



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DE LA PRÁCTICA
CONSULAR MEXICANA EN LOS ESTADOS UNIDOS.
UN ANÁLISIS DE LA LABOR CONSULAR DE
MÉXICO A TRAVÉS DE SUS POLÍTICAS Y
PROGRAMAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A:

DIEGO ÁLVAREZ TENORIO



**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. PEDRO GONZÁLEZ OLVERA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD MX, 2018



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.

Agradecimiento y dedicatoria

A mi padre por ser mi fuente de inspiración y mi ejemplo a seguir,
A mi madre por ser mi fuente de alegría y valor,
A ambos por su incondicional amor y respaldo,

A México y a la Universidad Nacional Autónoma de México por las
enseñanzas dentro y fuera del aula,
A mi asesor, Pedro González por su guianza y disposición de ayudar,

A mis amigos Rudos, Paco, Rocío, Andrea, Elena, Dionei, Israel,
César, Roberto, Chase, Apache y Juan por hacer esta etapa una de las
mejores de mi vida,
A Sergio, Desirée, Lee y Jorge por la orientación y la motivación,

A todos quienes dedican su vida a representar dignamente a su país y
a apoyar a nuestros compatriotas más allá de nuestras fronteras.

Evolución y prospectiva de la práctica consular mexicana en los Estados Unidos. Un análisis de la labor consular de México a través de sus políticas y programas

Índice

Introducción.....	1
1. Marco Conceptual – Teórico e Histórico.....	5
1.1 Conceptos básicos de la migración internacional.....	5
1.2 Antecedentes históricos de la institución consular.....	8
1.3 Marco jurídico consular.....	11
1.3.1 Instrumentos multilaterales.....	11
1.3.2 Instrumentos bilaterales.....	15
1.3.3 Normativa interna mexicana.....	18
1.4 Protección, asistencia y servicios consulares.....	20
1.4.1 Protección consular.....	20
1.4.2 Asistencia consular.....	23
1.4.3 Servicios consulares.....	25
1.4.3.1 Servicios de documentación.....	25
1.4.3.2 Servicios comunitarios.....	28
2. El fenómeno migratorio México- Estados Unidos y la evolución de la labor consular mexicana.....	33
2.1 El Surgimiento y consolidación del fenómeno migratorio y la labor consular de México en Estados Unidos. El periodo 1824-1942.....	33
2.1.1 Inicios de la estructura diplomática y consular mexicana.....	34
2.1.2 La “era del enganche” y la “marea alta”.....	36
2.1.3 La primera “era de las deportaciones”.....	41
2.2 La Segunda Guerra Mundial y la cooperación migratoria binacional.....	43
2.2.1 El Programa Bracero.....	44

2.2.1.1 Características del programa.....	46
2.2.1.2 Balance.....	48
2.2.2 Función consular.....	49
2.3 La era de la migración no institucionalizada.....	50
2.3.1 La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965 o Hart–Celler Act.....	51
2.3.2 Consecuencias en la migración mexicana.....	53
2.3.3 Reacciones de los gobiernos.....	55
2.4 La Reforma Migratoria y la “Era de la Contradicción”.....	58
2.4.1 Contexto histórico.....	59
2.4.2 Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986.....	60
2.4.3 La década de los 90.....	66
2.4.3.1 Acciones federales.....	67
2.4.3.2 Acciones estatales.....	69
2.4.4 Reacciones del Gobierno de México.....	70
3. La migración México – Estados Unidos, y la práctica consular mexicana en el siglo XXI.....	73
3.1 La búsqueda de una reforma migratoria integral. 2000-2007.....	73
3.2 La administración Obama.....	80
3.2.1 Acción Diferida para los Llegados en la Infancia.....	85
3.2.2 Medidas estatales y locales.....	87
3.3 Contexto actual. 2015-2017.....	90
3.4 La labor del gobierno de México.....	96
Conclusiones.....	103
Fuentes Consultadas.....	109

Introducción

Al igual que en otras especies animales, la movilidad geográfica y la necesidad de migrar son una característica casi innata del ser humano. A través de estos desplazamientos fue que la especie llegó a poblar la mayor parte de nuestro planeta, y paulatinamente a través de estos movimientos se forjaron culturas, identidades, etnias, naciones y estados.

Pese a su larga historia, en la actualidad nos encontramos en una etapa en la cual la migración se ha convertido en uno de los más importantes temas de la agenda internacional. Sin duda alguna, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, la mejora de los medios de comunicación y transporte, así como las persistentes desigualdades económicas y sociales tanto al interior de los países, como entre estados nacionales, son algunos de los principales factores que han influido para lograr este posicionamiento del tema.

Al igual que prácticamente todos los temas de la agenda internacional, la migración es un fenómeno complejo, polémico, con distintas aristas y generador de un cúmulo de intereses a menudo contrapuestos. En primera instancia podría sugerirse que se trata de un fenómeno que enfrenta a los países de origen, a menudo países de renta media o baja, con los países de destino, frecuentemente países de renta alta, sin embargo un estudio más cercano permite encontrar que esta concepción de países de origen y destino no es del todo atinada y carece de elementos importantes de análisis.

Una simple observación podría indicar que todos los países, sin importar su renta, pueden ser definidos como Estados de origen, destino, tránsito o bien mixtos. Aún más importante, la historia demuestra que al interior de los Estados existen actores cuyos propios intereses los hacen más favorables u opuestos a la migración, tratándose de la llegada de personas foráneas (inmigración), o bien de la partida de individuos de su lugar de origen o residencia (emigración).

El caso particular de la migración México – Estados Unidos es un vivo ejemplo de la complejidad del fenómeno. El volumen de la población migrante, así como las importantes diferencias económicas, políticas, sociales y culturales entre ambos países, han generado un sinfín de consecuencias, positivas y negativas, y creado fuertes intereses a menudo contrapuestos en ambos lados de la frontera.

El resultado es entonces, un vasto campo de estudio que permite la realización de investigaciones desde un número interminable de perspectivas y áreas de análisis. Una de estas áreas, que es a menudo pasada por alto, es el análisis de la labor realizada por el gobierno mexicano en atención a sus comunidades en el exterior.

Si bien es difícil cuantificar de manera exacta el impacto negativo o positivo que ha tenido esta labor en el fenómeno migratorio, su estudio debe ser impulsado, por ser uno de los principales esfuerzos del gobierno mexicano por influir en la calidad de vida de sus ciudadanos en el exterior, con todas las consecuencias que ello implica.

En la actualidad, esta compleja labor es llevada a cabo por el gobierno de México a través de la más nutrida red consular del mundo. Únicamente en Estados Unidos, esta red está compuesta por 50 consulados y una sección consular, es decir casi un tercio del total de representaciones de México en el exterior, en las cuales se emplea a cerca de la mitad del personal del diplomático del Servicio Exterior Mexicano adscrito fuera del país.¹

Pese a ello, esta labor ha sido históricamente relegada a segundos planos tanto en los estudios de la migración entre ambos países, como en el análisis de la política exterior mexicana. La presente investigación busca entonces aportar una perspectiva relativamente poco estudiada sobre dos fenómenos indisociables, en el caso referido, como lo son migración y práctica consular.

La hipótesis que se buscará comprobar en los siguientes capítulos es que la política mexicana en materia consular en los Estados Unidos de América ha sido históricamente reactiva ya que su desarrollo se encuentra principalmente determinado por las políticas internas del gobierno de aquel país en materia migratoria y a la situación política al interior de México.

De igual forma, como complemento a la hipótesis principal se buscará comprobar las siguientes tres hipótesis secundarias:

¹ En 2015 49% de los integrantes de la Rama Diplomático-Consular del Servicio Exterior Mexicano se encontraba adscrita en la red consular mexicana. Instituto Matías Romero, *Concurso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano*, 2016, [en línea], https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72569/SEM_DC_Tr_ptico_web.pdf [consulta:20 de agosto de 2017]

1. Las políticas estadounidenses en materia de inmigración han seguido una tendencia cíclica, incluyendo periodos de mayor permisividad y represión de la inmigración, especialmente aquella indocumentada.
2. En respuesta a las tendencias cíclicas de las políticas migratorias estadounidenses, la labor consular mexicana ha tendido a oscilar entre el énfasis en los programas de desarrollo comunitario y el reforzamiento de la protección consular.
3. La actual situación de tensión y distanciamiento en la relación bilateral forma parte de una tendencia cíclica y, por ende, es previsible que en el mediano plazo se llegue a un escenario de mayor estabilidad y acercamiento entre ambos países.

Para ello, se incluyen tres capítulos bajo la siguiente estructura y objetivos:

El primer capítulo busca sentar un marco conceptual e histórico general sobre la migración, así como detallando los orígenes de la institución consular, con la finalidad de establecer y comprender el vínculo que existe entre ambos fenómenos. Posteriormente se aborda el marco jurídico y legal que rige hoy en día a la institución consular en tres niveles, multilateral, bilateral y nacional. Por último se incorpora una descripción de los principales elementos constitutivos de la labor consular y de su operación en el caso mexicano, distinguiendo entre términos como protección, asistencia y servicios consulares.

En el segundo capítulo se lleva a cabo un análisis histórico a mayor profundidad del surgimiento y consolidación de la labor consular mexicana en Estados Unidos. Para ello se desarrollan dos ejes principales. Por una parte, se analiza el estudio de la historia de la migración mexicana y de los factores que influyeron en su crecimiento, así como de las medidas aplicadas por el gobierno estadounidense a fin de atraer o contener dichos flujos. Por la otra, se observa la respuesta del gobierno mexicano a dichas conductas, por medio del establecimiento de su red consular y de la mayor expansión o retracción de sus labores.

El espacio temporal abarcado en este capítulo es desde la consolidación del México independiente hasta los inicios del siglo XXI. Este amplio periodo histórico se divide en las siguientes 4 etapas marcadas por ciertos patrones o características en común:

- Surgimiento y consolidación del fenómeno migratorio y la labor consular de México en Estados Unidos. El periodo 1824-1942.
- La Segunda Guerra Mundial y la cooperación migratoria binacional. 1942- 1964
- La Era de la migración no institucionalizada. 1964-1986
- La Reforma Migratoria y la “Era de la Contradicción”. 1986-2001

Finalmente, el tercer y último capítulo analiza lo ocurrido desde inicios del siglo XXI hasta la fecha, buscando describir el camino tomado para llegar a la compleja realidad actual de la relación migratoria y consular entre ambos países. Aunado a ello, se presenta un panorama actual de la labor consular mexicana, así como posibles escenarios y recomendaciones a mediano plazo y largo plazo.

1. Marco Conceptual – Teórico e Histórico

Como se ha mencionado, la presente investigación tiene como objetivo central estudiar el desarrollo de la labor consular de México en Estados Unidos, a fin de ubicar tendencias y patrones históricos. Por ello, este primer capítulo está dedicado a establecer el marco conceptual, teórico e histórico del objeto de estudio, definiendo qué es lo consular, recuperando la historia del surgimiento y evolución del concepto, así como de algunos otros términos o conceptos relacionados con el tema de estudio.

Para ello, se estudia brevemente la migración y su relación con el trabajo consular. Sobre esta base, nos adentramos en el estudio de la institución consular, haciendo un breve repaso histórico, así como analizando su transformación hasta lo que conocemos hoy en día. Posteriormente se estudia el marco jurídico que norma a las relaciones consulares en tres principales niveles: multilateral, bilateral e interno. De igual manera, se definen algunos conceptos fundamentales, tales como protección, asistencia y servicios consulares. Por otra parte, se hace un sucinto repaso de la “trípode consular”, es decir la estructura trifásica de la operación consular mexicana compuesta por: servicios de protección, documentación y asuntos comunitarios, mediante los cuales se busca brindar una atención integral a las comunidades mexicanas en Estados Unidos.

1.1 Conceptos básicos de la migración internacional

La migración no es un fenómeno reciente ni está circunscrito a la relación entre México y Estados Unidos. Históricamente los asentamientos humanos y las sociedades han surgido y evolucionado como resultado de ciclos migratorios complejos, que involucran a todas las regiones del mundo.

Pese a ello, en la actualidad no existe una definición unívoca de lo que es la migración; la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la define como el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas;

incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”.²

Dicha definición permite una interpretación sumamente amplia del fenómeno, pues carece de algunos elementos que pueden resultar trascendentes para la definición. Entre ellos, los principales son:

- El cruce de una frontera política. Carente de este factor, el movimiento de una familia a otra casa dentro de su mismo vecindario podría ser considerado migración.
- Una temporalidad definida. La ausencia de un parámetro temporal permitiría asumir que un trabajador que viaja a otra ciudad o país de manera diaria con fines laborales o familiares es un migrante.
- La intención de radicar en el territorio de destino. El deseo de radicar de forma permanente o semi permanente en dicho territorio puede ser un factor a considerar. Tal es el caso de los trabajadores temporales, quienes pueden o no ser considerados migrantes de acuerdo a la interpretación de dicho criterio.

Distintas definiciones del fenómeno diferirán en cuanto a su interpretación de cómo estos elementos influyen en la determinación de si un dado movimiento humano es en sí un movimiento migratorio o no. Por ello, a fin de contar con una definición concreta, en la presente investigación se propone la siguiente definición propia de migración: El fenómeno mediante el cual una o varias personas deciden trasladarse a un país distinto al cual nacieron, con la finalidad de asentarse de manera permanente o semi permanente, sin importar el motivo o el medio por el cual llevaron a cabo dicha acción.³

Derivado de lo anterior, se utilizará una definición propia también para el término migrante, a saber, todo aquel que haya decidido salir de su país de nacimiento para asentarse en uno nuevo, sin importar su estatus o condición legal en el país de destino. Vale la pena señalar que algunos aspectos de la labor consular mexicana en Estados

² Organización Internacional para las Migraciones, *Glosario sobre migración*, 2006, [en línea], http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf [consulta:22 de agosto de 2017].

³ Es importante señalar que si bien se reconoce que la migración no es un fenómeno exclusivamente internacional, debido a la naturaleza de este estudio, el término migración será utilizado únicamente en referencia a la instancia internacional, salvo en aquellos casos en los que expresamente se indique lo contrario.

Unidos sirven no solo a sus migrantes en aquel país, sino también a hijos y descendientes que cuenten con la nacionalidad mexicana, y por ende podrán ser objeto también de este estudio.

Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015 había 244 millones de migrantes en el mundo, manteniendo una tendencia al alza con respecto a los 222 y 173 millones reportados a nivel global en 2010 y 2000 respectivamente. A nivel regional, Europa, Asia y América del Norte se mantienen como los principales destinos de inmigrantes, contando cada uno con 76, 75 y 54 millones de migrantes respectivamente.⁴

Una mirada más cercana a esta cifra muestra que pese a que América del Norte no es la región que expulsa y recibe mayor número de migrantes en el mundo, Estados Unidos destaca por ser el principal país receptor de migrantes internacionales en términos absolutos, acaparando por sí solo 47 millones de inmigrantes. Igualmente destacable es que el caso México – Estados Unidos, que se caracteriza por tener la mayor concentración migratoria a nivel global, es decir ningún país tiene tantos nacionales en otro como el caso de los mexicanos en territorio estadounidense.⁵

De acuerdo a la Teoría de Expulsión y Atracción, la decisión de emigrar es adoptada por cada persona o familia con base en un cálculo individual, tomando en cuenta una amplia variedad de factores, los cuales pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: a) factores asociados con el lugar de origen, b) factores asociados con el lugar de destino, c) factores de interferencia, d) factores personales⁶.

Dentro de cada una de estas categorías es posible diferenciar factores positivos, negativos y neutrales, los cuales harán que un lugar sea más o menos deseable para

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *International Migration Report 2015 Highlights*, [en línea], 2016, Dirección URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf [consulta:22 de agosto de 2017]

⁵ De acuerdo a la ONU, en 2015, México fue el segundo país del mundo con mayor número de migrantes, con 12 millones, solo por detrás de la India cuya cifra alcanza los 16 millones. En el caso de la India, su diáspora se encuentra distribuida en diversos países y continentes, siendo Emiratos Árabes Unidos el principal destino con aproximadamente 3.5 millones de indios, mientras que en el caso de México aproximadamente el 98% radica en Estados Unidos, lo cual coloca a dicha población por encima del total de migrantes internacionales de Rusia (10 millones), país que ostenta la tercera posición en el listado. *Ibíd.*

⁶ Everett S. Lee, "A Theory of Migration", *Demography*, núm. 1, vol. III, University of Pennsylvania, 1966, p. 50

vivir. La percepción positiva o negativa de ellos dependerá de la situación particular de cada persona, sin embargo, factores como una alta tasa de desempleo, o criminalidad prácticamente siempre serán percibidos como negativos, mientras que, en el sentido opuesto, una amplia demanda laboral, y un ambiente seguro, casi siempre serán percibidos como positivos.

Si bien no es posible brindar una explicación única para justificar todos los movimientos migratorios a nivel internacional, sí existen algunos patrones generales de comportamiento que reflejan la percepción generalizada de los factores de migración en una sociedad determinada.

Como se verá en posteriores apartados, en el caso de México y Estados Unidos, las enormes asimetrías económicas y sociales entre ambos países, que provocan la migración de millones de mexicanos, han sido determinantes para la forma en que se concibe y ejecuta la política consular mexicana en aquel país.

1.2 Antecedentes históricos de la institución consular

En su definición más básica, un cónsul es aquella “persona autorizada en una población de un Estado extranjero para proteger las personas e intereses de los individuos de la nación que la nombra.”⁷ Derivado de ello, la Ley del Servicio Exterior Mexicano define Oficina Consular como:

La representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de

⁷ Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de Lengua Española*, Edición del Tricentenario, [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=ASRqmKc> [consulta:22 de agosto de 2017].

circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario.⁸

Frente a la complejidad e implicaciones del fenómeno migratorio (históricamente y a nivel global), la función consular de un gobierno, es decir, la atención y el servicio a sus nacionales en el exterior, no es una mera ocurrencia, sino un componente fundamental de la política exterior y en ocasiones una extensión de la política económica y social nacional.

Actualmente, la principal referencia jurídica que existe a nivel internacional es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC), firmada en 1963. Este mecanismo internacional, el cual cuenta con 179 Estados parte, establece las funciones principales, así como los alcances y límites de los funcionarios consulares en un territorio extranjero. La CVRC, cuya interpretación debe adaptarse a las cambiantes condiciones del escenario internacional, es el mayor esfuerzo internacional por definir y normar la acción consular de los Estados.

Ello no quiere decir que la práctica consular no existiera previo a los años 60, por el contrario, sus orígenes se remontan siglos, y se encuentran íntimamente vinculados con el surgimiento y evolución de los conceptos de soberanía y Estado nación. Ejemplos de instituciones similares son rastreables a la antigua Grecia, en donde existía la figura de *próxenos*, quienes eran “ciudadanos de un Estado designados ante un segundo Estado para servir sus intereses en su Estado de origen; a cambio de estos servicios, recibían diversos honores y privilegios.”⁹

Es durante el Imperio Romano cuando surge el título de Cónsul, el cual era otorgado a los más altos funcionarios públicos imperiales. Pese a ello, es importante distinguir que los cónsules romanos no cumplían con las labores de los cónsules contemporáneos, siendo la figura del *Praetor Peregrinus*, a quienes se les encomendaba

⁸ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero, 1994, texto vigente, [en línea], Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf [consulta:29 de agosto de 2017]

⁹ Michael Walbank, *Athenian Proxenies of the Fifth Century B.C.*, Canadá, Universidad de la Columbia Británica, 1970, p.ii

la responsabilidad de dirimir conflictos en los cuales una o más de las partes involucradas fueran extranjeros o “peregrinos”, la más similar a lo que conocemos hoy en día.¹⁰

Posteriormente, en la edad media, surgieron instituciones similares buscando resolver disputas principalmente comerciales y mercantiles, velando por el interés jurídico y económico de los ciudadanos y empresarios particulares, las cuales se correlacionaban directamente con los intereses de las naciones mismas. Esta concepción de vínculo entre los intereses de los Estados y sus connacionales en el extranjero prevalece hasta hoy en día como la base de la protección consular y diplomática.

Tal es el caso de los Consulados del Mar, surgidos en las ciudades portuarias del Mar Mediterráneo, durante la edad media, buscando otorgar estatutos especiales a dichas ciudades para regular el comercio naval. Dichas regulaciones, recopiladas en textos como Las tablas de Amalfi, la Lex Rhodia, y el Libro del Consulado del Mar, son consideradas a la fecha fuente esencial del derecho marítimo.¹¹

De esta forma, la institución consular se ha encontrado en constante evolución, recibiendo distintos nombres dependiendo de la región y del periodo específico del cual se trate y teniendo características y atribuciones propias. En el caso concreto de México y Estados Unidos, el primer consulado fue establecido en el puerto de Nueva Orleans, Louisiana. Dicha oficina consular, establecida en 1824, con la misión de velar por los intereses comerciales de la joven nación mexicana, fue reinaugurada en 2008, aunque ahora con un marcado énfasis en la provisión de protección y asistencia consular de los ciudadanos mexicanos.¹² Esta transición resulta ilustrativa de la evolución que ha experimentado la labor consular mexicana durante tal periodo.

¹⁰ Encyclopædia Britannica, “Praetor”, [en línea] Dirección URL: <https://www.britannica.com/topic/praetor>, [consulta:27 de agosto de 2017]

¹¹ Stanley S. Jados, *The Consulate of the Sea and Related Documents*, Estados Unidos de América, University of Alabama Press, The Library of Iberian Resources Online, 2001 [en línea], <http://libro.uca.edu/consulate/consulate.htm>, [consulta:27 de agosto de 2017]

¹² Felipe Calderón Hinojosa, *Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la Inauguración de la Nueva Sede del Consulado de México en Nueva Orleans*, Estados Unidos de América, 21 de abril, 2008, versión estenográfica [en línea], Dirección URL: <https://consulmex.sre.gob.mx/nuevaorleans/index.php/2016-04-12-19-28-48/inauguracion>, [consulta:27 de agosto de 2017]

Desde su inicio en 1824, las relaciones consulares entre ambos países se desarrollaron aún sin la existencia de un marco jurídico que las normara, creciendo conforme aumentaba tanto la presencia de connacionales en aquel país, como los intereses comerciales y económicos de ambos Estados vecinos.

No fue sino hasta 1942, es decir 125 años después del establecimiento de la primera representación consular mexicana en Estados Unidos, y 19 años antes de la celebración de la CVRC, que se celebró la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sentando las bases legales del accionar de ambos gobiernos en la materia, en términos muy similares a los que posteriormente se habrían de esgrimir en la CVRC.

1.3 Marco jurídico consular

El accionar de los Estados en beneficio de sus connacionales en otros países, tiene límites tanto materiales, como sociales y políticos, por lo que cada uno ha desarrollado políticas y programas en la materia acorde a sus capacidades. Para regularlos, ha sido necesario establecer normas jurídicas que delimiten las facultades, prerrogativas y alcances del accionar consular de los estados.

La labor consular mexicana en los Estados Unidos, tiene sus bases jurídicas en distintas ordenanzas, de nivel multilateral, bilateral y nacional. Cada una de éstas ha surgido en distintos momentos históricos y respondiendo a distintas necesidades, y a menudo comparten conceptos y normas entre sí. A continuación, se realizará una breve reseña de los más importantes instrumentos en la materia.

1.3.1 Instrumentos multilaterales

Como se mencionó anteriormente, el principal fundamento del derecho consular actualmente es la CVRC la cual fue firmada en 1963 y entró en vigor en 1967 con miras a establecer reglas mínimas comunes para todos los Estados partes, en materia de privilegios e inmunidades consulares.

Este documento fue la culminación de décadas de esfuerzos por parte de la comunidad internacional por construir una estructura jurídica concreta en la materia. El más relevante de estos esfuerzos a nivel continental es, sin duda, la Convención sobre Agentes Consulares, emanada de la VI Conferencia Panamericana, celebrada en La Habana, Cuba el 20 de febrero de 1928.

A través de las 3 secciones y 25 artículos contenidos en la Convención, los Estados participantes¹³ acordaron condiciones básicas para el establecimiento y terminación de relaciones consulares, así como privilegios y prerrogativas de los funcionarios designados para ello,¹⁴ permitiendo una amplia interpretación de las funciones específicas de los cónsules.

Posteriormente, la CVRC habría de construir sobre esta base, recogiendo algunos de los principios acordados en la Convención sobre Agentes Consulares, tales como la inviolabilidad de los locales consulares, o la exención de responsabilidad tributaria de los funcionarios consulares, al tiempo que definía nuevas reglas más precisas.

Pese a ello, debido a su naturaleza amplia y multilateral, la CVRC no busca agotar todas las posibles líneas de acción de los Estados, “Afirmando que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las materias que no hayan sido expresamente reguladas por las disposiciones de la presente Convención”.¹⁵

De entre los 79 artículos que componen el acuerdo, sin duda alguna destaca por su relevancia el artículo 5, el cual define y enlista las siguientes trece funciones consulares:

- 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;

¹³ La VI Conferencia Panamericana contó con la participación de 19 estados americanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

¹⁴ *Convención sobre Agentes Consulares*, VI Conferencia Panamericana, La Habana, Cuba, 20 de febrero, 1928, [en línea], Dirección URL: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/fce6d_OEA%20-%201928%20-%20AGENTES%20CONSULARES.PDF, [consulta: 10 de septiembre de 2017]

¹⁵ *Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares*, Viena, Austria, 24 de abril, 1963

- b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;
- c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;
- d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;
- e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;
- g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;
- h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o 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.¹⁶

A dicha Convención se le han anexado dos protocolos,¹⁷ entre los cuales destaca el Protocolo de Firma Facultativa sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, el cual establece que todas aquellas controversias emanadas de la interpretación o aplicación de la CVRC se someterán a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para su interpretación.

En 2005, Estados Unidos decidió denunciar el protocolo, tras haberse pronunciado la CIJ en contra de aquel país, debido al incumplimiento del principio de notificación consular, estipulado en el artículo 36 de la CVRC. Dicho principio obliga a los Estados a notificar “sin retraso alguno” a las autoridades consulares de otro país cuando uno de sus connacionales es arrestado o detenido. Este artículo fue invocado

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ El primer protocolo adicionado a la CVRC es el Protocolo de Firma Facultativa Sobre Adquisición de Nacionalidad, el cual fue firmado el mismo año que la Convención, y hace referencia a la adquisición de nacionalidad por parte de los integrantes de familiares de miembros de misiones consulares nacidos en el estado receptor.

por México en el llamado “Caso Avena”,¹⁸ al considerar que Estados Unidos había violado las obligaciones adquiridas bajo la Convención en el caso de 51 mexicanos sentenciados a muerte por crímenes cometidos en aquel país.

1.3.2 Instrumentos bilaterales

Durante el siglo XIX e inicios del XX, la relación migratoria entre ambos países se desarrolló en una realidad compleja y dinámica, que hacía prioritario el establecer un instrumento jurídico que normara las funciones, privilegios e inmunidades de los funcionarios consulares, ante el vacío jurídico en la materia a nivel internacional.

Por ello en 1942, durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho y de Franklin D. Roosevelt, se firmó la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Dicha Convención que entró en vigor en 1943, y se encuentra vigente aún a la fecha, establece mediante sus 14 artículos algunos principios y funciones consulares muy similares a aquellos que posteriormente serían incorporados a la CVRC. Ejemplos de ello son:

- El derecho a la comunicación de las autoridades consulares con sus nacionales. (artículo 6);
- La responsabilidad de auxiliar a sus nacionales en juicios o interacciones con autoridades públicas del estado receptor. (artículo 6);
- La potestad de dar fe de actos públicos (artículo 7);

¹⁸ El 9 de enero de 2003, el gobierno de México inició ante la Corte Internacional de Justicia el caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos), por el incumplimiento por parte de Estados Unidos, del artículo 36 de la CVRC, en el caso de 54 mexicanos condenados a muerte y 4 que habían sido ejecutados ya. El 31 de marzo de 2004, la Corte falló a favor de México, declarando en los 55 casos revisados que Estados Unidos había violado sus obligaciones contraídas a través del artículo 36 de la CVRC, al no notificar al gobierno de México sobre el arresto y juicio de los inculpados. Pese a ello, en 2008 la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, dictaminó que el fallo no era vinculante al ser producto de un tratado internacional cuya implementación no había sido sancionada por el Congreso. Juan Manuel Gómez Robledo “El Caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México c. Estados Unidos de América) Ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, s/número, vol. 5, [en línea], Dirección URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/119/178>, [consulta: 2 de octubre de 2017]

- La capacidad de velar por los intereses de sus nacionales en temas sucesorios. (artículos 8 y 9);
- La facultad para resolver disputas suscitadas en embarcaciones nacionales. (artículo 10)
- Otros privilegios, concesiones y prerrogativas de los funcionarios y las oficinas consulares.¹⁹

Como complemento a esta Convención, el 7 de mayo de 1996 se llevó a cabo en la Ciudad de México, la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, y su contraparte estadounidense, el Secretario de Estado, Warren Christopher.

