

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

“La protección consular de los mexicanos en Estados Unidos”

TESIS

que para obtener el título de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
presenta

Karla Ivette Nieto Nevárez

MÉXICO, D.F.

2007

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, la Profesora Blanca Torres por su paciencia, sus consejos, y su invaluable guía a través del desarrollo de esta tesis.

Al Embajador Carlos García de Alba, quien en su función de Cónsul General de México en Dallas me abrió las puertas al mundo de la diplomacia al darme la oportunidad de conocer el funcionamiento de dicha representación consular.

Al Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón por inspirar esta tesis al mostrarme la realidad de nuestros connacionales migrantes. Sin su apoyo, su paciencia, sus recomendaciones y algo más, este trabajo no hubiera sido posible.

A mi familia: a mi madre por su amor incondicional, por ser mi roca y la migrante más valiente que conozco, a mi padre por su cariño y su apoyo, y a mi tita por ser la inspiración que me impulsó a seguir adelante, te quiero del infinito y más allá.

ÍNDICE

Introducción	p. 1
I. La evolución de la protección consular a mexicanos en Estados Unidos: Los cambios en la migración del siglo XIX hasta el año 2000, las medidas estadounidenses relevantes y la respuesta de México a través de sus programas de protección	p. 6
II. El marco jurídico para la protección de los connacionales en el exterior	p. 33
III. El sistema de protección de la red consular de México en Estados Unidos en los inicios del siglo XXI	p. 52
IV. La protección consular de presos mexicanos en Estados Unidos	p. 79
Conclusión	p. 119
Bibliografía	p. 123
Anexo	p. 135
Cuadros	p. 136
Gráficas	p. 148

INTRODUCCIÓN

La protección consular a los mexicanos que viven en Estados Unidos se ha convertido en un elemento cardinal de nuestras relaciones exteriores. No podría ser de otra manera. Los datos censales más recientes de ese país indican que en el 2005, un total de 26, 781, 547 personas son mexicanas de origen o nacimiento. Esa cifra equivale a la de los 18 estados menos poblados de México que, de acuerdo a cifras del INEGI para 2005, no superan en conjunto los 25 millones de habitantes.¹

La enorme población de mexicanos viviendo en Estados Unidos representa un reto muy difícil para el Estado mexicano, especialmente porque una parte significativa de esta población – alrededor de 6.5 millones – se encuentra en una situación particularmente vulnerable por su calidad migratoria indocumentada.

Sin embargo, el problema no es nuevo. El fenómeno migratorio ha estado presente en las relaciones con nuestro vecino desde la firma, en 1848, del Tratado de Guadalupe Hidalgo y desde entonces su importancia ha ido en aumento. Es por ello que, en años recientes, el gobierno mexicano ha buscado enfrentar este desafío considerando la protección de nuestros connacionales en Estados Unidos como uno de los objetivos primordiales de su política exterior.

Más de un siglo y medio ha transcurrido desde 1848 y la necesidad de protección consular de nuestros connacionales no ha hecho sino agudizarse. El futuro no presenta señales distintas: si en los años sesenta, treinta mil mexicanos migraban a Estados Unidos anualmente, para los años noventa la cifra superaba los trescientos mil y en los primeros años del siglo XXI ha alcanzado el medio millón anual.

¹ Ver *US Census Bureau, 2005, American Community Survey*, en <http://www.factfinder.census.gov>. En lo que se refiere a México, de acuerdo a cifras del INEGI, la población de los 18 estados menos poblados de México no superaba, en 2005, los 25 millones de habitantes. Ver <http://www.inegi.gob.mx>.

Mientras tanto, a pesar de los esfuerzos que ha realizado la Cancillería a través de su red consular para ampliar y optimizar los servicios de protección consular que se ofrecen a los migrantes mexicanos, éstos han sido insuficientes debido principalmente a la carencia de recursos que limita la capacidad de respuesta de los Consulados a las demandas de un universo tan grande de migrantes.

Los 47 Consulados que tiene México en Estados Unidos atienden cada uno a un promedio de 570 mil personas. Asimismo, cubren una jurisdicción promedio equivalente al territorio combinado de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Colima y Aguascalientes; es decir, poco más de 200 mil kilómetros cuadrados cada uno. En esencia, cada Consulado funciona como un gobierno municipal que atiende las necesidades de una población equivalente a la del estado de Colima, que además presenta condiciones de vulnerabilidad extremas. Por añadidura, los Consulados deben realizar sus funciones con recursos muy limitados y con un personal que en promedio no supera las veinte personas.

