídico del Estado receptor

Este concepto se divide en dos ramas: sistema judicial federal y sistema judicial estatal. De acuerdo con Remedios Gómez Arnau, la interpretación que se pueda dar a las leyes estadounidenses puede ser muy variada sobre todo porque su sistema federal judicial puede llegar a trasladarse con el sistema judicial estatal, ello derivado del amplio federalismo vigente en aquel país⁷⁸.

“...la gran participación e influencia del Poder Judicial, que se traduce en una amplia capacidad de interpretación de sus leyes y en una bien establecida facultad de revisión de cualquier ley o acción oficial, que le permite, en caso de que ésta viole alguna norma superior, anularla o declararla anticonstitucional.”⁷⁹

Otro aspecto a considerar es la diferencia entre el sistema consuetudinario de los Estados Unidos *versus* el derecho romano, del caso mexicano. Es decir la diferencia entre las leyes prácticamente “labradas” en un papel (derecho escrito parte del derecho romano) y el derecho basado en la costumbre o tradición y el desarrollo amplio del ejercicio de los juicios orales.

⁷⁸ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.188

⁷⁹ Remedios Gómez Arnau, *ibid.*

Peter Schuck, especialista en estudios migratorios, crea los conceptos de las sociedades expansionistas y las sociedades restriccionistas. Las sociedades expansionistas por lo general están de acuerdo con una política flexible de puertas abiertas y que los flujos deben limitarse con aumentos moderados pero controlados y periódicos.⁸⁰ Mientras que las sociedades restriccionistas son sociedades receptoras de migrantes pero intolerantes. Los restriccionistas consideran que los niveles de inmigración son muy altos y que amenazan contra ciertos valores de la sociedad o metas políticas. Es decir, algunos expansionistas consideran que la tasa de natalidad de los inmigrantes puede ocasionar una amenaza para la composición étnica e incluso una amenaza para los trabajos de las personas originarias de alguna localidad determinada.⁸¹

De acuerdo con Schuck, los cambios demográficos en los Estados Unidos, han influido de manera directa en la creación de leyes relativas a la inmigración. En el primer capítulo del presente trabajo, se habló de que los niveles demográficos de Estados Unidos mostraron un decremento en la mano de obra del sector agrícola y ferroviario, generado por las Guerras Mundiales, ello resultó en la necesidad de mano obra extranjera, sobre todo mexicana, que fue resuelta a través de la firma bilateral de los Convenios Bracero.

Sin embargo, Schuck señala que la inmigración hacia Estados Unidos se ha ido incrementando considerablemente en las últimas décadas. Entre 1980 y 1990 los inmigrantes documentados e indocumentados mostraron cifras sin precedentes en la historia estadounidense, excediendo incluso las cifras del periodo entre 1905 a 1914 cuando 10.1 millones de inmigrantes indocumentados fueron admitidos. Entre 1987 a 1996, aproximadamente 10 millones de inmigrantes fueron

⁸⁰ Mónica Vereá, "Aproximaciones Teóricas para entender las Políticas Migratorias Restrictivas y los Sentimientos Antiinmigrantes en el Siglo XXI", *Anti-Immigrant, Sentiments, Actions, and Policies*, México, UNAM-CISAN, 2012, p. 43.

⁸¹ Mónica Vereá, *op.cit.*, p.47

legalmente admitidos en territorio estadounidense y algunos millones más entraron o permanecieron ilegalmente.⁸²

La actitud pública de los estadounidenses, de acuerdo con Schuck, señala algunas restricciones sobre la cuestión migratoria. De manera virtual, los estadounidenses quieren un mayor control y procuración de las leyes migratorias existentes y la gran mayoría se encuentra a favor de reducir la migración documentada.⁸³ Este sentimiento de carácter restriccionista se ha representado en el Congreso Federal derivando en la legislación de medidas que procuran reforzar las leyes migratorias.

2.4 Leyes Federales de Inmigración en Estados Unidos

Para el caso actual de Estados Unidos, se tienen que considerar las siguientes leyes federales: la ley básica sobre temas relativos a la inmigración es la Ley de Inmigración y Nacionalidad, aprobada en 1952 a través del proyecto de ley McCarran-Walter, cuyo objetivo fue organizar todas las leyes federales relativas a la inmigración de Estados Unidos.

Sin embargo, en la última ley federal migratoria vigente junto con su reforma (llevada a cabo en 1996 a través de la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility ACT*, IIRIRA⁸⁴) corresponde al proyecto de ley denominado Simpson-Rodino de 1986, que formuló la Ley para el Control y Reforma de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés). Bajo su aprobación, se establece el

⁸² Peter H. Schuck, *Citizens, Strangers and In-Between*, EE.UU, Westview Press, 1998, p.3

⁸³ Peter H. Schuck, *op.cit.*, p.4

⁸⁴ Legislada el 30 de septiembre de 1996, cambió profundamente las leyes de inmigración de los Estados Unidos. Dicha legislación establece que los inmigrantes indocumentados presentes en EU, por más de 180 días pero menos de 365 días deberán permanecer fuera del país a menos de que obtengan en perdón. Si permanecieron por 365 días o más, deberán salir del país al menos por 10 años de lo contrario tendrán que obtener una exoneración (waiver). Si dichas personas regresaran a los Estados Unidos, no podrán solicitar la exoneración en un periodo de 10 años.

programa de la amnistía que legalizó cerca de 2.7 millones de inmigrantes indocumentados⁸⁵. Dicho programa ajustó el estatus migratorio de todos aquellos indocumentados que hayan residido en Estados Unidos, desde antes del 1 de enero de 1982, y otorgó residencia temporal por dos años a empleados agrícolas que hubieran trabajado por más de 90 días en territorio estadounidense entre el 1 de mayo de 1985 y el 1 de mayo de 1986. Asimismo, se establecieron sanciones civiles y penales para los contratantes de trabajadores indocumentados y se reforzó la seguridad y vigilancia de frontera, modificando lo estipulado en la ley de 1952 para abrir la posibilidad de contratar a trabajadores temporales, relacionados con la plantación, prácticas culturales, cultivo, crecimiento y cosecha de frutas y vegetales de todo tipo y otros productos perecederos⁸⁶. Esto último, responde claramente a las necesidades laborales del mercado estadounidense y una vez más a la escasez de mano de obra en el sector agrícola, primordialmente. Estas demandas fueron canalizadas ante el Departamento de Estado para la emisión las visas denominadas H-2A y H-2B y ante el Departamento del Trabajo y el Departamento de Agricultura estadounidenses que regulan el número de trabajadores extranjeros necesarios para realizar las labores con base en la escasez de mano de obra estadounidense. La *IRCA*, a través de una enmienda legisló sanciones para todas aquellos inmigrantes indocumentados que contrajeran matrimonio con algún ciudadano estadounidense únicamente para legalizar su estatus migratorio y también se adoptaron medidas relativas al tráfico de drogas y actividades ilícitas de parte de inmigrantes.

En cuanto los derechos de los inmigrantes se refiere, la Ley federal de 1986, para el Control y Reforma de la Inmigración (*Immigration and Reform Act*) estipula que los extranjeros detenidos por carecer de permiso debido de estancia en Estados Unidos, pueden ser sujetos de expulsión del país (deportación) no sin antes tener el derecho de ser representado ante un juzgado de lo migratorio e incluso a recibir

⁸⁵ Peter Schuck, *op.cit.*, p. 6

⁸⁶ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.192

de parte de alguna organización representación gratuita (secciones 232.2 (a) y 242.16 (a) Título 8 del Código de Regulaciones Federales⁸⁷.

En contraste con México, en donde no se permite a los indocumentados el acceso al sistema judicial para presentar su defensa ante tribunales que pruebe la necesidad de su permanencia en territorio mexicano, en la Nueva Ley de Migración de 2011, se señala el derecho a la asesoría legal en cuanto al procedimiento de deportación se refiere, sin embargo este proceso no es llevado a tribunales, es decir queda excluido del proceso judicial y las decisiones recaen únicamente en el poder ejecutivo. Ni Nueva Ley de Migración de 2011, como en su versión previa, la Ley General de Población (Artículo 119 de la Ley de Migración) se consideran dichos derechos.⁸⁸

Los inmigrantes tanto documentados como indocumentados tienen acceso a la protección y el derecho laboral sin importar su situación migratoria, así como el respeto a sus derechos humanos en cualquier circunstancia, por ejemplo cuando son aprehendidos por algún delito o en proceso de deportación.

Los extranjeros en Estados Unidos también tendrán derecho a ser representados ante cualquier tribunal, es decir tienen acceso al sistema de justicia estadounidense en todos los casos (civil, administrativo, penal o migratorio) y poseen la facultad de comunicarse con los consulados de sus países para recibir asistencia. Ello se facilita con la obligación de la notificación consular, es decir que las autoridades estadounidenses deben informar a las representaciones consulares o diplomáticas de los extranjeros sobre su aprehensión o proceso (sección 242.2(E) del Título 8 del Código de Regulaciones Federales). Asimismo, de manera constitucional en la Ley de los Derechos Civiles, se prohíbe la discriminación en contra de los extranjeros (secciones 1981-1983 del Título 42 del

⁸⁷ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.198

⁸⁸ *s/a*, *Ley de Migración*, [en línea]

http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Publicaciones/descargas/Ley_Migracion.pdf
Instituto Nacional de Migración, [consulta: 7 de agosto de 2012]

Código de Estados Unidos y sección 242 del Título 18 del Código de Estados Unidos)⁸⁹.

A raíz de la magnitud y el impacto de las admisiones legales llevadas a cabo en la Ley de Inmigración de 1990, en 1996 la postura estadounidense cambió radicalmente y su objetivo fue limitar procedimentalmente los derechos de los inmigrantes⁹⁰, por lo que se legislaron: la Ley sobre la Reforma de la Inmigración Ilícita y la Responsabilidad de los Inmigrantes (IIRIRA, por sus siglas en inglés), la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva, y la Ley de Reconciliación de la Responsabilidad Personal y la Oportunidad de Trabajo (popularmente conocida como la reforma del bienestar o "welfare reform")⁹¹, todas de 1996. Además de reducir los derechos de los inmigrantes, se otorgaron mayores facultades y fortalecimiento a la autoridad migratoria y se incrementaron aún más las sanciones a los contratistas de trabajadores indocumentados.

2.5 Leyes Estatales en Estados Unidos relativas al tema de la inmigración

El desarrollo de la Protección en los Estados Unidos cada vez más se convierte en una práctica compleja debido a las medidas locales restriccionistas, más adelante se abordará esta idea con una claro desarrollo y un mapa que demuestra las iniciativas de ley antiinmigrantes en los Estados de la Unión Americana.

Como resultado del sistema federalista que se desarrolla en los Estados Unidos de América, existen procesos legislativos en los congresos locales de cada uno de los 50 Estados, encaminados a la creación de leyes orientadas a abordar el tema de la migración ya sea de manera expansionista o restriccionista, positiva o negativa.

⁸⁹ Remedios Gómez Arnau, *op.cit.*, p.198

⁹⁰ Peter H. Schuck, *op.cit.* p.14

⁹¹ s/a, *Curso en línea sobre Protección y Documentación Consular*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría Relaciones Exteriores, 2010.

Bajo esa perspectiva, es importante destacar que en Estados Unidos se han gestado ciertos movimientos al interior de las legislaturas locales, abordando a la inmigración, generalmente, de manera negativa o restriccionista.

La promulgación de las leyes migratorias estatales puede perseguir dos objetivos: el primero que se recorten servicios estatales (como educación, salud, acceso a identificaciones o licencias de conducir, etc.) a todas aquellas personas que no logren comprobar su estatus migratorio; y la segunda que se sancione a través de la procuración de justicia a inmigrante por el simple hecho de encontrarse en una situación migratoria irregular.

En Estados Unidos, la asimilación hacia los inmigrantes, sobre todo indocumentados, es muy variada en cuanto a las regiones del país, pero también existen opiniones diferenciadas entre Estados e inclusive entre ciudades y condados de una misma demarcación geográfica.

En un estudio elaborado en 2010, por la Conferencia Nacional sobre Legislaturas Estatales (*National Conference of States Legislatures, NCSL*), se lleva a cabo un análisis comparativo sobre las iniciativas de ley relativas al tema migratorio, considerando dos variables independientes: la primera, las diferencias regionales (agrupadas geográficamente entre oeste, sur, medio oeste y noreste ⁹² y la segunda la composición partidista en la legislación de las iniciativas de corte migratorio. Las iniciativas fueron organizadas en tres grupos: grupo A, incluye a todas aquellas medidas restrictivas y punitivas como las dirigidas a incrementar la procuración local de justicia, denegación de servicios y beneficios estatales a los inmigrantes e incremento en las restricciones para obtener empleos y licencias de

⁹² El US Census Bureau separa las regiones estadounidenses en las siguientes: el **sur** de E.U., comprende los Estados de Delaware, Maryland, Washington, D.C.; Virginia, Virginia del Oeste, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Kentucky, Tennessee, Alabama, Mississippi, Arkansas, Luisiana, Oklahoma y Texas. El **medio oeste**, abarca los Estados de: Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Missouri, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Nebraska y Kansas. Los Estados del **oeste** son: Montana, Idaho, Wyoming, Colorado, New Mexico, Arizona, Utah, Nevada, Washington, Oregón, California y Hawaii. El **noreste** comprende: Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey y Pennsylvania.

manejo a los indocumentados. El grupo B, abarca las iniciativas de ley incluyentes y asistenciales, tales como las relacionadas con el reasentamiento de refugiados, el financiamiento para la impartición de clases en inglés para los inmigrantes o clases para la obtención de la ciudadanía estadounidense. Y finalmente el grupo C, comprende iniciativas de ley en ambos casos, tanto restrictivas como asistenciales, es decir una la existencia de iniciativas de grupos A y B .

En análisis de los resultados fue el siguiente:

- Aproximadamente el 58 por ciento de las iniciativas de ley pertenecientes al grupo A, fueron aprobadas en las legislaturas locales.
- Solamente el 21 por ciento de las iniciativas correspondientes al grupo B y al grupo C, fueron aprobadas en las legislaturas locales.
- En cuanto a la distribución geográfica se refiere, los Estados del sur presentaron al menos la mitad de las iniciativas a nivel nacional, en favor de un mayor control de la inmigración indocumentada, para el primer semestre de 2010. Es decir 32 de las 67 iniciativas del grupo A presentadas en el país fueron aprobadas en la región sur de los Estados Unidos. Asimismo, los Estados del Sur aprobaron seis veces más las iniciativas del grupo A en contraste con las del grupo B (en una proporción de 32 a 5).
- En los Estados del medio oeste y oeste del país, las iniciativas del grupo A superaron a las del grupo B en una proporción de 2 a 1
- Los Estados de noreste reportaron el menor número de iniciativas aprobadas, sin embargo, esta misma región aprobó en igual proporción iniciativas del grupo A como del grupo B.
- En cuanto a la distribución partidista, en general, el apoyo a la procuración de la legislación anti-inmigrante es bipartidista.
- Veintisiete iniciativas de ley de corte antiinmigrante fueron aprobadas y firmadas por gobiernos estatales divididos, en donde la legislatura y el

governador pertenecían a diferentes partidos o en dónde la legislatura se encontraba dividida.

- Catorce leyes de corte antiinmigrante fueron aprobadas en donde los Demócratas ocupaban tanto la gubernatura como la mayoría de la legislatura, pero por el momento solamente 10 han sido ejecutadas.
- Los gobernadores Republicanos firmaron doce veces más iniciativas del grupo A que sus contrapartes Demócratas. Esto es 39 *versus* 27.⁹³

En cuanto a la legislación estatal se refiere y de acuerdo con la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de los Estados Unidos, en los primeros cuatro meses de 2012 fueron introducidas 865 iniciativas de ley y resoluciones relativas al tema de la inmigración y los refugiados en 45 congresos estatales, incluido en Distrito de Columbia y Puerto Rico. Este dato representa el 44 por ciento menos comparativamente hablando con los primeros meses de 2011, en los cuales se introdujeron 1,538 iniciativas de ley⁹⁴.

Generalmente, las iniciativas de ley estatales relativas al tema migratorio son restriccionistas, principalmente porque existe una idea de que la procuración de justicia a nivel federal, en cuanto al tema migratorio, ha sido laxa. A esto se le suma el amplio federalismo y la facultad de los Estados de legislar en temas que incluso podrían contraponerse con las leyes federales, como el caso del de la procuración de justicia relativa al tema migratorio.

En 2010, por ejemplo, se promulgó una de las leyes estatales más controvertidas relativas a la inmigración: la ley SB1070 de Arizona, la cual criminaliza a los inmigrantes que no comprueben su estancia legal y otorga la facultad a las autoridades de procuración de justicia locales a detener y solicitar los documentos

⁹³ Robert Donnelly, "State-level Immigrant-Related Legislation: What it means for the Immigration Policy Debate" *Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies*, México, CISAN-UNAM, 2012, p. 129.

⁹⁴ s/a, *State Laws Related to Immigration and Immigrants*, [en línea] <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/state-laws-related-to-immigration-and-immigrants.aspx>, Estados Unidos de América, [consulta: 31 de julio de 2012].

de todo aquél individuo del que se sospeche que es inmigrante indocumentado, este último concepto pone sobre la mesa de debate la detención realizada por medio de discriminación con base en el perfil racial. En este caso la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, falló en favor del gobierno federal (concretamente, a favor del Departamento de Justicia) el cual previamente había interpuesto una demanda en contra de la ley SB1070, bajo el argumento de que dicha ley interfiere en los asuntos de competencia federal, porque la autoridad predominante para regular los asuntos de inmigración es el gobierno federal. Si bien el resultado de este fallo no fue la eliminación de la ley SB1070 como tal, si logró eliminar algunas cláusulas lo que permitió que la ley fuera mucho más diluida que la propuesta original y a la vez menos draconiana.

La aprobación de la ley de Arizona SB1070, tuvo efecto a nivel nacional provocando una oleada de iniciativas estatales relativas a la inmigración que comenzaron a hacerse presentes en los demás congresos estatales. En noviembre de 2010, seis iniciativas estatales fueron introducidas, en estados como Carolina del Sur, Pennsylvania, Minnesota, Rhode Island, Michigan e Illinois. En la gran mayoría de los Congresos las iniciativas que exigían mayor procuración de justicia⁹⁵ en cuanto a la inmigración indocumentada, fueron presentadas de forma bipartidista (Republicanos y Demócratas). Para 2011, la cifra de iniciativas se incrementó considerablemente como resultado de la reciente aprobación de la ley de Arizona SB1070⁹⁶.

A continuación se muestra una tabla comparativa sobre las legislaciones estatales de carácter migratorio del periodo entre 2005 y 2011. Posteriormente, se muestra

⁹⁵ La procuración de justicia significa la capacidad local que tienen las Legislaturas estatales de elegir firmar acuerdos migratorios con el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para llevar a cabo programas como el 287g o el programa de Comunidades Seguras, los cuáles a grandes rasgos, tienen la intención de elevar el control migratorio en las localidades de parte de la autoridad federal. Ello significa un instrumento de los Estados de exigir al gobierno federal el control de la inmigración indocumentada.

⁹⁶ Ann Morse, *Arizona's Immigration Enforcement Laws*, [en línea] <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/analysis-of-arizonas-immigration-law.aspx>, Estados Unidos de América, National Conference of State Legislatures, 2011, [consulta: 9 de agosto de 2012].

un mapa sobre los estados en los que fueron presentadas iniciativas relativas al tema de la inmigración en el primer semestre de 2011, periodo que alcanzó una cifra récord en cuanto dichas legislaciones se refiere.

Tabla 3

Cuadro sobre legislaciones estatales en Estados Unidos relativas al tema migratorio, 2005-2011

| Año | Introducidas | Aprobadas por las legislaturas | Vetadas | Promulgadas | Resoluciones | Total de leyes y resoluciones |
|------|--------------|--------------------------------|---------|-------------|--------------|-------------------------------|
| 2005 | 300 | 45 | 6 | 39 | 0 | 39 |
| 2006 | 570 | 90 | 6 | 84 | 12 | 96 |
| 2007 | 1,562 | 252 | 12 | 240 | 50 | 290 |
| 2008 | 1,305 | 209 | 3 | 206 | 64 | 270 |
| 2009 | 1,500* | 373 | 20 | 222 | 131 | 353 |
| 2010 | 1,400* | 356 | 10 | 208 | 138 | 346 |
| 2011 | 1,607 | 318 | 15 | 197 | 109 | 306 |

*2009 y 2012 son datos aproximados / Fuente: *National Conference of State Laws Legislatures*, traducción propia.

En el cuadro 2, se puede apreciar el incremento de las iniciativas de ley introducidas en las legislaturas estatales, sobre todo en los periodos de 2009 a 2011. El total de las 1,272 leyes y resoluciones adoptadas entre los años 2008 a 2011, dejan ver que los estados de la Unión Americana comenzaron a reforzar las medidas especialmente de tipo antiinmigrante, debido a la aguda recesión económica ocurrida en los Estados Unidos durante dicha etapa. Esta idea se refuerza con lo que planteado por Jorge A. Bustamente, retomando al economista británico, Brindley Thomas. Thomas plantea una relación directa entre incremento

de la migración y el crecimiento económico⁹⁷. En este orden de ideas, el incremento de las iniciativas de corte antiinmigrante intentaron reducir la mano de obra extranjera en momentos opuestos a la expansión económica, es decir durante la recesión económica.