El resultado, así como los principales puntos de acuerdo de dichas reuniones se puede concentrar en tres principales categorías:²⁰

- Consideraciones generales:
 - La importancia de atender al fenómeno migratorio con un enfoque integral, que incluya el desarrollo económico y empleo de ambos países.
 - El compromiso con el respeto de los derechos humanos de los migrantes, sin importar su condición migratoria.
- Intercambio de información:
 - Intercambio de las principales prioridades y objetivos de las políticas migratorias tanto de México como de Estados Unidos.
 - La importancia de fomentar la migración documentada, y la naturalización de aquellos ciudadanos mexicanos que sean elegibles como medio para hacerlo.²¹

¹⁹ Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de febrero, 1943, [en línea], Dirección URL: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-CONSULAR1.pdf>, [consulta: 2 de septiembre de 2017]

²⁰ "Comunicado conjunto Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-EEUU", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 46, Las Relaciones México-Estados Unidos: nuevos instrumentos y nuevos retos, primavera, 1995

²¹ Históricamente el sistema migratorio estadounidense favorece la inmigración documentada a través de reunificación de familiares en primer grado, por lo que la obtención de la ciudadanía estadounidense abre vías para la migración legal de sus parientes.

- Cooperación: Se acordó reforzar la cooperación interinstitucional en las siguientes materias:
 - Combate a la criminalidad y la violencia en la frontera
 - Mecanismos preventivos de incidentes en la frontera
 - Migración y cruces documentados
 - Migración documentada
 - Situación jurídica de iniciativas de ley locales, tales como la Proposición 187, la cual será explicada con mayor profundidad en apartados posteriores
 - Fortalecer los acuerdos locales de repatriación segura
 - Capacitación e intercambio de conocimientos y tecnología con las patrullas fronterizas
 - Continuar fomentando las reuniones del Grupo de trabajo de Migración y Asuntos Consulares.

Este documento surge como resultado de las continuas reuniones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México Estados Unidos. Dicho grupo de trabajo, surgido en 1994, tenía como objetivo compartir los puntos de vista, experiencias y expectativas de ambas naciones en la materia, concibiéndose como un foro para mejorar el entendimiento y fomentar la cooperación.

Aunado a los instrumentos bilaterales anteriormente mencionados, numerosos acuerdos se han suscrito entre ambos países en materia de derechos humanos, migración y repatriaciones de connacionales. Dado que dichos instrumentos no tienen como su objeto central a la labor consular, no nos adentraremos más en su estudio, sin embargo, es importante reconocer su existencia, pues influyen directa o indirectamente en el quehacer consular. Cabe destacar que Estados Unidos no es el único país con el cual México ha suscrito acuerdos en materia consular; según la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), existen instrumentos bilaterales vigentes en materia de derecho consular y diplomático con 15 países.²²

²² Secretaría de Relaciones Exteriores, *Búsqueda de Tratados*, [en línea], https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php, [consulta:29 de agosto de 2017]

Por otra parte, a nivel local existen innumerables acuerdos de cooperación o memorándums de entendimiento, sobre temas diarios de la labor consular. Dichos acuerdos, a menudo suscritos por instituciones específicas tales como consulados, universidades o dependencias gubernamentales, de orden federal, estatal o municipal, tienen por finalidad manifestar la intención de las partes de cooperar en área específica. En el caso de los consulados la validez de dichos instrumentos debe ser evaluada y determinada por la Consultoría Jurídica de la SRE, pero carecen del estatus de tratado internacional al no contar con el proceso legislativo y administrativo correspondiente.

1.3.3 Normativa interna mexicana

Adicional a las normas bilaterales, regionales o multilaterales suscritos en materia consular, al interior de cada país existen leyes y reglamentos internos que dictan los principios y fundamentos de la política consular, así como las atribuciones individuales de cada una de las dependencias involucradas en el proceso.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta en su artículo 28, fracción II, a la Secretaría de Relaciones Exteriores para:

Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.²³

Derivado de lo anterior, la labor consular mexicana se encuentra normada por el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM), así como por la Ley del

²³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre, 1976, Texto Vigente, [en línea], Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf, [consulta:29 de agosto de 2017]

Servicio Exterior Mexicano (LSEM), que en su artículo 2, fracción II otorga al Servicio Exterior Mexicano (SEM), la responsabilidad de: “Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones”.²⁴

De dicho artículo es posible discernir algunos elementos relevantes para el análisis de la labor consular:

1. El reconocimiento, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales como “Ley Suprema de toda la Unión”.²⁵
2. La aceptación del gobierno de México de su responsabilidad por proteger los derechos de sus connacionales, aun cuando éstos se encuentren fuera de su territorio.
3. El uso del ambiguo término “legítimo” para referirse a las reclamaciones de connacionales susceptibles de ser atendidas por el gobierno mexicano. Dicha ambigüedad es relevante al permitir un amplio margen de maniobra y discrecionalidad en las formas y alcances de la labor consular y diplomática.

Para lograr lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la tarea de establecer y operar oficinas consulares en aquellos países, provincias o ciudades en las cuales las necesidades de sus connacionales así lo requieran. Es importante señalar que, a diferencia de las oficinas diplomáticas, cuya finalidad es ser la representación política de un estado ante otro, y por ende únicamente se encuentran en las ciudades capitales del respectivo país receptor, las oficinas consulares pueden establecerse de forma múltiple al interior de un solo país y son:

²⁴ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero, 1917, México, texto vigente, [en línea], Dirección URL: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10687> [consulta:30 de agosto de 2017]

La representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario.²⁶

1.4 Protección, asistencia y servicios consulares

Como se mencionó anteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Exterior Mexicano, conceden a la SRE y específicamente al Servicio Exterior Mexicano, la responsabilidad de proteger a los mexicanos en el exterior.

Para ello, dicha dependencia ha construido un nutrido andamiaje institucional de programas, proyectos y servicios consulares que buscan fomentar el bienestar de los connacionales en Estados Unidos, asistirlos en diversas situaciones, y velar por el pleno respeto a sus derechos humanos. En términos generales estas acciones pueden clasificarse ya sea como asistencia y protección consular o como servicios consulares, dentro de los cuales se encuentran los servicios de documentación y los comunitarios.

Es importante mencionar que, si bien dichos conceptos tienen similitudes, y a menudo son utilizados de manera indistinta por autores y principalmente por instituciones de gobierno, para efectos de la presente tesis, cada uno de los términos tiene sus propias características e implicaciones, las cuales se describirán a continuación.

1.4.1 Protección Consular

Al igual que la mayoría de los conceptos dentro de las ciencias sociales, no existe una definición unívoca de lo que es la protección consular, llegando incluso a existir múltiples definiciones utilizadas por la propia SRE. De acuerdo a su sitio web “La protección

²⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*

consular es el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realiza el personal de las representaciones consulares y diplomáticas de un país en los territorios de otros Estados para salvaguardar los derechos y evitar daños y perjuicios indebidos a la persona, bienes e intereses de sus nacionales en el extranjero.”²⁷.

Esta definición genérica de la protección consular carece, desde el punto de vista de esta investigación, de diversos elementos fundamentales en la definición del concepto. En primera instancia, no define lo que es un “daño indebido” pues, sin duda alguna, desde la perspectiva del afectado todo daño sufrido será uno indebido, dando lugar entonces a la pregunta de en qué tipo de ocasiones corresponde a una representación consular o diplomática actuar.

De igual forma, la definición presentada excluye una característica fundamental de la protección consular, es decir que se trata de gestiones e intervenciones que se realizan ante las autoridades públicas locales o estatales y son producto de interacciones de connacionales con dichas autoridades.

Lo anterior resulta de suma importancia, pues debemos recordar que la protección consular se lleva a cabo en estricto apego a las leyes y normas locales, buscando un trato justo, pero no diferenciado hacia el ciudadano mexicano, como resultado de su condición de extranjería. Por ello, de presentarse una situación de daño o algún tipo de querrela entre un ciudadano mexicano radicado en Estados Unidos y alguna otra persona particular, moral o física, correspondería a las autoridades locales atender la reclamación. Sólo si en la interacción del ciudadano mexicano con la autoridad existiese algún tipo de daño o afectación ilegal a sus derechos o intereses, podría llevarse a cabo una acción de protección consular.

En reconocimiento de lo anterior, la misma SRE, en su Guía de Procedimientos de Protección Consular, emitida por su Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, define la protección consular de la siguiente manera:

²⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Asistencia y protección consular”, 20 de julio, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/asistencia-y-proteccion-consular>, [consulta:12 de septiembre de 2017]

La protección consular se define como el conjunto de acciones, gestiones y buenos oficios que realiza el gobierno de México a través de las representaciones consulares y diplomáticas en el exterior para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos y la integridad de las personas de nacionalidad mexicana en el extranjero, cuando exista solicitud de la parte interesada.

Las acciones de protección consular a mexicanos tienden a vigilar el respeto de los derechos correspondientes, incluyendo el debido proceso de ley, así como evitar daños y perjuicios a las personas y/o sus intereses, vigilar que no se cometan injusticias o arbitrariedades de parte de autoridades extranjeras y actos de discriminación.²⁸

Esta definición no solamente incluye los elementos citados, sino que incorpora también la noción de que la protección consular se da únicamente en casos en los cuales haya una solicitud expresa de la parte interesada.

Por su parte, Jorge Schiavon y Nuty Cárdenas retoman la definición de Remedios Gómez, la cual también incorpora los elementos, al establecer que la protección consular:

Se presenta como una respuesta ante las irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas por parte de particulares o autoridades del país receptor. De manera más precisa, la protección consular implica el reclamo por parte de un representante consular a una autoridad con sede en el distrito consular que le compete, como resultado de un daño sufrido por uno de sus nacionales.²⁹

²⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Guía de procedimientos de protección consular”, Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2013 [en línea], [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109345/Guía de Procedimientos de Protección Consular.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109345/Guía_de_Procedimientos_de_Protección_Consular.pdf), [consulta:16 de septiembre de 2017]

²⁹ Jorge A. Schiavon; Nuty Cárdenas Alaminos, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 101, Mayo-Agosto 2014, p. 52

Es ésta la definición de protección que se utilizará para la presente investigación. Vale la pena señalar que mientras que comparten ciertas similitudes, los términos protección consular y protección diplomática no son intercambiables, siendo este último “la respuesta de un Estado, al más alto nivel, a la vulneración de los derechos jurídicos de sus nacionales. Se ejerce directamente ante el gobierno del Estado de residencia por medio de acciones diplomáticas y de la acción judicial internacional”.³⁰

En este sentido, Hernández Joseph señala 4 particularidades de la protección diplomática:

1. La protección diplomática se da únicamente cuando se han agotado todas las instancias internas en el Estado receptor.
2. Las reclamaciones diplomáticas deben estar fundadas en la violación de una norma internacional y deben ser presentadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del estado receptor.
3. Es la acción que ejerce un sujeto internacional frente a otro, en favor de individuos con los que se tienen vínculos de nacionalidad o ciudadanía.
4. La protección diplomática es una facultad discrecional del estado de origen, por lo que la decisión de ejercerla o no, así como los medios y recursos asignados para ellos son prerrogativa del estado y no del individuo.³¹

1.4.2 Asistencia consular

Como se mencionó anteriormente, la distinción entre protección y asistencia consular no siempre se hace de manera expresa y clara por parte de las fuentes oficiales, encontrado a menudo visiones contradictorias. De acuerdo a Schiavon y Cárdenas, la diferencia central radica en que “a diferencia de la protección consular, la asistencia consular no presupone un comportamiento por parte de las autoridades locales contrario o de violación a las normas jurídicas”.³²

³⁰ Daniel Hernández Joseph, *Protección consular mexicana*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2015, primera edición, p. 22

³¹ *Ídem*. pp.22-23

³² Jorge Schiavon; Nuty Cárdenas, p.53, *op. cit*

Al respecto, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 68, establece que:

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

- I. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la Oficina Consular correspondiente;
- II. Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las Representaciones;
- III. Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o en otro tipo de desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia, y
- IV. Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.³³

Aunado a lo anterior, actualmente a través de los consulados mexicanos en colaboración con aliados locales se brindan apoyos a los connacionales en una gran variedad de temas que no necesariamente implican una querrela o conflicto legal con alguna autoridad pública, tales como repatriaciones de restos, apoyo a víctimas de violencia doméstica, o ayudas en caso de indigencia o insolvencia, entre otros.

Debido a la amplitud de las tareas consideradas asistencia consular, así como la realidad de la interacción diaria de la población mexicana en Estados Unidos con las autoridades públicas, la mayor parte de las acciones realizadas por los consulados son en realidad labores de asistencia y no protección.³⁴

³³ *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril, 2017, texto vigente

³⁴ Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, CISEUA, UNAM, 1990, p.34

1.4.3 Servicios Consulares

Contrastando las definiciones de protección y asistencia consular aportadas, con las 13 funciones consulares definidas en el artículo 5 de la CVRC, es posible observar que únicamente 5 de estas funciones (a,e,g,h,i,x) corresponden propiamente a acciones de protección o asistencia consular. Ello es claro indicio de que si bien las tareas de asistencia y protección consular son quizás los servicios que mayor atención y estudio académico atraen, distan mucho de agotar los servicios consulares.

En realidad los servicios consulares pueden ser tan amplios o tan limitados como lo decida el país emisor, siempre y cuando no contravenga la legislación del país receptor, o los convenios internacionales en la materia. Dicho principio, estipulado en la fracción “m” del artículo 5, permite que países como México, que han desarrollado una política consular amplia y diversa, ofrezcan una compleja gama de servicios, los cuales para efectos de análisis de la presente investigación serán clasificados como “servicios de documentación” y “servicios comunitarios”.

1.4.3.1 Servicios de documentación

La fracción “d” del citado artículo permite la emisión de pasaportes y documentos de viaje por parte de las representaciones consulares a sus connacionales y la expedición de visados o documentos para aquellas personas interesadas en viajar al país emisor. Sin embargo, la magnitud y dinámica del fenómeno migratorio entre ambos países ha forzado a la expansión de los servicios de documentación para incluir una oferta de cerca de 13 trámites y documentos, mediante una interpretación amplia de la citada fracción.

De esta forma, entre otras cosas, se busca satisfacer uno de los más elementales derechos humanos, el Derecho a la identidad, así como brindar a los connacionales la posibilidad de realizar trámites que serían requeridos si vivieran en territorio nacional. De acuerdo a la Secretaría de Gobernación:

La identidad no es sólo uno más de los elementos que conforman la esencia del ser humano como tal, sino aquel que representa la individualidad de cada uno y

la potencialidad de desarrollarnos como personas y como parte de un grupo social, de aprovechar todas las capacidades y aptitudes naturales y adquiridas, así como gozar y ejercer las libertades y los derechos que el orden jurídico nos reconoce u otorga.

El Estado, como organización política y jurídica de una sociedad, tiene como fines supremos realizar el bien común, y para ello, debe asegurar a su componente humano los medios necesarios para contar con una identidad particular y su constatación con carácter oficial, así como proveer los mecanismos institucionales y normativos que operen el servicio público de registro y certificación de la existencia de una persona, y las variaciones a su estado civil.³⁵

A la luz de ello, la emisión de Documentos de identidad se vuelve no sólo una obligación del gobierno mexicano, sino que representa la más básica herramienta de protección para los migrantes mexicanos, especialmente para aquellos que por su condición migratoria no podrían acceder a documentos oficiales de su lugar de residencia.

El estudio detallado de cada uno de dichos servicios de documentación provistos³⁶ rebasa a los objetivos de la presente investigación, por lo que únicamente se abordará el caso de uno de estos servicios, a modo de ejemplo de la importancia e implicaciones que pueden llegar a tener para la comunidad.

Certificado de Matrícula Consular

La llamada matrícula consular “es un documento probatorio de nacionalidad y de identidad que acredita que el titular se encuentra domiciliado y registrado dentro de la circunscripción de la Representación de México en el Exterior que lo expidió”,³⁷ la cual

³⁵ Secretaría de Gobernación, *El derecho a la identidad como derecho humano*, 2011, México, p. 9

³⁶ Adicional al Certificado de Matrícula Consular, que se estudiará con mayor detalle en el próximo apartado, algunos de los servicios de documentación provistos por los consulados de México en Estados Unidos incluyen: la solicitud de credenciales para votar desde el extranjero, la emisión de pasaportes, el certificado de menaje de casa, solicitudes de visado para extranjeros que así lo requieran, cartillas militares, poderes notariales, registros de nacimiento, expedición de copias certificadas de actas de nacimiento, actas de matrimonio y actas de defunción, entre otras.

³⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Matrícula Consular de alta seguridad”, 20 de julio, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/asistencia-y-proteccion-consular>, [consulta:12 de septiembre de 2017]

ha adquirido gran popularidad, especialmente entre aquellos sectores de la población mexicana, que por su estatus migratorio no pueden acceder a documentos de identidad emitidos por autoridades estadounidenses.

Este documento, expedido por el gobierno mexicano desde 1876,³⁸ y normado actualmente por el Reglamento de Matrícula Consular, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2005, surgió con la finalidad de acreditar el registro de un mexicano residente en el exterior ante su consulado correspondiente. Paulatinamente el documento en sí fue adquiriendo mayor valor, rebasando en importancia al valor del registro, especialmente a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y el consiguiente endurecimiento de las políticas anti inmigrantes y de seguridad estadounidenses.

Desde entonces, el gobierno de México ha emprendido una labor constante por persuadir a las autoridades públicas locales e instituciones privadas (bancos, escuelas y hospitales) para aceptar el uso de la Matrícula Consular como documento válido de domicilio e identidad. El relativo éxito de dicha campaña ha sido sujeto de controversia, especialmente entre sectores conservadores de la sociedad estadounidense, que aseveran que su aceptación facilita la inserción y asimilación de la población migrante indocumentada, fomentando así el fenómeno.³⁹

Adicionalmente, la seguridad en el proceso expedición de la Matrícula Consular ha suscitado escepticismo por parte de críticos y autoridades, quienes aseveran que el documento carece de los requisitos suficientes de seguridad para ser un documento de identidad confiable.⁴⁰ Ante estas posturas, el gobierno de México ha incrementado la seguridad en el proceso de emisión del documento, así como en las características propias del mismo, creando en 2002 la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS), la

³⁸ Kevin O'Neil, *Consular ID Cards: Mexico and Beyond*, Migration Policy Institute, 1 de abril, 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/consular-id-cards-mexico-and-beyond>, [consulta:18 de septiembre de 2017]

³⁹ Marti Dinerstein, "IDs for Illegals: The "Matrícula Consular" Advances Mexico's Immigration Agenda", Center for Immigration Studies, 1 de enero, 2003, [en línea], Dirección URL: <https://cis.org/IDs-Illegals-Matricula-Consular-Advances-Mexicos-Immigration-Agenda>, [consulta:25 de septiembre de 2017]

⁴⁰ *Idem*.

cual ha estado en constante evolución para incorporar nuevos niveles de protección y satisfacer las exigencias de las instituciones estadounidenses.

Como resultado, la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS) es aceptada hoy en día como documento probatorio de identificación por instituciones públicas y privadas, destacando el Departamento del Tesoro, el Servicio de Impuestos Internos (IRS), 1036 departamentos de policía, 356 instituciones financieras y un importante número de escuelas y hospitales.⁴¹

De este modo, mediante la realización de un servicio básico como es la expedición de documentos de identidad, el gobierno de México busca proteger a sus connacionales, facilitando su acceso a servicios legales, policiales, financieros, médicos, y educativos.

1.4.3.2 Servicios comunitarios

Como se ha mencionado, la atención consular se fundamenta en tres pilares esenciales, la protección y asistencia consular, los servicios de documentación, y los servicios comunitarios. Los primeros dos han sido ya abordados apartados anteriores, por los que corresponde llevar a cabo una revisión somera de qué son los servicios comunitarios. La vinculación con los mexicanos radicados en Estados Unidos, ha sido siempre un objetivo del gobierno de México. Dicho objetivo tiene su fundamento en motivaciones tanto de carácter pragmático como moral e ideológica. Por una parte, existe la esperanza de utilizar el conocimiento y los recursos adquiridos por la comunidad mexicana para fomentar el desarrollo nacional, así como “el aprovechamiento del capital político, social y cultural que pueden llegar a representar en las sociedades en las que radican en el Extranjero”⁴² mientras que, por otra, existe la percepción de deuda histórica hacia aquellos pobladores que por diversos motivos tuvieron que migrar a otro país en busca de mejores opciones.

⁴¹ National Immigration Law Center, “Basic Facts about the *Matrícula Consular*”, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2015/11/Basic-Facts-about-the-Matricula-Consular.pdf>, [consulta:25 de septiembre de 2017]

⁴² Francisco De la Torre Galindo; Gerardo Guiza Vargas, “Evolución en la atención a las comunidades mexicanas en el exterior”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 107, Mayo-Agosto 2016, p. 93

No es el objetivo de esta investigación determinar la legitimidad o pertinencia de estas fundamentaciones, sin embargo, sí resulta de importancia en este momento revisar los componentes que integran la política de atención comunitaria del gobierno de México, para su posterior análisis.

Como se verá con mayor detalle en próximos apartados, el año 2003 representó un parte aguas para la política de vinculación comunitaria del gobierno de México con sus connacionales en el exterior en general y en Estados Unidos en particular. En ese año se fundó el Instituto de los Mexicanos (IME), como órgano administrativo descentralizado operador de la política comunitaria, con un doble objetivo, por una parte “atender a los mexicanos que se encuentran fuera de México, al tiempo de procurar que tengan una inserción adecuada e integral en lo económico, en lo laboral, en lo educativo y en lo social, que les permita acceder a mejores alternativas y oportunidades en los lugares en los que han decidido radicar” y por la otra, lograr “que la comunidad mexicana que vive fuera genere y mantenga los vínculos y la relación con México en sus diversas dimensiones y perspectivas”.⁴³

Dentro de este ámbito entran todos aquellos servicios y programas en materia de salud, educación, educación financiera y vinculación y desarrollo comunitario, que son provistos día a día por la red consular con miras a alcanzar los objetivos citados. Éstos se encuentran en constante evolución para responder a la dinámica realidad social y económica de la población mexicana, así como de la relación bilateral.

Algunos de los principales servicios en materia comunitaria son los siguientes:

1. Ventanilla de Salud: Este programa surgido en 2001, tiene como objetivo:

mejorar el acceso a servicios primarios y preventivos de salud, aumentar la cobertura en seguros públicos y promover una cultura de prevención en salud de los mexicanos que viven en los Estados Unidos y sus familias; a través de información, educación, asesorías y referencias de calidad en un ambiente seguro

⁴³ Eunice Rendón, “Las comunidades al centro de la política exterior mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 107, Mayo-Agosto 2016, p. 12

y amable, mediante la creación de colaboraciones locales y binacionales entre Estados Unidos y México.⁴⁴

Lo anterior es de suma importancia ante las complicaciones que afrontan muchos mexicanos para comprender y acceder al sistema de salud estadounidense, poniéndolos en una posición de mayor vulnerabilidad que impacta directamente en todos los ámbitos de su vida personal y profesional.

2. Plazas Comunitarias: Por medio de la asociación con organizaciones locales y con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el gobierno de México genera espacios en los cuales adultos de habla hispana pueden acudir para acceder de forma gratuita a programas de alfabetización y de educación básica e intermedia, obteniendo certificados oficiales emitidos por la Secretaría de Educación Pública. De igual forma, estos espacios tienen el valor agregado de fungir como nodos en los cuales se pueden aglutinar los esfuerzos de distintas organizaciones para proveer servicios adicionales, tales como clases de inglés, civismo, computación o capacitación laboral.

Dicho programa ha sido reconocido a nivel internacional,⁴⁵ y tiene como finalidad otorgar educación formal a los educandos de modo que puedan insertarse de forma más exitosa en el mercado laboral, sea en Estados Unidos, o en México en el caso de un eventual retorno.

3. IME-Becas: Surgió en 2005 como un proyecto de colaboración con la Universidad de California⁴⁶ dirigido a financiar a organizaciones que impartieran clases de inglés, preparación para el examen de equivalencia de bachillerato (GED), o capacitaciones laborales para mexicanos.

Paulatinamente el programa se descentralizó y evolucionó hasta alcanzar su actual formato, el cual permite dos modalidades, el original de educación para

⁴⁴ S/autor, *Ventanilla de Salud-Misión*, s/fecha, [en línea], Dirección URL: <http://ventanillas.org/index.php/es/sobre-vds?start=1>, [consulta: 1 de octubre de 2017]

⁴⁵ Institute for Lifelong Learning, UNESCO, "Plazas comunitarias", *Effective Literacy practice*, 29 de abril, 2016, [en línea], Dirección URL: <http://litbase.uil.unesco.org/?menu=4&programme=231>, [consulta: 1 de octubre de 2017]

⁴⁶ Laureen Laglaron, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute, Washington D.C., Enero, 2010, p. 28

adultos, y el establecimiento de convenios directamente con universidades en todos los estados para proveer becas a nivel superior para jóvenes mexicanos y mexicoamericanos.

La inclusión de esta segunda modalidad fue el resultado del reconocimiento del crecimiento de la población migrante que busca continuar a nivel universitario y resulta de particular relevancia en estados en los cuales las legislaciones locales prohíben a los inmigrantes indocumentados el acceso a colegiaturas con costo de residente (*in-state-tuition*), elevando los costos a niveles inaccesibles para amplios sectores de la población.

4. Red Global MX: Anteriormente llamada Red de Talentos Mexicanos en el Exterior, se trata de un proyecto de vinculación entre mexicanos altamente calificados, por medio de capítulos y nodos independientes que conforman una red global. El proyecto es impulsado desde 2005 por el IME, la Secretaría de Economía, el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología, y la Fundación México – Estados Unidos para la Ciencia.

Lo distintivo de la Red Global Mx es que se trata de un programa que surge del reconocimiento de la heterogeneidad de la migración mexicana y de su capacidad para influir tanto en México como en sus países de destino a través de la procuración de conocimientos avanzados y mano de obra capacitada, aportando 2012 un total 1.15 millones de personas con grados de educación superior, únicamente en Estados Unidos.⁴⁷ Dicha cifra es relevante, no sólo por su volumen, sino como reflejo de la evolución demográfica de los mexicanos en aquel país, considerando que dicha cifra era de únicamente 411 mil en el año 2000.

Todos estos programas comunitarios tienen diferentes objetivos y finalidades, pero cuentan con cuatro importantes características distintivas:

1. Presentan beneficios tangibles a corto plazo para los connacionales, tales como el acceso a la salud o a la educación, sin embargo, su valor como herramienta de

⁴⁷ S/autor, "Red Global", s/fecha, [en línea], Dirección URL: <http://redtalentos.gob.mx/index.php/red-global-mx>, [consulta: 1 de octubre de 2017]

política pública en materia consular, es más bien a mediano y largo plazo, buscando fomentar la integración y mejorar la calidad de vida de los migrantes, haciéndolos menos vulnerables y dependientes de servicios de protección consular clásicos.

2. Son ofertados de manera voluntaria por el gobierno puesto que no existe obligación jurídica para ofrecer este tipo de servicios a sus connacionales en el extranjero. En este sentido, la experiencia México destaca a nivel internacional por la amplia gama de servicios comunitarios ofrecidos.
3. Mientras que los servicios de protección consular se limitan a los ciudadanos mexicanos, por su naturaleza, los comunitarios tienen una población objetivo más amplia, buscando beneficiar e involucrar no solamente a quienes cuentan con nacionalidad mexicana, sino también a sus descendientes.
4. Buscan responder a la transformación demográfica del migrante y sus necesidades.

Estas iniciativas “para atender a las comunidades mexicanas radicadas en el resto del mundo son el resultado del desarrollo histórico, del aprendizaje político y de la voluntad de innovación en los instrumentos de política exterior”,⁴⁸ y como tal han posicionado a México a la vanguardia internacional en materia de atención a sus comunidades.

⁴⁸ Francisco De la Torre; Gerardo Guiza, p.93, *op. cit.*

2. El fenómeno migratorio México- Estados Unidos y la evolución de la labor consular mexicana

El capítulo 2 de esta investigación busca, sobre las bases conceptuales, históricas y jurídicas de la migración y de la labor consular establecidas durante el primer capítulo, estudiar con mayor profundidad el caso específico de la migración México-Estados Unidos, así como el desarrollo histórico de la labor consular mexicana en aquel país.

El objetivo es no sólo comprender los factores y procesos que derivaron en el *statu quo* actual, sino analizar el estado de constante evolución y transformación en la que se encuentran tanto el fenómeno migratorio entre ambos países, como las políticas y acciones que implementa el gobierno de México para responder a dicha realidad.

Para ello, se lleva a cabo una revisión histórica, partiendo desde la consolidación de México como Estado independiente y llegando hasta el 2001. Estos más de 170 años de historia serán agrupados en 4 grandes periodos:

1. Surgimiento y consolidación del fenómeno migratorio y la labor consular de México en Estados Unidos. El periodo 1824-1942.
2. La Segunda Guerra Mundial y la cooperación migratoria binacional. 1942-1964
3. La Era de la migración no institucionalizada. 1964-1986
4. La Reforma Migratoria y la “Era de la Contradicción”. 1986-2001

El estudio de estos periodos se desarrollará desde la perspectiva de 3 factores centrales para la evolución de la política consular mexicana: a) La magnitud y características propias del fenómeno migratorio b) La situación política al interior de Estados Unidos c) La situación política al interior de México.

2.1 El Surgimiento y consolidación del fenómeno migratorio y la labor consular de México en Estados Unidos. El periodo 1824-1942

El siglo XIX fue, sin duda, sumamente tumultuoso y difícil en la historia de México. El largo y complejo proceso de consumación de la independencia nacional, produjo un país que si bien gozaba de soberanía propia, se enfrentaba a tremendas complejidades para

consolidarse política, económica y socialmente, y así garantizar un nivel de vida próspero para sus habitantes.