Quizá el ejemplo más dramático de las dificultades que tienen los Consulados para atender las demandas de los migrantes se encuentra en la atención a presos. Actualmente se estima que 201,176 personas mexicanas o de origen mexicano purgan su sentencia en centros de detención estadounidenses, cifra apenas menor a los 205,821 individuos que en 2006, de acuerdo a la Secretaría de Seguridad Pública, compurgaban sus sentencias en México.²

El propósito de este trabajo es identificar las estrategias adoptadas por la Cancillería mexicana y su red consular para enfrentar los desafíos de brindar asistencia consular a los mexicanos que viven en Estados Unidos, poniendo

² Secretaría de la Función Pública, "Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Seguridad Pública", *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

énfasis en aquellas adoptadas entre los años 2000 y 2006. En particular, analizaré las políticas de protección orientadas hacia la defensa de los connacionales que se encuentran presos en Estados Unidos, toda vez que representan un caso paradigmático a través del cual se puede observar tanto la evolución de los programas de protección como sus triunfos y sus fracasos.

Es preciso señalar que en esta tesis me limitaré a analizar la evolución de las políticas de protección consular de los mexicanos que viven en Estados Unidos y los principales cambios que en esta materia ha realizado la Cancillería a lo largo de la historia reciente del país. Sin embargo, no pretendo agotar cada uno de los programas de protección consular, ya que rebasaría el propósito de este trabajo. Los programas de atención a presos se presentan únicamente como un ejemplo, quizá el mejor, de la problemática que enfrenta la instrumentación de la protección consular.

En esta tesis argumento que el Estado mexicano ha tratado de responder al reto de la creciente y más diversificada migración hacia Estados Unidos modificando su política hacia ese fenómeno y afinando sus programas de protección. La limitación de los recursos financieros destinados a esa labor, que entre otros problemas ha llevado a la insuficiencia de personal debidamente capacitado para llevar a cabo esas tareas, ha sido obstáculo muy importante para el cumplimiento adecuado de ese importante compromiso del Estado mexicano con sus nacionales en el exterior. El caso de los presos mexicanos en Estados Unidos es un claro ejemplo de los problemas que aquejan al sistema de protección consular. Además de la falta de recursos, la falta de cumplimiento por parte de Estados Unidos de sus compromisos internacionales en materia consular y de derechos humanos complica la labor de protección como en el caso de los condenados a pena de muerte que no pudieron hacer uso de su derecho a contar con el apoyo de su Consulado. El gobierno mexicano ha optado por invertir una considerable parte de los escasos recursos disponibles para atender este tipo de situaciones lo que ha llevado al descuido de otros casos de protección.

Cabe aclarar que a pesar de que se discuten las distintas etapas de la migración, el presente no es un trabajo cuyo objeto de estudio sea la migración y su evolución, toda vez que las diferentes facetas del fenómeno migratorio harían necesario una investigación particular de cada una de ellas.

En el primer capítulo presentaré los principales cambios y adecuaciones que a lo largo de la historia ha realizado la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), sobre todo a través de sus Consulados, para hacer frente a la evolución continua del fenómeno migratorio.

En el segundo capítulo describiré las bases jurídicas con las que los funcionarios consulares cuentan para el ejercicio de las labores de protección, así como los elementos de la legislación internacional y de instrumentos bilaterales suscritos entre México y Estados Unidos, que son utilizados en defensa de los intereses de nuestros connacionales que residen al norte de nuestra frontera.

El tercer capítulo está dedicado al funcionamiento del sistema de protección de nuestra red consular en Estados Unidos en años recientes. En este capítulo presentaré los distintos programas de protección que actualmente operan en la red consular mexicana y haré un breve análisis de sus logros y fracasos.

En el cuarto capítulo, expondré la problemática de los connacionales presos en Estados Unidos, con el objetivo de ejemplificar las limitaciones de la protección consular en Estados Unidos a pesar de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de sus Consulados.

Asimismo, trataré los casos de pena de muerte que son particularmente controversiales no sólo porque México se opone a ella, sino porque es un castigo que frecuentemente en el ámbito internacional es considerado inhumano

pues no puede revertirse. En este capítulo final, profundizaré en los programas que México ha adoptado para defender de la muerte a estos connacionales.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSULAR A MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS:

Los cambios en la migración del siglo XIX hasta el año 2000, las medidas estadounidenses relevantes y la respuesta de México a través de sus programas de protección

La protección consular ofrecida por México a sus nacionales que viven en Estados Unidos ha evolucionado a lo largo de la historia para enfrentar los desafíos que le ha presentado una población migrante creciente y cada vez más diversa. En este capítulo hablaré de los cambios, adecuaciones y transformaciones que a lo largo de la historia ha efectuado la Cancillería mexicana en sus programas para hacer frente a la evolución y el cambio continuo del fenómeno migratorio.