En el año 2011, el Senador John Watkins de Virginia, vice-presidente de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, se refirió a la creación de medidas antiinmigrantes a nivel estatal de la siguiente manera: “La cuestión de la inmigración no ha sido superada... Siempre y cuando se sigan presentando fracasos para obtener una solución federal, las legislaturas estatales continuarán con el debate sobre este tipo de políticas y se desarrollarán respuestas, ya sea de verificación, autenticación o de combate al tráfico de personas. Necesitamos una solución a nivel nacional para evitar presiones sobre los estados⁹⁸”.

Asimismo, en 2011 las iniciativas como la de Arizona fueron subsecuentemente presentadas en los plenos locales de seis estados: Illinois, Michigan, Minnesota, Carolina del Sur, Pennsylvania y Rhode Island, sin embargo ninguna fue aprobada.

En años previos a 2011, la mayoría de las iniciativas relativas al tema de la inmigración se centraron, en argumentos sobre de procuración de justicia, emisión de licencias de conducir a inmigrantes y empleo⁹⁹




⁹⁷ “El proceso de expansión económica en los Estados Unidos fue a la vez efecto y causa del crecimiento acelerado de la oferta de mano de obra barata traída por la inmigración.” En Jorge A. Bustamente, *op.cit.*, p.120.

⁹⁸ April Carter; Marie Lawrence; Ann Morse, 2011, *Immigration-Related Laws and Resolutions in the States (Jan. 1–Dec. 7, 2011)*, [en línea] <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/state-immigration-legislation-report-dec-2011.aspx>, Estados Unidos de América, National Conference of State Legislatures, 2011, [consulta: 23 de noviembre].

⁹⁹ s/a, *State Laws Related to Immigration and Immigrants*, [en línea] <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/state-laws-related-to-immigration-and-immigrants.aspx>, Estados Unidos de América, National Conference of State Legislatures, 2010, [consulta: 24 de noviembre de 2012].

Mapa 1

Iniciativas o resoluciones por estado introducidas a los Congresos Estatales, relativas al tema migratorio, 2011

-  Estados que promulgaron leyes o adoptaron resoluciones de carácter migratorio en la primera mitad de 2011: AL, AZ, AR, CA, CO, FL, GA, HI, ID, IL, IN, IA, KS, ME, MD, MI, MN, MS, MO, MT, NE, NV, NJ, NM, NC, ND, OK, OR, PA, RI, SC, SD, TN, TX, UT, VT, VA, WA, WV y PR.
-  Estados y territorios que no promulgaron leyes o adoptaron resoluciones de carácter migratorio en la primera mitad de 2011: AK, CT, DE, KY, LA, MA, NH, NY, OH, WI y WY.
-  Sin información obtenida: DC, AS, GU, MP y VI.



Fuente:

Conferencia Nacional sobre Legislaturas Estatales (*National Conference of State Laws Legislatures*), traducción propia. Dirección URL: [consulta: 9 de agosto de 2012]; <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/state-immigration-laws-january-to-june-2011.aspx>

En el mapa 1, se aprecia que la mayoría de los estados introdujeron iniciativas relativas a la inmigración indocumentada, ello como reflejo y consecuencia de los efectos de la recesión económica en Estados Unidos.

A nivel local, los consulados mexicanos son los que realizan un monitoreo constante de las iniciativas de ley de corte migratoria en los Estados de la Unión Americana. Dichas iniciativas son registradas en través de una plataforma electrónica denominada Sistema de Monitoreo de Medidas Migratorias (SIMMM),

con la intención de informar a la autoridad central, en este caso a la Subsecretaría para América del Norte, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la cancillería mexicana y también de a la Embajada de México en Washington, D.C. En ocasiones, de manera muy discreta los consulados inciden en el proceso legislativo sin que ello denote una intervención directa en la política local. Para disimular esta intervención se vinculan con organizaciones pro-inmigrante que abiertamente pueden realizar acciones de cabildeo legislativo para bloquear la aprobación de alguna iniciativa de corte antiinmigrante o bien para impulsar medidas que intenten mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes.

2.6 Relación entre los marcos jurídicos de la protección consular

El emigrante al momento de salir de la jurisdicción territorial, es decir de su estado, y se interna a otro, ingresa también a un tipo de sistema jurídico que le exige derechos y obligaciones distintos al de su estado de origen, esto sin considerar los Derechos Humanos Universales. Entre sus obligaciones se encuentra la de observar las leyes del estado que lo recibe y entre sus derechos está el de poder solicitar la protección de su estado, tanto para propósitos de asesoría y asistencia, como para efectos de reclamar al Estado de recepción una denegación de justicia.¹⁰⁰

El derecho del individuo a solicitar asistencia, es parte de su dignidad humana y es un derecho reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo que significa que este es una obligación de los estados.

¹⁰⁰s/a, *State Laws Related to Immigration and Immigrants, op.cit.*

2.7 Marco jurídico y legislativo local para el caso del Consulado General de México en Boston

Para el caso del Consulado General de México en Boston, dentro de los 5 Estados de la circunscripción se ha abordado el tema de la inmigración en las legislaturas locales, sin embargo no en todos los Estados se percibe un sentimiento traducido en iniciativas antiinmigrantes, tal es el caso del estado de Vermont y la iniciativa estatal pro-inmigrante S.238, que se analizará en el capítulo 4.

Si las iniciativas de ley son aprobadas bajo el proceso legislativo, como lo fue la ley SB1070 en Arizona o la ley HB87 en Georgia, entonces estas leyes conforman un marco jurídico local que afecta directamente a la comunidad migrante y por ende al desarrollo de la labores de protección consular.

Considerando el estudio arriba mencionado, es importante destacar que los cinco Estados de la circunscripción del Consulado General de Boston se encuentran en el área con menos iniciativas de relativas a la inmigración se refiere.

En el Anexo 1, del presente trabajo, se presenta un cuadro sobre las iniciativas de la circunscripción del Consulado General de México en Boston, que si bien aún no constituyen un marco legal, es importante, sobre todo para un Consulado, realizar un seguimiento de las mismas, pues existe la posibilidad que éstas den una nueva dirección al marco jurídico local. Dichas iniciativas están relacionadas con el tema migratorio y se han presentado en un periodo entre 2011 y 2012 en cinco estados de la región de Nueva Inglaterra.

Los avances internacionales llevados a cabo en los foros multilaterales y la firma de tratados y convenciones que regulan la protección consular, hoy en día son el resultado de momentos históricos por los que han pasado las relaciones internacionales. Las relaciones diplomáticas han sido la herramienta para la defensa de los nacionales en el exterior y esta es una batalla que se ha ganado al mismo tiempo que las fronteras de los países se han ido cerrando.

Las convenciones y tratados internacionales y los convenios bilaterales (éstos últimos fueron importantes en el periodo de los presidentes Clinton y Zedillo) en las que tradicionalmente México ha participado, han sido la base jurídica de la política exterior mexicana que se enfoca cada vez más a una diplomacia focalizada hacia el trabajo de los consulados. La “consularización” de la política exterior ha sido alimentada por el contexto histórico del flujo migratorio más grande del mundo: el de los mexicanos en Estados Unidos, por las condiciones de vulnerabilidad que padecen en grandes números.

Asimismo, el trabajo consular se enfrenta con marcos jurídicos federales y locales que responden a factores demográficos y económicos que delimitan, a través de lo jurídico, la política migratoria de los Estados Unidos. Sin embargo, el impacto de las iniciativas legislativas antiinmigrantes a nivel estatal, responden a las reacciones, generalmente negativas, de los habitantes locales en cuanto al tema de la inmigración.

Muchas de las expresiones de las comunidades locales en Estados Unidos referentes a la inmigración se centran en la negativa hacia el otorgamiento de servicios estatales a los indocumentados, pues se entiende que los impuestos pagados por los ciudadanos habitantes de los Estados son repartidos a quienes no contribuyen al fisco. Por el otro lado, se encuentra la preservación de las ciudades santuario. Recientemente, la ciudad de Chicago, Illinois, oficialmente se declaró ciudad santuario. Dicho término se otorga a una ciudad en los Estados Unidos que intenta proteger a los inmigrantes indocumentados sobre todo en cuanto a la no persecución de la policía por cuestiones migratorias con base en el perfil racial. La práctica de protección hacia los inmigrantes puede ser *de jure*, *de facto* o una combinación de ambas. Esto denota diferencias en cuanto a regionalismos.

Sin embargo, no es gratuito que recientemente que haya surgido una postura conservadora y antiinmigrante del *Tea Party* del Partido Republicano, cuyo grupo

ha adquirido relevancia política en Estados Unidos en los últimos años. Este grupo conservador es depositario de iniciativas antiinmigrantes y su relevancia se ha ido acentuando en los últimos años, pues tienen presencia en gubernaturas estatales (caso concreto, Sarah Palin en Alaska) o en la carrera presidencial, como el caso de Paul Ryan, contendiente a la vicepresidencia en 2012 y miembro distinguido del *Tea Party* ¹⁰¹.

En cuanto al caso de las iniciativas estatales de corte antiinmigrante en la circunscripción del Consulado General de México en Boston, de manera general, se puede decir que los congresos locales no han votado a favor de dichas iniciativas, aunque existen grupos de legisladores que cada año presentan iniciativas de corte antiinmigrante “recicladas”. Basándonos en el estudio de *NCLS*, se puede observar que el Consulado General de México en Boston se encuentra en un área geográfica que ha presentado el menor número de iniciativas relativas a la inmigración en Estados Unidos.

De manera desafortunada el trabajo de la protección consular mexicana se ha sido obstaculizado cada vez más por las recientes aprobaciones de leyes antiinmigrantes en Estados como Arizona, Georgia, entre otros.

¹⁰¹ David Alandete, “Romney elige a Paul Ryan, favorito del Tea Party para la vicepresidencia”, periódico El País [en línea], http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/11/actualidad/1344684894_872099.html, España, sábado 11 de agosto de 2012.

Capítulo III

Aspectos sociales de la protección consular mexicana en Estados Unidos

- 3.1 Principales problemas de los mexicanos en Estados Unidos
- 3.2 Análisis de datos sobre la población mexicana en Estados Unidos
- 3.3 Población objetivo de la Protección Consular Mexicana
 - 3.3.1 Casos atendidos según los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores
 - 3.3.2 Otros Programas de Protección aplicables en Estados Unidos

3.1 Principales problemas sociales de los mexicanos en Estados Unidos

Para poder explicar los problemas de los mexicanos en Estados Unidos, partiremos del concepto de vulnerabilidad estudiado por teóricos como Leiyu Shi y Gregory D. Stevens, quienes hacen un estudio desde la perspectiva de las poblaciones vulnerables en los Estados Unidos. Este concepto servirá para que a partir de la descripción de vulnerabilidad se explique la población objetivo de la protección consular mexicana en Estados Unidos.

Shi y Stevens consideran que la vulnerabilidad tiene dos enfoques: social e individual. El modelo individual de la vulnerabilidad enfatiza en las conductas humanas como determinantes del mayor riesgo de morbilidad y mortalidad. Los modelos de naturaleza social consideran que tanto las conductas y características humanas, como el contexto en el que se desenvuelven, constituyen factores de riesgo para ciertos grupos poblacionales¹⁰².

¹⁰² Lilitana Meza González; Miriam Cuéllar Álvarez (coord.), *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2009, p. 10.

Por una parte, Flaskerud y Winslow, propone que las poblaciones vulnerables son grupos sociales que experimentan recursos limitados y consecuentes relativos al alto riesgo de morbilidad y mortalidad prematura¹⁰³.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), subraya que la vulnerabilidad es un tema emergente, que se plantea reiteradamente en los análisis de la cuestión social en los albores del siglo XXI, así como en el debate sobre las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, promover la movilidad social ascendente y garantizar el ejercicio de la ciudadanía¹⁰⁴.

La CEPAL define la vulnerabilidad social de la siguiente manera: la noción de vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: la existencia de algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal (grupos “en riesgo social”), el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo o condición étnica) que se supone les origina riesgos o problemas comunes. La identificación de grupos vulnerables tiene inobjetable méritos y es de frecuente empleo en las políticas públicas, preferentemente en las intersectoriales (como las de corte generacional o las relativas a las condiciones de género); sin embargo, deja abierta la posibilidad de individualizar tantos grupos vulnerables como riesgos existan y su gran heterogeneidad interna se convierte en un obstáculo para la eficaz acción de las políticas. La noción de vulnerabilidad social, si bien puede desembocar en una

¹⁰³ JH Flaskerud; BJ Winslow, *Conceptualizing vulnerable populations health-related research*, [en línea] <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9536190>, Estados Unidos de América, US National Library of Medicine – National Institute of Health, 1998, [consulta: 25 de noviembre de 2012].

¹⁰⁴ s/a, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas*, [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Brasil, CEALC, 2001, [consulta: 28 de agosto de 2012].

clasificación de grupos, precede a tal ejercicio de identificación, puesto que exige especificar riesgos y determinar tanto la capacidad de respuesta de las unidades de referencia como su habilidad para adaptarse activamente¹⁰⁵.

Con base en la vulnerabilidad social de los mexicanos en Estados Unidos, el Estado mexicano deberá desarrollar una política pública, en este caso la protección consular mexicana, la cual se encuentra diseñada para atender a las poblaciones socialmente vulnerables de mexicanos en el vecino país del norte.

Como ya se había explicado, los modelos recientes relativos a la vulnerabilidad pueden ser sociales o individuales. Éste último modelo comprende tres características: el status social, el capital social (o apoyo social) y el capital humano¹⁰⁶. El Estatus social está asociado con las características biológicas como la edad, género, raza o etnicidad, que puedan derivar en oportunidades socialmente definidas o recompensa, prestigio y poder. El capital social, se define como la cuantificación y cualificación de los lazos interpersonales de un individuo. Estos lazos reflejan recursos sociales para encontrar apoyo psicológico y social. El capital humano se refiere a las habilidades y capacidades que permiten a un individuo avanzar y contribuir productivamente a la sociedad.

La vulnerabilidad social enfatiza tanto en la conducta humana y su relación con el entorno y su contexto social, en el que se desarrolla el individuo que constituyen riesgos para ciertos grupos poblacionales.¹⁰⁷ En este sentido, el contexto social - incluida la capacidad de asimilación o exclusión de una sociedad hacia un grupo de inmigrantes o grupo racialmente diferente- podrá determinar la vulnerabilidad de dicho grupo de personas.

¹⁰⁵ *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas, op.cit.*

¹⁰⁶ Entiéndase como modelo (científico) como una perspectiva de una situación temporal.

¹⁰⁷ Liliana Meza González; Miriam Cuéllar Álvarez (coord.), *op.cit.*, p.11.

Las sociedades menos restriccionistas que brindan acceso a diversos servicios gubernamentales, pueden contribuir a reducir el riesgo de que grupos de inmigrantes se conviertan en grupos vulnerables por su condición (particularmente aquellas personas que migran sin documentos), esto por lo que toca a los inmigrantes, es decir a los extranjero, pero ¿Qué sucede con el grupo de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano? Los estudios del *PEW Hispanic Center*, demuestran que también este grupo es vulnerable, y en breve analizaremos las causas¹⁰⁸.

Leiyu Shi, plantea de manera general que la poblaciones vulnerables incluyen a los siguientes grupos: los económicamente en desventaja, las minorías raciales o étnicas, los que no tienen acceso a un seguro médico, las personas de edad avanzada, las personas con adicciones al alcohol u otras sustancias ilícitas, los individuos que presentan dificultades para comunicarse y/o que desconocen el idioma, los indigentes, los portadores de VIH y otros pacientes con enfermedades crónicas incluyendo a los enfermos mentales. El concepto de vulnerabilidad también es aplicable a las comunidades rurales que frecuentemente encuentran barreras para acceder a los servicios de salud y su vulnerabilidad se incrementa por su raza, etnicidad, edad, sexo y factores como el ingreso económico, la cobertura médica (o la falta de ésta) y la ausencia de una fuente de cuidado de la salud. Los problemas de salud y la cobertura de salud, en este sentido, se relacionan directamente con factores sociales como la vivienda, la pobreza, la insuficiencia educativa y el analfabetismo.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Seth Motel; Eileen Patten, *Hispanics of Mexican Origin in the United States*, [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010>, PEW Hispanic Research Center, Estados Unidos de América, 2010, [consulta: 25 de noviembre].

¹⁰⁹ Shi, Leiyu; Gregory D. Stevens, *Vulnerable Populations in the United States*, Estados Unidos de América, Jossey-Bass, 2005, p.16.

3.2 Análisis de datos socio-demográficas y socio-económicos de la población mexicana en Estados Unidos

Considerando los puntos anteriores, a continuación se realiza un análisis de datos obtenidos por el *PEW Hispanic Center*, estudio que a su vez recopila datos del Censo estadounidense de 2010, sobre las características socio-demográficas y socio-económicas de los mexicanos en Estados Unidos. Los datos también señalan dichas características del resto de población hispana y de los estadounidenses con la finalidad de facilitar el análisis comparativo.

Tabla 4

| Población estadounidense por etnicidad y por origen mexicano, 2010 (en miles o de lo contrario se indica la cantidad) | | |
|---|-----------------|------------------------------------|
| Toda la población | Hispanos | Hispanos de origen mexicano |
| Total 309,350 | 50,730 | 32,916 |
| Sexo | | |
| Masculino 152,055 | 25,723 | 16,916 |
| Femenino 157,294 | 25,007 | 16,000 |
| Edad | | |
| Media (en años) 37 | 27 | 25 |
| Grupos de edad | | |
| ≤ 5 20,095 | 5,089 | 3,579 |
| 5-17 54,037 | 12,093 | 8,483 |
| 18-29 51,776 | 10,471 | 6,873 |
| 30-39 40,245 | 8,060 | 5,255 |
| 40-49 43,723 | 6,526 | 3,977 |
| 50-64 59,025 | 5,681 | 3,269 |
| ≥ 65 40,449 | 2,810 | 1,480 |

| Estado civil | | |
|---|----------|----------|
| Casado 120,934 | 16,067 | 10,459 |
| Soltero 79,570 | 14,749 | 9,232 |
| Divorciado/separado/viudo 47,550 | 5,411 | 3,010 |
| Fertilidad (mujeres entre 15 y 44 años) | | |
| Total de mujeres 62,479 | 11,856 | 7,667 |
| Mujeres con hijos 4,078 nacidos en los últimos 12 meses | 963 | 663 |
| Mujeres solteras ¹¹⁰ con hijos nacidos 1,557 en los últimos 12 meses | 434 | 291 |
| Personas inscritas actualmente en escuelas (edades entre 5 y 18 años) | | |
| Educación básica, media 52,994 y media-superior | 11,824 | 8,287 |
| Nivel educativo (edad ≥25 años) | | |
| Sin certificado de preparatoria 29,433 | 10,306 | 7,269 |
| Con certificado de preparatoria o 58,212 su equivalente | 7,216 | 4,385 |
| Con alguna 59,030 educación superior | 6,226 | 3,531 |
| Con título de licenciatura o más 57,672 | 3,589 | 1,580 |
| Media anual de ingresos por persona (en dólares) | | |
| Todos (edades de ≥16 años \$28,500 con ingresos) | \$20,000 | \$20,000 |
| Trabajadores de tiempo completo \$40,000 | \$29,000 | \$27,000 |

¹¹⁰ Mujeres solteras incluyen a las que nunca se han casado, las divorciadas, separadas o viudas.

| | | |
|--|--------|--------|
| con trabajo todo el año | | |
| Pobreza ¹¹¹ | | |
| Menores de 18 años 15,916 | 5,518 | 4,111 |
| Entre 18 y 64 años 26,672 | 6,268 | 4,199 |
| ≥ 65 años 3,535 | 513 | 269 |
| Seguro médico | | |
| Personas sin seguro médico 48,794 (todas las edades) | 15,828 | 11,142 |
| Personas sin seguro médico 5,971 (menores de 18 años) | 2,446 | 1,911 |
| Personas en hogares y tipos de hogares ¹¹² | | |
| Hogares familiares 252,342 | 45,437 | 30,050 |
| Hogares únicamente 182,448 con parejas casadas | 28,957 | 19,783 |
| Hogares sin familia 49,021 | 4,360 | 2,313 |
| Ciudadanía | | |
| Ciudadanos 286,889 | 37,457 | 23,905 |
| No-ciudadanos 22,461 | 13,272 | 9,011 |
| Idioma (edades de 5 años y más) | | |
| Habla únicamente inglés 229,736 en el hogar | 11,203 | 7,231 |
| No habla inglés en el hogar 59,519 | 34,438 | 22,106 |
| Habla muy bien el inglés 34,308 | 18,356 | 11,642 |
| Habla inglés regular o no habla | 16,082 | 10,465 |

¹¹¹ Para información detallada sobre el término de pobreza, revisar IPUMS USA en el siguiente *link*, <http://usa.ipums.org/usa/volii/poverty.shtml>. Con base en el concepto de pobreza determinado por el IPUMS, se encontrarán diferencias con los datos que señala el Censo de Estados Unidos de 2010.