Aunado a ello, las múltiples intervenciones extranjeras habrían de provocar heridas difíciles de sanar para el joven país. Estas heridas provocadas por pérdidas de territorio, daños a la infraestructura nacional, a la economía y al tejido social, provocaron cicatrices que influyeron, y quizás influyen aún, en la forma en que el país se relacionó con el extranjero, y sobre todo con su ambicioso vecino del norte.

Como se verá a continuación, durante este periodo, la relación bilateral distó mucho de ser una de socios y amigos, pues ambos países sostuvieron en numerosas ocasiones conflictos armados que crearían un constante estado de tensión y animadversión, dificultando así las acciones de diálogo y cooperación en todas las áreas, incluyendo, desde luego, el ámbito migratorio.

2.1.1 Inicios de la estructura diplomática y consular mexicana

Tras la consumación de la independencia de México en 1821 y el posterior establecimiento del sistema republicano consagrado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, prevalecía un estado en el cual la frontera entre ambos países no era una línea clara que dividiera de forma tajante a dos países distintos, sino un área de abundantes tierras y escasa pero flotante población, que no encontraba en las fronteras nacionales impedimentos para moverse acorde a sus necesidades.

Es precisamente durante este periodo que, tras la firma de los tratados de Guadalupe Hidalgo y de la Mesilla, y la consiguiente cesión de territorios mexicanos a Estados Unidos, se configuró la actual frontera entre ambos países. Producto de ello, se dio lo que “se puede considerar que fue la primera generación de migrantes mexicanos en ese país como consecuencia de la nueva división territorial”.⁴⁹ Lo interesante de dichos “migrantes” es que tuvieron de particularidad de encontrarse de pronto siendo extranjeros en otro país, aún sin haber cruzado ellos nunca una frontera.

⁴⁹Alexandra, Délano, *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1848*, México, El Colegio de México 2014, p. 93

Durante buena parte del siglo XIX, Estados Unidos mantuvo una política de fronteras abiertas, bajo la cual se buscaba atraer mano de obra para alimentar la creciente industria estadounidense y para poblar el territorio en constante expansión, fomentando así los flujos migratorios temporales de trabajadores mexicanos que cruzaban la frontera para trabajar de manera temporal en el sector agrícola del ahora territorio estadounidense.

A nivel interno, con miras a trabajar de manera sistemática para obtener reconocimiento por parte de otros Estados e impulsar sus relaciones diplomáticas, consulares y comerciales, en 1829 se promulgó la primer Ley del Servicio Exterior Mexicano. En dicha ley “se estipularon las reglas por las cuales se establecían Legaciones Ordinarias, Legaciones Extraordinarias y Consulados [...] esta ley los dividía en consulados generales, consulados particulares y viceconsulados, estando al frente de ellos un cónsul general, un cónsul particular y un vicecónsul, respectivamente”.⁵⁰

Posteriormente, y como seguimiento de la Ley de 1829, el 12 de febrero de 1834 se promulgó la Ley sobre el Establecimiento de Consulados. Pese a ello, la escasa población mexicana radicada más allá de las fronteras nacionales, así como la debilidad económica y política del Estado mexicano y la complicada relación con su vecino del norte, se tradujo en que en materia de vinculación con el exterior, “la prioridad del gobierno de México no fue la protección de sus nacionales en el exterior sino la de promover y asegurar el buen logro del comercio con el exterior”.⁵¹ Muestra de ello fue la falta de promulgación de un reglamento específico en materia consular, hasta la tardía creación del Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano de 1871, así como la ya citada decisión de establecer el primer consulado mexicano en la ciudad portuaria de Nueva Orleans.

Durante esta etapa de la relación bilateral, el accionar consular mexicano careció de principios y programas de protección, asistencia o servicios consulares definidos y articulados centralmente, tratándose más bien de esfuerzos específicos concentrados

⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Historia del siglo XIX”, 1 de enero de 2013, [en línea], <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/historia-del-siglo-xix?state=published>, [consulta:10 de octubre de 2017]

⁵¹ Ricardo Ampudia, *Mexicanos al grito de muerte: la protección de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 2007, p. 132

cuyos “principales objetivos eran mantener los lazos culturales y la lealtad de las comunidades mexicanas con su país de origen y resolver las disputas fronterizas pendientes, así como impedir más enfrentamientos con Estados Unidos”.⁵²

El periodo de fronteras abiertas continuó hasta la implementación de la Ley de Inmigración de 1875,⁵³ comúnmente llamada la Ley de Exclusión de Asiáticos, la cual prohibía la importación de trabajadores de origen chino para trabajar de manera involuntaria en Estados Unidos. Dicha norma es considerada la primera ley migratoria estadounidense en la cual se estableció restricciones para nacionales de un país en específico.

Con ella se dio inicio a una nueva etapa de promulgación de leyes de corte antiinmigrante, las cuales se dirigían principalmente a frenar la población asiática por medio de un sistema de cuotas basado en el país de origen. Dichas medidas, que resultaron en buena medida exitosas, provocaron el desarrollo de la llamada “era del enganche”.⁵⁴

2.1.2 La “Era del Enganche” y la “marea alta”

La llamada “Era del Enganche” abarca los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX⁵⁵, y significó un cambio importante en la pasiva dinámica migratoria entre ambos países, impulsado tanto por factores relacionados con el país de origen, en este caso México, como con el de destino, a saber, Estados Unidos, así como factores de interferencia siendo un interesante ejemplo de la citada teoría migratoria presentada por Lee.

Comenzando con los factores propios del país del origen, para México se trató de una época de grandes contrastes; por una parte, el crecimiento económico e

⁵² Alexandra Délano, p. 97, *op. cit.*

⁵³ Law Library of Congress, “Immigration”, [en línea], <https://memory.loc.gov/ammem/awhhtml/awlaw3/immigration.html>, [consulta:12 de octubre de 2017].

⁵⁴ Jorge Durand y Patricia Arias, *La experiencia migrante: iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, Altexto, 2000.

⁵⁵ En términos generales se puede decir que esta etapa se extendió desde la última década del siglo XIX hasta 1929.

industrialización ocurrida durante el llamado Porfiriato, generó importantes avances en términos de crecimiento económico, industrialización e infraestructura.

Irónicamente esta misma modernización, que encontraría dos de sus principales manifestaciones en la mecanización e industrialización de la agricultura y la expansión de la red ferroviaria nacional, habrían de ser algunos de los principales motores que impulsaron la migración.

En este sentido Délano señala que:

Del último decenio del siglo XIX en adelante hubo un incremento importante de la emigración mexicana a Estados Unidos, de 78,000 personas en 1890 a 103,000 en 1900 y 222,000 en 1910...lo cual fue el resultado sobre todo de la reforma agraria en México que afectó a muchos campesinos y de la expansión de los ferrocarriles, que facilitó los viajes al norte.⁵⁶

De igual forma, en la segunda década del siglo XX, el inicio de la Revolución Mexicana provocó un importante éxodo de mexicanos, quienes decidieron migrar hacia el norte huyendo de la violencia e inestabilidad que imperaba en buena parte del país.

Por su parte, Estados Unidos vivía una era de intenso crecimiento económico e industrialización iniciado en el periodo de reconstrucción post guerra civil y alimentado por los importantes avances tecnológicos desarrollados como parte de la revolución industrial en Estados Unidos. De igual forma, se encontraba en las últimas etapas de su expansión territorial y en el consiguiente proceso de poblamiento e interconexión de dichos territorios mediante la inauguración del primer ferrocarril transcontinental.⁵⁷

Dichos cambios alcanzaron todos los sectores económicos y tuvieron profundos impactos en la sociedad y en la política de la época. Por una parte, la abundancia de tierras y la consiguiente necesidad de mano de obra capaz de trabajarla provocó una importante demanda de trabajadores poco calificados.

⁵⁶ Alexandra Délano, p. 103, *op. cit.*

⁵⁷ Library of Congress, "The Industrial Revolution in the United States", Teacher's guide primary source set, [en línea], http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/primarysourcesets/industrial-revolution/pdf/teacher_guide.pdf, [consulta:13 de octubre de 2017].

El surgimiento de sindicatos y uniones laborales fomentó en buena medida, la promulgación de leyes restrictivas de inmigración, principalmente contra población asiática, pese a ello, la población mexicana continuó siendo bienvenida pues a diferencia de otros grupos de inmigrantes:

Se creía que los mexicanos poseían ciertas cualidades positivas que los hacían ‘mejores’ trabajadores inmigrantes que otros grupos. Se creían que era dóciles, taciturnos, físicamente fuertes, y capaces de soportar condiciones de trabajo insalubres y demandantes. Pero quizás de manera más importante, se les percibía como migrantes temporales, quienes eran mucho más propensos a regresar a México que a permanecer en los Estados Unidos.⁵⁸

Producto de ello, las empresas estadounidenses no solo fomentaban la migración mexicana ofreciéndoles trabajos temporales con salarios relativamente elevados en comparación con sus ingresos normales en México, sino que llegaron incluso a implementar un sistema de reclutamiento o “enganche”, en partes del centro y occidente de México como Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas.⁵⁹ El sistema consistía en “dar al trabajador un adelanto de su salario para luego comprometerlo a pagar su deuda con trabajo. Después del pago inicial, la deuda se incrementaba con los pasajes, hospedaje, y alimentación, hasta que se arribaba al lugar de destino”.⁶⁰

Dicha situación se incrementó tras el inicio de la Primera Guerra Mundial, cuando la mayor demanda de mano de obra se vio acompañada por la promulgación de la Ley de Inmigración de 1917, la cual tuvo como objetivo, por primera vez, reducir de manera generalizada la inmigración por medio del cobro de un impuesto a los inmigrantes, el establecimiento de un examen de alfabetismo y la restricción total a inmigrantes

⁵⁸ Julia Young, “How Mexican Immigration to the U.S. has Evolved”, *Time History*, The John W. Kluge Center at the Library of Congress, 12 de marzo de 2015, [en línea], <http://time.com/3742067/history-mexican-immigration/>, [consulta:13 de octubre de 2017], Traducción libre

⁵⁹ Douglas S. Massey, “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Papeles Poblac.*, 2009, [en línea], <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3013509/>, [consulta:13 de octubre de 2017]

⁶⁰ *Ibid.*

asiáticos, exceptuando a aquellos de Japón y Filipinas.⁶¹ Interesantemente, los lineamientos de dicha Ley, no aplicaban para aquellas personas provenientes del hemisferio occidental.

En 1924, el gobierno de Estados Unidos, fue más allá, promulgando la Ley de Inmigración de 1924, la cual impuso un sistema de cuotas por país de origen. Dicho sistema, de corte claramente discriminatorio, permitía el otorgamiento anual de visas hasta por 2% del total de personas de una cierta nacionalidad radicadas en Estados Unidos, tomando el censo de 1890 como referencia.⁶²

De acuerdo a documentos del Departamento de Estado estadounidense, “el propósito más básico de la Ley de Inmigración de 1924 era preservar el ideal de homogeneidad estadounidense”.⁶³ Para ello, se incluyó en la legislación una serie de medidas destinadas a impulsar la migración de algunos países, mientras se excluía a otros, a saber:

- Se utilizó como referencia el origen nacional de las personas, y no su lugar de nacimiento, lo cual, combinado con el establecimiento del censo de 1890 como referencia, privilegió a aquellos migrantes de ascendencia británica, al ser el grupo de más antiguo arribo.
- Se prohibió de forma total a migrantes asiáticos, incluyendo por primera vez a potenciales migrantes japoneses.
- Nuevamente, se excluyó de esta norma a migrantes procedentes del hemisferio occidental, de los cuales, naturalmente, los mexicanos eran el grupo mayoritario, lo cual obedece en buena medida a los factores ya mencionados de aceptación de la población mexicana.

Estas condiciones impulsaron drásticamente el flujo de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos, creando lo que algunos autores han llamado, la “era de la marea alta”.⁶⁴

⁶¹ Act of February 5, 1917, Regulating Immigration of Aliens to, and Residence of Aliens in, the United States, [en línea], <http://lcweb2.loc.gov/service/gdc/scd0001/2009/20090811193im/20090811193im.pdf>, [consulta:16 de octubre de 2017]

⁶² Office of the Historian, “The Immigration Act of 1924 (The Johnson-Reed Act)”, Department of State, [en línea], <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/immigration-act>, [consulta:16 de octubre de 2017]

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Lawrence Cardoso, *Mexican emigration to the United States, 1897-193: socio-economic patterns*, Estados Unidos de América, Universidad de Arizona, 1980, p. 72

Durante esta época, “el número de migrantes legales creció de aproximadamente 20,000 personas al año, durante los años de 1910, a entre 50,000 y 100,000, durante los años 20”.⁶⁵

El sistema de enganche es solo una muestra de las precarias y a menudo engañosas condiciones a que se enfrentaban los migrantes mexicanos. Frente a ello, el gobierno de México tuvo una doble postura, por una parte, adoptó una política pasiva frente a las causas de la emigración mexicana, entendiendo que la misma servía como válvula de escape para las presiones sociales y económicas al interior del país, mientras que por otra parte, se adoptó una política nacionalista de protección y vinculación al migrante, expresada principalmente por medio de la relación con las incipientes organizaciones de mexicanos y la tenue labor de asistencia y protección consular, la cual se enfocó en buscar demandar justicia y respeto a los derechos de sus migrantes.

Como se mencionó, una parte esencial de la labor consular de la época fue el vínculo con las incipientes organizaciones comunitarias de migrantes mexicanos, tales como las Sociedades Mutualistas, las cuales servían un doble propósito, por una parte, fungían como aliadas en algunas de las disputas laborales o de discriminación, y por la otra permitían el desarrollo de actividades culturales y favorecían la preservación de la identidad nacional al interior de la comunidad. Sobre ellas, Charles Tatum apunta que:

proveyeron a la mayoría de los migrantes una conexión con su madre patria y les sirvieron para acercarlos entre ellos para satisfacer sus necesidades de supervivencia en un nuevo y extraño país. Las actividades culturales, la educación, la salud, la cobertura de seguros y la protección legal, y la representación ante autoridades policiales y migratorias, así como actividades anti difamatorias eran las principales funciones de estas asociaciones⁶⁶

De igual forma, los consulados “ofrecían protección a las comunidades de mexicanos para impedir la explotación, ayudar a su repatriación y presentar quejas para defender

⁶⁵ Julia Young, *op. cit.*

⁶⁶ Charles Tatum, *Chicano Popular Culture: Que hable el pueblo*, Estados Unidos de América, University of Arizona Press, 2001, p. 92. Traducción libre

sus derechos civiles y a la propiedad en ese país”,⁶⁷ pero asegurándose siempre de no caer en acciones que pudieran considerarse intervenciones en los asuntos internos de los Estados Unidos, y buscando evitar confrontaciones que pudieran dañar la ya complicada relación bilateral con el régimen postrevolucionario.

Este conjunto de acciones consulares en favor de una comunidad desfavorecida podría parecer un accionar natural o lógico hoy en día, sin embargo, no siempre fue así, durante buena parte del siglo XIX, y la primera parte del siglo XX:

Las potencias eran quienes definían la práctica de la protección consular y la centraban en la defensa de los intereses de sus empresarios en el extranjero. Buscaban imponer la idea de una condición de excepcionalidad y privilegio precisamente por su condición de empresario extranjero y con ello se entendía que la protección servía para la defensa del comercio. La experiencia mexicana de protección consular en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX fue diferente en tanto se concentró en impedir el trato injusto, y desventajoso en contra de sus nacionales por su condición de extranjeros. Desde entonces, ha sido una protección consular dirigida a una población vulnerable y en situación de desventaja.⁶⁸

2.1.3 La primera “era de las deportaciones”

Como se ha visto, históricamente el empleo y las oportunidades económicas han sido algunos de los principales motores de la migración mexicana hacia Estados Unidos. Por ello, el advenimiento de la crisis económica de 1929, también conocida como la Gran Depresión, tuvo impacto importante en el fenómeno bilateral.

El 24 de octubre de 1929, en un día que pasó a ser conocido como “el jueves negro”, inició, en la Bolsa de Valores de Nueva York, lo que habría de convertirse en la peor crisis económica en la historia de Estados Unidos. Lo que comenzó como una crisis

⁶⁷ Alexandra Délano, p. 100, *op. cit.*

⁶⁸ Daniel Hernández Joseph, p.50, *op. cit.*

en el sector financiero, pronto se expandiría a todas las áreas de la economía de las principales potencias industriales occidentales.

Los números exactos de los efectos de la crisis varían dependiendo de la fuente consultada, sin embargo algunas estimaciones aseveran que para 1932, aproximadamente una cuarta parte de la población estadounidense se encontraba desempleada, mientras que otras estiman que cerca de 34 millones de personas no tenían ningún tipo de ingreso.⁶⁹

Naturalmente, los altos índices de desempleo y de pobreza entre la población estadounidense, significó una menor demanda de mano de obra extranjera, y vino acompañada de una reacción antiinmigrante entre sectores laborales y políticos de la sociedad.

Producto de ello, las autoridades estadounidenses comenzaron una intensa campaña de deportación y presión de inmigrantes indocumentados. Dicha campaña orientada principalmente hacia migrantes mexicanos fue deliberadamente visible y publicitada, con el objetivo de presionar a más inmigrantes a regresar por cuenta propia a su país. Como resultado, aproximadamente 469,000 mexicanos salieron del país, entre 1929 y 1939, lo cual provocó que el saldo de personas mexicanas en Estados Unidos en el año de 1940 se redujera a 377,000 personas, en comparación con los cerca de 740,000 que se estimaban en 1929.⁷⁰

Diversas fuentes aseguran que el sentimiento antiinmigrante alcanzó tal fuerza durante la época, que incluso ciudadanos estadounidenses de origen mexicano fueron víctimas de las presiones del gobierno para salir del país. En este sentido, Balderrama estima que:

conservadoramente estamos hablando de más de un millón de mexicanos y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana, a lo largo de los Estados Unidos, desde el suroeste, al medio oeste, al Pacífico norte, al sur y hasta Alaska.

⁶⁹ Elliot Larry, "Crash course: what the Great Depression reveals about our future", *The Guardian*, [en línea], <https://www.theguardian.com/society/2017/mar/04/crash-1929-wall-street-what-the-great-depression-reveals-about-our-future>, [consulta:17 de octubre de 2017]

⁷⁰ Douglas Massey, *op. cit.*

Esto ocurrió en diferentes niveles a través de una campaña formal de deportación del gobierno federal, y por esfuerzos de importantes industrias, y a nivel local y estatal. Conservadoramente, podemos estimar que 60% de ellos eran ciudadanos de los Estados Unidos, de ascendencia mexicana.⁷¹

Como se verá a continuación esta tendencia abarcó una temporalidad relativamente corta y habría de llegar pronto a su fin, en buena medida por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, y el incremento en la demanda de mano de obra que provocaría.

Por su parte, el gobierno mexicano reaccionó a este aumento en las deportaciones y en los casos de discriminación hacia mexicanos reforzando la labor consular mediante el incremento en el número de consulados en Estados Unidos, con la finalidad de fortalecer “la defensa de los mexicanos contra la discriminación y la segregación en las escuelas, en el acceso a la vivienda y a servicios sociales y contra el reclutamiento militar durante las guerras mundiales, así como contra la arbitrariedad de los arrestos los encarcelamientos y las deportaciones”.⁷²

Para ello, los consulados buscaron aprovechar a las organizaciones de mexicanos ya existentes, así como continuar favoreciendo el surgimiento de nuevas. Ante el clima adverso, la estrategia de los consulados con respecto a estas organizaciones se inclinó mucho más hacia su utilización como aliados en la labor de protección y mucho menos como mecanismos de vinculación comunitaria y fomento a la cultura nacional.

2.2 La Segunda Guerra Mundial y la cooperación migratoria binacional

A finales de 1939 comenzó en Europa la Segunda Guerra Mundial. Si bien, en sus inicios el conflicto se mantuvo principalmente como una guerra europea, tuvo un importante impacto económico a nivel mundial, y especialmente en Estados Unidos, país que para

⁷¹ Francisco Balderrama, Entrevista para *National Public Radio*, “America’s Forgotten History of Mexican-American ‘Repatriation’”, *National Public Radio*, 10 de septiembre de 2015, versión estenográfica, [en línea], <http://www.npr.org/2015/09/10/439114563/americas-forgotten-history-of-mexican-american-repatriation>, [consulta:17 de octubre de 2017]. Traducción libre

⁷² Alexandra Délano, p. 114, *op. cit.*

aquel entonces se había convertido en una de las principales economías a nivel mundial, y en importante proveedor de las potencias beligerantes.

Esta situación llevó a un nuevo ciclo de crecimiento económico y de mayor demanda de mano de obra tanto en el ámbito industrial como en el sector agrícola, fomentando de nuevo la migración mexicana, especialmente a raíz de la entrada de Estados Unidos a la guerra en 1941.⁷³

2.2.1 El Programa Bracero

El reclutamiento de cientos de miles de jóvenes estadounidenses para combatir en la guerra, así como el crecimiento de la producción industrial y agrícola necesario para sostener el esfuerzo de guerra generó tal escasez de mano de obra que, para 1942, el gobierno de Estados Unidos se vio obligado a buscar negociar un acuerdo laboral con México a fin de evitar la pérdida de las cosechas.

Inicialmente, sectores políticos y laborales mexicanos se opusieron a la idea de negociar un acuerdo para fomentar la emigración de mexicanos. Los críticos presentaban argumentos tales como que la experiencia histórica mostraba la falta de cumplimiento de las promesas de condiciones laborales óptimas por parte de los empleadores estadounidenses y el potencial daño a la fuerza laboral mexicana.

Pese a ello, y después de que “una comisión nombrada por el presidente Ávila Camacho para estudiar la situación llegó a la conclusión de que no se podía controlar la emigración mexicana y que la inexistencia de cauces legales en un contexto de alta demanda de mano de obra de los empleadores estadounidenses únicamente generaría más migración indocumentada”,⁷⁴ el 4 de agosto de 1942, entró en vigor el *Mexican Farm Labor Program*, también conocido como Programa Bracero.

Vale la pena recordar que en ese mismo año se firmó la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, la cual entró en

⁷³ Douglas Massey, *op. cit.*

⁷⁴ Alexandra Délano, p. 131, *op. cit.*

vigor en 1943. Ambos acuerdos daban muestra de lo que prometía ser una etapa de cooperación en materia migratoria y consular sin precedentes.

Algunos otros de los factores que posiblemente impulsaron al gobierno mexicano a aceptar formar parte del programa, fueron “las remesas, la importancia política del reconocimiento de la aportación de México a los esfuerzos de guerra, el capital humano que obtendría México por el aprendizaje que acumularan los mexicanos que participaran en el programa”.⁷⁵

Es importante señalar que en realidad el Programa Bracero tuvo distintas etapas, que respondían a la situación coyuntural del momento. Cada una de estas etapas, se negoció en distintos momentos, acordando nuevos lineamientos y condiciones para su operación.

En sus inicios, la participación de Estados Unidos en la guerra fortalecía la posición del gobierno de México, el cual llegó incluso a denunciar el acuerdo en 1943, por supuestos incumplimientos de su contraparte. Tras intensas negociaciones, México accedió a reiniciar el programa, sin embargo, a los pocos meses vetaría de su participación al estado de Texas, por denuncias de racismo y explotación.⁷⁶

Desafortunadamente para México, las favorables condiciones pactadas en 1942, por el estado de guerra en el cual se encontraba Estados Unidos, habrían de irse perdiendo poco a poco, con el retorno al estado de paz y normalidad. En este sentido, en 1946, una vez concluida la guerra, Estados Unidos anunció que no renovarían el acuerdo, debido a la desaceleración económica y la reducción de la escasez de mano de obra. Pese a ello, al interior de aquel país existían fuertes voces favorables al Programa, principalmente desde el sector agrícola, el cual era el más necesitado de la mano de obra barata que solo los migrantes mexicanos estaban dispuestos a proveer.

Como resultado, en 1948 se renovó el acuerdo, aunque ahora bajo condiciones más favorables para Estados Unidos, “la contratación de trabajadores mexicanos era administrada directamente por los empleadores estadounidense, no por el gobierno [...]”. En los contratos ya no se especificaba el salario mínimo ni los mecanismos de

⁷⁵ Daniel Hernández Joseph, p.69, *op. cit.*

⁷⁶ *Ídem*

investigación y resolución de las disputas, aunque se permitía la inspección periódica por los consulados mexicanos y el Servicio de Empleo estadounidense”.⁷⁷

De igual forma, la abundancia de mano de obra indocumentada, permitió una mejor posición de negociación a Estados Unidos, y llevó a una situación en la cual “pese a que la política oficial de Estados Unidos era la de disuadir la inmigración ilegal, la Patrulla fronteriza a menudo ignoraba a gente tratando de cruzar de manera no autorizada o bien hacía cumplir la ley mientras que violaba su espíritu”.⁷⁸

Una muestra de ello, fue la práctica conocida como el “secado de mojados”, en la que las autoridades estadounidenses realizaban deportaciones cuyo único objetivo era forzar la salida de los migrantes indocumentados del país, a fin de poder después ser readmitidos de forma legal, y contratados de forma externa al Programa.

En 1951 de nueva cuenta se negociaron las condiciones de renovación del Programa, mismas que habrían de perdurar a grandes rasgos hasta su fin en 1964. En 1954, como resultado de las crecientes presiones sociales y políticas enfrentadas el gobierno estadounidense implementó, en un acto de populismo la llamada “Operación Wetback”, a través de la cual se buscó publicitar una campaña de deportaciones masivas de inmigrantes indocumentados, que, mediante cooperación con el gobierno mexicano, fueron reubicados lejos de la frontera.

Finalmente, en 1963, el presidente John F. Kennedy, conocido por su cercana relación política con los sindicatos y sectores obreros, anunció finalmente, la decisión de no renovar el programa durante un nuevo periodo. Dicho anuncio, fue precedido por años de paulatina desaceleración del programa y suscitó esfuerzos infructuosos del gobierno de México por persuadir a su contraparte de permitir una nueva renovación del programa.

2.2.1.1 Características del programa

El acuerdo negociado por el gobierno mexicano, aprovechando la posición de relativa ventaja que la participación de Estados Unidos en la Guerra le confería, fue un auténtico

⁷⁷ Alexandra Délano, p. 138, *op. cit.*

⁷⁸ David Fitzgerald, *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration*, Estados Unidos de América, University of California press, 2008, p. 2. Traducción libre

cambio de paradigma en la relación migratoria e “inaugura un nuevo periodo en la historia de la migración México-Estados Unidos, transforma radicalmente el patrón migratorio que deja de ser familiar, de larga estancia y dudosa situación legal, para convertirse en un proceso legal, masculino, de origen rural y orientado hacia el trabajo agrícola”.⁷⁹

Al amparo del programa, ingresaron a Estados Unidos 4,200 trabajadores temporales mexicanos o “braceros” en 1942, cifra que aumentó a 50,000 en 1945 y alcanzó su máximo histórico de 445,000 en 1956,⁸⁰ llegando a un estimado de 2 millones de personas en total y aproximadamente 5 millones de cruces fronterizos.⁸¹

De forma paralela, durante los 22 años que permaneció vigente el Programa, el flujo de migrantes indocumentados también creció de manera importante, especialmente en el estado de Texas, el cual, como ya se mencionó, fue vetado del programa por el gobierno mexicano, por acusaciones de discriminación y violaciones a los derechos de los trabajadores.

Este aumento de la migración indocumentada no fue enteramente bien recibido en México. Si bien, históricamente la migración había fungido como válvula de escape para las presiones internas del país, el régimen postrevolucionario veía a la migración masiva indocumentada como una muestra del fracaso de los ideales revolucionarios, al tiempo que drenaba la fuerza laboral nacional, afectando a la incipiente industria y agroindustria nacional, específicamente aquella del norte del país, en donde los trabajadores a menudo optaban por cruzar la frontera en lugar de permanecer en su país.⁸² Pese a ello, el gobierno mostró no tener la capacidad y quizás tampoco la voluntad de poner un alto a la emigración indocumentada.

Por otra parte, es importante recalcar que, pese a que habían existido ya programas unilaterales de reclutamiento de mano de obra fomentados por el gobierno estadounidense, considerados por algunos autores como parte del Programa Bracero,

⁷⁹ Jorge Durand, *Política, Modelo y Patrón Migratorios. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos*, México, Colegio de San Luis Potosí, 1998

⁸⁰ Douglas Massey, *op. cit.*

⁸¹ Diversas fuentes aportan números distintos respecto al total de personas que participaron en Bracero. Lo cierto es que el número de contratos otorgados (4.6 millones) rebasó con mucho la cantidad de personas beneficiadas, al haber gente que realizaba más de un cruce.

⁸² Kelly Hernández “The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943 to 1954”. *Western Historical Quarterly*, Western History Association, 2006, p.426

tales como el que operó de 1917 a 1921, ésta fue la primera ocasión en que se buscaba llegar a un acuerdo en la materia de forma bilateral, que contemplara la provisión de ciertos estándares y garantías laborales y de vivienda para los trabajadores participantes.