¹¹² La población en hogares excluye personas viviendo en instituciones o dormitorios universitarios para estudiantes u otros alojamientos grupales.

| | | |
|--|--------|--------|
| 25,211 | | |
| Año de entrada (nacidos en el extranjero) | | |
| Antes de 1990 15,233 | 6,689 | 4,069 |
| 1990-1999 10,827 | 5,403 | 3,599 |
| 2000 o después 13,857 | 6,726 | 4,039 |
| Distribución poblacional por regiones | | |
| Noreste 55,361 | 7,022 | 944 |
| Medio-oeste 66,976 | 4,671 | 3,550 |
| Illinois 12,843 | 2,037 | 1,623 |
| Sur 114,866 | 18,315 | 11,402 |
| Texas 25,257 | 9,533 | 8,388 |
| Oeste 72,147 | 20,721 | 17,020 |
| California 37,349 | 14,092 | 1,771 |
| Arizona 6,414 | 1,909 | 1,724 |
| Colorado 5,049 | 1,049 | 809 |

FUENTE: Pew Hispanic Center [en línea]. <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>, Traducción propia. [Consulta el 6 de septiembre]

Los datos de la tabla demuestran diferentes problemas que enfrentan los mexicanos en Estados Unidos, e indican una desigualdad en contraste con el resto de la población. Se deben señalar los siguientes puntos:

Estatus migratorio: el 36 por ciento de los mexicanos nacieron fuera de los Estados Unidos. Comparado con el 37% del resto de los hispanos y el 13% del resto de la población. Aproximadamente, 2 de cada tres inmigrantes de México, es decir el 65% entró a Estados Unidos en 1990 o después. Menos de un cuarto de los inmigrantes mexicanos son ciudadanos estadounidenses.

Idioma: Aproximadamente dos tercios, (64%) de los mexicanos mayores de 5 años hablan inglés de manera fluida. Alrededor de 36% de los mexicanos indica que hablan inglés de manera limitada comparado con el 35% del total de los hispanos.

Edad: La comunidad de mexicanos es mucho menor que la población estadounidense y que los hispanos. La edad promedio es de 25 años, contra 37 años de los estadounidenses y 27 de los hispanos.

Fertilidad: Más de 2 quintas partes (44%) de las mujeres mexicanas en Estados Unidos de edades entre 15 a 44 años dieron a luz en los últimos 12 meses. Ello significa una tasa de fertilidad menor al resto de la mujeres hispanas (45%) y mayor a la tasa de las mujeres estadounidenses (38%).

Distribución regional: Más de la mitad de los mexicanos viven en el oeste de Estados Unidos (52%), principalmente en California (36%) y otro 35% viven en el sur, principalmente Texas (25%).

Educación: Los mexicanos poseen los niveles más bajos de educación de toda la población hispana. Únicamente el 9% de los mexicanos mayores de 25 años han obtenido título de licenciatura comparado con el 13% de los hispanos.

Ingreso: La media anual en ingresos económicos personales de la población mexicana de edad 16 años o más fue de \$20,000 dólares estadounidenses en 2010 igual a la población hispana. Sin embargo, el promedio anual en ingresos personales de los estadounidenses es de \$28, 500 dólares.

Pobreza: Los niveles de pobreza de la población mexicana en Estados Unidos (27%) son mayores a los de la población estadounidense (15%) y se encuentran ligeramente por arriba de los hispanos (25%).

Acceso a salud: Aproximadamente un tercio de los mexicanos (34%) no cuentan con seguro médico comparado con el 31% de los hispanos y el 16% de la población estadounidense. Asimismo, aproximadamente el 16% de los mexicanos menores de edad carecen de seguro médico.¹¹³

Con respecto a los datos presentados por el *PEW Hispanic Center* las comunidades de mexicanos aún viven en condiciones por debajo del promedio estadounidense. Se destaca sobre todo los bajos niveles educativos de nuestros connacionales en Estados Unidos, factor que vulnera a este grupo.

De acuerdo con Elaine Lavine, “la minoría hispana es una minoría que se niega, y a su vez les es negada, a la asimilación que ha caracterizado a otros grupos étnicos que emigraron a ese país en épocas anteriores”.¹¹⁴

Por una parte, se subraya que los factores de adaptación se relacionan con factores individuales que comprenden la capacidad del individuo, por ejemplo, de hablar el idioma del país anfitrión (de acuerdo con la tabla 4, aún existen grupos de mexicanos que no hablan inglés), y por otra parte existen factores sociales relacionados con las condiciones que el Estado anfitrión brinda al individuo en su intento de inserción a esa sociedad, como por ejemplo el salario, los niveles de pobreza y acceso a salud o educación o inclusive aspectos más negativos que van desde la privación de los servicios gubernamentales hasta la persecución de la autoridades derivado de la situación migratoria irregular del individuo.

¹¹³ Seth Motel; Eileen Patten, *Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2010*, [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>, Estados Unidos de América, Pew Hispanic Center, 2010, [Consulta el 10 de septiembre]

¹¹⁴ Elaine Levine, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*, México, Porrúa-CISAN-Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, p.38.

El subdesarrollo de nuestro país en combinación con la vecindad con los Estados Unidos, hacen que muchos mexicanos crucen la frontera impulsada por diversos factores sociales (como la intención de mejorar el estatus social de la familia en la comunidad de origen), económicos y en menor medida por aspectos políticos. Cuando el migrante no encuentra la forma de internarse al extranjero de manera inspeccionada y/o documentada por la autoridad migratoria, entonces decide hacerlo por la vía informal, indocumentada y no inspeccionada.

Por una parte, Jorge A. Bustamente, bajo el enfoque teórico basado en el materialismo histórico, explica que el indocumentado cae en un tipo de delincuencia sumamente peculiar, al responder a la demanda de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos, cruza la frontera violando una normativa, que es legal y socialmente sancionada en los Estados Unidos, pero no en México, en donde “irse de mojado” no tiene ninguna consecuencia estigmatizadora para el trabajador¹¹⁵.

Por otra parte, con base en la teoría sobre la Nueva Economía de la Migración, la decisión de emigrar se toma en el hogar del migrante potencial previa, valoración de los factores involucrados, incluyendo los costos económicos y los personales¹¹⁶.

Como ya se revisó en la introducción de la primera parte del presente trabajo, aproximadamente 6.5 millones de connacionales en Estados Unidos, enfrentan un problema de irregularidad en cuanto a su status migratorio y ello deriva en la criminalización por esta acción, otros problemas se derivan a partir de este punto, que vuelven de dichas comunidades mexicanas, focos de vulnerabilidad. Estos problemas sociales abarcan áreas -como ya se habló en párrafos anteriores- de bajos niveles educativos, de bajo ingreso económico y de limitantes para el acceso

¹¹⁵ Jorge A. Bustamente, *op.cit.* p. 58

¹¹⁶ Roberto Herrera Carassou, “*Teorías Migratorias*”, ponencia presentada en el Diplomado en Migración Internacional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Museo Casa León Trotsky, viernes 24 de agosto de 2012.

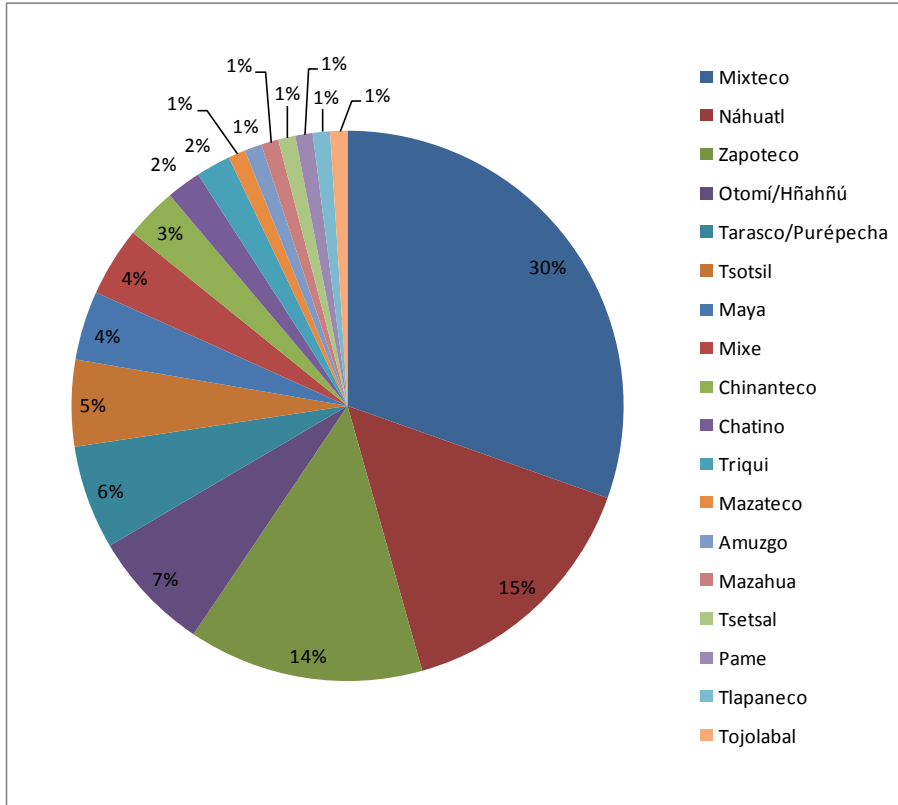
a servicios de salud. Ello deriva en el análisis de la vulnerabilidad social e individual en la que, comparativamente con el estadounidense promedio, los mexicanos (y los hispanos en general) por su estatus social (edad, género, raza o etnicidad) experimentan niveles bajos en el plano social y económico.

El poco acceso a la salud es una limitante que enfrentan nuestros connacionales en Estados Unidos y no debemos dejar de analizar este tema como parte de la vulnerabilidad social de los mexicanos en Estados Unidos. Si bien, este derecho constituye un derecho humano fundamental para fomentar el bienestar de una comunidad, las limitantes a las que se enfrenta el mexicano para obtenerla son resultado de causas como la pobreza, irregularidad del status migratorio o una combinación entre ambas. La tabla posterior indica que únicamente 11.1 millones de mexicanos tienen acceso a un seguro médico contra 48.7 millones de estadounidenses que sí tienen acceso a seguro médico. Dichas cifras datan del año 2010, actualmente la cifra de acceso a seguro médico de parte de la población estadounidense seguramente se ha incrementado a raíz de la reforma al sistema de salud impulsada por el Presidente Barack Obama (*Health Care Reform in the United States*), la cual fue firmada en marzo de 2010. Dicha reforma no alcanzó a impactar en los grupos de extranjeros indocumentados, lo que significa que hoy en día existe una brecha mucho más amplia entre los inmigrantes indocumentados, en cuanto al tema de acceso a la salud, lo que evidentemente ha generado un rezago de las comunidades de mexicanos en Estados Unidos.

Otro grupo que se debe mencionar en el presente apartado son los grupos de inmigrantes indígenas en Estados Unidos. La cancillería mexicana a través de la Plataforma Especial de Atención a Migrantes Indígenas (PEAMI), registró hasta 2010, un total de 700 hablantes de lenguas indígenas de las que a continuación se presenta una gráfica que desglosa, en porcentajes, la presencia de lenguas indígenas en las comunidades de mexicanos en Estados Unidos.

Gráfica 1

Grupos indígenas registrados en las Representaciones de México en EUA y Canadá, 2010



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, circular de fecha 3 de diciembre de 2010, relativa al análisis del comportamiento de la Plataforma Especial de Atención a Migrantes Indígenas (PEAMI). Documento interno de la cancillería mexicana.

En la información presentada en la gráfica 1, se puede apreciar que el grupo indígena con mayor emigración hacia Estados Unidos, son los mixtecos, seguido de la población náhuatl. La presencia de mixtecos, ha generado la conformación

de asociaciones, presentes, sobre todo en los estados de California y Oregon. Sus antecedentes se remontan a la década de los años 80, con el “programa Trabajadores Agrícolas Especiales (SAW, por sus siglas en inglés) de la Ley de Control y Reforma Inmigratoria (IRCA) de 1986. Desde entonces, los miembros de familias de trabajadores que recibieron su amnistía y otros más se han unido a la población de inmigrantes indígenas en el estado”¹¹⁷.

Es importante destacar que este esfuerzo de la cancillería mexicana por realizar un conteo de los grupos indígenas de México en Estados Unidos, constituye un primer intento de tener una radiografía general, debido a que aún no existen datos precisos al respecto. Sin embargo, “se han realizado censos locales como el del Institute of Rural Studies of California (IRSC), que ha reportado la existencia de 50.000 mixtecos que trabajan en el sector agrícola, cifra solo para California. Durante la investigación en el Estado de California se obtuvo un dato distinto, el cual apareció en un periódico de circulación binacional llamado Impulso de Oaxaca reporta que el mismo IRSC dio la cifra de 80.000 mixtecos, sin embargo no hay pruebas de la veracidad del dato ya que no se ha encontrado tal cifra en los últimos artículos o libros acerca del tema de la migración de los pueblos indígenas oaxaqueños. Lo que se tiene por conocido es que en el censo mixteco en California, elaborado en 1991, los distritos de Juchitán, Silacayoapan y Tlacolula “contribuyen con el 78% de la gente contabilizada, siendo Juchitán el distrito con mayor expulsión”¹¹⁸.

¹¹⁷ Lynn Stephen, *Campesinos mixtecos en Oregon: trabajo y etnicidad en sindicatos agrícolas y asociaciones de pueblos*, [en línea] http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/indigenas_mexicanos_migrantes/9.pdf, [consulta el 25 de marzo de 2012], p. 2

¹¹⁸ Ulises Revilla López, *La migración transnacional de Oaxaca y tlaxcala: Las organizaciones de migrantes en Estados Unidos*, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina, Bolivia, 2007, p.89.

3.2 Población objetivo de la protección consular

“La percepción del inmigrante como vulnerable, de bajos recursos, que realiza trabajos extenuantes debido a su condición social, alimenta el incremento de la protección consular.”¹¹⁹ Esta idea debe complementarse con el análisis de datos del apartado anterior, en ese sentido el diseño de una política pública como la protección consular se centra en atender y a actuar en consecuencia ante la vulnerabilidad de los mexicanos en Estados Unidos.

De acuerdo con las Normas para la Ejecución de los Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior, son poblaciones vulnerables las personas con las siguientes características: mujeres, menores de edad, mujeres solas con infantes, adultos mayores, enfermos, indígenas, indigentes, víctimas de maltrato físico, víctimas de tráfico humano o víctimas de trata de personas. Existen ciertos puntos de vulnerabilidad que las normas no contemplan como el analfabetismo, pero que sin lugar a dudas en la práctica, los funcionarios consulares lo consideran como un foco de atención importante de un caso de protección.

Sin lugar a dudas, la mayor demanda de servicios de protección corresponde a la atención, asistencia y orientación de casos migratorios desde hace varias décadas, situación que sigue presentándose actualmente en la labor cotidiana de los funcionarios de protección. De la mano nos encontramos con un tema relativo a los derechos humanos, que debe ser un eje central para la protección de nuestros connacionales en Estados Unidos.

Para que el Estado mexicano pueda brindar protección consular deben cumplirse los siguientes requisitos: que se trate de un nacional del estado, que el nacional solicite la protección, que las reclamaciones no sean tardías y que exista el interés legítimo del Estado por otorgar protección.

¹¹⁹ Daniel Hernández Joseph, *op.cit.*, p.232

La segunda actividad de mayor intensidad realizada por las representaciones consulares es la de recuperación de salarios insolutos. De acuerdo con Gómez Arnau, “esta actividad puede considerarse dentro del ámbito laboral pero, a su vez, se deriva de problemas generados en el ámbito migratorio”¹²⁰.

La tercera actividad de las oficinas consulares recae en el ámbito civil y penal, es decir, se refiere a la asesoría legal a mexicanos en procesos penales tanto detenidos o no detenidos. Dentro de esta categoría se deriva un tema muy delicado para el Estado mexicano que es la defensa de los mexicanos sentenciados a pena de muerte.

3.2.1 Casos atendidos según los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Si bien, existen programas básicos que incluyen la asistencia y protección consular en ámbitos de derechos humanos, penal, migratorio, civil, laboral y administrativo, se deben considerar también otros programas mucho más especializados que se llevan a cabo en las representaciones mexicanas en América del Norte, principalmente. Los programas de protección consular básicos, por su parte, se llevan a cabo en representaciones alrededor del mundo, mientras que los programas especiales tienen su aplicación principalmente en Estados Unidos y Canadá¹²¹. Ello amplía y refuerza la tesis de que la política exterior mexicana no sólo está viviendo un proceso de *consularización*, sino que también sostiene una postura “miope” al centrar sus esfuerzos y destinar la mayoría de sus recursos económicos y humanos a Estados Unidos.

¹²⁰ *Ibid.*, p.201

¹²¹ Para el caso de Canadá, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá, es de aplicación exclusiva para dicho país .

En el informe de labores correspondiente a 2010-2011, la cancillería mexicana reportó haber atendido del 1 de septiembre de 2010 al 31 de julio de 2011; 112,772 casos de protección y asistencia consular en ámbitos de derechos humanos, penal, migratorio, civil, laboral y administrativo. Del total de dichos casos, 107,729 corresponden a la red consular de México en Estados Unidos y 5,043 en el resto de mundo. El Estado mexicano realizó 20,720 repatriaciones de las cuales 1,276 correspondieron a enfermos; 9,385 fueron menores de edad; 3,793 personas vulnerables y 6,266 connacionales fueron repatriados bajo el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI). Asimismo, la SRE reportó haber erogado apoyos económicos a 3,117 mexicanos en situación de indigencia y se realizaron 3,911 traslados de restos a territorio mexicanos de los cuales se otorgó ayuda económica para 2,095 casos, erogándose 31 millones de pesos en esta sub-partida¹²².

Asimismo, la cancillería mexicana cuenta con el programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos, en el que desde su inicio (septiembre de 2000) hasta el 31 de julio de 2011, se analizaron 1,300 casos de los cuales se evitó la imposición de la pena capital en más del 97% de los casos concluidos¹²³.

Del 1 de septiembre de 2011 al 31 de julio de 2012, la cancillería mexicana reportó haber atendido 152,266 casos de protección y asistencia consular de los cuales 148,131 fueron atendidos por la red consular de México en Estados Unidos y 4,135 en el resto del mundo¹²⁴.

¹²² s/a, *Quinto informe de labores*, Secretaría de Relaciones Exteriores [en línea] <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/5infolab.pdf>, México, SRE, 2011, p.196. [Consulta: 11 de septiembre de 2012]

¹²³ s/a, *Quinto informe de labores*, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op.cit.*, p.197.

¹²⁴ s/a, *Sexto Informe de Gobierno, Secretaría de Relaciones Exteriores*, [en línea] <http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/sextoinforme/SRE6toInformeDeLabores2012.pdf> México, SRE, 2012, p.197, [Consulta el 12 de septiembre de 2012].

Las cifras de casos atendidos durante el periodo 2011-2012 son muy similares a las del periodo 2010-2011, motivo por el que no se detallarán los resultados por motivos prácticos.

3.2.2 Otros Programas de Protección aplicables en Estados Unidos

Además de estos casos atendidos la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME) lleva a cabo diversos programas en las representaciones consulares como el Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior (PEPAC), cuya finalidad es fortalecer la promoción y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, mediante acciones instrumentadas en ámbitos jurídico-administrativo, comunitario, fronterizo, diplomático y de nuevos aliados estratégicos, económico e imagen.

Asimismo, se lleva a cabo la Plataforma Especial de Atención a Migrantes Indígenas (PEAMI), cuya función es la de realizar un Directorio de Hablantes de Lenguas Indígenas para poder tener registro de intérpretes voluntarios para asistir en casos de protección y asistencia consular.

La DGPME también cuenta con el Programa de Asesorías Legales Externas (PALE), cuyo propósito es el de contratar abogados especialistas en diferentes ramas del derecho estadounidense para reforzar la defensa y asesoría de los mexicanos en Estados Unidos.

El Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI), iniciado hace 9 años y cuya cancelación ocurrió recientemente, tuvo la finalidad de repatriar de manera voluntaria a los connacionales que son detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses, en el marco del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, firmado por las Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) y de Gobernación

(SEGOB) y el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS). Dicho programa, se llevó a cabo en la zona desértica de Arizona, durante los meses de más riesgo por las altas temperaturas (de julio a septiembre); el programa dirigió y coordinó la repatriación de ciudadanos mexicanos que voluntariamente decidieron regresar a México. El PRVI permitía asegurar la repatriación de los connacionales hasta la Ciudad de México, por vía aérea; y por vía terrestre se otorgaban recursos al repatriado para trasladarse hasta su lugar de origen. El principal objetivo del gobierno mexicano era salvaguardar la vida de los connacionales para que nuevamente sus vidas no se fueran expuestas ante un posible reintento de cruce indocumentado hacia Estados Unidos. La aplicación de este programa contaba con recursos económicos estadounidenses, motivo por el cual fue cancelado debido a los recientes ajustes y recortes presupuestales en la administración estadounidense. De acuerdo con una fuente estadounidense, en 2011 el gobierno de la Unión Americana invirtió cerca de 5 millones de dólares y únicamente se lograron las repatriaciones de 9,000 mexicanos.¹²⁵

A raíz de la aprobación del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2010, se diseñó el sub-rubro que forma parte de la partida de protección consular para fomentar la equidad de género. De acuerdo con el sexto informe de labores de la SRE, de octubre de 2011 a junio de 2012 se llevaron a cabo seminarios de capacitación a funcionarios de protección de los 50 consulados y la sección consular de la Embajada de México en Estados Unidos. Asimismo, se puso a disposición de la red consular en Estados Unidos un directorio de albergues y centros de atención con servicios médicos y psicológicos para víctimas de violencia, como instrumento de apoyo para la atención de casos de víctimas de violencia.

¹²⁵Anthony Kimery, "Border Patrol Halts 7 Year Program to Fly Apprehended Mexican Immigrants Back Home", [en línea] <http://goo.gl/p9DqN>, AP Wire Report - hstoday.us, Estados Unidos de América, lunes 10 de septiembre de 2012, [consulta: 5 de octubre de 2012].

El Programa Técnico Jurídico Especializado (PROTEJE), cuya creación tuvo inicio en septiembre de 2010, tiene como eje central litigios estratégicos a casos emblemáticos de abusos o violaciones a los derechos humanos y civiles de mexicanos en Estados Unidos, a fin de sentar precedentes de casos como parte de la dinámica del derecho consuetudinario estadounidense.

El programa utilizado por las familias de los migrantes, con intervención de la Dirección General de Protección a Mexicanos en Exterior es el de Uresa - Ruresa - Uifsa, que es un programa estadounidense, de carácter interestatal que apoya las demandas de pensión alimenticia de los hijos y la familia en casos de divorcio o abandono. En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores canaliza demandas judiciales a los migrantes, que son padres de familia y abandonan sus hogares sin enviar dinero para la manutención para sus hijos. Este programa puede ser limitado pues tiene que existir una demanda judicial de por medio, sin embargo constituye una alternativa para resolver casos de abandono relacionados con el fenómeno migratorio¹²⁶.

El mayor problema que enfrentan los mexicanos en Estados Unidos es, en primera instancia, la situación migratoria irregular, pues de ahí se derivan problemas como la falta de acceso a servicios de salud y educación superior¹²⁷. Los indicadores de pobreza señalan que la población mexicana aún sigue en niveles de precariedad significativos, el 27% del total de los mexicanos se encuentran en pobreza dentro de Estados Unidos. Los hondureños, y puertorriqueños junto con los mexicanos presentan los niveles más altos de pobreza con respecto al resto de la población hispana¹²⁸.

¹²⁶ Raul Delgado Wise y Betrice Knerr, *op.cit.*, p.28

¹²⁷ Este último concepto se está transformando con la reciente aprobación del reglamento que la administración del Presidente Obama ha llevado a cabo: *Deferred Action for Childhood Arrivals*, en la que se plantea evitar la deportación de jóvenes indocumentados para que potencialmente puedan acceder a educación universitaria o trabajar de manera autorizada.

¹²⁸ Seth Motel; Eilleen Patte, 2010, *Hispanic Origin Profiles*, Center [en línea] <http://www.pewhispanic.org/>, Estados Unidos de América, Pew Hispanic Research, 2010, [consulta: 13 de septiembre de 2012].

Estos datos confirman que la población mexicana en Estados Unidos, es un foco de vulnerabilidad y por ello existe un gran campo para la gestión de la protección consular que ya ha ido incluyendo programas de atención a estas carencias y que también, en el diseño de la políticas públicas migratorias, ya se han desarrollado, sobre todo con las administraciones panistas, programas como los del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que tienen la intención facilitar la inserción de los mexicanos en la sociedad estadounidense. En este sentido la política exterior mexicana, ha tenido un acierto que promueve la estancia de los mexicanos porque de otra manera surge una interrogante que no se pretende responder en el presente trabajo: ¿Qué haría el Estado mexicano si 11.4 millones de mexicanos regresaran a nuestro país?

Se señalaron otros programas de protección, que se diferencian de las gestiones básicas de la protección consular. Se pudo constatar que todos los programas antes mencionados son aplicables únicamente al caso de Estados Unidos, ello lleva a la conclusión de que existe una excesiva atención a la protección consular hacia Estados Unidos, como consecuencia del enorme flujo migratorio de mexicanos en el vecino país del norte y la vulnerabilidad de las comunidades mexicanas dentro una sociedad ajena, esta última idea también se puede apreciar con la tabla de datos relativa a la Población estadounidense por etnicidad y por origen mexicano del año 2010, que se incluyó en el presente capítulo. Esta última conclusión debe ser complementada con los datos cuantitativos, del número de casos de protección y asistencia consular que se atendieron en Estados Unidos, en contraste con los atendidos en el resto del mundo.

Capítulo IV

La Protección Consular en el caso del Consulado General de México en Boston

- 4.1 Comunidad mexicana en los cinco Estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston
- 4.2 Población objetivo de la Protección en el caso del Consulado General de México en Boston y la problemática que enfrentan los mexicanos en los cinco Estados de la circunscripción
- 4.3 Características políticas y sociales de la circunscripción del Consulado General de México en Boston
- 4.4 El caso de Vermont y la iniciativa Pro-Inmigrante S.238
- 4.5 Selección de casos atendidos entre 2009-2012

4.1 Comunidad mexicana en los cinco Estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston

Históricamente, la región de Nueva Inglaterra¹²⁹, ha sido y seguirá siendo una región atractiva para los inmigrantes internacionales. De acuerdo con el censo poblacional en 2011, Nueva Inglaterra alberga a 1.7 millones de inmigrantes de todo el mundo, de los cuales el 36.6% provienen de países de América Latina, el 26.8% de Asia, el 24.7% de Europa, el 7.4% de África, el 4.4% de Canadá y el 0.3% de Oceanía¹³⁰.

En la región de Nueva Inglaterra, existe una diferencia en contraste con el resto de Estados Unidos, en donde existe una primera minoría de hispanos pero no exclusivamente de mexicanos. Los hispanos entonces se componen de diferentes nacionalidades en donde la población de origen mexicana no constituye uno de los grupos más grande. En Nueva Inglaterra, en el año 2008, únicamente el 2% de la

¹²⁹ La región geográfica de Nueva Inglaterra comprende 6 Estados: Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, Maine, New Hampshire y Vermont. El Consulado General de México en Boston abarca dichos Estados con excepción de Connecticut, Estado parte de la circunscripción del Consulado General de México en Nueva York.

¹³⁰ American Fact Finder, [en línea] <http://goo.gl/5ohAc>, U.S Census Bureau 2011, [consulta el 24 de septiembre de 2012]

población inmigrante provenía de México, mientras que en el resto de Estados Unidos los mexicanos conforman el 30% de la población total de inmigrantes¹³¹.

Dentro del grupo de inmigrantes en Nueva Inglaterra, provenientes de todo el mundo, los mexicanos no figuran dentro de los 10 primeros grupos en términos cuantitativos. En este sentido, los brasileños representan el grupo más grande con el 6.1 por ciento de los inmigrantes, seguidos de los extranjeros provenientes de Europa de Este con 6.2 por ciento. Los canadienses representan el tercer grupo con mayor presencia con el 5.5 por ciento, seguido por los dominicanos con el 5.2 por ciento y los chinos con el 5.2 por ciento. El segundo bloque de cinco países con más inmigrantes en Nueva Inglaterra son: Portugal, India, países de la ex Unión Soviética, Italia y Guatemala¹³².

La comunidad mexicana en la circunscripción del consulado mexicano está integrada por una población muy heterogénea, tanto en lo que se refiere a los Estados mexicanos de donde proviene, como a las actividades que sus integrantes desarrollan en esta región y a sus condiciones socio-económicas. Adicionalmente, es una población que está dispersa en distintas ciudades y zonas rurales de los cinco estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston.

De acuerdo con el estimado de población de 2005, en ese momento en la circunscripción del Consulado General de México en Boston residían 49,143 personas nacidas en México, lo que representó un incremento del 34% respecto a las cifras del censo nacional de EE.UU. del 2000. En el censo del 2010, la cifra total de mexicanos y de origen mexicano aumentó a 63,249.

¹³¹ Antoniya Owens, *A Portrait of New England's Immigrants*, New England Public Policy Center Federal Reserve Bank of Boston, Dirección URL: <http://www.immigrationresearch-info.org/report/federal-reserve-bank-boston/portrait-new-englands-immigrants>, [consulta: 19 de septiembre de 2012], p.15.

¹³² Antoniya Owens, *Ibid.* p.16

A continuación se muestra una tabla y un mapa de la distribución de la población mexicana por Estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston.

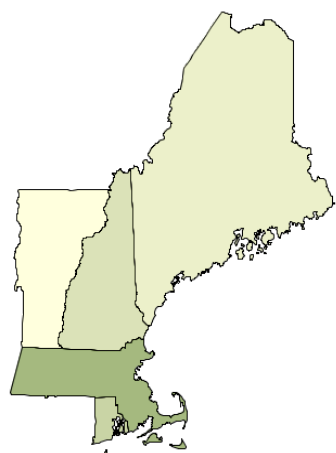
Tabla 5

| Número de mexicanos y de origen mexicano (en miles) | | | | | |
|--|-------|---------------|--------------|---------|---------------|
| Massachusetts | Maine | New Hampshire | Rhode Island | Vermont | Total |
| 39,315 | 4,882 | 7,437 | 8,858 | 2,757 | 63,249 |

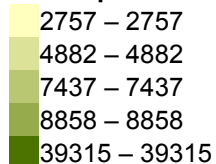
Fuente: Fact Finder del Censo de Estados Unidos 2010, Dirección URL: <http://goo.gl/L5spZ> [consulta el 10 de noviembre de 2012].

Mapa 2

Concentración geográfica de mexicanos en la circunscripción del Consulado General de México en Boston



Concentración de mexicanos por Estado (miles)



Fuente: Fact Finder del Censo de Estados Unidos, 2010

En 2008, en el área de Boston se estima un cálculo de 6,781 mexicanos, sin embargo también hay una presencia considerable de connacionales en pequeñas ciudades ubicadas en los alrededores de Boston, tales como Lynn, Nahant y Saugus (con una población aproximada de 1,824 mexicanos) o el área de Revere, Chelsea y Winthrop (con 4,273 mexicanos aproximadamente); o bien el área de Salem, Beverly, Marblehead y Swampscott (con 1,025 mexicanos aproximadamente) así como Waltham y Marlborough. Al oeste del Estado de Massachusetts se encuentra Worcester (con 2,354 mexicanos aproximadamente) y en el Suroeste de Massachusetts, Springfield (con aproximadamente 2,522 mexicanos¹³³) en donde hay una presencia importante de chiapanecos, y otras pequeñas ciudades de la región de los Berkshires; las ciudades de Providence, Central Falls y Pawtucket en Rhode Island; Manchester y Nashua en New Hampshire. En el Estado de Vermont, los trabajadores agrícolas mexicanos, empleados principalmente en granjas lecheras y en su mayoría indocumentados, han tenido un impacto importante en la economía local, a pesar de ser una población numéricamente pequeña (se estima que son un total aproximado de 2,757 mexicanos). La economía de Vermont está sustentada principalmente por la mano de obra mexicana. Más adelante se detallarán las características y el impacto de los inmigrantes mexicanos en dicho Estado.

Como se señaló anteriormente, los mexicanos que residen en Nueva Inglaterra provienen de distintas partes de la República Mexicana. Se ha detectado una mayor concentración de oriundos de Zacatecas, Colima y Querétaro en las ciudades de Manchester y Nashua, en el Estado de New Hampshire; una comunidad de oriundos de El Refugio, Jalisco, en la zona metropolitana de Boston, que formó el primer club de oriundos en esta región (a la fecha, solamente hay dos clubes formalmente constituidos) y que está suscrito al programa 3x1 para

¹³³ Phillip Ganberry y Sarah Rustan, *Latinos in Massachusetts Selected Areas: Springfield*, paper 48; [en línea] http://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=gaston_pubs, Estados Unidos de América, Gaston Institute Publications, 2010, [consulta: 13 de septiembre de 2012] p.4.

migrantes¹³⁴; un número importante de hidalguenses, particularmente de Alfajayucan, en la ciudad de Central Falls, Rhode Island.

También existe un creciente número de personas del Distrito Federal y del Estado de México, así como de Michoacán y Puebla, dispersos en toda la región.

Los consulados móviles que organiza la representación mexicana en Boston en los estados de Maine y Vermont han servido para tener mejor acceso a una población mexicana que está más aislada, por tratarse de zonas rurales. En dichos Estados, se ha detectado una presencia importante de oriundos del Municipio de Las Margaritas, Chiapas, así como de Veracruz, Guerrero, Tabasco, Campeche y Oaxaca, algunos de ellos hablantes de lenguas indígenas.

En cuanto a las actividades de la población mexicana en Nueva Inglaterra, a grandes rasgos se han identificado los siguientes grupos:

- a) Estudiantes, que incluyen desde alumnos de educación básica y estudiantes de escuelas de idioma inglés, hasta estudiantes de licenciatura y de posgrado.
- b) Profesionistas, académicos y empresarios.
- c) Trabajadores en la industria de la construcción, la manufactura, y en el sector servicios.
- d.) Trabajadores agrícolas (principalmente en la cosecha de moras y brócoli en Maine y en granjas lecheras en Vermont).

¹³⁴ De acuerdo con José de Jesús González Rodríguez en su documento El programa 3x1 para migrantes, *Datos y referencias para una revisión complementaria*, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, señala que puede identificarse al 3x1 para Migrantes como un programa administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) orientado a buscar remesas colectivas de asociaciones de migrantes situadas en Estados Unidos, el cual tiene por objeto financiar proyectos de desarrollo local mediante el aporte de un peso por parte de cada uno de los gobiernos municipales, estatales y federal por cada peso donado por las asociaciones; así el programa se orienta a conjuntar recursos de los migrantes y de los gobiernos para impulsar el desarrollo de las comunidades de origen de aquéllos. Esta información puede encontrarse en la siguiente dirección URL: www3.diputados.gob.mx/.../Programa_3x1_migrantes_docto111.pdf págs. 1 y 2.

El nivel de organización de la comunidad mexicana en Nueva Inglaterra es bajo, comparado con otras partes de Estados Unidos, lo que seguramente se debe a su diversidad y al hecho de que está muy dispersa. Por lo tanto, quizás resulte más apropiado referirse a las comunidades mexicanas en esta región, y no a una comunidad.

En enero de 2011, a través creación de la Plataforma Especial de Atención a Migrantes Indígenas (PEAMI), instrumento de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, que se comenzó a utilizar a partir de marzo de 2010, con la finalidad de realizar un registro de hablantes de lenguas indígenas de cada circunscripción consular, se pudieron obtener los siguientes resultados:

El Consulado General de México en Boston registró un total de 28 hablantes de lenguas indígenas, de los cuales 8 corresponden a hablantes de mixteco, 5 a náhuatl, 3 a zapoteco, 3 a mixe, 1 a chatino y 8 a tojolabal. Es importante destacar que los funcionarios de protección realizaron un registro un tanto limitado debido a que el personal del consulado enfrentó algunas dificultades para realizar los registros, debido a que en la mayoría de los casos, la población indígena se mostró desconfiada y como tal, no se reconocen abiertamente como hablantes de lenguas indígenas, posiblemente debido a la discriminación que han padecido a lo largo de muchos años.

[4.2 Población objetivo para el caso específico del Consulado General de México en Boston y la problemática que enfrentan los mexicanos en los cinco estados de la circunscripción](#)

En los estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston, habitan aproximadamente 63,000 mexicanos y de origen mexicano¹³⁵, la mayoría de dicha población requiere o requerirá algún servicio del consulado mexicano en Boston y quizás un porcentaje considerable solicitará algún servicio del Departamento de Protección.

¹³⁵ La información obtenida se deriva de una suma total de las cifras del PEW Research Hispanic Center, obtenidas en las siguiente dirección URL : <http://pewhispanic.org/states/?state>.

Las tareas de protección consular, incrementan o disminuyen dependiendo del área en la que la circunscripción del Consulado abarque, es decir cada zona reúne elementos distintos que determinarán las cargas de trabajo y el tipo de programas de protección que se deberán destinar a la población objetivo.

De manera muy general y como reflejo de la problemática que enfrentan los mexicanos a nivel nacional, la población que requiere de más atención de parte de los funcionarios de protección consular ha sido, es y será el grupo de inmigrantes mexicanos indocumentados.

Asimismo, de acuerdo con estudios realizados por la Universidad de Massachusetts, se puede identificar que la población hispana en los Estados de Nueva Inglaterra se ve afectada por la falta de acceso a servicios públicos y educativos como consecuencia del status migratorio. Por mucho, el estatus más precario corresponde al de los inmigrantes indocumentados, debido que se encuentran expuestos a ser explotados tanto en los centros de trabajo como por los mismos arrendadores, quienes constantemente toman ventaja del miedo que tienen los inmigrantes a ser descubiertos por las autoridades estadounidenses. Asimismo, este estatus resta movilidad al inmigrante, puesto que las licencias de conducir, al menos hasta ahora, son negadas a los inmigrantes indocumentados en los cinco estados de la circunscripción del Consulado General de México en Boston. El acceso a servicios públicos y educativos y la posibilidad de ser elegible para recibir beneficios de los programas sociales, también se ven afectados por el status del inmigrante.

En los cinco estados de la circunscripción de la representación consular, los inmigrantes indocumentados pueden enviar a sus hijos a las escuelas públicas y recibir atención médica de emergencia, y nada más. Sin embargo, los hijos de los inmigrantes indocumentados nacidos en territorio estadounidense son elegibles para obtener servicios públicos de programas de apoyo social, incluidas las *food stamps* (estampillas para comprar alimentos que forman parte de un programa de asistencia estatal a familias de bajos ingresos). De acuerdo con la Universidad de

Massachusetts, la participación de las familias de inmigrantes indocumentados en este tipo de programas es baja, debido al miedo que enfrentan a que su estatus migratoria sea descubierto, lo que constituye una barrera para el aprovechamiento de estos recursos por parte de dichas familias¹³⁶.

Con base en la práctica consular diaria, la protección está encaminada a atender a la población más vulnerable, de manera muy general, la protección da prioridad a mujeres embarazadas, mujeres con hijos menores, mujeres maltratadas, menores de edad, indígenas e indigentes. Considerando lo anterior, se puede señalar que para el caso de la circunscripción de la representación de México en Boston, se deberá dar prioridad a la población indígena con especial atención a los tojolabales de Vermont, que viven aislados en establos lecheros dentro de un área primordialmente rural.

Segundo, en las poblaciones de Central Falls en Rhode Island y Springfield, Massachusetts, existe un claro detrimento en la economía de familias. La Ciudad de Central Falls, fue declarada en bancarrota desde agosto de 2011. Recientemente, en el caso de Central Falls se han identificado a algunos indígenas otomíes y en Springfield a algunos indígenas mixtecos, por lo que se deberá priorizar los servicios de protección en esas entidades.

Tercero, la comunidad mexicana en el Estado de Vermont es considerada un foco de vulnerabilidad debido que se encuentran contratados (la gran mayoría de manera indocumentada) en granjas lecheras de zonas rurales, por lo tanto el acceso a esta comunidad atomizada y aislada es de difícil acceso. Sumado a ello, un gran número de que residen en este Estados son indígenas tojolabales, principalmente provenientes del Municipio de Las Margaritas, Chiapas.

Cuarto, debido a la cercanía geográfica con el Estado de Nueva York, en la ciudad de Boston y en el Estado de Vermont se están incrementando cada vez más

¹³⁶ Miren Uruarte y Phillip Ganberry, *Salvadorans, Guatemalans, Hondurans, and Colombians: A Scan of Needs of Recent Latin American Immigrants to the Boston Area*, Dirección URL: http://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=gaston_pubs [consulta 19 de septiembre de 2012], p.11.

Unknown
Field Code Changed
Unknown
Field Code Changed

casos de trata y tráfico de personas¹³⁷ en un mes. Las mujeres víctimas de trata son un foco primordial en la atención de casos de protección.

No debemos dejar a un lado los aspectos sociales de las comunidades mexicanas en los estados de la circunscripción del consulado mexicano en Boston, que claramente señalan que la comunidad latinoamericana sigue siendo parte de una vulnerabilidad social.

Dados los resultados demográficos relativos al bajo nivel de población mexicana en Nueva Inglaterra, se tomarán en consideración las características socio-económicas de un grupo general conformado por población inmigrante de todo el mundo en Nueva Inglaterra, dicho grupo a su vez, será separado en 5 subgrupos de regiones de origen de los inmigrantes: África, América Latina, Canadá (ó América del Norte), Europa y Asia. Del resultado comparativo de las características socio-económicas de estos grupos se generará una idea clara de las necesidades socio-económicas de la población de inmigrantes latinoamericanos en Nueva Inglaterra, a fin de crear una propuesta para mejorar y acercar los servicios de protección de la representación diplomática mexicana en Boston. Esta propuesta se detallará en el último capítulo del presente documento.

De acuerdo con el estudio de Antoniya Owens, en el año 2008, los latinoamericanos son el grupo de inmigrantes menos educado de Nueva Inglaterra, con dos tercios de la población sin educación formal alguna posterior a la preparatoria. Sin embargo, esta cifra es tres cuartas partes mayor al resto de la población latinoamericana en Estados Unidos¹³⁸.

De acuerdo con el censo estadounidense de 2011, los niveles educativos siguen situando a la población latinoamericana con los niveles más bajos de los inmigrantes en Nueva Inglaterra.

¹³⁸ Antoniya Owens, *A Portrait of New England's Immigrants*, New England Public Policy Center Research Report, Federal Reserve Bank of Boston, Dirección URL: <http://www.immigrationresearch-info.org/report/federal-reserve-bank-boston/portrait-new-englands-immigrants>, [Consulta el 18 de septiembre de 2012]. Noviembre de 2008, p.21.