Para administrar el programa y asegurar el cumplimiento de los acuerdos por ambas partes, se le dotó con una robusta estructura burocrática que incluía a distintas secretarías de Estado y agencias gubernamentales a nivel federal, estatal e incluso municipal, en ambos países. “Los nombres y deberes de las agencias gubernamentales involucradas cambiaron durante el periodo; durante varios años después de la Segunda Guerra Mundial, los contratos laborales se hicieron de manera directa entre los empleadores de Estados Unidos, y los trabajadores mexicanos, y la maquinaria burocrática retrocedió drásticamente”.⁸³

2.2.1.2 Balance

Los resultados, así como los efectos del Programa han sido ampliamente debatidos, habiendo críticos y simpatizantes, pero lo que es innegable es que el programa fue un hito en la historia de la migración mexicana hacia el norte e impactó directamente en el desarrollo de la dinámica a futuro. Al respecto, Durand enlista una serie de atributos y factores negativos del Programa; a continuación se recogen los principales:⁸⁴

Atributos

1. Como se ha mencionado ya, se dejó un esquema unilateral de contratación por uno bilateral y las características de los migrantes cambiaron también, pasando a ser un fenómeno predominantemente legal, masculino, temporal y rural.
2. El acuerdo significó el reconocimiento explícito de un mercado de trabajo binacional, y otorgó a México una posición de excepcionalidad con respecto otros países en materia migratoria y laboral.

⁸³ Manuel García y Griego, “The importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1946”, en “Between two worlds: Mexican Immigrants in the United States”, Gregory Gutiérrez Davis (editor), Jaguar Books, 1996, p. 48

⁸⁴ Jorge Durand, *op. cit.*

3. Sus 22 años de vigencia son a la vez una muestra de su solidez, capacidad de adaptación y conveniencia para ambas partes, y un atributo en sí mismo, al haber permitido el movimiento de millones de personas durante el periodo señalado.
4. Pese a que el programa se trató predominantemente de trabajadores agrícolas en momentos específicos mostró flexibilidad, y permitió también la movilización de trabajadores en sectores como el ferroviario o minero en momentos específicos.

Factores negativos

1. Pese al importante volúmen de migrantes que fueron movilizados por medio del Programa Bracero, éste era superado por mucho por la oferta de trabajadores, propiciando la migración indocumentada, la cual a su vez mermaba la fortaleza del Programa.
2. La negociación de condiciones de trabajo para miles o cientos de miles de trabajadores naturalmente resultó en constantes conflictos entre empleadores y empleados. Dichos conflictos, que inicialmente beneficiaron a México, por la condición de Guerra de Estados Unidos, progresivamente fueron en su detrimento.
3. La operación del programa significó un importante gasto de dinero y tiempo para los empleadores y el gobierno de Estados Unidos, mientras que en México propició esquemas de corrupción en los procesos de selección de los braceros.

2.2.2 Función consular

Tal y como se ha mencionado ya, durante sus 22 años de vigencia, el Programa Bracero, el contexto internacional, y la relación bilateral variaron mucho, por lo que no es de extrañarse que el accionar consular mexicano también experimentara cambios. El periodo en cuestión se caracterizó por la relativa disminución en la intensidad de la labor consular mexicana. La centralidad que tuvo el Programa Bracero en la política migratoria mexicana y en la relación bilateral, significó un menor énfasis en el accionar consular mexicano.

Dado que el Programa por sí mismo contaba con mecanismos de seguimiento y de resolución de disputas, la presentación y administración de querellas eran

principalmente administradas de forma centralizada, a través de la nutrida estructura burocrática del Programa Bracero. Por ello, el papel desempeñado por los consulados fue más bien uno de observación y supervisión directa *in situ*, siendo los consulados la primera instancia receptora de quejas y verificadora de condiciones

Otras posibles explicaciones a esta ralentización de la actividad consular, son “el interés del gobierno mexicano en mantener el *statu quo* como una válvula de escape para los problemas económicos y políticos; asimismo, era una manera de evitar tensiones con Estados Unidos en el control de los flujos migratorios”.⁸⁵

Por otra parte, de acuerdo a Sherman, la reducción consular se debía más a la prevalencia de un estado de relativa solidez económica y política al interior del país, el cual generó una falta de interés del gobierno de México por utilizar a la defensa de su población en el exterior como un mecanismo de legitimación al interior.⁸⁶

En suma, el periodo de 1942 a 1964, durante el cual estuvo vigente el Programa Bracero, fue uno sumamente complejo, de dinámicas migratorias contradictorias y una constante oscilación en el accionar gubernamental entre el deseo de cooperación para utilizar la migración como herramienta de beneficio económico y la necesidad de enfrentamiento y posturas nacionalistas con fines políticos.

2.3 La era de la migración no institucionalizada

La conclusión del Programa Bracero en 1964 significó el final de la cooperación institucionalizada en materia migratoria entre ambos países, sin embargo, ello no significó que cesaran los flujos migratorios. Tras años de basar sus esquemas de producción en la abundancia de mano de obra barata mexicana, el sector agrícola no estaba listo para renunciar por completo a esta comodidad.

Ello, aunado a una importante oferta de trabajadores mexicanos, muchos de los cuales habían recibido ya los beneficios económicos de emplearse al norte de la frontera, significó que lejos de reducirse los números de cruces fronterizos, simplemente se

⁸⁵ Alexandra Délano, p. 151, *op. cit.*

⁸⁶ Rachel Sherman, “From state introversion to state extension in Mexico: Modes of emigrant incorporation, 1900-1997”, en *Theory and Society*, Vol. 28, No. 6, Diciembre 1999, Springer, p. 846

consolidó lo que era ya una tendencia de años, a saber, el fortalecimiento de la migración indocumentada.

Frente a esta situación, los constantes esfuerzos del gobierno mexicano por persuadir a su contraparte para reiniciar el Programa Bracero en la década siguiente a su cancelación, se encontraron con una firme y constante negativa. Ante ello, eran limitadas las herramientas de negociación disponibles para México.

Este periodo, denominado en la presente investigación la **Era de la Migración No Institucionalizada**, tiene sus inicios formales en 1964 y se extiende hasta el año de 1986. Su principal característica es el crecimiento constante de la migración mexicana de manera indocumentada, al amparo del consentimiento tácito y la falta de cooperación por parte de ambos gobiernos. Como se podrá observar a continuación, muchos de los elementos presentes en el panorama migratorio actual, surgieron o se consolidaron durante esta etapa.

2.3.1 La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965 o Hart–Celler Act

El fin del Programa Bracero se vio seguido, casi inmediatamente, por la promulgación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965. La llamada *Hart–Celler Act*, ha sido considerada por diversos autores una respuesta al movimiento de derechos civiles que había comenzado durante la década anterior, y alcanzado mayor fuerza en los años 60.

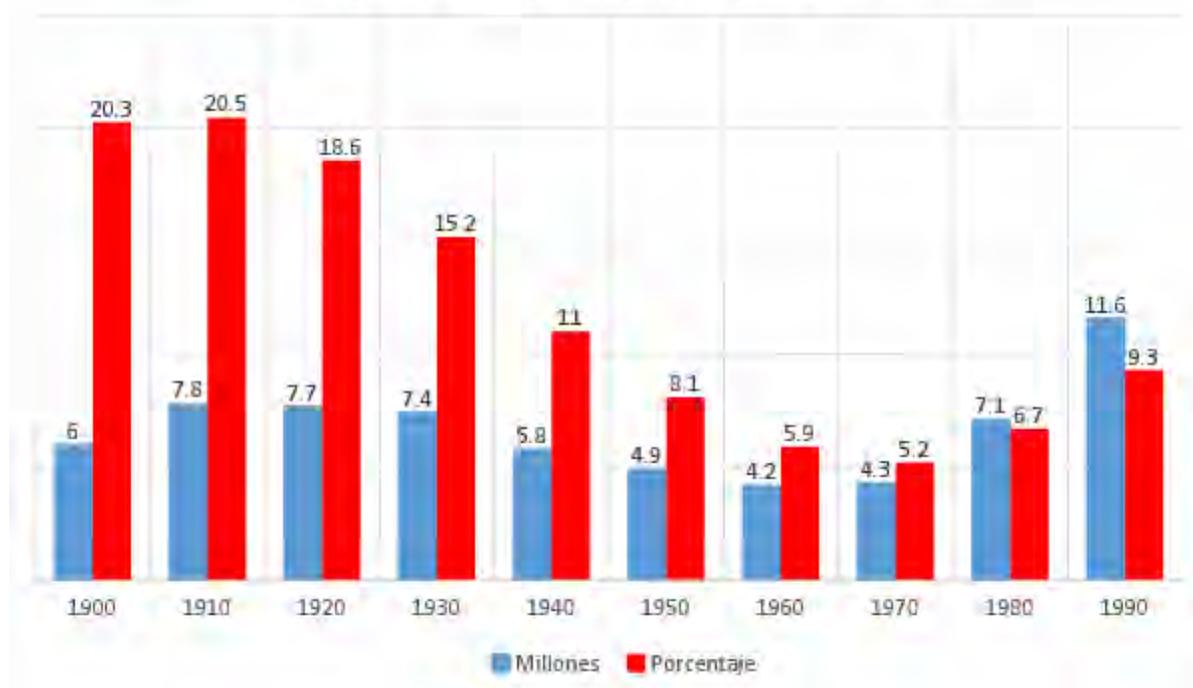
En palabras del entonces Fiscal General, Robert Kennedy, “En todos los demás ámbitos de nuestra vida nacional hemos eliminado la discriminación basada en origen nacional [...], sin embargo, este sistema es aún la base de nuestra ley de inmigración”.⁸⁷ Lo anterior, es una referencia al sistema de cuotas de inmigrantes basada en nacionalidad de origen, implementado a principios de siglo, y explicado en apartados anteriores.

⁸⁷ Kennedy, Robert, en Krammer, Jerry, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965. Political figures and historic circumstances produced dramatic, unintended consequences”, Center for Immigration Studies, Septiembre, 2015, [en línea], <https://cis.org/Report/HartCeller-Immigration-Act-1965>, [consulta:25 de octubre de 2017]. Traducción libre

En este sentido, la Ley Hart-Celler significó un giro importante al reemplazar el sistema de cuotas con uno fuertemente cargado hacia la reunificación familiar, mediante la llamada “migración en cadena”, y la aceptación de migrantes con base en su nivel de habilidad y capacidad laboral. Igualmente destacable es que, por primera ocasión, la Ley incluyó también a los países del hemisferio occidental, incluyendo a México.

De esta forma, se impuso un límite numérico, normalmente de 20,000 personas, al total de inmigrantes que podrían ser aceptados de cada país, exceptuando a aquellos que fueran admitidos por ser parientes de un residente o ciudadano de los Estados Unidos, o a aquellos que poseyeran cualidades codiciadas necesarias para el desarrollo económico, político o cultural del país.

Gráfica 1. Número y porcentaje de extranjeros en fuerza laboral de Estados Unidos 1900-2000



Fuente: Elaboración propia con datos del Buró del Censo de los Estados Unidos, disponible en: <https://www.census.gov/prod/2009pubs/acs-10.pdf>, [consulta:25 de octubre de 2017]

Durante el discurso presentado durante la ceremonia de firma de la Ley, el 3 de octubre de 1965, en la Estatua de la Libertad, el presidente Johnson habría de decir las siguientes palabras “La ley que firmamos aquí hoy, no es una ley revolucionaria. No afecta la vida

de millones. No va a moldear la estructura de nuestras vidas diarias, ni abona de manera importante a nuestra riqueza o poder”,⁸⁸ en un intento por destacar la importancia a largo plazo de dicha norma. Irónicamente, a la fecha, la Ley de 1965, es considerada aún una de las más trascendentales en la historia de la materia, por la forma en que habría de revitalizar la inmigración internacional (véase Gráfica 1) y modificar el rostro de la migración y por ende del país.

2.3.2 Consecuencias en la migración mexicana

Como se ha mencionado, pese a las mayores restricciones impuestas a la migración de personas del hemisferio occidental, la demanda de trabajadores por parte de la industria y el sector en Estados Unidos no disminuyó. Esto, aunado al explosivo incremento de la población mexicana durante las décadas referidas (véase Gráfica 2), así como el paulatino deterioro de la economía nacional, cuyo modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones comenzaba a mostrar signos de agotamiento, significó un incremento en el volumen de mexicanos dispuestos a cruzar la frontera en búsqueda de mejores oportunidades.

En el periodo entre 1965 y 1986 ingresaron de forma legal a Estados Unidos un promedio de entre 60,000 y 70,000 mexicanos anualmente, es decir un total de aproximadamente 1.3 millones,⁸⁹ cifra considerablemente inferior al experimentado durante los 20 años previos.

Por ello y puesto a que, como se ha mencionado, el fin de la cooperación migratoria no significó el fin del deseo de migrar, no es de extrañarse que algunas estimaciones coloquen en 28 millones los cruces de personas indocumentadas que se dieron durante el mismo periodo.⁹⁰

⁸⁸ Lyndon Johnson, “President Lyndon B. Johnson's Remarks at the Signing of the Immigration Bill Liberty Island, New York ”, 3 de octubre de 1965, [en línea], <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/timeline/lbj-on-immigration>, [consulta:25 de octubre de 2017]. Traducción libre

⁸⁹ Alexandra Délano, p. 156, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*, p. 158

Gráfica 2. Evolución histórica de población de México 1900-2000



Fuente: Elaboración propia con datos censales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1950/default.html>, [consulta:25 de octubre de 2017]

Es importante señalar que dicha cifra estratosférica es posible debido a la circularidad de los flujos de mexicanos, es decir, estos migrantes migraban hacia Estados Unidos de modo estacional hasta lograr cierto ingreso o terminar cierta labor, para posteriormente regresar a México con sus familias durante el resto del año. Se estima que 23.4 millones de ese total correspondió a migrantes temporales.⁹¹

Dicha cualidad es una de las principales características que había adoptado la migración mexicana, diferenciándola de otros países, cuyos migrantes normalmente lo hacían con miras a permanecer de manera definitiva en el lugar de destino. Dicha diferenciación es explicable en buena medida por la cercanía geográfica entre ambos países, pero también por factores sociales y culturales que rebasan a esta investigación.

El abundante flujo de migrantes mexicanos, en su mayoría temporales, rápidamente provocó reacciones adversas por parte de algunos sectores de la sociedad

⁹¹ *Ídem*

estadounidenses, los cuales comenzaron a asegurar que se trataba de una “invasión silenciosa”⁹². Como respuesta a ello, el gobierno de aquel país incrementó sus acciones de control de la frontera, al tiempo que continuó implementando operaciones de deportación de personas indocumentadas.

Esta doble postura de demanda laboral, pero relativa restricción gubernamental de la migración, propició el fortalecimiento y consolidación de las redes de apoyo entre migrantes, y de “el sistema de “coyotes” o tráfico de indocumentados en la frontera, el cual permitía a los migrantes cruzar sin tanta dificultad”.⁹³

Estudios en la materia estiman que durante este periodo, aproximadamente 33% de los migrantes eran detenidos durante su cruce por la patrulla fronteriza, lo cual significaba que “en la práctica, y en el peor de los casos, los migrantes podían pasar la frontera en el tercer intento y sus posibilidades de éxito se incrementaban hasta 80 por ciento si contaban con los servicios de un guía o coyote”.⁹⁴

2.3.3 Reacciones de los gobiernos

El gobierno de Estados Unidos mantuvo una postura dual respecto a la migración, mientras que de forma tácita se permitía el ingreso de personas indocumentadas para saciar las necesidades económicas, de forma oficial se ejercía una política de control migratorio unilateral, tratando al tema como un asunto estrictamente interno y como tal se evitaba la negociación con México.

Dicha postura fue sostenida durante el periodo en cuestión, excepto por momentos específicos en los cuales sus intereses económicos impulsaron al gobierno estadounidense a negociar con su contraparte un acuerdo migratorio. Específicamente, durante los años 70, las constantes tensiones entre Estados Unidos y los países

⁹² Genoveva Roldán, “Migration from Mexico to the United States: The Renewed Liberal Paradox of NAFTA”, *Revista Latinoamericana de Economía*, Volumen 46, Número 181, Abril-Junio, 2015, [en línea], https://probdes.iiec.unam.mx/en/revistas/v46n181/body/v46n181a4_1.php, [consulta:27 de octubre de 2017]

⁹³ Barrientos Licona, Melisa, *Migración y crisis: La disminución de la migración mexicana a Estados Unidos después de 2008*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p.39

⁹⁴ Douglas Massey, *op. cit.*

integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), llevaron a aquel país a ofrecer la negociación bilateral del tema migratorio a cambio de comenzar también negociaciones en materia energética y petrolera.

Dicha vinculación de temas no fue bien recibida por parte del gobierno mexicano, cuyo principal interés era el de preservar el *statu quo*, entendiendo que la migración indocumentada cumplía con la función de válvula de escape económica y demográfica, sin necesidad de una negociación bilateral y que la vinculación del tema migratorio con el energético o cualquier otro de la agenda, sólo podría derivar en concesiones por parte de México.

Durante las administraciones de los presidentes Díaz Ordaz, Echeverría Álvarez y López Portillo, se buscó evitar cualquier tipo de participación en el debate interno migratorio estadounidense, con miras a evadir cualquier acusación de intervención en sus asuntos internos, especialmente ante un contexto de creciente desaceleración económica, descontento y represión política al interior del país. Con ello, “evitaban una discusión nacional de la emigración como resultado del fracaso de las políticas de desarrollo”.⁹⁵ Es a esto que se refiere el término de “política de no tener política”, acuñado por García y Griego.⁹⁶

Es importante señalar, que lo anterior no significó la cancelación de los programas consulares; todo lo contrario, el esfuerzo del gobierno de México en atención a sus migrantes dejó de ser un tema manejado por las altas instancias burocráticas, para regresar a ser un tema manejado directamente por los consulados.

Esta labor consistió principalmente en dos aspectos, por una parte, en el fortalecimiento de la relación con las organizaciones de migrantes, especialmente durante el sexenio de Luis Echeverría, quien procuró mantener una relación cercana con las comunidades al norte de la frontera, a quienes exhortaba a “no cambiar su nacionalidad”⁹⁷ y mantener sus vínculos culturales con su país de origen.

⁹⁵ Alexandra Délano, p. 165, *op. cit.*

⁹⁶ Manuel García y Griego; Mónica Vereas Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, UNAM, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1988

⁹⁷ “Echeverría Urges Chicanos Not to Yield Mexican Identity”, en *New York Times*, 19 de junio de 1972, [en línea], <http://www.nytimes.com/1972/06/19/archives/echeverria-urges-chicanos-not-to-yield-mexican-identity.html>, [consulta:26 de octubre de 2017]

En este sentido, se aprovechó el auge del movimiento pro derechos de los mexicanos y mexicoamericanos, que alcanzó sus mayores niveles de fuerza durante las décadas de los 60 y 70, fomentando el vínculo y acercamiento con algunas de las principales organizaciones de mexicoamericanos que prevalecen hasta la fecha, como lo son el Consejo Nacional de la Raza,⁹⁸ fundado en 1963 como la Organización Nacional de Servicios para Mexicoamericanos (NOMAS por sus siglas en inglés) o el Fondo Mexicano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF por sus siglas en inglés).

Como parte de esta labor de vinculación, a través de la red consular:

El gobierno ofreció asistencia a los chicanos, fomentó los contactos con los líderes y activistas mexicano-americanos, estableció programas de becas para los mexicano-americanos que estuvieran interesados en estudiar en México (como las Becas de Aztlán), donó fondos para el establecimiento de centros culturales y distribuyó libros mexicanos en las bibliotecas y escuelas de ciudades con comunidades numerosas de mexicanos.⁹⁹

Muchas de estas actividades que fueron implementadas con alcances más o menos amplios, han evolucionado y perdurando hasta la fecha y han sido institucionalizadas como parte de la labor comunitaria desempeñada por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, a través de los Departamentos de Asuntos Comunitarios de los consulados.

A modo de ejemplo, destaca el programa de “Becas para Aztlán”, surgido durante la administración del Presidente Echeverría, en respuesta a demandas de integrantes del llamado “movimiento chicano”, tales como José Ángel Gutiérrez y Reies López Tijerina. Como parte de dicho programa se becaba a alumnos mexicoamericanos, para que realizaran parte de sus estudios en México, o cursaran programas intensivos de verano en universidades o instituciones educativas, sobre la cultura, historia y sociedad mexicana contemporánea.¹⁰⁰

⁹⁸ En 2017, el Consejo Nacional de la Raza (NCLR por sus siglas en inglés) cambió su nombre a UnidosUS.

⁹⁹ Alexandra Délano, p. 163, *op. cit.*

¹⁰⁰ José Angel Gutiérrez, *Chicano Manual on How to Handle Gringos*, Arte Público Press, Universidad de Houston, 2003, p. 106

Este programa, que enfrentó importantes críticas y retos al interior de Estados Unidos, habría de ser terminado por cuestiones presupuestarias durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Sin embargo, se mantiene aún como un antecedente importante para el actual programa IME-Becas.¹⁰¹

Por otra parte, se reforzaron nuevamente los esfuerzos locales de protección consular, para ello, se dotó a la Secretaría de Relaciones Exteriores de una nueva estructura administrativa en materia de protección y asistencia consular. Se llevó a cabo la división de la Dirección General de Protección y Asuntos Comunitarios, creando dos direcciones generales, con sus propias prioridades, programas y operaciones. Ello fue traducido también a nivel operacional al interior de los consulados, en donde se conformó un Departamento de Protección encargado específicamente de la materia.¹⁰²

2.4 La Reforma Migratoria y la “Era de la Contradicción”

Podría argumentarse, que el año de 1986 ha sido uno de los más trascendentes en la relación entre México y Estados Unidos, principalmente a causa de dos acontecimientos que habrían de cambiar sustancialmente la relación bilateral: la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y la promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, o *Immigration Reform and Control Act of 1986* (IRCA).

Como se verá con mayor detalle durante el presente apartado, estos dos hechos cambiaron en buena medida la concepción mutua de ambos países y sentaron las bases para el desarrollo de la relación bilateral tal y como la conocemos hoy en día, dando inicio a un periodo histórico que algunos autores denominan la “Era de la Contradicción”, la cual habría de continuar hasta que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 cimbraran a Estados Unidos y al mundo entero.

Esta contradicción es una referencia al surgimiento o consolidación de dos posturas encontradas por parte del gobierno de Estados Unidos hacia México, por una

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² Daniel Hernández, p. 79, *op. cit.*

parte, el deseo de mayor acercamiento e integración regional en materia económica y comercial, fomentando la libre movilidad de bienes, servicios y capitales, mientras que, por la otra, una tajante negativa a reconocer la existencia de un mercado laboral binacional. Dicha situación se acentuaría aún más tras la entrada en vigor en 1995 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El resultado de dicha contradicción, fue que:

En los años venideros, Estados Unidos gastaría una cantidad creciente de recursos financieros y humanos para demostrar al público americano que la frontera estaba bajo control y no era porosa respecto a migrantes o drogas, aun cuando se estaba volviendo crecientemente permeable en lo referente a otros flujos. Permitir la entrada a trabajadores mexicanos, fingiendo no hacerlo no era nada nuevo. Pero mientras que este tipo de hipocresía se podía sostener a un costo relativamente bajo durante las eras de bracero y los indocumentados, después de 1986 la ilusión se convirtió crecientemente costosa para mantener, no solo para los migrantes mismos, sino para los ciudadanos y contribuyentes en ambos lados de la frontera.¹⁰³

Para entender este grado de contradicción y ambivalencia en el actuar de estadounidense es importante comprender el contexto político y económico que se vivía en aquel país.

2.4.1 Contexto histórico

La década de los años 70 en Estados Unidos fue complicada económica y políticamente, las crisis petroleras, así como sucesos internacionales como la derrota estadounidense en Vietnam o la consolidación del gobierno sandinista en Nicaragua, dentro de su tradicional espacio de influencia, dieron pie a un ambiente generalizado de miedo y escepticismo en el público norteamericano, factor importante para que fuera electo como

¹⁰³ Douglas Massey; Jorge Durand; Nolan Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in the Era of Economic Integration*, Russell Sage Foundation, 2003, Capítulo 5, Sección 1, párrafo 2.

presidente Ronald Reagan, quien durante su mandato se habría de convertir en un emblema de la ideología de derecha estadounidense.

La relación con México fue uno de los principales medios de aplicación de dos de los representativos ideales encumbrados por la administración Reagan, a saber, el libre mercado y el fortalecimiento del control migratorio, como vía para salvaguardar la seguridad nacional, frente a las amenazas externas.

En materia migratoria, el incremento en las medidas de control era visto como un tema de extrema urgencia, ante las constantes “oleadas” e “invasiones” de los migrantes, principalmente centroamericanos y mexicanos. Frente a ello, era necesario implementar una estrategia de movilización y militarización en la frontera, incrementando el número de efectivos ahí posicionados, y dotándoles de mejores condiciones tecnológicas.

En 1982, el Representante Bill McCollum, del estado de Florida, presentó ante el Congreso la iniciativa H.R. 7234, también conocida como la Ley de Emergencia Inmigratoria (Immigration Emergency Act). A través de dicha iniciativa, se buscaba dotar al presidente con poderes especiales para declarar el estado de emergencia si a su juicio:

1. Un número sustancial de inmigrantes indocumentados de un país o área geográfica determinada estaban listos para partir rumbo hacia Estados Unidos, o lo habían hecho ya, y
2. Los recursos y procedimientos normales del Servicios de Inmigración y Naturalización fueran insuficientes para manejar estos flujos.¹⁰⁴

Si bien dicha iniciativa no logró prosperar al interior del congreso, es importante como indicativo del contexto histórico, y como antecedente directo de las reformas que estaban por venir.

2.4.2 Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986

El 23 de mayo de 1985, el Senador Republicano Alan Simpson, del estado de Wyoming, presentó por tercera vez ante el Senado una propuesta de reforma al sistema migratorio,

¹⁰⁴ “H.R. 7234 — 97th Congress: Immigration Emergency Act.”, 1982, [en línea], <https://www.govtrack.us/congress/bills/97/hr7234>, [consulta:1 de noviembre de 2017]. Traducción Libre

llamada la iniciativa S.1200 o bien, Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA). Dicha iniciativa fue el resultado de un extraordinario esfuerzo bipartidista, encabezada por el Senador Simpson y el Representante Demócrata Peter W. Rodino del estado de Nueva Jersey.

Su objetivo principal era reformar el sistema migratorio estadounidense, para reducir la cantidad de migrantes indocumentados viviendo en Estados Unidos, por medio de cuatro principales mecanismos, orientados a disuadir, detener, regularizar y prevenir los citados de inmigrantes.¹⁰⁵

1. La penalización de la contratación de trabajadores migrantes indocumentados. Desde la perspectiva de los legisladores estadounidenses, resultaba claro que incluso bajo las paupérrimas condiciones laborales que afrontaba un importante sector de los migrantes, la promesa de un salario estadounidense seguía siendo suficientes para atraerlos, y, por ende, para disuadir la migración, los esfuerzos del gobierno se debían enfocar en reducir el factor de atracción.

Por ello, la iniciativa contemplaba, por primera vez, el exigir a los empleadores verificar el estatus migratorio de sus trabajadores, imponiendo multas y castigos a aquellos que incumplieran, o contrataran conscientemente a personas indocumentadas. Específicamente ésta fracción de la legislación resultó sumamente controversial, enfrentando una importante oposición por parte de las principales organizaciones empresariales, agrícolas y patronales del país, acostumbrados al uso de la mano de obra barata.

Finalmente, los intereses de las partes se conciliaron mediante dos principales medios:

A) La implementación de la llamada Defensa Afirmativa para los empleadores. Dicho concepto se refiere a que un empleador está obligado a verificar de buena fe el estatus legal de la persona a quien esté contratando. Es decir, que no tiene la obligación de verificar la autenticidad de los documentos probatorios de estatus.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Douglas Massey, Jorge Durand, Nolan Malone, p. 164, *op. cit.*

¹⁰⁶ Legal Information Institute, "8 U.S. Code § 1324a - Unlawful employment of aliens", Cornell Law School, [en línea], <https://www.govtrack.us/congress/bills/97/hr7234>, [consulta:1 de noviembre de 2017]

B) El fortalecimiento de los programas de trabajadores agrícolas temporales, y la regularización del estatus migratorio de algunas personas.

2. La regularización del estatus migratorio de personas migrantes ya radicados en Estados Unidos.

A fin de lograr enfocar los recursos y esfuerzos institucionales hacia la prevención del arribo de nuevos migrantes, la Ley contempló ofrecer lo que se ha conocido como una “amnistía” para todos aquellos migrantes indocumentados que pudieran demostrar haber residido de manera continua en los Estados Unidos desde cuando menos el 1º de enero de 1982.

Como se ha mencionado ya, otra motivación importante para incluir ésta polémica fracción en la iniciativa, fue la necesidad de apoyar a los empleadores estadounidenses cuyas industrias dependían fuertemente de la mano de obra inmigrante.

La intención de la iniciativa era proveer un “único gran arreglo”¹⁰⁷, tras el cual no habría tolerancia para la inmigración indocumentada. Dicha estrategia demostró no ser la más eficaz, puesto que, al obtener residencia y en algunos casos la ciudadanía, muchos trabajadores no se encontraban ya dispuestos a trabajar bajo las mismas condiciones, por lo que sería necesario volver a importar mano de obra indocumentada.