Tabla 6

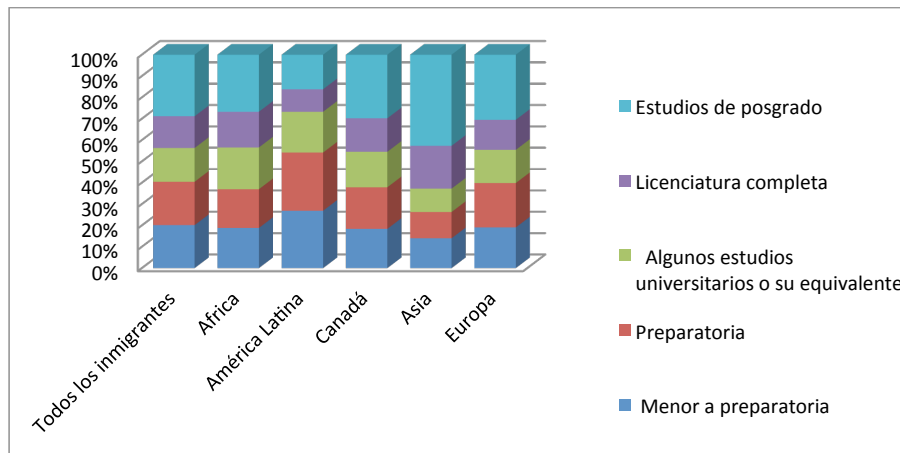
Inmigrantes en Nueva Inglaterra, 2011

| | Todos los inmigrantes | África | América Latina | Canadá | Asia | Europa |
|-----------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------|---------------|-------------|---------------|
| Población total | 1,744,115 | 129,614 | 633,852 | 75,947 | 467,274 | 431,012 |
| Población de más de 25 años | 1,486,083 | 104,539 | 524,184 | 69,441 | 389,394 | 393,660 |

Fuente: American Fact Finder, Censo de Estados Unidos, 2011.

Gráfica 3

Niveles de educación de los inmigrantes latinoamericanos en Nueva Inglaterra, 2011



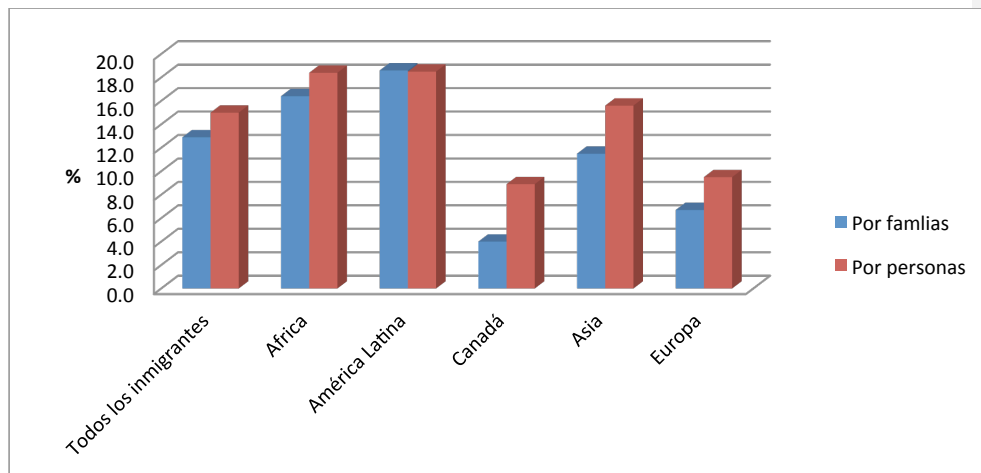
Fuente: American Fact Finder, Censo de Estados Unidos, 2010.

En la gráfica 3, se puede apreciar que los inmigrantes latinoamericanos en Nueva Inglaterra presentan los niveles más bajos comparado con los inmigrantes africanos, canadienses, asiáticos y europeos.

Si la población latinoamericana (incluidas las comunidades mexicanas) en Nueva Inglaterra, presenta los niveles educativos más bajos, aun cuando están por encima del promedio nacional, sus oportunidades de trabajo serán remuneradas con bajo salarios. Ello lleva a un riesgo en el que comparativamente con la población nativa, exista una desigualdad económica y social que hará de la población de origen latinoamericano aún más propensa a presentar mayores niveles de pobreza y falta de acceso a servicios, debido a los bajos salarios (generado por el tipo de trabajo ofertado de acuerdo con en el nivel educativo de los individuos), aumentando así su vulnerabilidad e incrementando la necesidad de asistencia consular.

Gráfica 4

Niveles de pobreza de los inmigrantes en Nueva Inglaterra, 2011



Fuente: American Fact Finder, Censo de Estados Unidos 2011.

En la gráfica 4 se observa que los inmigrantes latinoamericanos presentan los niveles más altos en pobreza.

Tabla 7

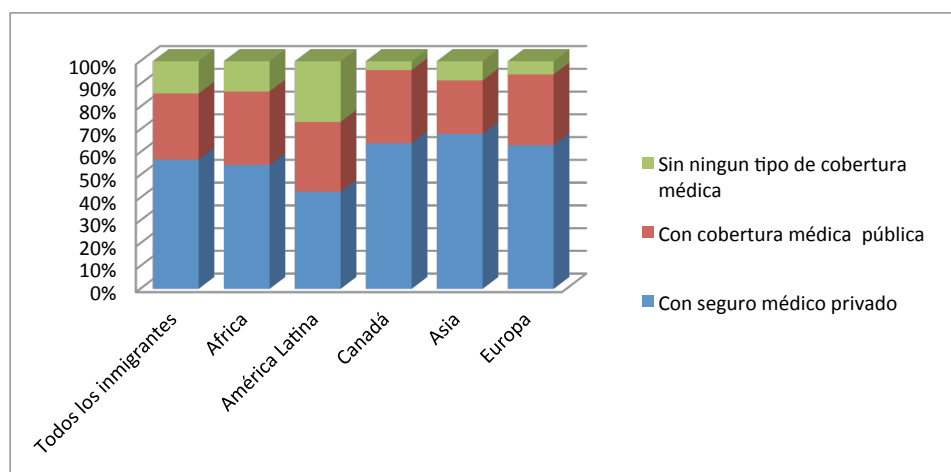
Ingreso anual de los inmigrantes en Nueva Inglaterra, 2011

| Inmigrantes en Nueva Inglaterra, 2011 | | | | | | |
|--|-----------------------|--------|----------------|--------|--------|--------|
| | Todos los inmigrantes | África | América Latina | Canadá | Asia | Europa |
| Ingreso anual en los últimos 12 meses | | | | | | |
| Ingreso promedio anual por hogares (USD) | 52,689 | 45,343 | 43,729 | 61,018 | 67,655 | 58,680 |

Fuente: American Fact finder, Censo de Estados Unidos 2011.

Gráfica 4

Cobertura médica de los inmigrantes en Nueva Inglaterra, 2011



Fuente: American Fact finder, Censo de Estados Unidos 2011.

En la gráfica 4, se observa que los inmigrantes latinoamericanos tienen los porcentajes más bajos de cobertura médica.

La carencia educativa de las comunidades latinoamericanas en Nueva Inglaterra también refleja su baja capacidad de comprender los derechos y obligaciones que

tendrán que seguir sobre todo en un país o región ajena, por lo que la asistencia consular se vuelve un punto medular para el desarrollo de este grupo.

4.3 Características políticas y sociales de la circunscripción del Consulado General de México en Boston

Los estados de la Unión Americana tienen características políticas, sociales y económicas muy diferentes entre sí, y debido a su gran estructura federalista, cada estado implementa sus propias leyes bajo sus Constituciones. Las posturas y tendencias en cuanto a los temas migratorios son variadas y se relacionan con una mayor o menor asimilación hacia la población inmigrante. Dichos elementos se ven determinados, en gran parte por el contexto histórico de cada estado, por su situación geográfica y por sus capacidades económicas y de desarrollo. En este sentido, el Departamento de Protección, incrementa el número de programas y presupuesto para desarrollar las actividades de la protección consular.

Un claro ejemplo de las diferencias regionales se puede apreciar con lo que previamente ya se ha abordado en el presente trabajo relativo a la aprobación de la ley SB1070 en Arizona. Por lo que toca a la postura política de la ciudad de Boston relativa a dicha ley, es importante señalar que el Consejo Municipal de Boston adoptó una resolución en rechazo a la Ley SB1070 de Arizona, dicho proyecto propuso revisar todas las inversiones y prácticas comerciales en las que estuviera involucrado el gobierno de la ciudad con el estado y con las municipalidades de Arizona, así como el retiro de inversiones del estado de Arizona por parte del mismo gobierno, a fin de no participar con entidades que promovieran, apoyaran e institucionalizaran la discriminación racial.

Otro gran ejemplo entre las diferencias regionales que determinan el trabajo de la protección consular es la ejecución de la pena de muerte bajo jurisdicción estatal. Afortunadamente, la pena de muerte no es aplicada en ninguno de los estados

que abarca la circunscripción del Consulado General de México en Boston; existe la excepción de New Hampshire, cuyas leyes sí consideran dicha sanción. En este Estado, ninguna persona ha sido ejecutada desde 1939; empero en el año 2008 un hombre de origen estadounidense fue sentenciado a la pena capital y hasta el momento no ha sido ejecutado.

Treinta y tres Estados de la Unión Americana aplican la pena de muerte, diez y siete Estados más el Distrito de Columbia no consideran la pena capital; éstos últimos Estados son los siguientes: Alaska, Connecticut, Hawaii, Illinois, Iowa, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, New Jersey, Nuevo Mexico, Nueva York, Dakota del Norte, Rhode Island, Virginia del Oeste, Wisconsin y el Distrito de Columbia¹³⁹

Geográficamente, se puede distinguir que la mayoría de los estados que aplican la pena de muerte pertenecen al centro, sur y oeste de los Estados Unidos. Texas hasta el 1 de abril de 2008, había ejecutado a 405 personas, cifra récord en contraste con los demás Estados en donde la pena capital está en vigor.¹⁴⁰ Por el contrario, el noreste de los Estados Unidos con excepción de Connecticut y Virginia, no aplican o no han aplicado la pena capital. Hasta el 26 de julio de 2012, 135 extranjeros de 37 nacionalidades diferentes se encuentran en la fila de los sentenciados a muerte en los Estados Unidos, de los cuales 58 corresponden a casos de mexicanos¹⁴¹, conformando el grupo con el número más alto de extranjeros enfrentando la pena capital actualmente.

¹³⁹ s/a, Death Penalty Information Center, *States With and Without the Death Penalty* Dirección URL: <http://www.deathpenaltyinfo.org/states-and-without-death-penalty>, [Consulta: 2 de octubre de 2012].

¹⁴⁰ s/a, Death Penalty Information Center, *States With and Without the Death Penalty* Dirección URL: <http://www.deathpenaltyinfo.org/states-and-without-death-penalty>, [Consulta: 2 de octubre de 2012].

¹⁴¹ Death Penalty Information Center, *Reported Foreign Nationals Under Sentence of Death in the U.S.*, [en línea], Dirección URL: <http://www.deathpenaltyinfo.org/foreign-nationals-and-death-penalty-us#Nationality> [Consulta : 2 de octubre de 2012].

El total de extranjeros en la fila de los sentenciados a pena capital por jurisdicción hasta el 26 de julio de 2012 son: California (56), Texas (24), Florida (22), Arizona (2), Ohio (3), Nevada (6), Pennsylvania (5), Luisiana (3), Alabama (2), Virginia (2), Oregón (2), Montana (1), Georgia (1), Mississippi (1), Nebraska (1), Federal (6). Dentro de esta cifra se encuentran dos personas con doble nacionalidad, la cual aún no ha sido definida¹⁴².

En este sentido, la circunscripción del Consulado General de México en Boston, podría ser considerada como una región desarrollada, liberal y para algunos Estados se ha hablado de una postura progresista como lo es el caso del Estado de Vermont.

La región noreste de Estados Unidos ha estado expuesta a poblaciones de inmigrantes históricamente, desde la llegada de los peregrinos ingleses al Plymouth, Massachusets hasta la consolidación de las trece colonias. Asimismo, dicha región ha sido rica en ideas y aportaciones para la nación, ya que de ahí se derivaron las ideas liberales e independentistas del siglo XVII que formaron parte importante de la Independencia de los Estados Unidos. Por ello, tradicionalmente esta región ha podido sobresalir en cuanto a aportaciones en ideas transformadoras y productoras de cambio para el país. En el medio oeste (*mid west*), centro y sur profundo de los Estados Unidos (*deep south*), la realidad político social es diferente en contraste con el noreste del país, en aquellas regiones, en muchos casos, existen leyes encaminadas a demostrar una menor aceptación hacia los inmigrantes.

[4.4 El caso de Vermont: la iniciativa S.238 y el nuevo reglamento que regula el proceder de la policía estatal \(*non-biased policing*\)](#)

En el anexo a este documento relativo a las iniciativas de ley relacionadas con el tema migratorio en todos los Estados de la circunscripción del Consulado de

¹⁴² *Ibid*

México en Boston hasta diciembre de 2011, se puede apreciar que se han redactado iniciativas de ley generalmente de corte antiinmigrante con excepción de Vermont, en donde se debe señalar como un precedente en la creación de iniciativas y modificaciones a los reglamento de carácter expansionistas.

En Vermont no se discute la posibilidad de restringir los servicios a los inmigrantes sin importar su estatus migratorio, sino por el contrario se está discutiendo la posibilidad de acercar los servicios estatales a los inmigrantes, incluidos los indocumentados.

En este sentido, se han emitido dos alternativas importantes de alcance estatal: la iniciativa S.238 y la modificación al reglamento de la policía estatal.

La iniciativa S.238 intenta emitir licencias de manejo a todos los inmigrantes sin importar su estatus migratorio, con ello, también podrán tener acceso a otros servicios estatales. Con la obtención de las licencias de manejo, los inmigrantes podrán tener mucho mayor movilidad (en un Estado primordialmente rural), tan necesaria debido a que la mayoría de los trabajadores viven en sus lugares de trabajo, es decir en establos lecheros aislados en localidades rurales con nulo acceso a servicios de transporte público.

Las modificaciones al reglamento de la policía estatal, regulan el proceder de los policías, con el fin de evitar detenciones con base en el perfil racial. Esta nueva política fue orden directa del Gobernador Peter Schumlin (Demócrata), la cual fue aprobada y actualmente se encuentra en siendo ejecutada, luego de que el mismo gobernador ordenara a la Comisión de Derechos Humanos de Vermont, una investigación sobre la detención de los dos trabajadores agrícolas mexicanos. El resultado de dicha investigación fue que los elementos de la policía efectivamente habían actuado con base en un perfil racial.

Tanto el cambio en el reglamento, como la iniciativa S.238, surgieron a raíz de la detención por parte de la policía estatal de dos trabajadores agrícolas mexicanos, Danilo López y José Antonio Meza Sandoval. Este acto fue el detonador de

movilizaciones de parte de activistas que buscan defender los derechos de los inmigrantes. Más adelante, en el presente capítulo se detallará el caso de la detención de ambos mexicanos.

Para el caso de la iniciativa de ley S.238, durante el proceso legislativo estatal, primero fue discutida y aprobada en el comité de agricultura, para después ser votada ante el pleno del Senado estatal en donde fue votada a favor por unanimidad. La Cámara de Senadores Estatal está conformada por 30 miembros, de los cuales 20 pertenecen al Partido Demócrata, 8 al Partido Republicano y 2 al Partido Progresista de Vermont (ambos afiliados simultáneamente a otros partidos). Cada senador representa al menos 20,300 habitantes. Los senadores son electos por un periodo de 2 años con posibilidad de reelección. Las últimas elecciones para el Senado Estatal fueron celebradas el 2 de noviembre de 2010, las próximas elecciones serán celebradas el 6 de noviembre de 2012.

Por el momento, queda pendiente, la votación de la iniciativa de ley S.238 en la Cámara de representantes del Estado, conformada por 150 miembros, de los cuales 94 pertenecen al Partido Demócrata, 48 al Partido Republicano, 5 al Partido Progresista y 3 son independientes. Los pronósticos apuntan a que será aprobada en la cámara de representantes del Estado, lo que convertiría a Vermont en el cuarto Estado de la Unión Americana que emita licencias a inmigrantes indocumentados, sumándose a Nuevo Mexico, Utah y Washington.

La importancia de esta iniciativa representa casi en su totalidad a la comunidad del Estado por varias razones. La primera porque la principal actividad económica del Estado recae en la industria lechera sostenida por mano de obra mexicana en un 95% ¹⁴³. La gran parte de este porcentaje corresponde a migrantes mexicanos indocumentados principalmente. Es decir, la principal actividad económica del Estado se encuentra sostenida por la mano de obra mexicana.

¹⁴³ Información obtenida en conversaciones con funcionarios del Departamento de Agricultura de Vermont en diciembre de 2011.

Segundo, Vermont podría ser reconocida como una sociedad receptora de migrantes, principalmente por el perfil liberal y progresista del Estado. Por ejemplo, en el resumen biográfico oficial del Gobernador Shumlin, se destaca que ha trabajado a fin de reducir el impacto del cambio climático y de que todos los residentes del estado tengan seguro médico y acceso a internet. Cabe señalar que Vermont, desempeñó un papel importante en la aprobación de la ley sobre uniones civiles, primera de este tipo en el país, y de la ley de igualdad en el matrimonio aprobada en el 2010 (*Marriage Equality Act*), relativa al matrimonio entre personas del mismo sexo. Asimismo, el Gobernador Schumlin está abiertamente a favor de los derechos reproductivos de la mujer, concretamente en lo que se refiere al aborto. Asimismo, siendo senador estatal, en febrero de 2010 votó en contra de la extensión –por otros veinte años- de la licencia de operación en el estado a la planta nuclear Vermont Yankee. Lo anterior probablemente fue uno de los factores que influyeron en la decisión de la empresa propietaria de dicha planta, Energy Nuclear, de venderla, intención que anunciaron dos días después de la elección de Shumlin al cargo de gobernador.

Tercero, por el importante papel que juegan los activistas de organizaciones en defensa de los migrantes, específicamente el caso de la organización Justicia Migrante antes llamada *Vermont Farmworker Solidarity Project* (VTMFSP).

El activismo de esta organización sirve como lección nacional, para que a partir de una posición organizada no gubernamental, los migrantes puedan transformar la realidad local y el marco jurídico en favor de ellos, como lo fue, en su momento el líder migrante Carlos Chávez. La organización Justicia Migrante surge a partir de diciembre de 2009, cuando un joven trabajador agrícola migrante, originario del municipio de Las Margaritas, Chiapas, indígena tojolabal, fallece en un fatal accidente laboral ocurrido en un establo lechero de Vermont.

Justicia Migrante se organizó para llevar los restos del trabajador hasta Las Margaritas, Chiapas, a fin de entregarlos a la familia del fallecido. El Consulado de México pagó gran parte de los gastos de repatriación de los restos, debido a que

el empleador, quien de acuerdo con las leyes laborales del Estado de Vermont, debió de haber cubierto la totalidad de la repatriación de los restos. Los abusos del empleador, la carencia de seguro para accidentes laborales, la falta de pago de gastos funerarios y de repatriación del trabajador fallecido y la constante falta de pagos a los trabajadores agrícolas mexicanos que laboraban para esta granja fue el detonador clave para la conformación de Justicia Migrante. El viaje de la organización hasta Las Margaritas Chiapas, dio como resultado la filmación de un documental titulado “*Silenced Voices*”.

Dentro de las actividades políticas de el La organización *Vermont Farmworker Solidarity Project* (VTMFSP) ha continuado con su tarea de apoyar a los migrantes mexicanos en el Estado. En 2011, cambió su nombre a Justicia Migrante y actualmente se encuentran realizando tareas apoyo social a inmigrantes y, desde el aspecto político, realizan labores de cabildeo en los congresos locales para la aprobación de la iniciativa S.238.

4.5 Descripción de las tareas de protección del Consulado General de México en Boston durante el periodo 2008-2011

En la práctica consular se detectaron de manera cuantitativa los problemas que los mexicanos enfrentaron en los Estados de Massachusetts, Maine, New Hampshire, Rhode Island y Vermont, durante el periodo 2008-2011:

De acuerdo con las bases de datos del Departamento de Protección, incluidos los registros del Sistema de Protección Consular, en 2008 se registraron 273 casos del ámbito migratorio, 117 del ámbito administrativo, 21 en materia civil (de los cuales 4 correspondieron al rubro de violencia doméstica, cinco al proceso de custodia de menores). En materia penal, se registraron 16 casos, al menos seis fueron por delitos contra la salud. Durante este periodo no se tuvo registro de casos de violaciones de derechos humanos.

En 2009, 405 casos de un total de 499 corresponden a casos del ámbito migratorio. En materia administrativa se registraron 40 casos (incluidas 13

repatriaciones de personas vulnerables). En materia laboral destaca el caso de 5 trabajadores mexicanos, que habían sido empleados por un contratista de la compañía WalMart y a quienes el empleador debía aproximadamente \$8,710.00 dólares estadounidenses por concepto de salarios no pagados. Dicho caso concluyó favorablemente, por el trabajo conjunto de funcionarios del Consulado mexicanos en Boston con el Departamento del Trabajo de Massachusetts. En materia civil, se atendieron 11 casos.

En 2010, el Consulado General de México en Boston atendió aproximadamente 411 casos de protección. Aproximadamente, 300 de estos casos fueron en materia de orientación y de seguimiento en el ámbito migratorio. En el rubro administrativo fueron atendidos 44 casos. En materia penal, fueron registrados 16 casos y 1 caso correspondiente al tema sobre derechos humanos. En el ámbito laboral, se registraron 21 casos, de los cuales se ha puesto especial interés a la recuperación de salarios insolutos por parte de los empleadores. En materia civil, fueron atendidos 14 casos.

El consulado recibió con mayor frecuencia quejas de trabajadores agrícolas mexicanos de las granjas lecheras en el Estado de Vermont, en su mayoría indocumentados y a quienes los empleadores les deben salarios. En varias ocasiones, el personal del Departamento de Protección recurrió a los buenos para mediar entre los empleadores y los trabajadores. Cuando esto no surte el efecto esperado, los funcionarios consulares han procedido a levantar una queja ante el Departamento del Trabajo del Estado. Como resultado de ello, el Departamento del Trabajo de Vermont ha logrado resolver situaciones generalmente, a favor de trabajadores.

De un análisis del tipo de casos de protección atendidos en el periodo 2008-2011, se puede observar que durante esos tres años, se registró un incremento en el número de casos de tipo administrativo. Cabe resaltar, que el rubro administrativo cubre la repatriación de personas vulnerables, otorgamiento de apoyos a personas en situación de indigencia, traslado de restos a territorio nacional, entre otros. En

este sentido, el Consulado General de México en Boston, como consecuencia de la aguda crisis económica que padeció EE.UU, muchas familias mexicanas quedaron desempleadas y debido a la pauperización de su economía se vieron forzados a solicitar apoyo económico del Consulado para regresar a sus lugares de origen.

Es evidente que tanto a nivel regional como nacional, para el inmigrante mexicano, el tema migratorio sigue siendo la problemática número uno. La atención a este tipo de casos, también responde al reciente endurecimiento de políticas migratorias federales y al incremento del número de deportaciones, de las cuales se hablará más adelante.

Sin embargo, de manera general la protección en el Consulado de Boston se lleva a cabo con menores dificultades, debido a que en ocasiones existe una profunda cooperación de entre instancias gubernamentales con el Consulado a fin de atender diversas problemáticas que los mexicanos enfrentan en esta región.

Derivado de esta cooperación, se han podido resolver casos exitoso de los cuales, a continuación se presentaran algunos ejemplos.

4.6 Selección de cuatro casos atendidos entre 2009 y 2012

A pesar de contar con cifras importantes de casos de protección atendidos en el consulado mexicano en Boston, se tuvieron que seleccionar cuatro de ellos que ejemplifican la diversidad de las labores de protección consular en un periodo entre 2008 y 2012.

4.6.1 Casos de custodia de menores

Se comenzara por contextualizar los casos de custodia de menores en Estados Unidos, para después hablar del primer caso “Historia de Baltazar”, que fue un

suceso importante durante mi gestión en el Consulado General de México en Boston.

Dada la vulnerabilidad del migrante indocumentado y su constante riesgo de ser deportado, los casos de custodia de menores de edad suceden constantemente con familias indocumentadas. Ello ocurre cuando alguno de los padres o ambos enfrentan procesos penales o de deportación y tienen hijos, ya sea nacidos en Estados Unidos o en México. Los Departamentos Estatales de Servicios Sociales a través del Departamento de Niños y Familias, algo así como el equivalente del DIF en México, se encarga de tomar custodia de los menores cuyos padres enfrentan procesos. A la par, se abre un proceso ante el Tribunal de lo Familiar de la localidad en donde residen los menores, para discutir el futuro del menor. Allí, todas las partes interesadas en el caso deberán estar representadas, es decir, se asignan abogados de oficio (a menos de que el cliente decida contratar un abogado privado). Los menores, por su parte son puestos en hogares diferentes al de sus padres. Dichos hogares pueden ser, casa de otro familiar o bien casas hogar u hogares con familias adoptivas temporales que son financiadas por el Estado. Mientras el proceso se lleva a cabo en los tribunales, los padres, en algunos casos en donde ya han sido deportados, no pueden presentarse a los tribunales y en ocasiones los abogados de oficio que se les asigna, trabajan con poco interés por los casos.

Un claro ejemplo, se vivió de la experiencia de un caso de Protección en el Consulado de México en Boston en el que el Departamento de Niños y Familias, tomó custodia de tres menores de edad originarios del Distrito Federal. El Consulado, en colaboración con el Departamento de Niños y Familias de la ciudad de Lynn, Massachusetts, trabajaron a fin de que el Juez de lo Familiar ordenara que los menores regresaran bajo la custodia de su madre. El sistema de justicia estatal, la cooperación y sensibilidad de las autoridades locales, la parcialidad del Juez, y el trabajo del Consulado permitieron que los niños pudieran ser devueltos a su madre.

El Consulado General de México en Boston, experimenta una realidad distinta a la de otros consulados de los Estados Unidos. Aquí se puede observar que las autoridades y la sociedad civil generalmente actúan de manera más parcial, con respeto hacia los derechos humanos, con apertura hacia personas de otras nacionalidades, con respeto hacia otras culturas y siempre bajo principios liberales característicos sobre todo del Estado de Massachusetts.

En contraste, en la región del sur profundo (*deep south*) de los Estados Unidos, específicamente en Mississippi la Sra. Cirila Baltazar Cruz¹⁴⁴ vivió una situación muy distinta. La Sra. Baltazar, madre oaxaqueña, indígena chatina, a quien las autoridades locales tomaron custodia de su bebé recién nacida argumentando que la madre era incapaz de hacerse cargo de la menor, debido a que la señora era inmigrante indocumentada y no hablaba inglés. El Consulado de México en Nueva Orleans, con apoyo de la Embajada de México en Washington y varias organizaciones pro-inmigrantes, trabajaron en conjunto para proporcionar toda la atención necesaria al caso. Después de un año de proceso judicial ante los tribunales del Estado de Mississippi, la Sra. Baltazar pudo recuperar a su hija. En este lapso de un año, la menor ya había sido dada en adopción a un matrimonio que al parecer, contaba con muy buena posición económica y con grandes vínculos con la élite de poder en el Estado.

Estas fueron las declaraciones del gobierno mexicano respecto del caso:

"El Gobierno de México considera éste como un caso de clara discriminación y violación a los derechos humanos más elementales de una ciudadana"

¹⁴⁴ Se reportan los datos personales de la víctima del caso, debido a que éste ha sido presentado en medios de comunicación.

mexicana. Por ello, utilizará todos los recursos legales a su alcance, en todas las instancias posibles, para defender los derechos de nuestra compatriota".¹⁴⁵

En un artículo publicado por el diario *El País*, el 26 de febrero de 2012, sobre madres, que son separadas por sus hijos al enfrentar deportación indica que, "según sus autores— del Applied Research Center (ARC), un centro que abogaba por la justicia racial, afirmaba que al menos 5.100 niños vivían en 2011 en hogares sustitutos porque sus padres estaban detenidos o han sido deportados. De acuerdo con sus proyecciones, podría haber otros 15.000 niños en la misma situación en los próximos cinco años. Un estudio nacional conjunto del *Urban Institute* y el *Consejo Nacional de la Raza* de 2009 reveló que "por cada dos inmigrantes detenidos, un niño es dejado atrás". Alrededor de cinco millones de niños residentes en Estados Unidos tenían al menos un padre indocumentado, según detalló el *Urban Institute*." ¹⁴⁶

Caso #1: "Baltazar" (asunto: custodia de menores)

Uno de los casos más importantes de los últimos tres años en cuanto al tema de derecho de familia fue la repatriación de un menor de 4 años de edad de nombre Baltazar (cuyos apellidos no serán revelados debido a la cláusula de confidencialidad de la ley del Servicio Exterior Mexicano).

El caso comenzó en diciembre de 2009, cuando una trabajadora social del Departamento de Niños y Familias de Lynn, Massachusetts, se comunicó con el personal Departamento de Protección del Consulado para notificar que un niño, en

¹⁴⁵ *s/a, La Secretaría de Relaciones Exteriores brinda protección consular a ciudadana mexicana en Estados Unidos por la custodia de su hija*, Dirección URL: <http://goo.gl/mE10i>, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 13 de agosto de 2009, [Consulta: 26 de marzo de 2012].

¹⁴⁶ Graciela Mochofsky, *Deportadas sin sus hijos*, periódico *El País*, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/24/actualidad/1330097049_712668.html, 22 de febrero de 2012 [Consulta: 26 de marzo de 2012].

aquél entonces de 2 años de edad, de nacionalidad estadounidense y posiblemente mexicana, había quedado huérfano debido a que la madre del menor y único familiar directo del niño en Estados Unidos, había fallecido a causa de cáncer. La madre utilizaba un acta de nacimiento falsa, la cual indicaba que había nacido en Comitán, Chiapas, pero en realidad la madre era originaria de Guatemala, a donde se repatriaron sus restos.

La custodia del menor la tomó el Departamento de Niños y Familias de Lynn, Massachusetts (DCF, por sus siglas en inglés) y fue puesto en una casa hogar con una familia adoptiva, que cuidó del menor, al menos hasta que su situación jurídica fuera resuelta por un juez de lo familiar. De acuerdo, con las autoridades del DCF, la meta jurídica del caso era darlo en adopción definitiva, si es que el padre del menor no reclamaba su patria potestad. Así fue como el Departamento de Protección comenzó con sus primeras acciones. Primero, se obtuvo la copia del acta de nacimiento del padre del menor, quien de acuerdo a su contenido, el padre es oriundo del Municipio de Los Reyes, Michoacán, y quien de acuerdo a información del mismo DCF, había regresado a México. Con base en esta información, y esperando (como sucede en muchas ocasiones) que el acta de nacimiento del padre no fuera falsa, se procedió a iniciar la búsqueda del connacional. A través de la Delegación de la SRE en Michoacán, quien a su vez entró en contacto con el DIF Municipal de Los Reyes, Michoacán, se localizó al padre del menor, quien fue informado de la situación por la que su hijo menor de edad atravesaba. El padre expresó su interés en recuperar la patria potestad de su hijo. Dicha información fue transmitida al juez de lo familiar y al DCF. Entonces, el caso tomó un nuevo curso, al padre del menor le asignaron una abogada de oficio, quien lo representaría ante el tribunal de lo familiar con el objetivo de recuperar la custodia del menor. Por su parte, el consulado se mantuvo involucrado en el caso.

Como encargada de protección acudí a varias audiencias ante el juez de lo familiar referentes al caso de Baltazar durante 2010 y 2011. En las primeras audiencias, se pudo obtener mayor información acerca del caso: la muerte de la

madre del menor se produjo a raíz de un tipo de cáncer que a su vez se desarrolla por el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. Afortunadamente, después de repetidas pruebas, el menor no presentaba signos de ser portador del virus VIH/SIDA. Tampoco se sabía cuándo es que la madre del menor había sido contagiada con el virus (situación que tampoco era de interés para el consulado), por lo que no se sabía que el padre del menor era portador del virus. La trabajadora social asignada al caso, informó al padre la causa de muerte de la madre del menor y le recomendó que se hiciera las pruebas pertinentes para determinar su estado de salud. El padre, expresó que no tenía conocimiento de dicha enfermedad, motivo por el cual no creía que fuera inconveniente para su salud.

El consulado mexicano a través de las oficinas de la SRE en Michoacán, solicitó al DIF Municipal de Los Reyes, Michoacán un estudio socio-económico de la familia del menor. Los resultados de dicho estudio fueron los siguientes:

- Que el padre y su familia forman parte de una comunidad indígena purépecha quienes conservan la lengua indígena hasta en las generaciones más jóvenes.
- Que el padre del menor, después de su regreso a México se casó y tuvo una hija quien, hasta la fecha en la que se realizó el estudio socio-económico, tenía 1 año de edad.
- Que, como muchos michoacanos, su actividad laboral es la siembra del aguacate y contaban con 2 hectáreas de aguacate por hijo. El padre del menor tiene dos hermanos más, quienes también habían estado viviendo en Estados Unidos.
- Que toda la familia (incluidos los abuelos paternos y hermanos) vivían en dos pequeñas trojes de madera con piso de tierra.

- Que el padre del menor trabajaba jornadas laborales excesivas, y ganaba un promedio de \$4,500 pesos al mes, pero que en época de cosecha (de mayo a septiembre) el ingreso podría incrementar.
- Que era una familia grande en donde había un fuerte sentimiento de colaboración entre sus miembros y que un ambiente de calidez familiar.

Dicho informe fue presentado al juez de lo familiar, quien quedó convencido de que la reunificación con el padre del menor era necesaria, porque de acuerdo con las leyes del Estado de Massachusetts, el interés primordial es el bienestar del menor quien deberá crecer con su familia.

Fue entonces el 18 de julio de 2011, luego de coordinar esfuerzos con la abogada del padre, DCF de Lynn y el consulado, el juez otorgó la patria potestad del menor, y ordenó que personalmente transportara al menor hasta Michoacán.

Caso # 2: Danilo López y José Antonio Meza Sandoval (tema migratorio)

El 13 de septiembre de 2011, cuando Danilo López y su primo José Antonio Meza Sandoval¹⁴⁷, fueron detenidos por la policía estatal de Vermont y puestos bajo custodia de la Patrulla Fronteriza. Los connacionales fueron procesados y liberados al día siguiente, luego de que activistas de la organización Vermont Migrant Farmworker Solidarity Project (VTMFSP), se manifestaran afuera de las instalaciones del centro de detención migratoria.

Cabe resaltar, que tres semanas antes de la detención de Danilo López y José Antonio Meza Sandoval, la organización de apoyo a migrante VTMFSP (incluidos Danilo López y su primo) junto con otros activistas, sostuvieron una reunión con el Gobernador de Vermont, Peter Schumlin y con el Departamento de Agricultura del

¹⁴⁷ En este caso se señalan los datos de las víctimas de un caso de protección debido a que el caso ha sido señalado en medios de comunicación.

Estado. Esta reunión tuvo la intención de solicitar a las autoridades del Estado, apoyo para detener el programa de Comunidades Seguras¹⁴⁸.

A raíz de la detención y debido a la atención que generó este caso en los medios locales, el Gobernador de Vermont ordenó que se realizara una investigación al interior de la Policía Estatal debido a una posible violación a su política de imparcialidad.

Esta situación evidenció la problemática que enfrentan los trabajadores mexicanos en Vermont, con respecto a las detenciones que realiza la Patrulla Fronteriza, con base en el principio de perfil racial o *racial profiling*.

Ambos trabajadores, quienes son parte *Vermont Farmworker Solidarity Project*, ahora llamado Justicia Migrante, fueron procesados y les fueron programadas audiencias ante el juez migratorio.

En la primera audiencia, José Antonio Meza Sandoval, tomó la decisión de solicitar al juez migratorio su salida voluntaria, sin embargo, el C. Daniel Alejandro López Santiago, quien se ha convertido en un activista, con el apoyo de diversas organizaciones de ayuda a migrante en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos de Vermont, ha usado su caso como ejemplo emblemático, a fin de exponer la discriminación racial con la que la Policía Estatal opera al momento de realizar detenciones. Como parte de su estrategia y con apoyo de un abogado de inmigración, solicitarán que Servicio de Inmigración y Aduanas aplique en su caso, la facultad de revisión a discreción (*prosecutorial discretion*).

Por su parte la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Vermont, hizo público el resultado de la investigación que por órdenes del Gobernador, realizó sobre el actuar de la policía estatal en la detención de los connacionales Danilo López y José Antonio Meza Sandoval. La Comisión determinó que el perfil racial sí

¹⁴⁸ Comunidades Seguras (*Secure Communities*) es un programa de colaboración entre las fuerzas policiales federales, estatales y locales con la Agencia de Inmigración y Aduanas (*ICE*, por sus siglas en inglés) para identificar a extranjeros indocumentados para proceder, en determinados casos, a su deportación.

motivó la detención y por lo tanto reprobó el actuar de la policía estatal. El Jefe de la Policía Estatal protestó la determinación de la Comisión apuntando a la exoneración recibida previamente por el Departamento de Asuntos Internos y a la falta de claridad en varios de los reglamentos y manuales de procedimientos. Adicionalmente, el Jefe de la Policía estatal argumentó que la comisión no fue minuciosa en su investigación del incidente.

El Consulado General en este caso, programó una reunión que permitió un diálogo entre el Cónsul General de México y el Gobernador del Estado. El objetivo fue buscar fórmulas que le permitan a la autoridad estatal mantener vigilancia ante posibles amenazas a la seguridad Vermont, en tanto Estado Fronterizo, y que a la vez limiten las circunstancias en las que las policías locales y estatales se vean obligadas a denunciar a migrantes indocumentados ante la autoridad migratoria. Ello dio como resultado que las autoridades estatales actualmente consideren el reconocimiento de la matrícula consular (identificación emitida a los mexicanos en el extranjero por parte de las oficinas consulares) para que, los migrantes mexicanos, puedan identificarse ante las autoridades a fin de que se lleve a cabo la resolución de infracciones menores, sin la necesidad de realizar denuncias migratorias.

El resultado del debate suscitado a raíz de la detención de los mexicanos ha sido la publicación de un nuevo reglamento que regula el proceder de la policía estatal (*non-biased policing*), Del diálogo con el interesado y con las organizaciones pro-inmigrantes en Vermont, se abrió la posibilidad de que, a la luz de la conclusión a la que llegó el Comisionado de Derechos Humanos del Estado, el connacional Danilo López lleve su reclamo al sistema judicial por la vía civil.

Actualmente, Danilo López sigue su proceso judicial migratorio y paralelamente la Cámara de Senadores del Estado ha votado a favor de la iniciativa S.238, cuya propuesta es emitir licencias de conducir e identificaciones estatales a toda persona sin importar su estatus migratorio. Asimismo, se aprobaron las

modificaciones al reglamento de la Policía Estatal, para evitar las detenciones con base en el perfil racial de las personas. Ambos temas fueron detallados en el punto 4.4 del presente capítulo.

Caso #3 Maribel Huerta Méndez (víctima de trata de personas)

Maribel Huerta Méndez, fue detenida por agentes de la patrulla fronteriza en el Estado de Vermont, mientras era transportada para trabajar como sexoservidora en las granjas lecheras de dicho Estado.

Maribel Huerta Méndez, es originaria de Puebla, Puebla y vivía en la ciudad de Nueva York con sus dos hijos menores de edad, todos ellos con estatus migratorio irregular. Ahí conoció a un hombre de origen hondureño que la transportó hasta Vermont, junto con otro hombre mexicano. Los tres fueron arrestados, Maribel fue detenida en una cárcel del condado de Chittenden en Burlington, Vermont. Y los otros dos hombres fueron puestos bajo custodia federal con cargos de trata de personas. Maribel Huerta Méndez fue puesta bajo custodia de las autoridades del condado bajo la figura de testigo protegido, situación le trajo una seria depresión.

Acudí a la cárcel de condado para realizar una visita consular, ahí se pudo comprobar el serio estado de depresión por el que atravesaba la detenida. Durante la entrevista consular, Maribel Huerta Méndez mencionó el proceso en el que se convirtió en víctima de trata personas. Ello pudo constatar elementos característicos de otras víctimas de trata de personas que el Departamento de Protección de la representación consular mexicana en Boston, había logrado identificar, como la existencia de una red de trata de personas y explotación sexual que victimizaba a mujeres originarios de Puebla y que habitaban en Nueva York. Las víctimas eran transportadas a otros Estados del noreste de Estados Unidos para trabajar como sexoservidoras que atendían a una centena de clientes de origen latinoamericano, principalmente. En aproximadamente 6 meses, se tuvo registro un 3 casos con características muy similares.

En el caso de Maribel Huerta Méndez, la representación consular tenía que buscar mecanismos legales para evitar que la víctima, siguiera detenida en la cárcel condal, situación que deterioraba paulatinamente su estado mental.

Se le brindó asistencia consular básica como la comunicación con sus familiares en México. Asimismo, el consulado colaboró conjuntamente con dos organizaciones de apoyo a víctimas de trata de personas y con una organización pro-inmigrante del Estado de Vermont, así como la constante comunicación y apoyo con el abogado de oficio de la víctima. El caso fue de alta visibilidad en los medios locales (elemento que permite detallar los datos personales de la víctima en el presente trabajo).

El Cónsul General envió una atenta nota a la Fiscalía Federal solicitando la inmediata liberación de Maribel Huerta Méndez, sobre todo bajo el argumento de que se trataba de una víctima de trata de personas que estaba sufriendo de problemas psicológicos serios debido a su innecesaria detención. Esta carta también fue acompañada de varias peticiones formales que hicieran las organizaciones de atención a víctimas de trata de personas y organizaciones pro-inmigrantes que exigían la liberación de Maribel Huerta Méndez.

Paralelamente, el consulado trabajó con la organización *Vermont Immigration and Asylum Advocates*, quienes a través de una abogada especialista en el tema migratorio, buscó la opción obtener una visa T, que ofrece estatus de no inmigrante temporal a las víctimas de formas graves de tráfico de personas, en el entendido de que la víctima coopere con la autoridad de procuración de justicia para procesar los crímenes relativos al tráfico de personas.

El resultado del caso fue la liberación de Maribel Huerta Méndez quien fue llevada a un albergue para víctimas de violencia doméstica y víctimas de trata de personas y la obtención de la visa T para ella y sus hijos menores de edad. Adicionalmente, recibió apoyo psicológico y apoyo económico de parte de la

organización encargada de atender su caso por víctima de trata de personas. Por otra parte, el consulado le brindó apoyo en la obtención de los pasaportes tanto para Maribel Huerta Méndez como de sus hijos menores de edad de manera gratuita y recibió un apoyo económico por insolvencia económica por causa de su desempleo.