Las estimaciones respecto al número exacto de mexicanos que se beneficiaron por esta medida varían, sin embargo, se estima que aproximadamente 2.3 millones de mexicanos regularizaron su estatus migratorio a través de IRCA, es decir, más de 80% del total de beneficiarios.¹⁰⁸

3. El incremento de los recursos y capacidades de la policía fronteriza.

Con miras a detener a posibles nuevos migrantes indocumentados antes de que pudieran ingresar al país, IRCA contemplaba el incremento en los recursos humanos y financieros destinados al patrullaje de la frontera. Esta militarización de la frontera fue también un mecanismo para satisfacer las demandas de los sectores más

¹⁰⁷ Miles, Jack, “A Bold Proposal on Immigration”, *The Atlantic*, Junio 1994, [en línea], <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/immigrat/miles1f.htm>, [consulta:1 de noviembre de 2017]

¹⁰⁸ Douglas Massey, Jorge Durand, Nolan Malone, p. 167, *op. cit.*

conservadores, que como se ha mencionado, percibían los flujos migratorios como una invasión silenciosa y como tal debía de ser repelida por cualquier medio necesario.

4. La facultad presidencial de declarar Estado de Emergencia por cuestiones migratorias.

Recogiendo la iniciativa de 1982 del Rep. McCollum, en su sección 113, IRCA estableció un fondo de emergencia de inmigración, con 35 millones de dólares, destinados a reforzar las capacidades de la patrulla fronteriza, así como otras agencias gubernamentales federales y locales. Para acceder a los recursos del fondo, sería necesario una declaración de Estado de Emergencia por parte del Presidente, “certificando su existencia ante los Comités Judiciales de la Cámara de Representantes y del Senado”.¹⁰⁹

Tras meses de arduas negociaciones y debates internos, y producto de uno de los más importantes esfuerzos bipartidistas en la historia legislativa estadounidense, el 6 de noviembre de 1986, el Presidente Reagan firmó el documento convirtiéndolo en ley. En su discurso presentado durante la ceremonia de firma de la Ley, el Presidente Reagan, aseguró que su país había sido afectado de manera creciente por la inmigración indocumentada durante los últimos 35 años y que IRCA era un gran paso para enfrentar ese reto a la soberanía nacional.¹¹⁰

Tal visión soberanista del tema coincidía con la postura esgrimida por el gobierno mexicano, el cual mantenía su histórica postura de no intervenir en los asuntos legislativos estadounidenses en materia migratoria, entendiendo que se trataba de un tema de su competencia.

En este sentido es importante señalar que en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de IRCA, el gobierno de México reformó el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir los principios normativos de la política exterior mexicana, entre los cuales se encuentra la no intervención.

¹⁰⁹ "Immigration Reform and Control Act of 1986". "8 USC 1101 note", 1985, [en línea], <https://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/irca.html>, [consulta:2 de noviembre de 2017]

¹¹⁰ Ronald Reagan, "Statement on Signing the Immigration Reform and Control Act of 1986", 6 de noviembre de 1986, [en línea], <https://reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1986/110686b.htm>, [consulta:2 de noviembre de 2017]

Ante ello, la respuesta mexicana se limitó de nueva cuenta al reforzamiento de la política de protección consular para salvaguardar los derechos humanos y laborales de sus connacionales.

Adicionalmente, durante el periodo de negociación de IRCA, se llevaron a cabo consultas entre ambos gobiernos sobre las posibles implicaciones de la iniciativa e incluso se incluyó como parte de la Ley la creación de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico, conocida sencillamente como Comisión Asencio, por el ex Subsecretario de Estado estadounidense Diego Asencio, quien la presidió inicialmente.

Dicha comisión, creada a raíz de la sección 601 de IRCA, se integraba por los líderes de la mayoría y de la minoría en ambas cámaras del Congreso, y tenía como objetivo “examinar las condiciones en México y otros países emisores que contribuyen a la migración indocumentada hacia Estados Unidos, así como posibles programas de inversión y comercio, mutuamente benéficos, con el objetivo de aliviar dichas condiciones”.¹¹¹

Es de destacar el nombramiento explícito de México en el cuerpo de la norma jurídica, siendo el único país al cual se le hizo referencia directa. Esto, innegablemente, es muestra de la importancia concedida por Estados Unidos a la relación bilateral y funge como eslabón entre los dos temas más importante de la agenda de la época, la migración y el comercio y el desarrollo.

Esta vinculación fue de nuevo reafirmada en 1990, al presentarse las conclusiones y recomendaciones del estudio de la Comisión, las cuales señalaban que el único medio para detener la migración era la creación de empleos y el desarrollo económico en los países expulsores, y que el “acceso mejorado a los mercados estadounidense y de otros países desarrollados es la llave para el futuro económico del área”.¹¹²

¹¹¹ "Immigration Reform and Control Act of 1986". "8 USC 1101 note", *op. cit.*

¹¹² Juan Manuel Sandoval, “Los movimientos migratorios: una mirada desde el sur”, Francisco Hidalgo (editor), *Migraciones: un juego con cartas marcadas*, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, junio 2004, p. 118

Efectos y consecuencias

Los efectos y consecuencias de IRCA fueron muy amplios y son objeto de estudio aún a la fecha, sin embargo, en la presente investigación se agruparán en tres categorías, a) consecuencias en los flujos migratorios, b) efectos en la vida de los migrantes beneficiados y c) efectos y consecuencias en la política migratoria.

a) Innegablemente, pese a la complejidad de instrumentos incorporados, IRCA falló desde la perspectiva de la reducción de la inmigración tanto documentada como indocumentada. Como se ha mencionado, la continuada demanda de mano de obra barata, así como la subsistencia de los factores de expulsión en los países de origen de los migrantes llevaron a que, tras un inicial descenso en el número de inmigrantes indocumentados producto del programa de regularización puesto en marcha, el flujo continuara e incluso se incrementara.

Un posible motivo para el incremento en los flujos migratorios mexicanos, fue la obtención de una vía legal para el ingreso de familiares directos de los beneficiarios. Asimismo, es posible que este efecto se extendiera incluso a aquellos familiares y conocidos que no calificaban para obtener legal estancia en el país, al considerar la opción de migrar de forma indocumentada repentinamente más viable.

b) De acuerdo a encuestas realizadas por el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, un número importante de inmigrantes experimentó mejoras en sus condiciones de vida, producto de la obtención de un estatus migratorio regular.¹¹³ Empero, las repercusiones a mediano y largo plazo en la calidad de vida, ingreso, nivel de educación e incluso salud entre los beneficiarios y sus descendientes no han sido sujetos de una investigación profunda.

c) Finalmente, un efecto que tuvo IRCA fue la consolidación e institucionalización de una perspectiva que vincula de manera directa la migración (especialmente la indocumentada), con la seguridad nacional. Producto de ello, se experimentó una expansión de las capacidades de las agencias de control migratorio, y una marcada

¹¹³ Mary G. Powers; Ellen Kraly Percy; William Seltzer "IRCA: Lessons of the Last U.S. Legalization Program", Migration Policy Institute, 1 de julio de 2014, [en línea], <https://www.migrationpolicy.org/article/irca-lessons-last-us-legalization-program>, [consulta:2 de noviembre de 2017]

militarización de la frontera. Como se verá en posteriores apartados, dicha tendencia habría de ser reforzada y radicalizada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Lo anterior dio pie a la modificación de los patrones migratorios. Las crecientes complicaciones para cruzar la frontera, aunados a la citada regularización de millones de migrantes mexicanos, redujo la histórica circularidad del fenómeno y propició la permanencia de forma indefinida.

2.4.3 La década de los 90

Como es posible observar en la Gráfica 3, en los años 70 comenzó una intensa expansión en la cantidad de gente nacida en México radicada en Estados Unidos. En este sentido, la percepción estadounidense de una frontera excesivamente porosa no resultaba numéricamente disparatada, aun cuando las causas, sus características y las consecuencias del fenómeno pudieran ser debatidas.



Fuente: Elaboración propia con datos de Gibson Campbell; Kay Jung "Historical Census Statistics on the Foreign Born Population of the United States: 1850 to 2000", U.S. Census Bureau, Population Division, Working Paper, Núm. 81, 2008

Pese a los esfuerzos por controlar la inmigración en general, y particularmente la migración mexicana indocumentada, para finales de la década de los 80, era evidente que IRCA y la estrategia implementada no estaban logrando los resultados esperados y era necesario realizar ajustes. Como resultado, la década de los 90 fue una época marcada por una intensa labor legislativa y policial en la materia a nivel federal, estatal y local.

2.4.3.1 Acciones federales

Durante la presidencia de George H. W. Bush, se promulgó la Ley de Inmigración de 1990, la cual más allá de autorizar nuevos recursos para las labores de patrullaje fronterizo, buscó reformar la vía en que eran admitidos los inmigrantes internacionales por la vía legal. Para ello se modificaron las cuotas totales de visas otorgadas anualmente y se llevó a cabo una reestructuración del proceso de reunificación familiar, acotándolo más a familiares directos. De igual forma, fue mediante esta Ley que se creó la llamada “Lotería de visas”. Este sistema buscaba fomentar los flujos de países con bajos niveles de inmigración a Estados Unidos, siendo el caso irlandés el más relevante por su volumen.¹¹⁴ Al momento de su creación, la lotería permitía el ingreso de migrantes de cerca de 30 países, de los cuales, aproximadamente 40% eran irlandeses 80% eran europeos.

El inicio de la presidencia de William “Bill” Clinton, en 1993 significó un importante incremento en las acciones de control fronterizo, las cuales se llevaron a cabo principalmente a través de operativos destinados a sellar la frontera en 4 puntos específicos, utilizados históricamente por los inmigrantes indocumentados.

¹¹⁴ Durante la década de los años 80s, la migración irlandesa indocumentada hacia los Estados Unidos aumentó de manera importante, debido principalmente a las condiciones económicas en su país de origen. A diferencia de otras épocas, la legislación migratoria estadounidense no favorecía su ingreso legal en el país, por lo que se ideó en el Congreso el sistema de “Lotería de Visas” como un medio para legalizar la migración irlandesa. Michael E. Miller, “Diversity visa lottery, criticized after New York terrorist attack, was invented to help the Irish”, *The Washington Post*, 1 de noviembre de 2017, [en línea], https://www.washingtonpost.com/news/retropolis/wp/2017/05/02/straight-up-pork-barrel-politics-how-the-green-card-lottery-was-invented-to-help-the-irish/?noredirect=on&utm_term=.4be74f50f779, [consulta:2 de noviembre de 2017]

Así, en el año de 1993 se reforzó la presencia de la patrulla fronteriza en las zonas de San Diego, El Paso, Arizona y el sur de Texas. Estos operativos formaban parte de la estrategia de “prevención mediante disuasión” (*prevention through deterrence*), la cual se basaba en la idea de que, al cerrar las principales vías de acceso fronterizo, los costos y riesgos de cruzar de manera indocumentada a través de regiones más remotas o con características geográficas más extremas, resultarían suficiente para disuadir el cruce indocumentado.¹¹⁵

Posteriormente, en 1996, fue aprobada la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRAIRA por sus siglas en inglés), la cual destacó por ser la primera en incluir en su nombre mismo el tema de la inmigración indocumentada, dando fe del creciente clima de adversidad hacia este fenómeno.

Los principales puntos a destacar de IIRAIRA fueron el nuevo reforzamiento de las capacidades de la patrulla fronteriza, la modificación de los procedimientos de deportación a fin de agilizarlos, el endurecimiento de las sanciones tanto a los empleadores que contrataran indocumentados como a los migrantes mismos y la restricción del acceso de migrantes a servicios públicos, inclusive llegando a restringir los derechos de aquellos asentados legalmente en el país.¹¹⁶ Sin duda alguna, se trata de uno de los esfuerzos más severos y punitivos por restringir la inmigración indocumentada.

La firmeza de la convicción del gobierno estadounidense de realmente detener estos flujos es severamente cuestionable, principalmente por la negativa a ejercer y hacer cumplir las penalizaciones en materia de contratación de trabajadores con estatus irregular. Muestra de ello, es que, para el año de 2001, 15 años después de la entrada en vigor de las primeras penas para empleadores y 5 años después de la entrada en vigor de IIRAIRA, el número de agentes destinados a verificar el cumplimiento de la

¹¹⁵ Wayne Cornelius, “Evaluating Enhanced U.S. Border Enforcement”, Migration Policy Institute, 1 de mayo de 2004, [en línea], <https://www.migrationpolicy.org/article/evaluating-enhanced-us-border-enforcement>, [consulta:3 de noviembre de 2017]

¹¹⁶ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, 1996, [en línea], <https://www.uscis.gov/sites/default/files/ocomm/ilink/0-0-0-10948.html#0-0-0-1333>, [consulta:3 de noviembre de 2017]

legislación migratoria-laboral era de solo 124 en todo el país, comparado con los 9,500 agentes ubicados en la frontera.¹¹⁷ Al respecto, Massey, Durand y Malone comentan que:

La estrategia de fortalecimiento de la frontera que evolucionó en Estados Unidos después de 1986 tenía poco que ver con la realidad de la inmigración o con la operación real del sistema migratorio, cuyos orígenes podrían ser rastreados a 1942 e incluso antes. Tenía mucho más que ver con los temores e inseguridades domésticos, que con cualquier aumento real en la migración indocumentada o cambio en la inmigración mexicana.¹¹⁸

2.4.3.2 Acciones estatales

Históricamente, en Estados Unidos la migración ha sido un tema de ámbito federal, por lo que los gobiernos estatales cuentan con relativamente poco margen de maniobra en el tema, pese a ello, en distintos momentos de la historia, algunos han optado por involucrarse lo más posible en la materia. En ocasiones esta labor subnacional ha servido como relativo contrapeso a las posturas del gobierno federal y ha beneficiado a los inmigrantes. Este no fue el caso durante los años 90.

Sin duda alguna, el más representativo de los esfuerzos estatales por contener la inmigración indocumentada fue la Proposición 187 de California. La importancia de dicha iniciativa radica no sólo en el hecho de haberse originado en el estado más poblado y rico de Estados Unidos, sino también en el que tiene históricamente mayor número de inmigrantes.

Dicha medida presentada en 1994 por el representante estatal Mountjoy, fue votada y aprobada por el electorado californiano con 59% de los votos¹¹⁹ y contaba con 5 secciones, de las cuales las primeras tres prohibían a los inmigrantes indocumentados el acceso a servicios públicos como educación, salud o beneficios económicos, las

¹¹⁷ Wayne Cornelius, *op. cit.*

¹¹⁸ Douglas Massey; Jorge Durand, Nolan Malone, p. 172, *op. cit.*

¹¹⁹ S/autor, "Prop. 187 Approved in California", *Migration News*, University of California Davis, Diciembre 1994, Volumen 1, Número 11[en línea], <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=492>, [consulta:5 de noviembre de 2017]

últimas dos penalizaban a nivel estatal la creación, venta, distribución y posesión de identificaciones y documentos migratorios falsos y forzaban a las autoridades locales a cooperar de manera más estrecha con las agencias migratorias federales.

Si bien la mayoría de las iniciativas de la Proposición fueron declaradas anticonstitucionales y bloqueadas por el poder judicial, su importancia trascendió a la aplicación local, siendo una importante fuente de inspiración y aliento para los futuros proponentes de IIRAIRA.

2.4.4 Reacciones del gobierno de México

Durante las décadas de los años 80 y 90, el gobierno mexicano optó acatar el principio de no intervención y por mantenerse distante de las políticas estadounidenses y de sus asuntos internos, por lo que la estrategia mexicana se basó principalmente en cuatro ejes.

Por una parte, se impulsaron los mecanismos de diálogo y acercamiento bilaterales, tales como los ya mencionados foros, la Comisión Asencio y el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México Estados Unidos, que daría como resultado la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos.

Por otra parte, se buscó fortalecer las capacidades de los consulados mexicanos, principalmente en lo referente a la labor de protección y asistencia consular. Si bien, en esta ocasión, dichos esfuerzos se llevaron a cabo en un contexto de importantes restricciones presupuestales que derivaron la fusión de las Direcciones Generales de Protección y Servicios Consulares,¹²⁰ durante la época se dieron importantes avances en la creación e institucionalización de algunos de los principales programas legales que perduran hasta la fecha.

En la Reunión de Cónsules de 1987, al año siguiente de la promulgación de IRCA “se acordó por primera vez que los consulados comenzaran a brindar asesorías legales

¹²⁰ Alma Arámbula Reyes, *Protección Consular a los mexicanos en el exterior*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2008, p. 6

para ayudar a los connacionales a 'moverse' en el complejo proceso legal que les permitiría regularizar su situación”.¹²¹

El formato de dichas asesorías habría de evolucionar paulatinamente, surgiendo en 1998 el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas (PALE), el cual fue institucionalizado en el año 2000, bajo el nombre de Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América.¹²² Desde entonces, el PALE se ha convertido en uno de los más importantes programas de protección y asistencia consular mexicanos, ofreciendo asesorías legales a los connacionales mexicanos en prácticamente todos los ámbitos del derecho.

De igual forma, en 2000 surgió el controvertido “Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte”, el cual evolucionaría hasta convertirse en el actual *Mexican Capital Legal Assistance Program* (MCLAP), cuyo objetivo es evitar el uso de la pena de muerte entre mexicanos radicados en Estados Unidos, mediante la contratación de equipos legales especializados en casos de pena capital.

En paralelo al surgimiento de estos programas, se lograron importantes avances en el ordenamiento y sistematización de la labor consular. Notablemente, el avance tecnológico permitió el surgimiento de sistemas informáticos destinados al registro y seguimiento de casos de protección y asistencia consular ayudando a incrementar su coherencia, eficiencia y transparencia.¹²³

Es importante señalar que fue durante este periodo cuando, a través de la Ley de Nacionalidad de 1998, se legalizó la posesión de la doble nacionalidad en México. Previo a dicha reforma, la adquisición de una nueva nacionalidad significaba la pérdida de la nacionalidad mexicana. Esta norma, aparentemente inconexa con la labor consular significó que aquellos mexicanos elegibles para obtener la nacionalidad estadounidense podrían hacerlo sin temor a perder la mexicana, protegiéndoles así de los posibles efectos de medidas antiinmigrantes en Estados Unidos.

¹²¹ Reyna Torres Mendivil, “Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 101, Mayo-Agosto 2014, p. 74

¹²² Alma Arámbula, p. 21, *op. cit.*

¹²³ Reyna Torres, p.75, *op. cit.*

Otro eje de acción fue la política iniciada desde inicios de la década, mediante la cual se buscó fomentar un mayor acercamiento a las comunidades mexicanas organizadas en Estados Unidos, el cual se materializó con la creación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), antecesor del actual Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

Por medio de los programas de salud, educación, cultura, deporte y vinculación comunitaria del PCME, se buscaba dar respuesta a las crecientes demandas de crear un interlocutor directo con la diáspora mexicana, reconociendo la ya innegable importancia política y económica que había alcanzado tanto al interior de Estados Unidos, como en México.

Finalmente, la creciente interdependencia económica y comercial entre ambos países ocurrida a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, forzó a los consulados a retornar parcialmente a sus orígenes e incluir de nueva cuenta entre sus atribuciones la promoción económica y comercial. De esta forma, la “Era de la contradicción” alcanzaría directamente a la operación de la red consular mexicana.

3. La migración México – Estados Unidos, y la práctica consular mexicana en el siglo XXI

Tras las complejidades de la relación migratoria y consular entre México y Estados Unidos durante la última década del siglo XX, el nuevo siglo comenzó con la promesa de ser un punto de inflexión, con un viraje hacia la mayor cooperación en todos los ámbitos, entre dos países cada vez más interdependientes económicamente.

Inicialmente, las victorias presidenciales de Vicente Fox en México y George Bush en Estados Unidos significaron un mayor acercamiento entre ambos países y el deseo por lograr una solución bilateral al fenómeno migratorio; sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 habrían de modificar sustancialmente la forma de Estados Unidos de relacionarse con el mundo exterior, siendo México uno de los principales afectados.

Aunado a este acontecimiento, fenómenos importantes como el lanzamiento de la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, la crisis económica de 2008 y el inicio de la presidencia de Barak Obama, han continuado moldeando la relación bilateral hasta llegar a su estado actual.

3.1 La búsqueda de una reforma migratoria integral. 2000-2007

En diciembre de 2000, la política nacional vivió uno de sus momentos más trascendentes en tiempos recientes. La elección presidencial de Vicente Fox y el fin de más de 70 años de gobiernos priistas en México sacudió al país y tuvo importantes consecuencias en la forma en que se vinculaba con el exterior.

Desde luego, la relación con su vecino, principal socio comercial, y hogar de la mayor diáspora mexicana fue una de las arenas en las cuales se vivió el cambio, de acuerdo a Délano:

El gobierno mexicano cambió de curso en lo referente a la función tradicional que se asignaba a los temas de la migración en la agenda nacional y en la bilateral. Alejándose de la actitud pasiva y reactiva hacia las políticas migratorias de Estados Unidos, México

decidió tomar la ofensiva y propuso una agenda para la cooperación bilateral en esos temas, sobre todo por medio de un acuerdo migratorio.¹²⁴

Esta nueva actitud era posible en parte por el efecto del llamado “bono democrático”, el cual permitía al nuevo gobierno mantenerse distante de las políticas migratoria y de desarrollo del régimen anterior, al tiempo que otorgaba legitimidad para demandar mejores condiciones de respeto a los derechos humanos de los migrantes, sin temor a ser cuestionado por cuestiones políticas internas.

La nueva agenda bilateral de política exterior del gobierno del presidente Fox buscaba proponer de forma activa un mayor acercamiento y cooperación con Estados Unidos en diversos temas, incluyendo una profundización del TLCAN, el reforzamiento de la cooperación en contra del narcotráfico y el crimen organizado y, desde luego, la migración. A diferencia de lo ocurrido con gobiernos anteriores, al inicio del nuevo siglo se buscó vincular los temas de la agenda, entendiendo que la mayor cooperación económica y de seguridad redundaría en modificaciones a los flujos migratorios.

En este sentido, la propuesta del gobierno de México se basó en los siguientes 5 puntos:

1. La regularización de algunos trabajadores indocumentados en Estados Unidos.
2. El aumento en el número de ingresos legales permitidos por el gobierno estadounidense a mexicanos trabajadores y sus familiares.
3. Un mayor impulso a los programas de trabajadores temporales.
4. La implementación y fortalecimiento de iniciativas que coadyuvaran al desarrollo económico de las principales regiones expulsoras de migrantes.
5. El fortalecimiento de la seguridad fronteriza.¹²⁵

Como es posible observar, todos los elementos integrantes de la propuesta mexicana habían sido discutidos o incluso implementados en diferentes puntos de la historia, sin embargo, lo auténticamente innovador de la propuesta fue el cambio de concepción de la política exterior mexicana para adoptar un enfoque de corresponsabilidad en el tema,

¹²⁴ Alexandra Délano, p. 197, *op. cit.*

¹²⁵ S/autor, “Acuerdo migratorio ¿una ambición desmedida?”, *Revista Nexos*, , 1 de noviembre, 2005, México, [en línea], Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=11699>, [consulta: 18 de noviembre de 2017]

lo cual implicaba mayores demandas mexicanas pero también mayor reconocimiento del papel de México como país de origen y de su responsabilidad en el manejo de una frontera segura.

Al interior de los Estados Unidos también se conjuntaron una serie de factores que parecían indicar una creciente disposición por parte de aquel país para buscar implementar un nuevo enfoque al fenómeno migratorio y entablar negociaciones formales en la materia. De acuerdo a Flores y Schiavon:

La prioridad de la política exterior de Estados Unidos hacia México siempre ha sido el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en su frontera sur. Sin embargo, una vez que dicha seguridad se ha alcanzado, entonces se abren espacio para cooperación en otros temas de la agenda, como los económicos y sociales. [...] al estar relativamente resuelto el tema de seguridad en la relación bilateral antes del 11 de septiembre, la interacción entre México y Estados Unidos era bastante cordial y las posibilidades para cooperar y avanzar en temas de interés mutuo eran considerables.¹²⁶

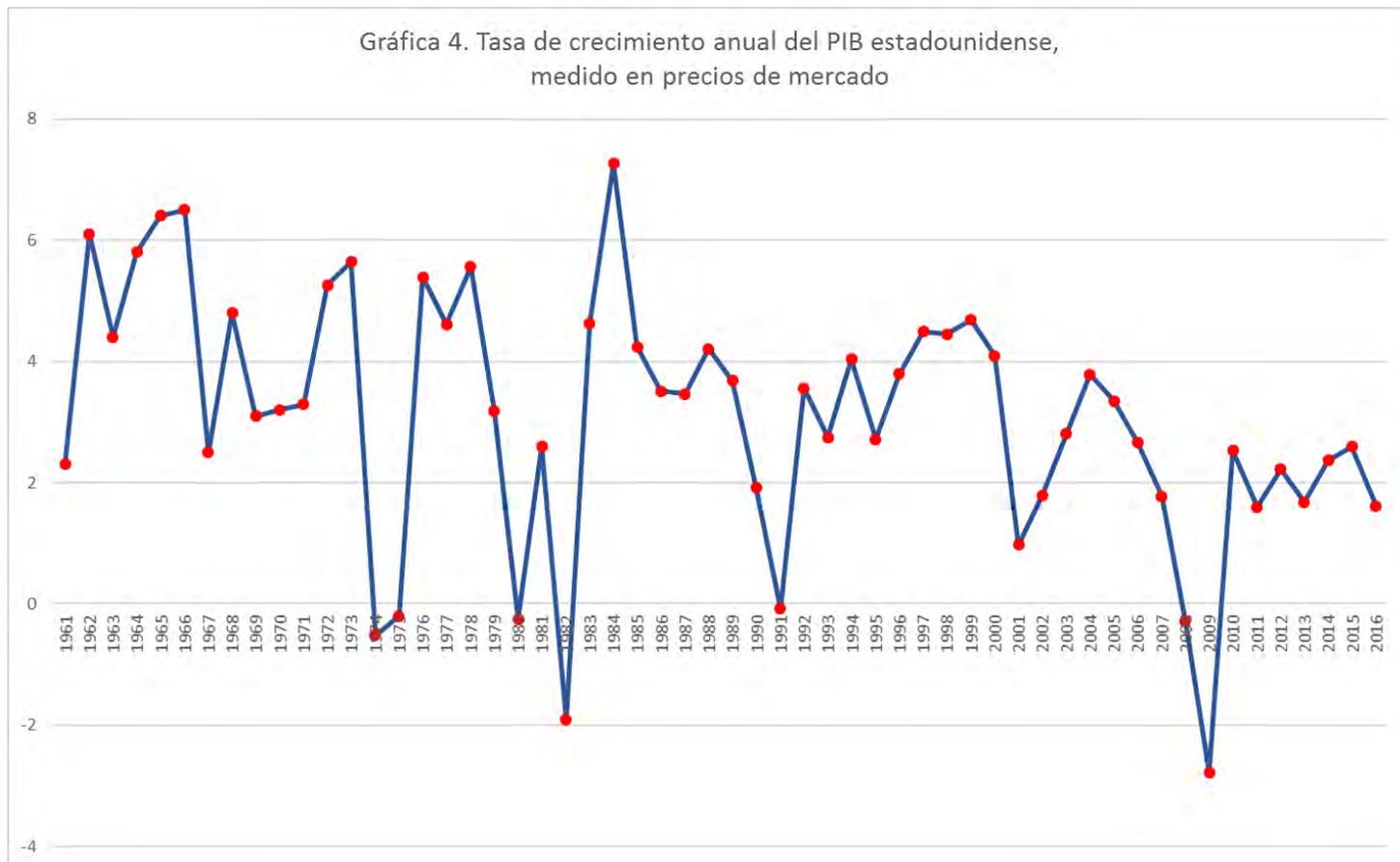
Aunado a ello, en el plano político, la elección de George W. Bush como presidente de los Estados Unidos en el año 2000, brindó también a ese gobierno la posibilidad de distanciarse de las severas políticas migratorias implementadas por su antecesor. De igual forma, la experiencia de George Bush como gobernador de Texas, uno de los principales estados receptores de migrantes a nivel nacional, y la cercana relación desarrollada con el presidente Fox podrían haber sido factores de motivación del mandatario para buscar explorar nuevas opciones.

Por otra parte, en el año 2000 Estados Unidos vivía una etapa de prosperidad económica y política. El fin de la Guerra Fría durante la década de los 90 lo había encumbrado como potencia hegemónica y como es posible observar en la Gráfica 4, para finales del año acumulaba 5 años consecutivos con tasas de crecimiento del

¹²⁶ Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, "El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?", *Revista Enfoques*, Años VI, No. 8, primer semestre, 2008, p. 63

producto interno bruto superiores al 3.7%, con el año 1999 siendo el de mejor desempeño económico desde 1984.

Gráfica 4. Tasa de crecimiento anual del PIB estadounidense, medido en precios de mercado



Fuente: Realización propia con información del Banco Mundial. “World development indicators”, 2017, [en línea], Dirección <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=US&start=1961&view=chart>, URL: [consulta:20 de noviembre de 2017]

Al igual que en ciclos anteriores, esta etapa de bonanza trajo consigo un ablandamiento de la percepción de algunos sectores sociedad estadounidense hacia los migrantes, quienes de nuevo dejaban de sentirse amenazados por los flujos migratorios, y comenzaban a valorar su aportación a la economía nacional. Desafortunadamente para México, los atentados terroristas del 11 de septiembre, los cuales coincidieron con la desaceleración de la economía estadounidense, marcaron en 2001 el fin de dicha etapa.

El 16 de febrero de 2001, al cierre de la visita del presidente Bush a México,¹²⁷ ambos mandatarios dieron hicieron público lo que fue conocido como la “Propuesta de Guanajuato”, en la cual se anotaron de manera sucinta las prioridades de ambos gobiernos en la relación bilateral, entre las cuales se encontraba el tema migratorio. Destaca en la declaración, el reconocimiento de la necesidad de un enfoque conjunto para abordar el fenómeno y el anuncio del inicio de diálogos de alto nivel entre ambos países, liderados por el Secretario de Relaciones Exteriores mexicano y Secretario de Estado estadounidense.¹²⁸ Así comenzaron en 2001 las reuniones entre funcionarios de ambos países, las cuales tuvieron como punto de partida la propuesta del gobierno mexicano, centrada en los 5 puntos anteriormente mencionados.

A la fecha existen opiniones encontradas respecto a los avances reales de la negociación y las posibilidades de México de lograr el acuerdo deseado, particularmente en lo referente a la obtención del apoyo requerido para aprobar una reforma como la sugerida en el Congreso estadounidense; lo que es innegable es que, durante los primeros meses de 2001, los gobiernos de ambos países manifestaron en repetidas ocasiones su intención de colaborar en la materia. Como muestra, ambos presidentes sostuvieron 5 encuentros – el último de ellos el 6 de septiembre –¹²⁹ en los cuales constantemente se hizo referencia a la migración como una de las más importantes prioridades y como fenómeno con gran potencial para ambos países que debía de ser aprovechado y ordenado de manera conjunta.

Igualmente innegable es que, tras los atentados terroristas, la seguridad se convirtió en la prioridad absoluta del gobierno estadounidense tanto en el plano nacional como internacional, relegando por completo al comercio y la migración en las prioridades de la agenda bilateral. Muestra de ello fue la aprobación prácticamente sin oposición de

¹²⁷ Vale la pena resaltar que la visita del presidente Bush al rancho del presidente Fox en San Cristóbal, Guanajuato, se trató de la primera visita de estado oficial, dando muestra de la importancia otorgada a la relación bilateral.

¹²⁸ Vicente Fox Quesada; George W. Bush, “Joint Statement by President George Bush and President Vicente Fox Towards a Partnership for Prosperity. The Guanajuato Proposal”, 16 de febrero, 2001 [en línea], Dirección URL: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=US&start=1961&view=chart>, [consulta:20 de noviembre de 2017]

¹²⁹ S/autor, “State Visit by Mexican President Vicente Fox”, *The White House*, 6 de septiembre, 2001, [en línea], Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010905.html>, [consulta:20 de noviembre de 2017]

la llamada *Ley Patriota*, la cual otorgaba amplias facultades al ejecutivo federal para prevenir, enfrentar y perseguir actos terroristas, incluyendo provisiones para la detención indefinida y deportación expedita de inmigrantes en condiciones ampliamente consideradas por la sociedad civil, violatorias de los derechos humanos¹³⁰.

Por otra parte, en el plano interno, el gobierno de Estados Unidos llevó a cabo una reestructuración masiva de todas las áreas de su operación que estuvieran involucradas con la seguridad nacional, creando un Departamento de Seguridad Nacional (DHS), bajo cuyo paraguas operan hasta la fecha el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE), entre otras agencias gubernamentales.

En su conjunto, esta serie de medidas dan muestra de la vinculación que el gobierno y buena parte de la sociedad estadounidense hizo entre el terrorismo y la inmigración. Naturalmente, al compartir 3,000 kilómetros de frontera, México fue uno de los principales países involucrados en los nuevos planes de seguridad reforzada. Paradójicamente, al tiempo que las prioridades mexicanas para la relación bilateral fueron relegadas, la cercanía geográfica y el creciente tránsito diario de personas y mercancías entre ambos países, colocaron a la relación con México como una de las más importantes con miras a evitar posibles infiltraciones de terroristas.¹³¹

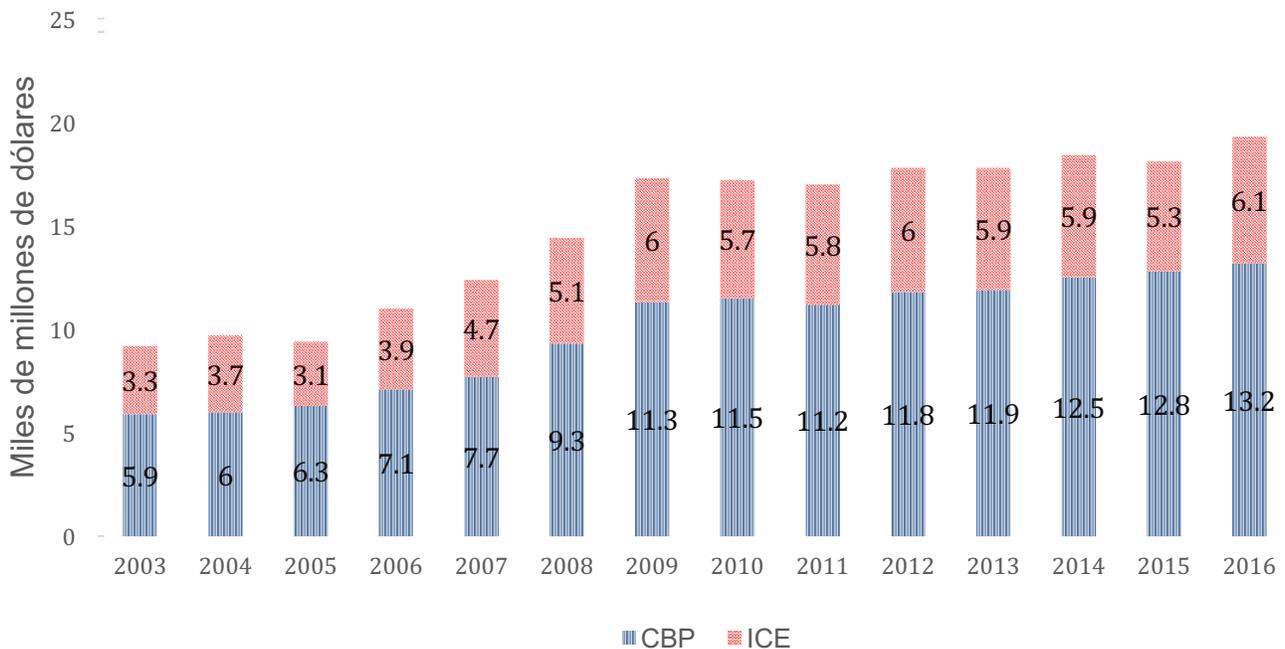
Por ello, durante toda la primera década del siglo XXI, el gasto gubernamental destinado a reforzar la seguridad fronteriza continuó con una importante tendencia al alza, misma que persiste hasta la actualidad, tal como se muestra en la Gráfica 5. Algunos de los principales rubros a los cuales se destinó este nuevo presupuesto fueron: el aumento en el número de efectivos ubicados en la frontera, la utilización de nueva tecnología de punta para detectar cruces no autorizados y recabar datos biométricos de todas las personas que entran al país, así como de los inmigrantes indocumentados

¹³⁰ American Civil Liberties Union , *How the anti-terrorism bill permits indefinite detention of immigrants*, 23 de octubre, 2001, [en línea], Dirección URL: <https://www.aclu.org/other/how-anti-terrorism-bill-permits-indefinite-detention-immigrants>, [consulta:20 de noviembre de 2017]

¹³¹ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, p. 68, *op. cit.*

aprehendidos en la frontera o al interior del país, y la construcción de barreras y muros físicos sobre la frontera.

Gráfica 5. Presupuesto destinado a agencias de control fronterizo



Fuente: Elaboración propia con datos de American Immigration Council, “The Cost of Immigration Enforcement and Border Security. Fact Sheet”, 25 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/the-cost-of-immigration-enforcement-and-border-security>, [consulta:20 de noviembre de 2017]

La consecuencia principal fue una tendencia a la criminalización de la migración y persecución de los inmigrantes indocumentados, a través del incremento en el número de estos que enfrentaron procesos judiciales de deportación, vis-a-vis aquellos que fueron removidos de forma administrativa.¹³²

¹³² El sistema migratorio estadounidense contempla dos tipos de procesos de remoción aquellas en las cuales los individuos enfrentan un proceso judicial, que deriva en una orden de deportación y en la creación de una historial migratorio y criminal (*misdeemeanor*), y aquellas personas que son removidas de manera “voluntaria” (*expedited removal*), sin una audiencia judicial previa, evitando así la acumulación de un expediente criminal. Las remociones voluntarias históricamente fueron el medio más común de deportación, y normalmente son otorgadas a personas sin antecedentes judiciales o administrativos previos, cuya única falta es su estancia ilegal en el país.

Para lograrlo, se implementaron programas como la Operación Streamline, por medio de la cual se organizan audiencias masivas para reducir los tiempos y costos asociados al proceso de deportación.¹³³ Paralelamente, se creó el programa de Comunidades Seguras para formar esquemas de colaboración entre autoridades de procuración de justicia estatales y locales con las autoridades federales, para compartir información sobre inmigrantes detenidos aún por faltas menores. A través de estos programas se buscaba no solo evitar el arribo de nuevos migrantes indocumentados a través de operaciones de control fronterizo, sino también incrementar el número de detenciones y deportaciones de aquellos ya asentados al interior del país.

En lo referente a la relación bilateral, pese a que el gobierno de México continuó insistiendo en sus esfuerzos por establecer negociaciones en torno a una reforma migratoria integral en los términos antes descritos los años posteriores, la cooperación para la seguridad nacional continuaría siendo el tema central de la agenda bilateral.

De igual forma, al interior del Congreso estadounidense surgieron algunas propuestas migratorias de diverso alcance. Entre estas medidas destaca la Iniciativa de Ley de Reforma Migratoria Integral de 2007, la cual fue desechada y no llegó nunca a ser votada en ninguna de las cámaras del Congreso.¹³⁴ Este fracaso es considerado comúnmente el hito que marcó el final de las aspiraciones del gobierno mexicano en la materia.

3.2 La administración Obama

El 20 de enero de 2009, Barack Hussein Obama II hizo historia al convertirse en el primer Presidente de Estados Unidos de origen afroamericano. Ello, sumado a la ideología liberal que había demostrado tanto durante su periodo como senador, como en la campaña presidencial y a la muy negativa imagen internacional que su antecesor

¹³³ Donald Kerwin; Kristen McCabe, "Arrested on Entry: Operation Streamline and the Prosecution of Immigration Crimes", *Migration Policy Institute*, 29 de abril, 2010, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/arrested-entry-operation-streamline-and-prosecution-immigration-crimes>, [consulta:21 de noviembre de 2017]

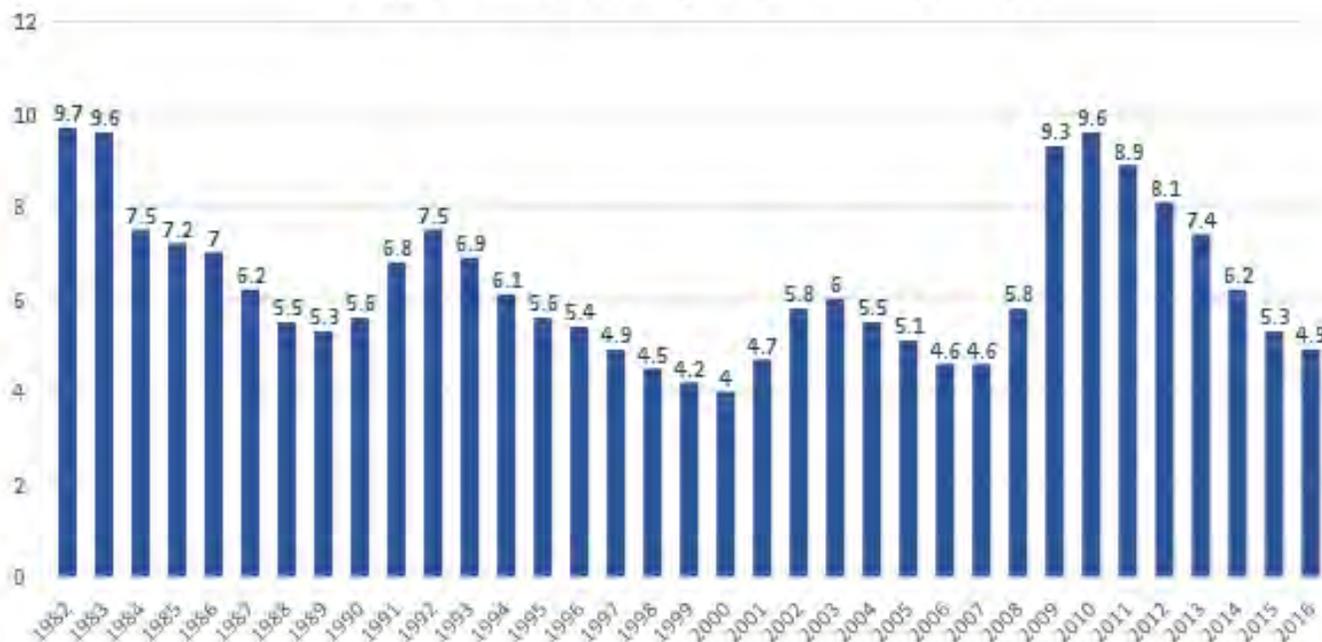
¹³⁴ S.1348 - Comprehensive Immigration Reform Act of 2007; 9 de mayo, 2007, [en línea], Dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1348>, [consulta:20 de noviembre de 2017]

acumuló durante su gestión, causaron gran expectativa a nivel mundial, y la esperanza en México de una mejora en el trato a los migrantes mexicanos.

Realizar un juicio de valor sobre las políticas migratorias del presidente Obama rebasa al propósito de la presente investigación, sin embargo, vale la pena llevar a cabo un somero repaso de los principales momentos de continuidad y ruptura con respecto a la administración previa.

Como se observó en la Gráfica 4, en 2008 Estados Unidos entró en lo que ha sido considerada la peor crisis económica desde 1929, viviendo niveles de crecimiento negativos en 2008 y 2009. Esta fuerte crisis trajo consigo niveles de desempleo cercanos al 10%, es decir la cifra más alta en más de dos décadas (Gráfica 6).

Gráfica 6. Tasa de desempleo en Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América. Bureau of Labor Statistics, "Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Unemployment rate", *Databases, Tables & Calculators by Subject*. [en línea], Dirección URL: https://data.bls.gov/timeseries/LNU04000000?periods=Annual+Data&periods_option=specific_periods&years_option=all_years, [consulta:21 de noviembre de 2017]

La crisis económica y los altos niveles de desempleo tuvieron un notorio efecto en la migración mexicana. Mientras que en 2007 se estima que vivían en Estados Unidos 12.8

millones de mexicanos,¹³⁵ de los cuales 6.9 millones eran indocumentados,¹³⁶ la cifra comenzó a reducirse en 2008, hasta alcanzar un total de 11.7 millones de migrantes y 5.8 millones de indocumentados en 2014. Estas cifras nos revelan que, durante el periodo señalado, no solamente se fueron más migrantes mexicanos de los que llegaron, sino que prácticamente la totalidad de esos retornos fueron de migrantes indocumentados.

De acuerdo a diversos autores este fenómeno puede ser explicado principalmente por dos factores:

1. Los mayores índices de desempleo y el deterioro de las condiciones económicas al interior de Estados Unidos provocaron el retorno de un número importante de migrantes cuya situación económica se vio directamente afectada. Debido a su estatus migratorio, la población indocumentada es naturalmente la más afectada por este tipo de situaciones. Al mismo tiempo, estas condiciones hicieron menos atractiva para los mexicanos la idea de emigrar hacia el norte. Esta hipótesis es sustentada por la reducción paulatina en el número de aprehensiones llevadas a cabo en la frontera, pasando de 858,638 en 2007 a 331,333 en 2015.¹³⁷
2. El incremento en el número de deportaciones formales. Como se observa en la Gráfica 7, durante la administración del presidente Obama, se continuó con la tendencia iniciada años anteriores respecto a incrementar el número de deportaciones formales vis-a-vis el número de retornos o remociones “voluntarias”. En total, durante el periodo 2009-2016 fueron deportados judicialmente 3,094,208 personas, representando un aumento del 53.7% respecto al periodo 2001-2008 en el cual el total fue de 2,012,539.

¹³⁵ Ana Gonzalez-Barrera, “More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.”, *Pew Research Center*, 19 de noviembre, 2015, [en línea], Dirección URL: <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>, [consulta:22 de noviembre de 2017]

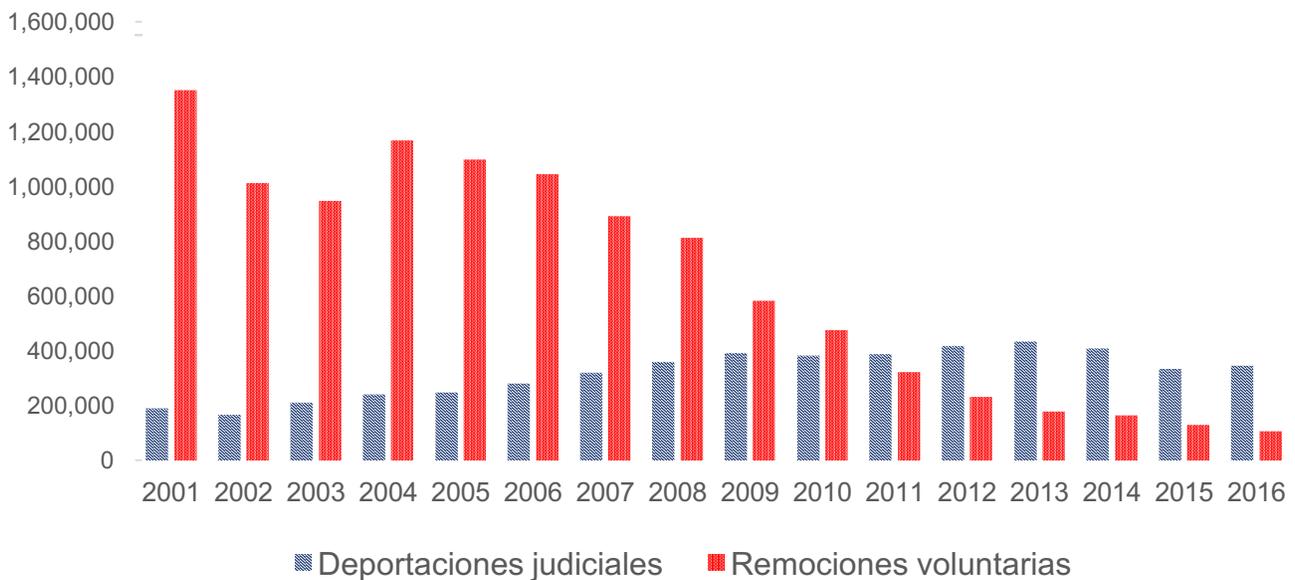
¹³⁶ Ana González-Barrera; Jens Manuel Krogstad, “What we know about illegal immigration from Mexico”, *Pew Research Center*, 2 de marzo, 2017, [en línea], Dirección URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>, [consulta:22 de noviembre de 2017]

¹³⁷ Muzaffar Chrishti; Sarah Pierce; Jessica Bolter, “The Obama Record on Deportation: Deporter in Chief or Not?”, *Migration Policy Institute*, 26 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>, [consulta:22 de noviembre de 2017]

Como muestra de la magnitud de éstas cifras “en años recientes [...] las dos principales agencias migratorias del Departamento de Seguridad Nacional han referido más casos a las corte para su procesamiento que todas las agencias de procuración de justicia del Departamento de Justicia juntas, incluyendo al F.B.I, la Administración para el Control de Drogas y el Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos.”¹³⁸

La utilización de este método de deportaciones crea un historial criminal para el individuo y lo vuelve sujeto a penas más severas en caso de reingreso no autorizado, disminuyendo así la probabilidad de buscar un nuevo cruce.

Gráfica 7. Número de remociones voluntarias y deportaciones judicial anuales



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, disponible en Muzaffar Chishti; Sarah Pierce; Jessica Bolter, “The Obama Record on Deportation: Deporter in Chief or Not?”, Migration Policy Institute, 26 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>, [consulta:22 de noviembre de 2017]

¹³⁸ Julia Preston, “Huge Amounts Spent on Immigration, Study Finds”, *The New York Times*, 7 de enero, 2013, [en línea], Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/01/08/us/huge-amounts-spent-on-immigration-study-finds.html>, [consulta:22 de noviembre de 2017]

Por otra parte, un cambio importante vivido en la política migratoria estadounidense fue la implementación de un nuevo sistema de priorización de las deportaciones. Este sistema se creó a través del Memorándum emitido por el entonces Secretario de Seguridad Nacional Jeh Charles Johnson, dirigido a los titulares de las agencias migratorias que forman parte de dicha Secretaría, el cual formalizó una tendencia que se venía desarrollando de años atrás.

A diferencia de lo ocurrido durante administraciones anteriores, el programa *Priority Enforcement Program* (PEP), jerarquizaba a los individuos sujetos a deportación de acuerdo a sus antecedentes migratorios y criminales, creando los siguientes 3 niveles:

1. Amenazas a la seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad pública. En dicha categoría entra un amplio rango de personas incluyendo sospechosos de terrorismo, personas aprehendidas tratando de ingresar a los Estados Unidos de forma ilegal, miembros de pandillas e individuos que han sido declarados culpables de una felonía.
2. Personas con ofensas menores y nuevos inmigrantes indocumentados. En este rubro se incluye a aquellas personas que han cometido tres o más ofensas menores (*misdemeanor offenses*), a quienes sean sentenciados por una ofensa mayor (*significant misdemeanor*), personas con estatus migratorio irregular que no puedan demostrar estar físicamente presentes en el país desde el inicio de 2014 y personas que violen significativamente los términos de sus visas.
3. Otras personas que se encuentren presentes en Estados Unidos de manera no autorizada.¹³⁹

En esencia el PEP fue una manifestación más de la contradictoria postura adoptada por los Estados Unidos respecto a la migración en general, y específicamente respecto a la población indocumentada, pues de forma tácita facilitaba la permanencia de este sector, siempre y cuando no hayan cometido ningún tipo de ofensa no migratoria.

¹³⁹ Jeh Charles Johnson, *Memorandum. Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants*, Department of Homeland Security, Washington D.C., Estados Unidos, 20 de noviembre, 2014.

3.2.1 Acción diferida para los llegados en la infancia

Como pieza fundamental de la estrategia de reordenamiento de las prioridades de deportación del presidente Obama, en 2012 mediante un memorándum emitido por la entonces Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, fue institucionalizado el Programa de Acción Diferida para los Arribados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), el cual sin duda alguna fue una de las piezas más publicitadas y controversiales de la administración.

El objetivo general de DACA era volver a aquellas personas que hubieran llegado a los Estados Unidos durante su infancia de forma indocumentada inelegibles para ser deportados y otorgarles un permiso de trabajo, aún sin contar con un estatus migratorio regular.

Para ser elegible para el programa el aplicante debía reunir los siguientes requisitos:

- Ser menor de 31 años de edad al 15 de junio de 2012
- Haber llegado a Estados Unidos antes de cumplir 16 años de edad
- Haber residido continuamente en Estados Unidos desde el 15 de junio de 2007, hasta el momento de su aplicación
- Estar físicamente presente en Estados Unidos el 15 de junio de 2012 y al momento de presentar la petición de Consideración de Acción Diferida ante USCIS
- No tener estatus legal el 15 de junio
- Estar en la escuela, haberse graduado u obtenido un certificado de finalización de la escuela secundaria, haber obtenido un Certificado de Desarrollo de Educación General (GED), o ser un veterano con licenciamiento honorable de la Guardia Costera o las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.
- No ser condenado por un delito grave, delito menor significativo, o tres o más delitos menores, y constituir de ninguna otra manera una amenaza para la seguridad nacional o la seguridad pública.¹⁴⁰

¹⁴⁰ S/autor, "Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)", USCIS, [en línea], Dirección URL: <https://www.uscis.gov/es/acciondiferida>, [consulta:28 de noviembre de 2017]

Debido a su inspiración en la llamada *Dream Act*, presentada ante el Congreso en 2007 y de nueva cuenta en 2011, sin éxito alguno, a aquellas personas que reunieran los requisitos y fueran beneficiarios del programa rápidamente se les comenzó a identificar como *Dreamers*.

En un inicio el gobierno estadounidense estimó que la población elegible para beneficiarse por el programa era alrededor de 1.5 millones de personas, pese a ello, el número total de beneficiarios fue de 800,000 en total, con 690,000 personas integrantes del programa al momento de su cancelación en septiembre de 2017.¹⁴¹

Al igual que en otras medidas migratorias, el impacto en la comunidad mexicana fue de gran alcance, pues del acumulado de los beneficiarios, 79% fueron mexicanos, es decir un total de 618,342, muy por encima de los 28,371 correspondientes al segundo país en la lista, El Salvador, que tuvo 28,371.¹⁴² Por ello, el programa fue generalmente bien recibido por el gobierno de México, el cual a través de su red consular buscó brindar las mayores facilidades posibles en materia de orientación legal y obtención de la documentación necesaria para poder acceder a los beneficios del programa.

Durante sus 5 años de existencia, el DACA enfrentó severas críticas y disputas legales, principalmente por parte de sectores conservadores y militantes del Partido Republicano, llegando incluso a suspender por la vía judicial dos propuestas dirigidas a ampliar los criterios de aceptación y a permitir un mayor número de aplicaciones, así como a otorgar los mismos beneficios a los padres de los jóvenes *Dreamers*.

Si bien existen sectores que rechazaron el programa por considerar que era una política migratoria dañina, el principal reclamo hecho por estos sectores fue la llamada anticonstitucionalidad de la medida, pues se trata de una acción normativa por parte del poder ejecutivo, en un tema que es competencia del poder legislativo. Por su parte, la administración de Obama argumentó que al no otorgarles un status migratorio regular,

¹⁴¹ Laura Meckler, "DACA Currently Enrolls About 690,000 Immigrants, Homeland Security Says", *The Wall Street Journal*, 7 de septiembre de 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.wsj.com/articles/daca-currentlyenrolls-about-690-000-immigrants-homeland-security-says-1504818726> [consulta: 28 noviembre de 2017]

¹⁴² Alicia Parlapiano, Karen Yoursih, "A Typical "Dreamer" Lives in Los Angeles, Is From Mexico and Came to the U.S. at 6 years old", *The New York Times*, 5 de septiembre, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/09/05/us/politics/who-are-the-dreamers.html>, [consulta: 28 de noviembre de 2017]

sino solamente diferir su deportación, el programa era un ejercicio de sus capacidades ejecutivas en materia migratoria.

De acuerdo a una encuesta de *Político*, 58% de la población considera que los llamados Dreamers deberían ser elegible para recibir la ciudadanía estadounidense y permanecer en el país, 18% considera que se les debe permitir continuar en el país de manera legal, pero sin recibir ciudadanía, y solo 15% considera que deberían ser deportados a su país.¹⁴³ Lo anterior es importante pues refleja un amplio consenso por parte de la sociedad estadounidense sobre las aportaciones de los migrantes, incluso aquellos indocumentados al país.

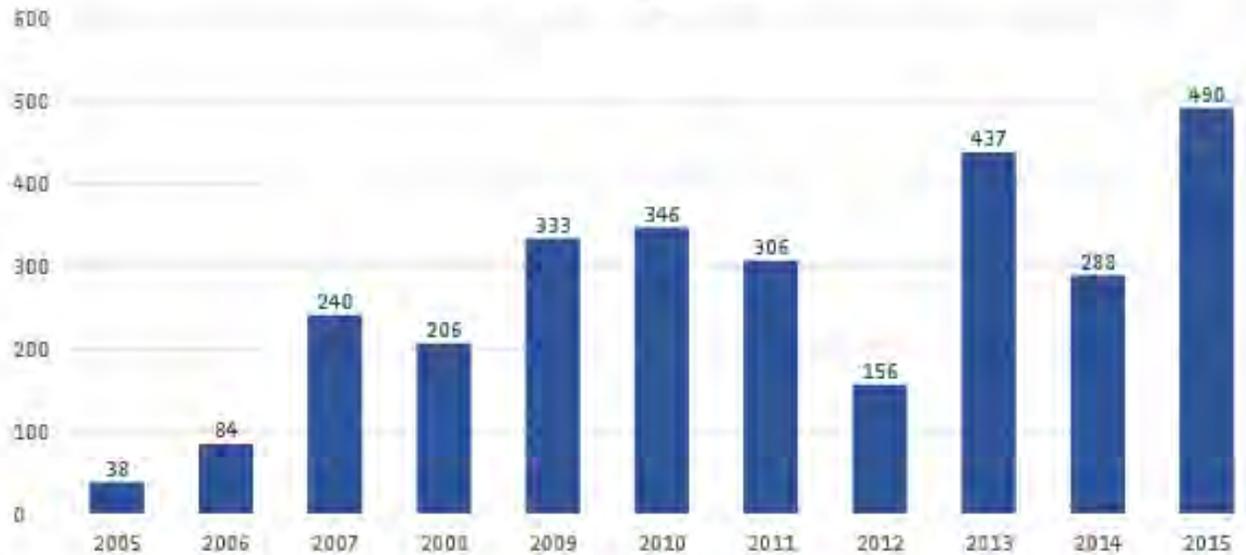
3.2.2 Medidas estatales y locales

El relativo liberalismo de muchas de las políticas del gobierno federal, así como la existencia de un poder ejecutivo fuerte, dispuesto a ejercer al límite sus facultades para hacer frente a un poder legislativo polarizado e incapaz de normar en la materia, provocó importantes reacciones adversas por parte de algunos estados, condados y ciudades de ideología más conservadora, así como muestras de apoyo por parte de estados y ciudades más amigables con la población inmigrante.