Caso # 4: Leonardo Espinabarro Telles (caso laboral)

Leonardo Espinabarro Telles, originario de Tlapacoyan, Veracruz, falleció el 19 de julio de 2011 en Burlington, Vermont, a causa de un accidente laboral ocurrido en una feria de juegos mecánicos. El trabajador cayó desde una altura considerable de un juego mecánico mientras daba mantenimiento a éste, quedando atrapado en un ventilador industrial.

Leonardo Espinabarro Telles, se encontraba trabajando temporalmente con una visa H2B, para la compañía Crystal Rock Amusements, Inc, cuya sede se encuentra en Pittsfield, Massachusetts.

El trabajador había sido contratado a través un intermediario con oficinas en Tlapacoyan, Veracruz, que ofrece trabajo con visa temporal a habitantes de esa localidad, quienes son enviados a Estados Unidos para trabajar en ferias de juegos mecánicos itinerantes durante el verano. Dicho intermediario es una especie de enganchador con características similares a los intermediarios que operaron durante el Programa Bracero.

Después del fallecimiento, la empresa que había contratado a Leonardo Espinabarro Telles, inmediatamente se contactó con la viuda del trabajador en Tlapacoyan, para ofrecerle una cantidad por la compensación laboral por la muerte de su marido. Dicha oferta no representaba ni la tercera parte de la cantidad que, de acuerdo con las leyes laborales de Vermont, el patrón debía de pagar a familia del fallecido. A través de sus oficinas intermediaras, el patrón intentó que la viuda del trabajador firmara un documento de aceptación de la oferta de la compensación laboral y una carta en la que la viuda se comprometía a

no demandar a la empresa. La representación mexicana logró establecer comunicación con la viuda, para asistirle y sobre todo recomendarle que no aceptara la oferta del trabajador, lo cual se pudo realizar con éxito.

El resultado de las gestiones del Departamento de Protección fue la contratación de un abogado especialista en materia laboral con práctica en el Estado de Vermont, para representar a la familia de Leonardo Espinabarro Telles, a fin de buscar la compensación económica justa por la muerte como resultado de un accidente laboral del C. Espinabarro Teles. Adicionalmente, se colaboró con la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (oficina que tiene un área de protección), para facilitar el envío de documentos necesarios para la defensa del caso.

A un año de la muerte del trabajador, no se ha logrado llegar a un acuerdo entre las partes, sin embargo se han tenido acercamientos de parte del empleador quien ya ha realizado ofertas de compensación laboral, que aún no han resultado justas de conformidad con las leyes laborales de Estado.

Derivado de este caso, las autoridades del Departamento del Trabajo de Vermont, específicamente de la Sección de Horas y Salarios (WHD, por siglas en inglés) abrieron una investigación adicional respecto a los salarios de otros 16 trabajadores mexicanos que aún siguen contratados por la empresa Crystal Rock Amusements, Inc. o Castlerock Shows. La empresa continúa operando.

Este caso ha tenido cierto impacto en Vermont, en la medida en que fue ampliamente reportado por los medios y ha servido para que el Departamento del Trabajo estatal preste mayor atención a la situación de los trabajadores mexicanos que trabajan tanto en las ferias de juegos mecánicos (bajo la visa temporal de trabajo H2B) como en las granjas lecheras locales (generalmente de manera indocumentada).

El análisis del presente capítulo, lleva a la elaboración de una pequeña radiografía del caso del consulado mexicano en Boston. Este análisis abarca los aspectos

demográficos, sociales, políticos y económicos de la región geográfica Nueva Inglaterra (contando con seis Estados) y de la circunscripción consular (con cinco de seis Estados de la región de Nueva Inglaterra).

Demográficamente, la población latina y principalmente la comunidad mexicana en Nueva Inglaterra, son menores en términos proporcionales al resto de Estados Unidos. Ello también significa que la circunscripción consular representa una zona geográfica con mayoría blanca; sin embargo, los hispanos constituyen el segundo grupo étnico en la región. Dicha región es proclive a que las minorías destaquen aún más y por ende que se cruce la delgada línea entre ser una comunidad que socialmente acepte su multiculturalidad a una sociedad que discrimine a las minorías, por lo que es importante considerar que Nueva Inglaterra, en términos de Peter Schuck, destaca por ser una sociedad una sociedad expansionista, pero que también, dadas sus ofertas académicas y laborales, atrae a un número mayor de inmigrantes con los niveles educativos más altos en contraste con el resto de país. La población de origen latinoamericana, cabe destacar, es la que presenta los niveles educativos más bajos de los inmigrantes en Nueva Inglaterra, por lo que se enfocan a realizar empleos con salarios más bajos que el resto de los inmigrantes en lo que se requiere menos profesionalización y menor nivel educativo.

Derivado de estas carencias sociales, económicas y políticas que la población latinoamericana y especialmente la población mexicana, aun presenta, y bajo la premisa de que la inmigración indocumentada se encuentra criminalizada en todo el país, existe un espacio de oportunidades para que los servicios del consulado se acerquen cada vez más a sus comunidades, dadas las características de vulnerabilidad social, aun cuando demográficamente presenten niveles bajos para el caso de Nueva Inglaterra.

La oferta de los servicios de protección en este sentido, debe considerar los cuatro casos de protección, expuestos en el presente capítulo, como referencia de los problemas que enfrenta y que podrían enfrentar las comunidades mexicanas de la

circunscripción del Consulado General de México en Boston. Los resultados de dichos casos, también significan situaciones en las que se comprueba que las tareas de protección consular se lleva a cabo con mayor facilidad en contraste con otras regiones de Estados Unidos, lo que refuerza la idea de que la sociedad de Nueva Inglaterra es principalmente, expansionista.

Con base en el censo demográfico de los Estados Unidos de 2011, la población mexicana dentro de la circunscripción del consulado general de México en Boston no es muy significativa cuantitativamente, por lo que se debería considerar la posibilidad de que el consulado de Boston amplíe su circunscripción para abarcar también el Estado de Connecticut, a fin de acercar los servicios a toda la región de Nueva Inglaterra, para que se faciliten, en sentido geográfico y político las labores consulares. Este punto se desarrollará con mayor detalle en el próximo capítulo.

Capítulo V

Propuestas para mejorar los servicios de protección consular y conclusiones generales

5.1 Propuesta general para el caso de la red consular mexicana en Estados Unidos

5.1.1 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva del marco jurídico

5.1.2 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva política

5.1.3 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva económica

5.2 Propuesta para el fortalecimiento de las actividades de protección consular del Consulado General de México en Boston

5.3 Conclusiones generales

5.1 Propuesta general para el caso de la red consular mexicana en Estados Unidos

Una de las intenciones del presente trabajo es realizar ciertas propuestas para el fortalecimiento de las gestiones tanto de la protección consular en Estados Unidos, como a nivel local, en el caso del Consulado General de México en Boston.

Para poder abordar una propuesta a fin de transformar la gestión de la protección consular es importante tener en consideración, como ya se ha señalado a lo largo de este documento, los factores sociales, demográficos, económicos y políticos de característicos de la población mexicana en Estados Unidos, aunado a la problemática que se enfrentan los funcionarios de protección consular en sus labores diarias.

En este sentido se abordaran propuestas bajo diversos ámbitos para el caso de todos los consulados en Estados Unidos y después se realizará una propuesta general para el caso del Consulado General de México en Boston.

5.1.1 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva del marco jurídico

Por una parte, es importante continuar con los esfuerzos sobre la insistencia y presión de parte de todos los diplomáticos extranjeros en EU, con el fin de que las autoridades estadounidenses respeten acuerdos multilaterales, esencialmente lo establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, relativo al derecho de notificación consular. Este punto es importante para las labores de la protección consular ya que determina el rumbo procedimental de los casos jurídicos en los que los extranjeros enfrentan se un sistema de justicia ajeno. En este sentido se puede hacer mención de dos casos relevantes sobre el reclamo de los Estados por la falta de aplicación conforme a lo establecido en dicho artículo: el caso Avena en Estados Unidos y el caso de la ciudadana francesa arrestada en México, Florence Cassez. En ambos casos, los funcionarios consulares de los respectivos países han presentado el argumento jurídico de que el país receptor ha incumplido con sus obligaciones estipuladas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en sus artículos 5 y 36.

El caso Avena ha sido presentado ante la Corte Interamericana de Justicia principalmente porque 52 connacionales (uno de ellos de apellido Avena) se encuentran sujetos a ser condenados a muerte. En este sentido las representaciones mexicanas deberán buscar aliados estratégicos, para generar una cooperación y presión de nivel internacional, para hacer valer lo estipulado en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, a fin de evitar que las autoridades de procuraciones dicten la pena capital a los extranjeros en Estados Unidos.

Por otra parte, la cancillería mexicana deberá considerar un profundo replanteamiento para generar un nuevo enfoque de la protección consular mexicana mucho más dirigida hacia la defensa de los derechos humanos, es decir, que la protección consular vaya más allá de la simple política de otorgamientos de recursos económicos a los inmigrantes mexicanos involucrados

situaciones adversas. Ello fomentará la erradicación de la política migratoria populista y sobreprotectora, derivada de la propia dinámica de la *consularización* de la política exterior mexicana.

También es importante comenzar a construir la idea de la *desburocratización* de la gestión de la protección consular, considerando los tiempos y las dinámicas que conforman a la atención a los casos de protección. Es decir, eliminar los procedimientos administrativos que retrasan las labores de protección creando así programas más eficaces para la rendición de cuentas sin necesidad de procesos complicados.

El otro aspecto que se deberá considerar, es que los poderes legislativos realicen cambios al código civil de la Ley de Nacionalidad, a fin de que faciliten el mecanismo para registro de nacimiento de menores nacidos en México que se encuentran en Estados Unidos. Ello facilitará las labores de protección consular, ampliará los derechos de los menores al poder contar con un acta de nacimiento a fin de acceder a servicios básicos como salud y educación con la intención de asegurar un servicio humanitario.

El gobierno mexicano, incluidos sus tres poderes de la unión, deberán tomar en cuenta que México es un país de destino, tránsito y emisor de migrantes. Si se generan leyes, políticas públicas y aplicación de justicia en torno a estos ejes, podremos, como Estado, contar con una justificación mayor para seguir exigiendo el respeto de los derechos humanos de nuestros connacionales en Estados Unidos. Mientras no se generen dichos ejes y no se desarrollen acciones, careceremos de moralidad política para la exigencia de justicia hacia nuestros connacionales.

5.1.2 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva política

Con la finalidad de contener y combatir las iniciativas de carácter antiinmigrante y con la intención de fomentar la legislación de iniciativas de ley que impacten de

manera positiva a las comunidades de mexicanos en Estados Unidos, el gobierno mexicano deberá ejercer presión indirecta mediante organizaciones de la sociedad civil de apoyo a inmigrantes o de apoyo a los derechos humanos, que funjan como aliados estratégicos del gobierno mexicano para fomentar el cabildeo en favor de iniciativas pro-inmigrantes en los congresos locales. En este sentido se deberá tener mayor participación de los consulados en actividades que puedan incluir a organizaciones de la sociedad civil de defensa de los inmigrantes.

El Estado mexicano deberá generar mayor colaboración con organizaciones en casos de protección emblemáticos, con la finalidad de llevar a cabo una presión y una defensa de los derechos de los inmigrantes de carácter multidimensional. En ese sentido se deberá continuar con la búsqueda de aliados estratégicos, sobre todo para cuestiones de tipo político en las que el consulado no puede participar abiertamente, como los debates en los congresos locales acerca de iniciativas de corte antiinmigrante o inclusive para el impulso de iniciativas pro-inmigrante.

El gobierno deberá mantener buenas relaciones con representantes de los congresos locales, que pudieran ser aliados con la causa pro-inmigrante sin que explícitamente el gobierno mexicano pretenda tener injerencia en temas parlamentarios o de política interior y en pleno seguimiento al respeto a la autodeterminación de los Estados de la Unión Americana.

Incluir en el Plan de Desarrollo Nacional de 2012, el fomento del discurso bilateral en favor de una reforma migratoria integral considerando como eje central la apertura e inclusión de los inmigrantes, bajo una perspectiva de derechos humanos¹⁴⁹ y no como un tema unilateral de seguridad nacional para los Estados Unidos.

Cambiar el discurso estadounidense de calificar a la inmigración como un asunto de seguridad nacional que impulse la descriminalización de los inmigrantes (idea únicamente unilateral). Incluir en el discurso bilateral, la idea de una región

¹⁴⁹ Especialmente, la promoción de los Derechos Humanos “secundarios” o de segunda generación como los relacionados a alimentación, salud, empleo y salario justo.

integrada, de cooperación, entendimiento equidad y sobre todo de responsabilidad compartida entre los países de Norteamérica.

Debido a las desigualdades económicas y de desarrollo entre México y Estados Unidos: “La migración, tema central de preocupación para México, es para ellos un tema política interna que no tiene cabida en la agenda bilateral.¹⁵⁰ Por lo que se deberá retomar el acuerdo migratorio que deberá incluir, la regularización de los 6.2 millones de mexicanos en situación indocumentada, el incremento de lo otorgamientos de visas estadounidenses permanentes, el establecimiento de un programa integral de trabajadores temporales, el fortalecimiento de la seguridad fronteriza y el impulso para el desarrollo de las regiones expulsoras de migrantes¹⁵¹. Esto significa replantear lo que originalmente se incluyó en la agenda propuesta por el presidente Vicente Fox al presidente George Bush, antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

5.1.3 Propuesta para el fortalecimiento de la protección consular desde la perspectiva económica

Los consulados mexicanos en Estados Unidos y especialmente las áreas de protección se encuentran rebasados por la demanda de servicios. La *consularización* de la política exterior mexicana no ha cubierto todas las demandas cuantitativas de su diáspora, en el plano de defensa de sus derechos y sus intereses, por falta de capital humano, principalmente. Esta demanda irá incrementando gradualmente, ya que la prospectiva demográfica apunta a que la diáspora mexicana en Estados Unidos, junto con el resto de los latinos, constituirá la tercera parte de la población de dicho país para el año 2050. En ese sentido, el

¹⁵⁰ Luis Herrera-Lasso M., *La Relación Bilateral México-Estados Unidos: Ausencia de una visión compartida*, en Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coordinadores), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, COLMEX- ITAM- CIDE, 2008, p.123

¹⁵¹ Roberto Peña Guerrero, *La crisis de la política exterior de México: mitos y realidades*, en María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, p.608.

gobierno mexicano deberá plantearse la posibilidad de aumentar el presupuesto, a fin de incrementar el personal calificado en los consulados. Este incremento al presupuesto podrá provenir de la misma recaudación consular, la cual está constituida por el cobro de emisión de pasaportes, actos notariales, así como el cobro por actas de nacimiento. Dicha recaudación, hasta la fecha es enviada mensualmente a las autoridades centrales en México. Los datos de la cancillería mexicana indican que se emiten cerca de 825,000 pasaportes y 900,000 matrículas consulares y se registran 50,000 actas de nacimiento a través de la red consular mexicana en Estados Unidos. En total, dicha red emite cerca de 3.75 millones de documentos por año.

Si la recaudación consular se quedara en Estados Unidos para los propios consulados, se otorgará un significado de participación de parte de la diáspora, al ver que mediante el pago de los servicios se puede generar un impacto positivo al interior de sus mismas comunidades.

5.2 Propuesta para el fortalecimiento de las actividades de protección consular del Consulado General de México en Boston

En el cuarto capítulo se analizaron los datos demográficos de la población de mexicanos en los cinco Estados que componen la circunscripción de la representación consular en Boston. Los resultados indican que la población de mexicanos no es muy extensa en comparación con otras áreas de los Estados Unidos. En ese sentido, la representación consular debería plantear a la cancillería mexicana ampliar su circunscripción para abarcar el Estado de Connecticut, que actualmente pertenece a la circunscripción del Consulado General de Nueva York, en donde la demanda de servicios consulares es rebasada. De acuerdo con el Censo de Estados Unidos de 2010, se estima que existen 395 mil personas

nacidas en México y 492,843 personas de origen mexicano, en los Estados de Nueva Jersey, Nueva York y Connecticut¹⁵².

Durante las jornadas de consulados móviles al sur y suroeste de la circunscripción consular de Boston, se pudo percibir que los mexicanos residente Connecticut se identificaban mucho más con la oficina consular de Boston que con la oficina de Nueva York. Sin embargo, los servicios que el consulado en Boston puede ofrecer a los residentes de Connecticut son limitados, ya que por una parte se les puede expedir un pasaporte pero no se pueden emitir matrículas consulares y tampoco se pueden brindar servicios de protección, ni apoyos por parte de la coordinación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

Administrativamente, la oficina del Servicio de Inmigración y Aduanas (*ICE*, por sus siglas en inglés), abarca lo que la oficina del censo estadounidense considera el área geográfica de Nueva Inglaterra (seis Estados incluido Connecticut), por lo que resulta pertinente facilitar la comunicación y relación con dicha oficina, a fin de contar con una mejor atención en los casos de detenciones y deportaciones de los connacionales.

La población mexicana de la oficina consular en Boston se le sumarían aproximadamente 25,113 personas nacidas en México más 48,217 personas de origen mexicano¹⁵³. Esto impactaría de manera positiva a la comunidad mexicana en Connecticut, al mismo tiempo que supondría una mejor administración de Nueva Inglaterra como una región en su totalidad integrada a las gestiones consulares de una sola oficina. Ello generaría una ampliación de las funciones del consulado de Boston, el cual ha sido evidenciado por su baja recaudación consular, al mismo tiempo que supondría disminuir las cargas de trabajo del Consulado General de México en Nueva York. Con ello también se podría justificar

¹⁵² s/a, U.S. Census Bureau, American Fact Finder, [en línea] <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t> [Consulta: 9 de octubre de 2012].

¹⁵³ U.S. Census Bureau, American Fact Finder, *ibid.*

el incremento del presupuesto y de la plantilla laboral de la oficina del Consulado General de México en Boston.

Una problemática que se abordó durante el desarrollo del presente documento fue la inexistencia de una base de datos que recopile las iniciativas de leyes estatales ya aprobadas, relativas a la inmigración. A partir de la aprobación de la ley SB1070 de Arizona, la cancillería mexicana giró instrucciones a todos los consulados en Estados Unidos, de llevar a cabo un monitoreo de iniciativas de leyes estatales antiinmigrantes y pro-inmigrantes. Adicionalmente, se generó el Sistema de Monitoreo de Medidas Migratorias (SIMMM) cuya finalidad fue agrupar y categorizar las diferentes iniciativas relativas a la inmigración en los congresos locales. Sin embargo, ello no abarcó la categorización de leyes previas a la coyuntura de la aprobación de la ley SB1070 de Arizona. Por ello, se deberá considerar la posibilidad de generar una base de datos actualizada que permita el acceso a la información sobre los distintos sistemas legislativos estatales, a fin de facilitar y sobre todo capacitar a los funcionarios de protección de la red consular mexicana en Estados Unidos. En el caso del Consulado General de México en Boston, el Encargado de Protección deberá hacer un análisis de las leyes locales que impacten a la inmigración y a las comunidades mexicanas.

De manera puntual, se deberá dar continuidad a las acciones del consulado en torno a la iniciativa pro-inmigrante S.238 de Vermont, que, en caso de ser aprobada, podrá sentar un precedente para el cabildeo de nuevas iniciativas similares en el resto de Nueva Inglaterra y que podría a su vez derivar en un impacto nacional que beneficie a los mexicanos en Estados Unidos.

Considerando que las comunidades de mexicanos dentro de la circunscripción consular se encuentran dispersas y atomizadas, se deberá intensificar el desarrollo de actividades de protección preventiva, las cuales incluye la difusión innovadora de información que permita una mayor comunicación con los connacionales que habitan en la circunscripción consular. Se deberán buscar métodos sencillos (considerando los niveles educativos de la mayoría de los

mexicanos) que expliquen sus derechos y obligaciones con la finalidad de fomentar su inserción y adaptación en la sociedad estadounidense, que genere a su vez una protección mucho más integral.

Bajo la perspectiva política el gobierno mexicano deberá continuar con la búsqueda de la reforma migratoria integral para legalizar a los indocumentados mexicanos en Estados Unidos, debido a que “los Estados Unidos requieren forzosamente de mano de obra inmigrante que cubra los espacios laborales que los estadounidenses no pueden atender, ante el vacío de más de 70 millones de personas que la generación en edad de retiro presenta, y la imposibilidad de remplazar estas con población nativa, por lo que la demanda de mano de obra extranjera permanecerá constante en los próximos 40 años”¹⁵⁴.

5.3 Conclusiones finales

Al inicio del presente trabajo, se planteó la tesis sobre la *consularización* de la política exterior mexicana. Durante el desarrollo del tema se pudieron observar y analizar datos que justifican que el Estado mexicano ha realizado una profunda inversión de capital humano y económico, en el diseño de políticas públicas que atienden a la emigración de mexicanos en Estados Unidos, derivado del enorme número de connacionales en dicho país y sobre todo considerando las adversidades y la vulnerabilidad social de dichos grupos. Ello significa una consideración importante para la creación de una política pública como la protección consular, la cual está enfocada, principalmente, al caso de los mexicanos en la Unión Americana. Esta última idea se fortalece con el análisis cuantitativo sobre los programas de protección consular, diseñados para su

¹⁵⁴ s/a, El financiamiento de los servicios consulares en el exterior,

http://www.observatoriodelamigracion.org/OM/El_financiamiento_de_los_Servicios_Consulares_en_el_Exterior.html, [consulta: 26 de marzo de 2013].

aplicación en Estados Unidos, los cuales superan en cantidad a otros programas con aplicación en el resto del mundo.