De esta forma, como se observa en la Gráfica 8, durante la administración del presidente Obama se aceleró la ya existente tendencia por parte de autoridades estatales y locales por aplicar una política concreta en materia migratoria, dando pie a un fenómeno dual con el aumento del número de las llamadas ciudades santuario por una parte, y el surgimiento de medidas legislativas de severo corte antiinmigrante, por la otra.

¹⁴³ Steven Shepard, "Poll: Majority opposes deporting Dreamers", *Político*, 5 de septiembre, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.politico.com/story/2017/09/05/poll-trump-deporting-daca-dreamers-242343>, [consulta:28 de noviembre de 2017]

Gráfica 8. Número de leyes y resoluciones estatales aprobadas en materia migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, [en línea], Dirección URL: <http://www.ncsl.org/research/immigration/state-laws-related-to-immigration-and-immigrants.aspx>, [consulta:30 de noviembre de 2017]

El término ciudades santuario no es un concepto legal y carece de una definición concreta; en términos generales se refiere a aquellas jurisdicciones que han implementado políticas abiertas de no cooperación con las autoridades migratorias federales. Estas medidas pueden involucrar la no detención de individuos con órdenes de deportación, la prohibición a sus agentes de procuración de justicia a indagar sobre el estatus migratorio de una persona si dicho estatus no es relevante para el motivo de la detención y la negativa a mantener a una persona detenida durante el tiempo suficiente para que sean recogidas y procesadas por ICE.¹⁴⁴

Se estima que para el año 2015, 360 jurisdicciones, en estados tanto demócratas como republicanos, contaban con políticas de no cooperación con las agencias

¹⁴⁴ En 2017, mediante la firma de la ley SB54, el estado de California se convirtió en la primera demarcación en implementar una ley considerada santuario a nivel estatal.

migratorias federales. Dichas jurisdicciones son hogar de aproximadamente 5.9 millones de migrantes no autorizados, es decir cerca de 53% del total nacional.¹⁴⁵

En contraparte, durante este mismo periodo, surgieron en la mayoría de los congresos estatales y al interior de algunos gobiernos locales, propuestas encaminadas a disuadir, criminalizar y perseguir la migración indocumentada. Probablemente el caso más conocido tanto a nivel local como estatal es el de Arizona, que en 2010 promulgó la ley “Support our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act”, mejor conocida como la ley SB1070.

Entre otras medidas, la SB1070 obligaba a sus agentes policiales a tratar de determinar el estatus migratorio de un individuo, si existía “sospecha razonable” de que se tratara de un inmigrante indocumentado, prohibía la implementación de políticas “santuario” por parte de jurisdicciones locales y sancionaba a nivel estatal a aquellas personas que acogieran, transportaran o contrataran a estos inmigrantes.

Debido a la importancia de Arizona como estado receptor de migrantes, al ser aprobada la ley SB1070, causó gran controversia tanto al interior de Estados Unidos, como en México. Pese a contar con un alto nivel de apoyo al interior de Estados Unidos, un importante sector de la sociedad en los dos países, incluyendo los poderes ejecutivos de ambos gobiernos federales se declararon abiertamente en contra de la iniciativa, por considerarla violatoria de los derechos humanos, inconstitucional y discriminatoria contra los migrantes en general, y contra la población hispana en particular, llegando incluso a plantearse la opción de organizar un boicot a Arizona.¹⁴⁶

Esta iniciativa fungió como inspiración para que otros 5 estados (Utah, Georgia, Alabama, Indiana, y Carolina del Sur) aprobaran legislaciones similares, siendo el caso más extremo el de la Ley Beason-Hammon de Protección al Contribuyente y al Ciudadano de Alabama, mejor conocida como HB56, la cual además de los elementos

¹⁴⁵ Marc R. Rosenblum, “Federal-Local Cooperation on Immigration Enforcement Frayed; Chance for Improvement Exists”, *Migration Policy Institute*, julio, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/federal-local-cooperation-immigration-enforcement-frayed-chance-improvement-exists>, [consulta:29 de noviembre de 2017]

¹⁴⁶ Alberto Nájjar, “Avanza boicot de México a Arizona”, *BBC Mundo*, 4 de mayo, 2010, [en línea], Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/05/100503_2132_mexico_arizona_boicot_gm.shtml, [consulta:29 de noviembre de 2017]

incorporados por la SB1070, prohibía el acceso de migrantes indocumentados a servicios públicos como la educación básica, la educación superior, la salud y cualquier otro beneficio social, prohibía rentar un hogar a estos migrantes y buscaba crear una policía estatal encargada de temas migratorios.¹⁴⁷

En la mayoría de estos casos, el gobierno federal, coaliciones de organizaciones defensoras de migrantes y de derechos humanos, o grupos religiosos han logrado la suspensión judicial de las más radicales fracciones de estas medidas, sin embargo, la proliferación de este tipo de medidas no ha cesado.

3.3 Contexto actual. 2015-2017

El 16 de junio de 2015, en la ciudad de Nueva York, Donald J. Trump anunció su intención de contender por la presidencia de Estados Unidos de América, como candidato del Partido Republicano. Ese mismo día, durante su discurso de lanzamiento de campaña prometió terminar con las órdenes ejecutivas del presidente Obama en materia migratoria y adoptar una postura firme en el tema, acusando a México de no ser un país amigo y asegurando que “Cuando México manda a su gente, no está mandando a sus mejores hombres. Están mandando gente con muchos problemas y nos están trayendo esos problemas con ellos. Están trayendo drogas. Están trayendo crimen. Son violadores. Y algunos, asumo, son buenas personas”.¹⁴⁸

Durante los cerca de 18 meses de duración de la campaña presidencial, la inmigración, específicamente la mexicana, fue uno de los principales temas abordados por el candidato republicano, lanzando constantes críticas a las políticas del presidente Obama, acusando en múltiples ocasiones a los inmigrantes mexicanos de todo tipo de males infringidos a la sociedad estadounidense y prometiendo la construcción de un

¹⁴⁷ S/autor, “Preliminary Analysis of HB 56 “Alabama Taxpayer and Citizen Protection Act”, *American Civil Liberties Union* [en línea], Dirección URL: <https://www.aclu.org/other/analysis-hb-56-alabama-taxpayer-and-citizen-protection-act>, [consulta:29 de noviembre de 2017]

¹⁴⁸ Donald J. Trump, *Discurso de lanzamiento de campaña*, Estados Unidos de América, 16 de junio, 2015, versión estenográfica [en línea], Dirección URL: <http://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>, [consulta: 7 de diciembre de 2017]

muro fronterizo pagado por el gobierno de México, cuya finalidad sería detener la migración, con lo que generó un descontento generalizado en amplios sectores de la sociedad mexicana.

Aunado a ello, el repudio al TLCAN y la insistencia en la renegociación del acuerdo desde la perspectiva de que favorece de manera desigual a los intereses mexicanos, ha sido un pilar esencial de la política de la administración Trump hacia México.

Desde el inicio de la campaña electoral, el gobierno mexicano manifestó su desacuerdo con las propuestas y acusaciones del candidato Trump, aunque asegurándose de aclarar que no buscaría intervenir en los asuntos internos de Estados Unidos. En respuesta al papel protagónico que la relación con México desarrollaba en la contienda electoral, el gobierno mexicano optó por extender una invitación presidencial a los candidatos de los dos principales partidos políticos, a fin de dialogar sobre los temas de la agenda bilateral. Resultado de ello, el 31 de agosto de 2016 se llevó a cabo una muy controvertida reunión entre el presidente mexicano Enrique Peña Nieto y el entonces candidato presidencial Donald J. Trump.

Pese a que ambos presidentes coincidieron en haber sostenido un diálogo amable en el cual expusieron sus puntos de vista en temas más allá de la migración, esa misma noche, en un evento de campaña en Arizona, Trump refrendó su deseo de construir un muro fronterizo y deportar a todos los inmigrantes indocumentados que se encontraran en Estados Unidos.¹⁴⁹

Las reacciones fueron de diversa índole, existiendo tanto opiniones favorables a la iniciativa de buscar el diálogo y el acercamiento, como voces críticas ante lo que algunos consideraron una actitud sumisa, llegando incluso a suscitar comparaciones con la Política de Apaciguamiento desarrollada por el gobierno inglés y francés frente a la retórica incendiaria de Adolfo Hitler previo a la Segunda Guerra Mundial.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Joshua Partlow; Sean Sullivan; Jose A. DelReal, "After subdued trip to Mexico, Trump talks tough on immigration in Phoenix", *The Washington Post*, 31 de Agosto, 2016, [en línea], Dirección URL: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-lands-in-mexico-for-last-minute-meeting-with-president-pena-nieto/2016/08/31/6e1a9f8c-6f8f-11e6-8533-6b0b0ded0253_story.html?utm_term=.fb0141a7c246, [consulta: 7 de diciembre de 2017]

¹⁵⁰ Enrique Krauze, "El fallido apaciguamiento de Trump", *El País*, 1 de septiembre, 2016, en línea], Dirección URL: https://elpais.com/internacional/2016/09/01/mexico/1472740850_177406.html , [consulta: 11 de diciembre de 2017]

Más allá de cualquier juicio de valor, lo cierto es que la reunión no tuvo un impacto significativo en las posturas de Donald Trump, ni durante el tiempo restante de la campaña ni en lo relativo al periodo posterior a las elecciones y su investidura como 45 presidente de los Estados Unidos.

Política migratoria de la administración Trump

De manera oficial las prioridades de la administración Trump en materia de inmigración se dividen en tres grandes categorías¹⁵¹:

1. Incrementar la seguridad fronteriza. Para lograr este objetivo, se contempla una serie de estrategias tales como la construcción del citado muro fronterizo, el incremento en el número de jueces en materia migratoria, aumentando las penas a aquellas personas culpables de ingreso y reingreso ilegal al país y acelerando los mecanismos de remoción y deportación de individuos con estatus migratorio irregular.
2. Fortalecer los mecanismos de aplicación de la ley migratoria al interior del país. Algunas de las vías de acción contempladas en este sentido son la aplicación del sistema E-Verify para que empleadores determinen la elegibilidad de sus trabajadores para laborar en Estados Unidos, incrementar la cooperación con las autoridades estatales y locales e incentivar su participación en labores de procuración de justicia en materia migratoria, incrementar el número de deportaciones de personas que hayan ingresado al país de manera legal, pero que hayan violado los términos o vigencia de su estancia, y agregar 10,000 nuevas plazas de fiscales migratorios adscritos a ICE.
3. Creación de un sistema migratorio basado en méritos. Este objetivo se refiere a la promulgación de una reforma legal que permita la creación de un sistema de puntos similar el establecido en algunos otros países como Canadá o Australia, con la finalidad de fomentar la migración calificada y reducir aquella basada en

¹⁵¹ The White House, Office of the Press Secretary, *Trump Administration Immigration Policy Priorities*, 8 de octubre, 2017, en línea], Dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/08/trump-administration-immigration-policy-priorities>, [consulta: 11 de diciembre de 2017]

parentescos familiares, buscando así acabar con un sistema instaurado en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965.

En la práctica, la dificultad para llevar a cabo una reforma migratoria de amplio alcance por la vía legislativa ha significado que la política del presidente Trump se ha centrado en la revocación de los principales programas y estrategias implementadas durante la administración previa, así como algunas iniciativas propias dirigidas a reducir la presencia de inmigrantes indocumentados en el país. Debido a su amplitud y alcances, las más relevantes de estas iniciativas¹⁵² son las órdenes ejecutivas 13767¹⁵³ y 13768¹⁵⁴ emitidas el 25 de enero de 2017, bajo los nombres *Border Security and Immigration Enforcement Improvements* y *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, respectivamente.

Estas órdenes ejecutivas continuaron con la práctica de dividir la política migratoria en dos principales ramas, por una parte, la referente al control fronterizo y por el otro, la aplicación de la ley al interior del país. De igual forma, ambas directrices expresaron de forma explícita la vinculación realizada por el gobierno estadounidense entre la migración indocumentada y la seguridad nacional y pública.

Como su nombre lo indica, la orden 13767 tenía como finalidad el fortalecimiento del control de las fronteras estadounidenses, con un claro énfasis en la compartida con México. A través de ella, se instruyó formalmente a todos los componentes del poder ejecutivo federal a, dentro de sus límites presupuestas¹⁵⁵ y legales, llevar a cabo los esfuerzos necesarios para comenzar con la planeación y construcción del muro

¹⁵² El 27 de enero de 2017, el Presidente Trump emitió la orden ejecutiva 13769 llamada *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*, a través de la cual se suspendió el ingreso a Estados Unidos de ciudadanos de 7 países de mayoría musulmana, como medida de seguridad nacional, y antiterrorista. Dicha medida causó gran polémica y fue suspendida poco tiempo después por un juez federal, pero reinstaurada posteriormente por la Suprema Corte de los Estados Unidos. Si bien dicha iniciativa ha generado gran polémica y es relevante en términos de la postura generalizada de la actual administración frente a la inmigración, no involucra de manera directa a la migración mexicana, y por tanto no será analizada con mayor detalle en la presente investigación.

¹⁵³ Donald J. Trump, *Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, Washington D.C., Estados Unidos de América, 25 de enero, 2017

¹⁵⁴ Donald J. Trump, *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, Washington D.C., Estados Unidos de América, 25 de enero, 2017

¹⁵⁵ De acuerdo a legislación estadounidense en la materia, la asignación del presupuesto es competencia del Congreso Federal, por lo que, si bien el Poder Ejecutivo puede asignar algunos de sus recursos para iniciar planeación de algunos proyectos específicos como la construcción de un muro fronterizo, éstos no se pueden ejecutar sin pasar por la aprobación y financiamiento del Congreso.

fronterizo. De igual forma, entre otras medidas, se ordenaba la contratación de 5,000 nuevos agentes fronterizos asignados a CBP, unidad administrativa a la cual también se le instruyó agilizar lo más posible los procesos de deportación de individuos no elegibles para permanecer en el país.

Mediante este mismo documento se ordenó la cuantificación oficial de todos los recursos entregados por el gobierno federal estadounidense a México por medio de esquemas de cooperación y ayuda internacional. Si bien no se hace conexión explícita entre estos recursos y aquellos requeridos para financiar los costosos planes del gobierno federal, la promesa electoral de hacer pagar a México por el costo del muro supone una clara vinculación implícita.

Por su parte, la orden ejecutiva 13768 tuvo como puntos a destacar:

- La eliminación del programa PEP y del sistema de prioridades escalonadas de deportación.
- El fortalecimiento de la cooperación en materia migratoria entre el gobierno federal y los gobiernos locales y estatales, para que estos últimos se involucren más en labores de procuración de justicia migratoria.
- La orden de limitar y retirar fondos federales a aquellas ciudades, condados o estados que sean consideradas santuario. Esta medida fue apelada por la vía judicial por un amplio número de demarcaciones, lideradas por San Francisco, California. El 20 de noviembre de 2017, el Juez de Distrito William Orrick suspendió la aplicación de la orden ejecutiva a nivel nacional al considerarla violatoria del principio de separación de poderes y de la quinta y décima enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América.¹⁵⁶
- La creación de un reporte semanal público, realizado por el Departamento de Seguridad Nacional sobre los crímenes efectuados por inmigrantes, sin importar su estatus migratorio, en circunscripciones que sean consideradas santuario. Dicha medida ha sido criticada por sectores opositores al considerar que significa

¹⁵⁶ William H. Orrick, "Order granting motion for summary judgment. Case 3:17-cv-00574-WHO Document 182", *United States District Court*, Distrito Norte de California, 20 de noviembre, 2017.

una representación injusta de la población migrante y fomenta el surgimiento de un clima de odio y miedo generalizado hacia este sector.

A través de estas dos órdenes ejecutivas se sentaron las bases de lo que aparentemente será la política migratoria durante la administración Trump, marcando un abrupto cambio con respecto a lo experimentado durante los 8 años previos. Quizás la más emblemática de las manifestaciones de este viraje fue la cancelación del programa DACA anunciada por el Fiscal General Jefferson Sessions el 5 de septiembre de 2017.

En esta fecha, el Fiscal General anunció que se dejarían de aceptar solicitudes de personas por primera ocasión y que se otorgaría un plazo de 6 meses para que aquellas personas que estuvieran en condiciones de renovar sus permisos lo hicieran. Al cabo de este plazo, no se aceptarían más solicitudes por lo que el programa habría de eliminarse paulatinamente conforme se vencieran los permisos DACA.

El anuncio de la suspensión y paulatina eliminación del programa se dio por medio de un memorándum de la Secretaria de Seguridad Nacional en funciones, Elaine C. Duke en respuesta al ultimátum presentado por Texas y otros 9 estados para derogar el programa, al cabo del cual presentaría una demanda para su suspensión judicial.

Jurídicamente, la motivación del gobierno federal para eliminar paulatinamente el programa fue que se trataba de abuso de las competencias presidenciales y que dada la similitud legal entre DACA y el programa DAPA,¹⁵⁷ la inminente demanda presentada por 10 estados llevaría a su suspensión total y a una situación de abrupto caos, por lo que lo mejor sería llevar a cabo la suspensión de manera controlada y tratar de obtener una alternativa por la vía legislativa.

Como se ha mencionado anteriormente, aun cuando 10 estados y el gobierno federal estadounidense se han pronunciado en contra del programa, tanto la mayoría de la población como un importante sector de la clase política ha manifestado la necesidad de llevar a alcanzar una solución duradera previa a su plazo de vencimiento definitivo en marzo de 2017.

¹⁵⁷ El programa *Deferred Action for Parents of Americans* (DAPA), fue lanzado por la administración Obama, buscando brindar beneficios similares a los contenidos en DACA, a algunos padres con estatus migratorio irregular de ciudadanos estadounidenses. Dicho programa, junto con una ampliación de DACA fueron suspendidos por una corte federal de circuito en 2014. Esta suspensión fue confirmada en 2016 por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

3.4 La labor del gobierno de México

Durante el periodo de estudio de este apartado la labor consular del gobierno de México en los Estados Unidos experimentó muy importantes cambios. Como se ha dicho, el mayor nivel de integración entre ambos países, el cambio de gobierno y el llamado bono democrático legitimaron e impulsaron una política exterior mexicana mucho más dinámica en la materia.

Por una parte, se dejó de lado, o cuando menos se reinterpretó el principio de no intervención que había sido un pilar de la relación bilateral, mediante negociaciones bilaterales y encuentros con autoridades públicas de los tres poderes de gobierno, a nivel federal, estatal y local, así como organizaciones sociales, México buscó ser una voz activa en un tema tradicionalmente considerado doméstico como lo era la migración.

Por otra parte, un cambio fundamental que vivió la política exterior en materia migratoria, principalmente durante el sexenio del presidente Fox, fue la articulación de los temas de la agenda, haciendo explícito el reconocimiento a la complementariedad e interrelación entre la migración, la seguridad, el comercio y el desarrollo económico.

En materia consular, México continuó fortaleciendo sus programas de protección consular y asistencia legal, entendiendo que ante la situación prevaleciente “quedaba solamente la vía del Poder Judicial como foro en el cual defender la prevalencia de los derechos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria”.¹⁵⁸

Esta labor de defensa de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, resultaba de suma complejidad frente a la referida proliferación de medidas legislativas locales en materia migratoria, y a la creciente animadversión por parte de estas autoridades hacia los migrantes. Probablemente el caso más emblemático de la defensa del gobierno mexicano a los derechos de sus connacionales es el citado caso Avena, el cual fue elevado a la Corte Internacional de Justicia en 2003, en donde finalmente se falló a favor de México.

Este mismo caso ilustra quizás mejor que ningún otro la complejidad del sistema legal estadounidense y la reticencia de distintas instancias gubernamentales a conceder

¹⁵⁸ Hernández Joseph, p.115, *op. cit.*

a los migrantes sus debidos derechos, aún frente al fallo de una instancia multilateral inicialmente apoyada por parte del gobierno estadounidense.

En paralelo, en el año 2002, el gobierno de México solicitó la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a los derechos de los trabajadores extranjeros, e indocumentados con respecto a aquellos de los trabajadores nacionales.

Si bien, en su planteamiento México no hizo acusación alguna de violaciones por parte de autoridades estadounidenses, si detalló en sus justificaciones que el tema era de primera importancia para el país, al contar en aquel momento con 5,998,500 trabajadores en el exterior, de los cuales aproximadamente 2,490,000 eran indocumentados.¹⁵⁹

Aunado a ello, se detalló que:

Tan solo en un período de cinco meses (del 1º de enero de 2002 al 7 de mayo del mismo año), México ha tenido que intervenir, a través de las representaciones consulares, en alrededor de 383 casos en defensa de los derechos humanos de trabajadores migrantes mexicanos, por discriminación laboral, salarios no pagados, indemnización por enfermedades adquiridas en centros de trabajo y accidentes de trabajo, entre otros motivos.¹⁶⁰

Si bien no se hizo referencia explícita a Estados Unidos o abusos cometidos por sus autoridades, resultaba evidente que se trataba de un intento por obtener el respaldo legal de una institución multilateral respecto de la igualdad jurídica de los mexicanos en aquel país y la ilegalidad de su trato diferenciado.

Eventualmente, tras analizar las opiniones de diversos Estados (entre los cuales no estuvo Estados Unidos, por voluntad propia), organizaciones y académicos, la corte emitió su opinión, la cual dotó de herramientas teóricas a la labor consular mexicana, al afirmar, entre otras cosas:

¹⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos "Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", 17 de septiembre, 2003, Costa Rica, p. 12

¹⁶⁰ *Ídem.*

La Corte considera que los trabajadores migrantes indocumentados, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los trabajadores nacionales, poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos.¹⁶¹

Otra estrategia comúnmente aplicada por el gobierno de México hasta la fecha en lo referente a la protección de los mexicanos en el exterior, ha sido la participación directa, por medio de la figura de “Amigo de la Corte” en juicios llevados a cabo en contra de determinadas instancias gubernamentales.

A través de esta figura (*Amicus Curiae*), se han presentado escritos, testimonios y posturas oficiales como una tercera parte observadora en juicios en los cuales se considera que el bienestar de sus connacionales podría ser directamente afectada. En los últimos 15 años México ha utilizado este recursos en un importante número de ocasiones, tales como en el juicio de “Los Estados Unidos de América contra el Estado de Arizona”, relativo a la legalidad de la ley SB 1070,¹⁶² o el juicio llevado a cabo en la Corte Federal del Distrito Occidental de Texas, en 2015 entre diversas organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de ese estado, respecto al derecho de los hijos de indocumentados nacidos en territorio texano a recibir un acta de nacimiento acreditándolos como ciudadanos estadounidenses.¹⁶³

Por otra parte, vale la pena destacar la estrategia de reforzar los vínculos con las comunidades mexicanas en el exterior, manifestada principalmente a través de la evolución del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, y la creación

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 122.

¹⁶² Estados Unidos Mexicanos, *Amicus Curiae Brief of the United Mexican States in Support of the Respondent*, 26 de marzo, 2012, [en línea], Dirección URL: <https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2016/04/US-v-AZ-SCOTUS-11-182-amicus-Mexico.pdf>, [consulta:30 de noviembre de 2017]

¹⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, México, “*amigo de la Corte*” en demanda para preservar derecho de hijos de indocumentados nacidos en México, Comunicado No.438, México, 24 de agosto, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2015/969-mexico-amigo-de-la-corte-en-demanda-para-preservar-derecho-de-hijos-de-indocumentados-nacidos-en-texas>, [consulta:30 de noviembre de 2017]

del IME para brindar servicios y programas en materia de salud, educación, educación financiera y vinculación y desarrollo comunitario ya referidos.

De igual forma, a través del IME se buscó intensificar las relaciones con las organizaciones comunitarias de mexicanos y mexicoamericanos consolidadas, ofreciéndoles no solo un interlocutor directo, sino incluso creando mecanismos concretos de diálogo e intercambio de ideas, como el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME).

Si bien el acercamiento a estas organizaciones se remonta décadas atrás, la innovación en la estrategia del gobierno mexicano durante este periodo recayó en los esfuerzos por apoyar la agenda de estos actores, con miras a aprovechar sus recursos y capacidad de movilización, y no buscar imponer una agenda o demandas propias.¹⁶⁴

Pese a estos importantes avances, y a la configuración de un esquema de atención consular más integral, la llegada al poder de una de las administraciones con las políticas más abierta y radicalmente antiinmigrantes de tiempos reciente demostró que la labor consular mexicana continúa siendo esencialmente reactiva y con las labores más básicas de protección consular como su eje central.

Como muestra de ello, se puede tomar el presupuesto asignado al Programa de Fortalecimiento de Atención de Migrantes en Estados Unidos (FAMEU). A través de dicho programa “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó a la SRE recursos excedentes de carácter excepcional por un monto de \$1,070,049,035 M.N., con cargo al aprovechamiento por concepto de donativo realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE)”.¹⁶⁵

Estos recursos, inicialmente contemplados para la construcción de una nueva sede para el Instituto Nacional Electoral, fueron autorizados el 17 de febrero, como parte de la estrategia de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto para hacer frente a las políticas migratorias del Presidente Trump en Estados Unidos.

¹⁶⁴ Alexandra Délano, p.356, *op. cit.*

¹⁶⁵ S/autor, “Recursos Extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos. Antecedentes”, Secretaría de Relaciones Exteriores, s/fecha, [en línea], Dirección URL: <https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/presupuesto>, [consulta:19 de diciembre de 2017]

De acuerdo a declaraciones del propio Presidente Peña Nieto, en respuesta a las órdenes ejecutivas 13767 y 13768, los cerca de 50 millones de dólares de emergencia tendrían la finalidad de convertir a los 50 consulados de la Unión Americana en “auténticas defensorías de los derechos de los migrantes”.¹⁶⁶

Es importante destacar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, aprobado el 30 de noviembre de 2016 (10 días después de la victoria del Presidente Trump), los recursos asignados a la SRE para el año 2017 tuvieron una reducción del 0.2%¹⁶⁷ respecto al año anterior.

Si bien este decremento fue relativamente pequeño con respecto a lo sufrido por otros ramos administrativos, el que solamente 2 meses posterior a la aprobación de una reducción del 0.2% en el presupuesto de la SRE se autorizara una radicación de emergencia de más del 13% (cifra que aumenta a casi 58%¹⁶⁸ si se toma en relación con el presupuesto inicial de 2017 contemplado para toda la Subsecretaría para América del Norte, sus cuatro Direcciones Generales y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior) es clara muestra de una política reactiva y la falta de una estrategia articulada a corto y mediano plazo con respecto a la relación con Estados Unidos.

En este sentido, destaca que al analizar la labor consular en años recientes, uno encuentra que la tendencia ha sido una marcada priorización en los ámbitos de la protección y asistencia consular, en detrimento de los servicios comunitarios. Esto se refleja en la disminución de los recursos presupuestales del IME, los cuales se redujeron 12.9% de su cúspide en el año 2015 al año fiscal 2018.¹⁶⁹ Durante este mismo periodo

¹⁶⁶ Enrique Peña Nieto, *Un mensaje para todos los mexicanos*, 25 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/un-mensaje-para-todos-los-mexicanos?idiom=es>, [consulta:19 de diciembre de 2017]

¹⁶⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2016, texto vigente, [en línea], Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016 [consulta:21 de diciembre de 2017]

¹⁶⁸ El presupuesto inicial para 2017 de las dependencias de la SRE vinculadas directamente con la relación México-Estados Unidos, es decir, la Subsecretaría para América del Norte, la Dirección General para América del Norte, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, la Dirección General de Servicios Consulares, la Dirección General de Asuntos Especiales y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, fue de \$1,819.9 millones de pesos. Calendario de presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores para el ejercicio fiscal 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2016

¹⁶⁹ Calendario de presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores para el ejercicio fiscal 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017

las Direcciones Generales de Protección a Mexicanos en el Exterior y la Dirección General de Servicios Consulares han experimentado un incremento de 66.8%¹⁷⁰ en su presupuesto anual, sin contar asignaciones extraordinarias.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

Conclusiones

Como se expuso desde un inicio, la migración es un fenómeno histórico propio de la condición humana, desde sus inicios la humanidad se trasladado a nuevos espacios geográficos en busca de mejores condiciones de vida. Como tal, inevitablemente el fenómeno habrá de continuar existiendo en los siglos por venir.

Como respuesta a ello, los Estados han desarrollado la práctica consular a fin de proteger a sus ciudadanos en el exterior al tiempo que se protegen los propios intereses nacionales. En este sentido, la migración y la práctica consular resultan dos fenómenos indisolubles, en tanto perdure la existencia del modelo de Estados nacionales actual.

Bajo esta concepción, para el Estado la práctica consular cumple con una doble función, por una parte siendo el principal mecanismo de defensa de los intereses de ciudadanos, buscando con ello favorecer el desarrollo nacional, mientras que por la otra, se configura como una importante herramienta de política exterior, especialmente para aquellos países con una diáspora cuyo volumen o riqueza la conviertan en un actor de peso al interior del país de destino.

La naturaleza del caso mexicano ha hecho de la labor consular mexicana una de las más avanzadas y nutridas a nivel internacional. Como se mencionó, la gama de servicios provistos por la red consular mexicana – especialmente en Estados Unidos – ha rebasado a las nociones básicas de protección y asistencia consular, incorporando esfuerzos de un sinnúmero de instituciones tanto del gobierno federal, como de los gobiernos estatales y municipales, así como otros actores tales como la academia, la iniciativa privada y las organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de proveer servicios de mayor complejidad orientados a favorecer la exitosa inserción de los migrantes y sus descendientes en sus comunidades de destino, al tiempo que se preservan los vínculos con su país de origen.

El resultado de este esfuerzo conjunto es una vasta red consular cuyas labores resultan no sólo en el beneficio de los migrantes mexicanos y de sus familiares y conocidos en México, sino también de las comunidades de destino en las cuales han decidido asentarse.

Es decir, la labor consular no es ni debe ser un esfuerzo por parte del gobierno mexicano, o cualquier otro, por lograr beneficios para sus connacionales en detrimento de las comunidades de destino, por el contrario, se trata de un esfuerzo conjunto para lograr el mayor bienestar posible entre todas las partes involucradas. Muestra de ello es quizás el beneplácito por parte del gobierno estadounidense para que el gobierno mexicano despliegue al interior de su país la mayor red consular del mundo.

Pese a ello, es importante reconocer que la construcción del panorama actual ha sido por medio de complejos procesos nacionales, binacionales e internacionales. Como es posible apreciar durante el transcurso de la investigación, al analizar la historia migratoria y consular de la relación México-Estados Unidos, es posible encontrar ciertos patrones y tendencias marcadas, que lejos de dar la impresión de un avance lineal, parecieran ilustrar una espiral que continúa avanzando y retrocediendo en forma cíclica, aunque desenvolviéndose hacia nuevos espacios inexplorados.

Si bien cada etapa histórica ha tenido características propias que responden a la realidad del momento, en casi dos siglos de relación bilateral, las políticas públicas de Estados Unidos han oscilado continuamente entre los estados de indiferencia y atracción deliberada, rechazo y aceptación tácita, legalización y penalización de la migración mexicana. Dichas condiciones imperan aún en ocasiones en que el discurso gubernamental se centra en el control de la migración, mientras que las acciones van en dirección opuesta.

El estudio de estos constantes virajes en la postura estadounidense con respecto a los migrantes, apunta a la prevalencia del factor económico como el principal determinante en la adopción de determinadas políticas migratorias, más allá de la ideología o la cultura nacional. En momentos de prosperidad y expansión se ha buscado atraer ya sea de manera oficial o tácita la mano de obra inmigrante, mientras que, durante etapas de contracción o dificultad económica, se ha hecho de los trabajadores foráneos chivos expiatorios.

Pese a ello, el surgimiento de un gobierno fuertemente antiinmigrante como el del Presidente Trump, aun cuando el desempeño económico y la tasa de desempleo nacional alcanzaban niveles satisfactorios, nos recuerda que la economía no es el único de los factores involucrados y lleva a considerar la importancia de variables políticas,

sociales, e incluso ideológicas en el proceso de toma de decisiones gubernamental en materia migratoria.

En la presente investigación, no se ha pretendido ofrecer una predicción sobre el futuro inmediato de la política migratoria en Estados Unidos y el accionar del gobierno de México, sino que se aboga por la importancia de mantener una perspectiva amplia a fin de no caer en la implementación de políticas que generen escasos o nulos resultados, provocando desgastes sociales, políticos y presupuestales innecesarios.

Esta perspectiva es de particular importancia ante el clima de incertidumbre política que se vive en Estados Unidos, producto del controversial actuar de la administración actual, aunado a la potencial inestabilidad que la contienda electoral a desarrollarse en 2018 en México puede acarrear. Estas circunstancias dificultan plantear escenarios concretos a corto plazo en términos de las políticas migratorias y consulares de ambos países.

Por otra parte, el fenómeno migratorio, así como la consiguiente transformación del perfil demográfico del migrante, son sumamente dinámicos y se encuentran en constante evolución, por lo que su complejidad y la variedad de factores involucrados obligan a quien los evalúa a utilizar un marco temporal de referencia relativamente amplio que permita observar tendencias concretas y fidedignas.

Esta suerte de conducta oscilatoria en materia migratoria, aunado a los vaivenes de su situación política y económica interna han llevado al gobierno de México a moldear su política consular de forma igualmente volátil, transitando constantemente entre el reforzamiento de la labor de protección y asistencia consular en contextos de mayor hostilidad y el énfasis en el desarrollo de programas de vinculación comunitaria, educación o cultura en momentos de relativa estabilidad y aceptación migratoria.

El estudio histórico de la relación bilateral ha permitido observar que la situación política interna en México ha sido un segundo factor determinante para el desarrollo de la política consular y la determinación de sus prioridades. En este sentido, es innegable que la atención a las comunidades ha sido históricamente también una herramienta utilizada por el gobierno de México para avanzar su agenda política.

Lo anterior se ve reflejado tanto en el plano interno como en su relación con Estados Unidos. Mientras que al interior se ha utilizado el vínculo con las comunidades

como una válvula de escape a las presiones políticas y como medio para evitar aquellas presiones provenientes de la misma comunidad, al exterior se ha tratado de utilizar este contacto para promover determinadas ideas o percepciones de México entre círculos políticos o sociales estadounidenses.

De este modo, se ha planteado que la política consular mexicana se ha desarrollado históricamente de una forma sumamente reactiva, encaminada en momentos de dificultad a atemperar y tratar de reducir lo percibido como abusos o injusticias por parte de autoridades estadounidenses y relegando a segundo plano los programas dirigidos a fomentar la integración de los migrantes en sus comunidades de destinos y mejorar su calidad de vida, los cuales potencialmente tendrían la posibilidad de reducir la necesidad de recurrir a servicios de asistencia consular.

Lo anterior no quiere decir que la relación bilateral en la materia se encuentre estancada o carezca de progreso, al contrario, se ha buscado demostrar que se trata de una constante evolución. Si bien ambas partes recurren a posturas y actitudes similares a las del pasado, factores tan diversos como la creciente integración económica, social y cultural, el paulatino cambio en el papel hegemónico estadounidense, la creciente industrialización en México, los avances en materia tecnológica y la evolución demográfica de la migración de ambos países mantienen la relación en constante cambio, dando pie a la citada figura de la espiral para ilustrar el avance de la relación migratoria y consular.

Desde esta perspectiva, la situación actual no debe ser vista como un retroceso insuperable, por el contrario, tal y como ha ocurrido en diversas ocasiones, ésta se presenta como una oportunidad para analizar lo realizado, encontrar los puntos débiles y continuar avanzando hacia una situación en donde los migrantes mexicanos en Estados Unidos tengan mayores niveles de integración y cuenten con mejores y más accesibles medios para asegurar el respeto a sus derechos. Es decir, aprovechar este giro adverso de la espiral, para lograr mayores y más permanentes avances cuando se dé una nueva vuelta.

Ejemplos de situaciones de adversidad y animadversión a la migración que posteriormente dieron pie a condiciones de mayor bonanza abundan en la historia reciente. Sin duda el más emblemático de estos casos es el de California, que pasó de

ser un estado con leyes fuertemente antiinmigrantes como la Proposición 187 a ser un estandarte nacional e internacional del éxito en la integración y el respeto a la migración.

A nivel federal, destaca el caso del programa DACA, el cual surgió tras el fracaso de una reforma migratoria integral y posterior a la aparición de normas estatales severamente punitivas como la SB1070 en Arizona o la HB56 en Alabama. Este mismo caso habrá de ser una referencia a mediano plazo sobre la precisión del argumento presentado, al tener ahora, tras su eliminación, una de las más importantes oportunidades para consolidarse como un programa de larga duración o incluso como parte de una reforma migratoria.

En este sentido, considero de suma importancia para el gobierno de México el tener presente las tendencias históricas mencionadas, buscando estar prevenidos para lo peor, pero sobre todo listos para aprovechar al máximo las oportunidades que se presenten para ser partícipes en el bienestar de los migrantes mexicanos.

Es ahí donde el Instituto de los Mexicanos en Exterior tiene el potencial de jugar un papel fundamental, en tanto que logre aglutinar las voces de los individuos y las organizaciones favorables a los derechos y la integración de los migrantes, encontrado sinergias y puntos de encuentro con sus propias prioridades de fomento a la integración y el bienestar de la población mexicana.

Tradicionalmente esta tarea ha correspondido a los países receptores,¹⁷¹ por lo que histórica y jurídicamente las labores de protección han sido siempre el centro de la labor consular y parece difícil imaginar un escenario en el cual ello cambiaría, sin embargo ahora más que nunca, considero que es menester que México enfoque mayores esfuerzos en la procuración del bienestar de los migrantes mexicanos por medio del mejoramiento y expansión de sus servicios comunitarios, en detrimento de algunas de las labores más reactivas y arcaicas de la asistencia consular.

¹⁷¹ Laureen Laglaron, p. 1, *op. cit.*

Fuentes Consultadas

- **Bibliografía**

- AMPUDIA Ricardo, *Mexicanos al grito de muerte: la protección de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 2007
- ARÁMBULA REYES, Alma, *Protección Consular a los mexicanos en el exterior*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, septiembre, 2008
- BARRANCO GARCÍA, Sandra, *La toma de decisiones sobre el presupuesto de protección a mexicanos : una propuesta para su evaluación : el caso de los consulados de México en Dallas, Nogales y Sacramento*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015
- BARRIENTOS LICONA, Melisa, *Migración y crisis: La disminución de la migración mexicana a Estados Unidos después de 2008*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015
- CARDOSO, Lawrence, *Mexican emigration to the United States, 1897-193: socio-economic patterns*, Estados Unidos de América, Universidad de Arizona, 1980
- DÉLANO, Alexandra, *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1848*, México, El Colegio de México, 2014
- DURAND, Jorge; ARIAS, Patricia. *La experiencia migrante: iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, Altexto, 2000.
- DURAND, Jorge, *Política, Modelo y Patrón Migratorios. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos*, México, Colegio de San Luis Potosí, 1998
- DURAND, Jorge, *Historia Mínima de la Migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2016
- FITZGERALD, David, *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration*, Estados Unidos de América, University of California Press, 2008

- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel; VERA CAMPOS, Mónica, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, UNAM, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1988
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, "The importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1946", en GUTIÉRREZ DAVIS Gregory (editor), *Between two worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Jaguar Books, 1996
- GÓMEZ ARNAU, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, CISEUA, UNAM, 1990
- GUTIÉRREZ, José Angel, *Chicano Manual on How to Handle Gringos*, Arte Público Press, Universidad de Houston, 2003
- HERNÁNDEZ, Daniel Joseph, *Protección consular mexicana*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2015, primera edición
- JADOS, Stanley S., *The Consulate of the Sea and Related Documents*, Estados Unidos de América, University of Alabama Press, The Library of Iberian Resources Online, 2001
- LAGLARON, Laureen, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute, Washington D.C., Enero, 2010
- MASSEY, Douglas; DURAND Jorge; NOLAN Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in the Era of Economic Integration*, Russell Sage Foundation, 2003
- MOYANO, Pahissa Ángela, *México y Estados Unidos: Orígenes de una relación 1819-1861*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987, Primera Edición
- MOYANO, Pahissa Ángela, *Protección Consular a Mexicanos en los Estados Unidos 1849-1900*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989, Primera Edición
- S/AUTOR, *El derecho a la identidad como derecho humano*, México, Secretaría de Gobernación, 2011
- SANDOVAL, Juan Manuel, "Los movimientos migratorios: una mirada desde el sur" en HIDALGO Francisco (editor), *Migraciones: un juego con cartas marcadas*, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, junio 2004

- TATUM, Charles, *Chicano popular culture: Que hable el pueblo*, Estados Unidos de América, University of Arizona Press, 2001
- WALBANK, Michael, *Athenian proxenies of the fifth century B.C.*, Canadá, Universidad de la Columbia Británica, 1970
- **Documentos oficiales y jurídicos**
 - “8 U.S. Code § 1324a - Unlawful employment of aliens”, Cornell Law School, [en línea], <https://www.govtrack.us/congress/bills/97/hr7234>
 - “H.R. 7234 — 97th Congress: Immigration Emergency Act.”, 1982, [en línea], <https://www.govtrack.us/congress/bills/97/hr7234>
 - Act of February 5, 1917, Regulating Immigration of Aliens to, and Residence of Aliens in, the United States, [en línea], <http://lcweb2.loc.gov/service/gdc/scd0001/2009/20090811193im/20090811193im.pdf>
 - Calendario de presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores para el ejercicio fiscal 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre, 2016
 - Calendario de presupuesto autorizado a las unidades administrativas responsables que forman parte del Ramo 05 Relaciones Exteriores para el ejercicio fiscal 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017
 - Comunicado conjunto Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-EEUU, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 46, Las Relaciones México-Estados Unidos: nuevos instrumentos y nuevos retos, primavera, 1995
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero, 1917, México, texto vigente, [en línea], Dirección URL: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10687>
 - Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de febrero, 1943, [en

línea], Dirección URL: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-CONSULAR1.pdf>

- Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares, Viena, Austria, 24 de abril, 1963
- Convención sobre Agentes Consulares, VI Conferencia Panamericana, La Habana, Cuba, 20 de febrero, 1928, [en línea], Dirección URL: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/fce6d_OEA%20-%201928%20-%20AGENTES%20CONSULARES.PDF
- Corte Interamericana de Derechos Humanos “Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, 17 de septiembre, 2003, Costa Rica
- Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, 1996, [en línea], <https://www.uscis.gov/sites/default/files/ocomm/ilink/0-0-0-10948.html#0-0-0-1333>
- JOHNSON Jeh Charles, “Memorandum. Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants”, Department of Homeland Security, Washington D.C., Estados Unidos, 20 de noviembre, 2014.
- Immigration Reform and Control Act of 1986". "8 USC 1101 note", 1985, [en línea], <https://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/irca.html>
- Ley del Servicio Exterior Mexicano, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de enero, 1994, texto vigente, [en línea], Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre, 1976, Texto Vigente, [en línea], Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf
- ORRICK William H. “Order granting motion for summary judgment. Case 3:17-cv-00574-WHO Document 182”, United States District Court, Distrito Norte de California, 20 de noviembre, 2017.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2016, texto vigente, [en línea],

Dirección

URL:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016

- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril, 2017, texto vigente
- S.1348 - Comprehensive Immigration Reform Act of 2007; 9 de mayo, 2007, [en línea], Dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1348>
- The White House, Office of the Press Secretary, Trump Administration Immigration Policy Priorities, 8 de octubre, 2017, en línea], Dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/08/trump-administration-immigration-policy-priorities>
- TRUMP Donald J., Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements, Washington D.C., Estados Unidos de América, 25 de enero, 2017
- TRUMP Donald J., Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, Washington D.C., Estados Unidos de América, 25 de enero, 2017

- **Hemerografía y fuentes electrónicas**

- American Civil Liberties Union , How the anti-terrorism bill permits indefinite detention of immigrants, 23 de octubre, 2001, [en línea], Dirección URL: <https://www.aclu.org/other/how-anti-terrorism-bill-permits-indefinite-detention-immigrants>.
- American Immigration Council, “The Cost of Immigration Enforcement and Border Security. Fact Sheet”, 25 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/the-cost-of-immigration-enforcement-and-border-security>.
- BALDERRAMA, Francisco, Entrevista para National Public Radio, “America’s Forgotten History of Mexican-American “Repatriation””, National Public Radio, 10 de septiembre de 2015, versión estenográfica, [en línea], <http://www.npr.org/2015/09/10/439114563/americas-forgotten-history-of-mexican-american-repatriation>.

- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la Inauguración de la Nueva Sede del Consulado de México en Nueva Orleans, Estados Unidos de América”, 21 de abril, 2008, versión estenográfica [en línea], Dirección URL: <https://consulmex.sre.gob.mx/nuevaorleans/index.php/2016-04-12-19-28-48/inauguracion>.
- CAMPBELL, Gibson, JUNG, Kay “Historical Census Statistics on the Foreign Born Population of the United States: 1850 to 2000”, U.S. Census Bureau, Population Division, Working Paper, Núm. 81, 2008
- Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, [en línea], Dirección URL: <http://www.ncsl.org/research/immigration/state-laws-related-to-immigration-and-immigrants.aspx>
- CHRISHTI, Muzaffar; PIERCE Sarah; BOLTER Jessica, “The Obama Record on Deportation: Deporter in Chief or Not?”, Migration Policy Institute, 26 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>.
- CORNELIUS, Wayne, “Evaluating Enhanced U.S. Border Enforcement”, Migration Policy Institute, 1 de mayo de 2004, [en línea], <https://www.migrationpolicy.org/article/evaluating-enhanced-us-border-enforcement>.
- DE LA TORRE GALINDO, Francisco; GUIZA VARGAS, Gerardo, “Evolución en la atención a las comunidades mexicanas en el exterior”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 107, Mayo-Agosto 2016.
- Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Unemployment rate”, Databases, Tables & Calculators by Subject. [en línea], Dirección URL: https://data.bls.gov/timeseries/LNU04000000?periods=Annual+Data&periods_option=specific_periods&years_option=all_years.
- DINERSTEIN, Marti, “IDs for Illegals: The “Matrícula Consular” Advances Mexico’s Immigration Agenda”, Center for Immigration Studies, 1 de enero, 2003, [en línea],

Dirección URL: <https://cis.org/IDs-Illegals-Matricula-Consular-Advances-Mexicos-Immigration-Agenda>.

- ELLIOT, Larry, “Crash course: what the Great Depression reveals about our future”, *The Guardian*, [en línea], <https://www.theguardian.com/society/2017/mar/04/crash-1929-wall-street-what-the-great-depression-reveals-about-our-future>.
- Encyclopædia Britannica, “Praetor”, [en línea] Dirección URL: <https://www.britannica.com/topic/praetor>.
- Estados Unidos Mexicanos, “Amicus Curiae Brief of the United Mexican States in Support of the Respondent”, 26 de marzo, 2012, [en línea], Dirección URL: <https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2016/04/US-v-AZ-SCOTUS-11-182-amicus-Mexico.pdf>.
- EVERETT, S. Lee, “A Theory of Migration”, *Demography*, núm. 1, vol. III, University of Pennsylvania, 1966.
- FOX QUESADA, Vicente; BUSH, George W., “Joint Statement by President George Bush and President Vicente Fox Towards a Partnership for Prosperity. The Guanajuato Proposal”, 16 de febrero, 2001 [en línea], Dirección URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=US&start=1961&view=chart>.
- GÓMEZ ROBLEDO, Juan Manuel, “El Caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México c. Estados Unidos de América) Ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, s/número, vol. 5, [en línea], Dirección URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechointernacional/article/view/119/178>.
- GONZALEZ-BARRERA, Ana, “More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.”, Pew Research Center, 19 de noviembre, 2015, [en línea], Dirección URL: <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>.
- GONZÁLEZ-BARRERA, Ana; KROGSTAD Jens Manuel, “What we know about illegal immigration from Mexico”, Pew Research Center, 2 de marzo, 2017, [en

- línea], Dirección URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>
- HERNÁNDEZ, Kelly, “The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943 to 1954”. *Western Historical Quarterly*, Western History Association, 2006
 - JOHNSON Lyndon, “President Lyndon B. Johnson's Remarks at the Signing of the Immigration Bill Liberty Island, New York ”, 3 de octubre de 1965, [en línea], <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/timeline/lbj-on-immigration>.
 - KERWIN, Donald; MCCABE, Kristen, “Arrested on Entry: Operation Streamline and the Prosecution of Immigration Crimes”, Migration Policy Institute, 29 de abril, 2010, [en línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/arrested-entry-operation-streamline-and-prosecution-immigration-crimes>.
 - KRAMMER Jerry, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965. Political figures and historic circumstances produced dramatic, unintended consequences”, Center for Immigration Studies, Septiembre, 2015, [en línea], <https://cis.org/Report/HartCeller-Immigration-Act-1965>.
 - KRAUZE, Enrique, “El fallido apaciguamiento de Trump”, *El País*, 1 de septiembre, 2016, en línea], Dirección URL: https://elpais.com/internacional/2016/09/01/mexico/1472740850_177406.html.
 - Law Library of Congress, “Immigration”, [en línea], <https://memory.loc.gov/ammem/awhhtml/awlaw3/immigration.html>.
 - Library of Congress, “The Industrial Revolution in the United States”, Teacher’s guide primary source set, [en línea], http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/primarysourcesets/industrial-revolution/pdf/teacher_guide.pdf.
 - MASSEY S. Douglas, “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Papeles Poblac.*, 2009, [en línea], <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3013509/>.
 - MECKLER, Laura, “DACA Currently Enrolls About 690,000 Immigrants, Homeland Security Says”, *The Wall Street Journal*, 7 de septiembre de 2017, [en línea],

- Dirección URL: <https://www.wsj.com/articles/daca-currentlyenrolls-about-690-000-immigrants-homeland-security-says-1504818726>.
- MILLER, Michael E., “Diversity visa lottery, criticized after New York terrorist attack, was invented to help the Irish”, *The Washington Post*, 1 de noviembre de 2017, [en línea], https://www.washingtonpost.com/news/retropolis/wp/2017/05/02/straight-up-pork-barrel-politics-how-the-green-card-lottery-was-invented-to-help-the-irish/?noredirect=on&utm_term=.4be74f50f779.
 - MILES, Jack, “A Bold Proposal on Immigration”, *The Atlantic*, junio 1994, [en línea], <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/immigrat/miles1f.htm>.
 - NÁJAR, Alberto, “Avanza boicot de México a Arizona”, *BBC Mundo*, 4 de mayo, 2010, [en línea], Dirección URL: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/05/100503_2132_mexico_arizona_boicot_gm.shtml.
 - O’NEIL, Kevin, “Consular ID Cards: Mexico and Beyond”, Migration Policy Institute, 1 de abril, 2003, [en línea], Dirección URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/consular-id-cards-mexico-and-beyond>.
 - Office of the Historian, “The Immigration Act of 1924 (The Johnson-Reed Act)”, Department of State, [en línea], <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/immigration-act>.
 - Organización de las Naciones Unidas, “International Migration Report 2015 Highlights”, [en línea], 2016, Dirección URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.
 - Organización Internacional para las Migraciones, “Glosario sobre migración”, 2006, [en línea], http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.
 - PARLAPIANO, Alicia, YOURSIH, Karen, “A Typical 'Dreamer' Lives in Los Angeles, Is From Mexico and Came to the U.S. at 6 years old”, *The New York Times*, 5 de septiembre, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/09/05/us/politics/who-are-the-dreamers.html>

- PARTLOW, Joshua; SULLIVAN, Sean; DEL REAL, Jose A., “After subdued trip to Mexico, Trump talks tough on immigration in Phoenix”, *The Washington Post*, 31 de Agosto, 2016, [en línea], Dirección URL: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-lands-in-mexico-for-last-minute-meeting-with-president-pena-nieto/2016/08/31/6e1a9f8c-6f8f-11e6-8533-6b0b0ded0253_story.html?utm_term=.fb0141a7c246.
- PEÑA NIETO, Enrique, “Un mensaje para todos los mexicanos”, 25 de enero, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/un-mensaje-para-todos-los-mexicanos?idiom=es>.
- POWERS, Mary G., PERCY KRALY, Ellen; SELTZER, William “IRCA: Lessons of the Last U.S. Legalization Program”, Migration Policy Institute, 1 de julio de 2014, [en línea], <https://www.migrationpolicy.org/article/irca-lessons-last-us-legalization-program>.
- PRESTON, Julia, “Huge Amounts Spent on Immigration, Study Finds”, *The New York Times*, 7 de enero, 2013, [en línea], Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/01/08/us/huge-amounts-spent-on-immigration-study-finds.html>.
- Real Academia Española de la Lengua, Diccionario de Lengua Española, Edición del Tricentenario, [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=ASRqmKc>.
- REAGAN, Ronald, “Statement on Signing the Immigration Reform and Control Act of 1986”, 6 de noviembre de 1986, [en línea], <https://reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1986/110686b.htm>.
- RENDÓN, Eunice, “Las comunidades al centro de la política exterior mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 107, Mayo-Agosto 2016.
- ROLDÁN, Genoveva, “Migration from Mexico to the United States: The Renewed Liberal Paradox of NAFTA”, *Revista Latinoamericana de Economía*, Volumen 46, Número 181, Abril-Junio, 2015, [en línea], https://probdes.iiec.unam.mx/en/revistas/v46n181/body/v46n181a4_1.php.
- ROSENBLUM, Marc R., “Federal-Local Cooperation on Immigration Enforcement Frayed; Chance for Improvement Exists”, Migration Policy Institute, julio, 2015, [en

- línea], Dirección URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/federal-local-cooperation-immigration-enforcement-frayed-chance-improvement-exists>.
- S/autor, “Acuerdo migratorio ¿una ambición desmedida?”, *Revista Nexos*, 1 de noviembre, 2005, México, [en línea], Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=11699>.
 - S/autor, “Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)”, USCIS, [en línea], Dirección URL: <https://www.uscis.gov/es/acciondiferida>.
 - S/autor “Echeverria Urges Chicanos Not to Yield Mexican Identity”, en *New York Times*, 19 de junio de 1972, [en línea], <http://www.nytimes.com/1972/06/19/archives/echeverria-urges-chicanos-not-to-yield-mexican-identity.html>.
 - S/autor, “Preliminary Analysis of HB 56 “Alabama Taxpayer and Citizen Protection Act”, American Civil Liberties Union [en línea], Dirección URL: <https://www.aclu.org/other/analysis-hb-56-alabama-taxpayer-and-citizen-protection-act>.
 - S/autor “Prop. 187 Approved in California”, *Migration News*, University of California Davis, Diciembre 1994, Volumen 1, Número 11[en línea], <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=492>.
 - S/autor, “Recursos Extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos. Antecedentes”, Secretaría de Relaciones Exteriores, s/fecha, [en línea], Dirección URL: <https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/presupuesto>.
 - S/autor, “State Visit by Mexican President Vicente Fox”, The White House, 6 de septiembre, 2001, [en línea], Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010905.html>.
 - S/autor, “Red Global”, s/fecha, [en línea], Dirección URL: <http://redtalentos.gob.mx/index.php/red-global-mx>.
 - S/autor, “Ventanilla de Salud-Misión”, s/fecha, [en línea], Dirección URL: <http://ventanillas.org/index.php/es/sobre-vds?start=1>.

- SCHIAVON, Jorge A.; CÁRDENAS ALAMINOS, Nuty, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 101, Mayo-Agosto 2014.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, México, ““Amigo de la Corte” en demanda para preservar derecho de hijos de indocumentados nacidos en México”, Comunicado No.438, México, 24 de agosto, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2015/969-mexico-amigo-de-la-corte-en-demanda-para-preservar-derecho-de-hijos-de-indocumentados-nacidos-en-texas>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Asistencia y protección consular”, 20 de julio, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/asistencia-y-proteccion-consular>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Guía de procedimientos de protección consular”, Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2013 [en línea], https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109345/Gu_a_de_Procedimientos_de_Proteccion_Consular.pdf.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Historia del siglo XIX”, 1 de enero de 2013, [en línea], <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/historia-del-siglo-xix?state=published>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Matrícula Consular de alta seguridad”, 20 de julio, 2015, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/asistencia-y-proteccion-consular>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Búsqueda de Tratados, [en línea], https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php.
- SHEPARD, Steven, “Poll: Majority opposes deporting Dreamers”, *Politico*, 5 de septiembre, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://www.politico.com/story/2017/09/05/poll-trump-deporting-daca-dreamers-242343>

- SHERMAN, Rachel, “From state introversion to state extension in Mexico: Modes of emigrant incorporation, 1900-1997”, en *Theory and Society*, Vol. 28, No. 6, diciembre 1999, Springer
- TORRES MENDVIL, Reyna, “Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 101, Mayo-Agosto 2014
- TRUMP, Donald J., *Discurso de lanzamiento de campaña*, Estados Unidos de América, 16 de junio, 2015, versión estenográfica [en línea], Dirección URL: <http://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning, “Plazas comunitarias”, Effective Literacy practice, 29 de abril, 2016, [en línea], Dirección URL: <http://litbase.uil.unesco.org/?menu=4&programme=231>.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; SCHIAVON Jorge A., “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Revista Enfoques*, Años VI, No. 8, primer semestre, 2008.
- “World development indicators”, 2017, [en línea], Dirección URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=US&start=1961&view=chart>.
- YOUNG, Julia, “How Mexican Immigration to the U.S. has Evolved”, *Time History*, The John W. Kluge Center at the Library of Congress, 12 de marzo de 2015, [en línea], <http://time.com/3742067/history-mexican-immigration/>.