Se entiende que la protección consular es una herramienta y un eje principal del Estado mexicano para justificar la *consularización* de la política exterior mexicana, por su perspectiva humanitaria y de derechos humanos, la cual está enfocada hacia Estados Unidos, de manera excesiva, sobre todo porque México tiene la red de consulados más amplia del mundo establecida en el vecino país del norte. En este sentido el presente trabajo, analizó su origen, desarrollo y razón de ser. Sin embargo, la *consularización* de la política exterior mexicana no se debe justificar en su totalidad, pues el Estado mexicano corre el riesgo de perder perspectiva internacional y dejar de lado otros asuntos relevantes de la agenda internacional.

Se comprueba entonces que el gobierno mexicano ha tomado a la emigración mexicana como eje inicial para el desarrollo de políticas públicas migratorias como la protección consular, y que ha generado precedentes importantes para otros países. Sin embargo, aún no es suficiente su alcance por su poca capacidad para transformarse ante el fenómeno migratorio como resultado de su profunda burocratización. Si el Estado mexicano deja rezagada a la protección consular, estará dejando uno de los temas nacionales e internacionales más importantes, sobre todo porque la inmigración a Estados Unidos, continuará con su patrón demográfico en continuo incremento.

El siguiente párrafo es de la Introducción, donde planteas como hipótesis central del trabajo. Revisa si la conclusión te satisface a ti como resultado de tu investigación y si va en concordancia con la hipótesis planteada. Yo encuentro una relación remota y podría aclararse más aquí en las conclusiones. Pero eso ya depende de ti.

“La tesis central del presente trabajo se basa en que la protección consular es una práctica arraigada, sobre todo por la importancia que el gobierno mexicano le ha brindado en la última década y por lo tanto ha podido atender a la diáspora

mexicana en momentos de crisis económicas como la de los últimos años. La diáspora mexicana debe ser considerada como una población vulnerable, en tanto que la mitad de los mexicanos en Estados Unidos se encuentran de manera indocumentada. A ello se le deben sumar variables que vulnerabilizan aún más a los inmigrantes mexicanos como el reforzamiento y el control de las fronteras de parte de las autoridades migratorias estadounidenses y el incremento del desempleo a raíz de la recesión económica en el periodo 2008-2012.

Fuentes consultadas

Bibliografía:

Alanis Enciso, Fenando Saúl, *Labor consular mexicana en Estados Unidos: siglos XIX y XX*, México, Senado de la República, 2004, 213 pp.

Bustamante, Jorge A., *Migración Internacional y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, 210pp.

Bustamante, Jorge A., *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, FCE, 1997, 383 pp.

Stephen Castles y Mark J. Miller, *La era de la migración*, México, Editorial Porrúa, 2004.

Cicero Domínguez, Salvador Alfonso, *La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos en el siglo XXI. Viejos retos y nuevas estrategias*, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Instituto Matías Romero, pp. 15-46, México, 2004.

Dávila Pérez, María del Consuelo y Cuéllar Laureano Rubén (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza Valdés., 2008, 612 pp.

Delgado Wise, Raúl y Knerr, Beatrice; *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005, México.

Verea, Mónica (ed.), *Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies*, México, CISAN-UNAM, 2012, 465 pp.

Díaz de Cossío, Roger (comp), *Los mexicanos de aquí y de allá: ¿Perspectivas comunes?, Memoria del Primer Foro de Reflexión Binacional*, México, Senado de la República y Fundación Solidaridad Mexico-Americana, 2004, 470 pp.

Escobar Latapí, Agustín y Martin, Susan, *La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque binacional*, México, INM, SEGOB, CIESAS, DGE/Equilibrista, 1ª edición, 2008, 398 pp.

Flakserud JH, Winslow BJ, *Conceptualizing vulnerable populations, health-related research*, Nurs. Res 1998; 47(2) 69-78.

Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, 1990, 245 pp.

Herrera, Octavio y Santa-Cruz, Arturo, *Historia de las Relaciones Internacionales de México 1821-2010*, Vol. 1, *América del Norte*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores México, 2011.

Imaz Bayona, Cecilia, *La nación mexicana transfronteras, Impactos sociopolíticos en México de la Emigración de México a Estados Unidos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª. Ed., 2006, 277pp.

Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *El Estado de la migración: las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México, Consejo Nacional de Población, 2009, 464 pp.

Levine, Elaine, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*, México, Porrúa - Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, 203 pp.

Meléndez Edwin y Uriarte-Gastón Milen, *Latino Poverty and Economic Development in Massachusetts*, EE.UU, University of Massachusetts Press, Mauricio Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy, 2003, 200pp.

Meza González, Liliana y Cuéllar Álvarez, Miriam (coord.), *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2009, 304 pp.

Morales, Patricia, *Indocumentados mexicanos, causas y razones de la migración laboral*, Grijalbo, México, 1987.

Plender, Richard (ed.) , *Basic Documents in International Migration Law* , Países Bajos, M. Nijhoff, 1997, 2a edición revisada, 896 pp.

Roseblum, M. R., *Obstacles and Opportunities for Regional Cooperation: The US-Mexico Case*, EE.UU, Migration Policy Institute, 2011 .

Ruiz Sánchez, Lucía Irene, Chanona, Alejandro, et al. (coord.), *Las negociaciones internacionales*. México, UNAM-SRE, 1996.

Paz Consuelo Márquez-Padilla; Germán Pérez Fernández del Castillo; Remedios Gómez Arnau (coordinadores), *Desde el sur : visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, México, CISAN-UNAM, 2003, Vol. 2.

Schuck, Peter H, *Citizens, Strangers and In-Betweens*, EE.UU, Westview Press, 1998, 475 pp.

Shi, Leiyu , *Vulnerable Populations in the United States*, EE.UU, Jossey-Bass, 2005, 312pp.

Verea Campos, Mónica, *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio “¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?”*, en Vargas Suárez, Rocío, et. al (coords.), México, CISAN-UNAM, 2001.

Verea Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos*, México, Ediciones El Caballito, 1982.

Hemerografía:

Griesbach, Kathleen Ann, *Local-Federal Immigration Enforcement in North Carolina: Mapping the Criminal-Immigration Overlap*, México, Norteamérica, Revista académica del CISAN-UNAM, Año 6, número especial, págs. 91-127.2011, México, CISAN-UNAM, 2011

Hernández Joseph, Daniel, *Mexico's Concentration on Consular Services in United States*, 2011, The Hague Journal on Diplomacy 7, p.230

Levy, Carlos, *Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. LI, Núm. 205, enero-abril, pp. 119-141, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

Documentos Electrónicos:

DeNavas-Walt, Carmen; D. Proctor, Bernadette y Smith, Jessica C., *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010. Current Population Reports. Consumer Income*, EE.UU, United States Census Bureau, septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

Durand, Jorge; Massey, Douglas S. y Parrado, Emilio A., *The New Era of Mexican Migration to the United States*, EE.UU., Dirección URL: <http://www.journalofamericanhistory.org/projects/mexico/jdurand.html> [consulta el 26 de marzo de 2013].

Durand Jorge, *Nueva Etapa Migratoria*, periódico La Jornada, sección "Opinión", México, domingo 12 de agosto de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/12/opinion/022a2pol>, [Consulta el 4 de octubre de 2012].

Granbery, Phillip, *Foreign-Born Latinos in Massachusetts*, EE.UU., University Massachusetts Boston, Dirección URL: http://scholarworks.umb.edu/gaston_pubs/35/, [Consulta el 13 de diciembre de 2012].

Immigration and Nationality Act, United States Citizenship and Immigration Services, Dirección URL: <http://goo.gl/ldMM>, [consulta: 28 de octubre de 2012].

Kimery Anthony, *Border Patrol Halts 7 Year Program to Fly Apprehended Mexican Immigrants Back Home [en línea]*, AP Wire Report, Estados Unidos, hstoday.us, 10 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://www.hstoday.us/briefings/industry-news/single-article/border-patrol-halts-7-year-program-to-fly-apprehended-mexican-immigrants-back-home/2f7222214da1cd12ec43295e8b46f29a.html> [consulta: 5 de octubre de 2012]

Owens, Antoniya, *A Portrait of New England's Immigrants*, EE.UU., New England Public Policy Center Federal Reserve Bank of Boston, Dirección URL: <http://www.immigrationresearch-info.org/report/federal-reserve-bank-boston/portrait-new-englands-immigrants>, [Consulta el 18 de septiembre de 2012].

Phillip Ganberry y María Idalií Torres, *The Growing Latino Population of Massachusetts: A Demographic and Economic Portrait*, EE.UU., Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy Publications, Dirección URL: http://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=gaston_pubs, [Consulta el 18 de septiembre de 2012].

Phillip Ganberry y María Idalií Torres, *The Growing Latino Population of Massachusetts: A Demographic and Economic Portrait*, EE.UU., Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy Publications, Dirección URL: http://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=gaston_pubs, [Consulta el 18 de septiembre de 2012].

Presupuesto de egresos de la Federación 2012, Comparativo por Unidad Responsable del Gobierno Federal 2011-2012, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Dirección URL:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/febrero/cefp0022012.pdf>, [consulta el 26 de septiembre d 2012].

Profile American Facts for Features, EE.UU., US Census Bureau, publicado el 21 de marzo de 2012, Dirección URL: http://www.census.gov/newsroom/releases/pdf/cb12ff-10_cincodemayo.pdf [Consulta: 14 de octubre de 2012].

s/a, *State Laws Related to Immigration and Immigrants*, National Conference of State Legislatures, Dirección URL: <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/state-laws-related-to-immigration-and-immigrants.aspx> [consulta: 31 de julio de 2012].

s/a, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas*, Brasil, Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001, Dirección URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf> [consulta: 28 de agosto de 2012].

Seth Motel y Eileen Patten, *The 10 Largest Hispanic Origin Groups: Characteristics, Rankings, Top Counties* [en línea], Pew Research Center, 27 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/the-10-largest-hispanic-origin-groups-characteristics-rankings-top-counties>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

Villalpando, Waldo, *El Asilo en la Historia*, [en línea], Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia/>, ACNUR, [consulta: 9 de noviembre de 2012]

Sitios web:

- Census Bureau: www.census.gov
- Consulado General de México en Boston: www.sre.gob.mx/boston
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior: www.ime.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía: www.inegi.org.mx
- Instituto Nacional de Migración: www.inm.gob.mx
- Journal of American History:
www.journalofamericanhistory.org/projects/mexico
- Justicia Migrante: <http://migrantjustice.net/node/30#it>
- Legislatura de Maine: <http://www.maine.gov/legis/>

- Legislatura de Massachusetts: <http://www.malegislature.gov/>
- Legislatura de New Hampshire: <http://www.gencourt.state.nh.us/>
- Legislatura de Rhode Island: <http://www.rilin.state.ri.us/Pages/Default.aspx>
- Legislatura de Vermont: <http://www.leg.state.vt.us/>
- Organización Internacional para las Migraciones: www.oim.org.mx
- National Conference of State Legislatures: www.ncsl.org
- Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx
- Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx
- Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx

Iniciativas de Ley en la circunscripción del Consulado General de México en Boston

| Estado | Número de la Iniciativa | Nombre de la Iniciativa | Tipo de medida | Alcance de la medida | Categoría | Subcategoría | Instancia | Patrocinador | Partido | Descripción del proyecto de ley | Materia que regula | Estatus | Última fecha de acción | Vinculo al texto completo de la iniciativa |
|--|-------------------------|--|-----------------|----------------------|--|---|--------------------------|---|-------------------------|--|--|---|-------------------------|---|
| Maine | HP 0212 LD259 | An Act to Limit the Duration of a Legal Alien's Driver's License | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Senado | Rep. Richard Cebra | Republicano | Este proyecto requiere a un solicitante de licencia de conducir proveer prueba de su ciudadanía o residencia legal en los Estados Unidos. El proyecto de ley limita la duración de la licencia de conducir de un extranjero legal tomando como base la duración de la visa otorgada por la autoridad migratoria de los Estados Unidos. | Identificaciones/licencias de conducir. | Enviada al Senado. (Pursuant to Joint Rule 310.3 Placed in Legislative Files (DEAD)). | 8 de Marzo de 2011 | http://www.mainelegislature.org/legis/bills/1200/bills/HP021201.asp http://www.mainelegislature.org/LawMakerWeb/summary.asp?ID=280039345 |
| New Hampshire | HB 236 | An Act Relative to Workers' Compensation for Illegal Aliens | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Rep. William Infantine | Republicano | Un empleador responderá por el cuidado médico de un empleado indocumentado en los casos en los que el empleador tuvo conocimiento o pudo haber tenido conocimiento de la situación migratoria indocumentada del empleado. Si el trabajador sufre un accidente laboral. No obstante, el extranjero indocumentado no tendrá derecho a indemnización. | Empleo | Retenida en Cámara Baja | 19 de octubre de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0236.html |
| | HB 644 | An Act Relative to Various State Laws Pertaining to Unlawfully Present Aliens | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Robert Huxley y Michael Reed | Republicano | El proyecto de ley permite a la policía estatal establecer comunicación con agencias federales para establecer acuerdos para el entrenamiento de las policías locales a fin de coadyuvar en la aplicación de leyes de Inmigración. Prohíbe a los extranjeros indocumentados obtener beneficios públicos y licencias de conducir. Obliga a los empleadores a informar la situación migratoria de todo los empleados y penaliza los reportes falsos en este contexto. No permite la libertad bajo fianza a las personas bajo custodia hasta que su situación migratoria pueda ser verificada. | Aplicación de la ley/ facultades policiales y servicios Gubernamentales/beneficios públicos | Cámara de Representantes votó en contra de la iniciativa. Inconveniente de legislar | 2 de Marzo de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0644.html |
| | HB 455 | An Act Authorizing Optional Enhanced Driver's Licenses and Optional Enhanced Non-driver's Picture Identification Cards | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Lyle Bulis, John Gallus, Kenneth Weyler, Frank Case, Dennis Reed, Sharon Carson, y Edmond Gionet | Republicano | Solicita prueba de ciudadanía para la obtención de licencias de conducir e identificaciones oficiales. Las licencia de manejo y la identificación servirán como prueba de identidad y de ciudadanía. | Identificaciones/licencias de conducir | Retenida en Cámara Baja para elaboración de enmienda | 18 de octubre de 2011 | http://www.gencourt.state.nh.us/legislation/2011/HB0455.html |
| Rhode Island | H 5170 | An Act Relating to Taxation Personal Income Tax | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Scott J. Guthrie | Demócrata | Aumenta los impuestos y prohíbe la exención del impuestos a cualquier persona indocumentada. | Vivienda | El comité la rechazó. Recomendó que se realizara un análisis más profundo de la iniciativa. | 9 de marzo de 2011 | http://www.rilin.state.ri.us/billtext11/housetext11/h5170.pdf |
| | H 5245 | An Act Relating to Education-Student Equal Economic Opportunity | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Diaz, Slater, Ajello, Silva, Williams | Demócrata | Propone que únicamente los estudiantes con estatus migratorio legal, paguen colegiaturas estatales (In State Tuition) en las universidades públicas y colegios comunitarios. | Educación | Enviada al Comité Financiero de la Cámara. El Comité la rechazó recomendó que se realizara un análisis más profundo de la iniciativa. | 26 de mayo de 2011 | http://e-lobbyist.com/gats/drafts/255484 |
| Massachusetts | S2061 | An Act to Enhance Community Safety | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en Senado | Senado | SEN. RICHARD T. MOORE, D-UXBRIDGE; DIP. JOHN V. FERNANDES, D-MILFORD; SEN. BRUCE E. TARR, R-GLOUCESTER Y DIP. GEORGE PETERSON JR., R-GRAFTON. | Republicano y Demócrata | La iniciativa se enfoca principalmente en la instrumentación del Programa de Comunidades Seguras en el estado, estableciendo la obligación de la Oficina Ejecutiva de Seguridad Pública de rendir un informe a la legislatura estatal sobre los avances y métodos para poner en marcha el programa. Asimismo, prevé que el estatus migratorio de toda persona detenida por manejar bajo la influencia (DUI), sea determinado dentro de las siguientes 48 horas de su arresto. También, pretende asegurar que los contribuyentes, y no los migrantes indocumentados, sean los beneficiarios de los programas públicos, por lo que establece que toda solicitud de indigencia vaya acompañada de un número de seguro social verificable a través de la autoridad recaudadora de impuestos. Asimismo, la iniciativa pretende solicitar el número de seguridad social a todos las personas que soliciten registrar sus vehículos ante la Oficina de Control Vehicular de Massachusetts (DMV, por sus siglas en inglés). La iniciativa también propone que se verifique el estatus migratorio de todos los empleados de compañías que suscriban contratos públicos. | (-) Aplicación de la ley/ facultades policiales (-) Servicios gubernamentales (-) Empleo | Aprobada por el Senado, en discusión en la Cámara de Representantes | 14 de noviembre de 2011 | http://www.malegislature.gov/Bills/187/Senate/S02061 |
| Vermont | H 96 | An Act Relating to Health Care Coverage for Legal Immigrant Children and Pregnant Women | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en cámara | Cámara de Representantes | Anne D. Pugh y Keshia Ram | Demócrata | Propone otorgar cobertura médica (Medicaid) a niños y a madres embarazadas cuya residencia en el Estado sea legal. | Servicios gubernamentales/beneficios públicos | Aprobada por la Cámara de Representantes. Remitida al Comité de Health Care | 5 de junio de 2011 | http://www.leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/H-096.pdf http://www.leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/H-096.pdf |
| | S 238 | An act relating to establishing the Vermont farm guest worker program | Pro-inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Iniciativa en Senado | Cámara de Senadores | Senadora Jeannette White | Demócrata | Propone la emisión de licencias de conducir y de identificaciones estatales a todos los residentes de Vermont, sin importar el estatus migratorio de los solicitantes. Asimismo, la iniciativa propone acercar los servicios estatales a los trabajadores agrícolas migrantes. | Identificaciones y licencias de conducir Servicios estatales | Aprobada en Cámara de Senadores, pendiente votación en Cámara de Representantes | 1 de mayo de 2012 | http://leg.state.vt.us/docs/2012/bills/intro/S-238.pdf |
| Enmiendas aprobadas | | | | | | | | | | | | | | |
| Massachusetts | FY 2012 Final Budget | Enmienda de sección 142, capítulo 131, del presupuesto suplementario 2012 | Anti inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Resolución en el Senado | Senado | No disponible | Ninguno | El pasado 2 de noviembre, como resultado de las estadísticas solicitadas por el Representante republicano James Lyons Jr., (R-Andover) a la administración del Gobernador Patrick sobre el gasto estatal en materia de Salud y después de que fuera rechazada esta enmienda en la Cámara, el Senado la pasó como parte del Proyecto de Presupuesto Suplementario para sustentar programas de ayuda social. Las estadísticas antes mencionadas mostraron que, aproximadamente 93 millones de dólares, esto es, el 1% del gasto estatal en Medicaid del pasado año fiscal cubrió servicios para migrantes que no podían probar su estatus legal. La enmienda establece la obligación del estado para instrumentar medidas que prevengan el acceso a personas indocumentadas a los programas de beneficio social. | Servicios gubernamentales/beneficios públicos | Aprobada pendiente de ejecución | 2 de noviembre de 2011 | http://www.mass.gov/bb/aa/fy2012/os_12/h142.htm |
| Políticas Estatales Pro- Inmigrante | | | | | | | | | | | | | | |
| Vermont | / | Revised bias-free policing policy | Pro-inmigrante | Estado | Iniciativa legislativa de carácter general | Aplicación po orden del Gobernador de Vermont | / | Gobernador Peter Schumlin | / | El Gobernador de Vermont, Peter Shumlin, anunció la "Política Revisada para un Patrullaje sin Prejuicios" que deberá aplicar la Policía Estatal en sus labores diarias. La modificación principal consiste en un apartado dedicado específicamente a la Migración y al Estatus Migratorio. En este se establece que la Policía Estatal: • No utilizará recursos estatales para aplicar leyes de migración ya que no es una prioridad de esa dependencia. • No se detendrá una persona únicamente con el propósito de verificar su estatus migratorio. • En casos de detención civil (tráfico entre otras) no se deberá inquirir el estatus migratorio. • Las excepciones serán: o En casos criminales podrán inquirirlo únicamente si el estatus de esa persona es relevante para la investigación y sólo si esta se inició por una razón distinta a la sospecha de un estatus migratorio indocumentado. o En detenciones en la frontera cuando se detecte la comisión de un ingreso indocumentado. o En detenciones en la frontera en las que se tenga una sospecha razonable de un delito que ponga en peligro la seguridad pública, se podrá solicitar la asistencia de autoridades federales. • Establece que la identificación consular podrá utilizarse para determinar fehacientemente la identidad de un individuo. La presentación de esta política revisada por parte del Gobernador Schumlin subraya su reconocimiento a los trabajadores agrícolas indocumentados como elemento indispensable para la producción de ese estado. | Aplicación de facultades policiales | Política Aprobada y en ejecución | 4 de noviembre de 2011 | http://governor.vermont.gov/newsroom/schumlin-public-safety-announce-revised-bias-free-policing-policy |