Para describir las políticas de protección consular mexicana en Estados Unidos, seguiré la división en etapas que hace la Secretaría de Relaciones Exteriores en sus documentos de trabajo y que muestran importantes modificaciones en las labores de sus Consulados.³

³ *Manual Ejecutivo de Documentación y Protección Consular*, Instituto Matías Romero, México, 2004-2005, Unidad 1; en adelante *Manual*. Otros documentos importantes son la Memoranda de información reservada o confidencial y las carpetas informativas producidas periódicamente por las diferentes oficinas de la Cancillería.

Primera etapa. Inicios de la protección consular de los mexicanos en Estados Unidos. Los mexicanos a quienes “cruzó” la frontera y los primeros flujos de migrantes

La necesidad de ofrecer protección a los mexicanos en Estados Unidos surgió por primera vez al terminar la guerra entre ambos países y la subsecuente firma del “Tratado de Paz, Amistad y Establecimiento de Límites entre México y Estados Unidos”, conocido como “Tratado Guadalupe Hidalgo” en 1848, a través del cual México perdió poco más de 2,378,000 kilómetros cuadrados del territorio que hoy ocupan, total o parcialmente, los estados de California, Arizona, Nevada, Utah, Colorado, Nuevo México y Wyoming.

Sin embargo, la pérdida no solamente fue territorial ya que alrededor de cien mil mexicanos habitaban las zonas perdidas. No obstante que el artículo IX del Tratado estipulaba el derecho de estos residentes a la ciudadanía estadounidense y la pérdida del carácter de nacionales mexicanos,⁴ en la práctica la transición fue muy penosa y pronto se hicieron frecuentes las quejas por abusos y discriminación en contra de los nativos mexicanos.⁵ Hay que resaltar que esa población, hasta entonces mexicana, conservó en buena medida sus vínculos con México, factor que resultó muy importante en la

⁴ Artículo IX: “Los mexicanos que en los territorios antedichos no conserven el carácter de ciudadanos de la República mexicana, según lo estipulado en el precedente artículo, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos, y se admitirán lo más pronto posible, conforme a los principios de su constitución federal, al goce de la plenitud de derechos de ciudadanos de dichos Estados Unidos. En el entretanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad, de su propiedad y de los derechos civiles que hoy tienen según las leyes mexicanas. En lo respectivo a derechos políticos, su condición será igual a la de los habitantes de los otros territorios de los Estados Unidos, y tan buena a lo menos como la de los habitantes de la Luisiana y las Floridas, cuando estas provincias por las cesiones que de ellas hicieron la República francesa y la Corona de España, pasaron a ser territorios de la Unión Norteamericana” (*Tratado de Paz, Amistad y Establecimiento de Límites entre México y Estados Unidos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx>).

⁵ Francisco Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, *Migration Information Source*, 2002. 7

construcción de las primeras redes familiares de nacionales de este país que migraron a Estados Unidos en años posteriores.

La necesidad de incrementar los servicios de protección a los mexicanos que permanecieron en el nuevo territorio estadounidense aumentó en las últimas dos décadas del siglo XIX cuando a esa población se le sumó la de migrantes que comenzaron a cruzar la nueva frontera. Estos eran atraídos por el desarrollo económico estadounidense que para inicios del siglo XX ya se había convertido en una potencia.

La insuficiencia de mano de obra para sostener un rápido proceso de industrialización generó en Estados Unidos un flujo sin precedentes de migrantes de todas las nacionalidades hacia ese país: entre 1860 y 1920, la población nacida en el extranjero que vivía en Estados Unidos pasó de cerca de 4 a 14 millones.⁶ En el caso de los mexicanos, además de las fuentes laborales tradicionales en los sectores agrícola y minero, las posibilidades de trabajo se expandieron a áreas industriales que se vieron fortalecidas por la construcción del ferrocarril transcontinental y los avances tecnológicos de una segunda revolución industrial.⁷

De esta manera, para 1900 se calcula que había 100 mil mexicanos⁸ residiendo en Estados Unidos, principalmente en los estados del suroeste que antes habían sido territorio mexicano (Ver Gráfica 1 y Cuadro 1). Aquellos que decidieron migrar a Estados Unidos eran, en su mayoría, hombres, con niveles bajos de educación, que provenían de los estados mexicanos que quedaron en la frontera con Estados Unidos (principalmente Sonora) y cuya motivación

⁶ Charles Hirschman, "Immigration and the American Century", *Demography*, 42 (2005), p. 596.

⁷ Algunos mexicanos eran contratados por medio de "enganchadores" que los atraían a trabajar para apoyar el desarrollo económico estadounidense (Ver: Jorge Bustamante, *Cruzar la línea: La migración de mexicanos a Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.)

⁸ "Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos", *Boletín Informativo*, México, Senado de la República, 18 (2002); en adelante citaré este artículo únicamente por su título.

principal era la creencia de que ahí existían posibilidades de enriquecimiento inmediato.⁹

El incremento en el número de mexicanos que iban a laborar a Estados Unidos motivó la promulgación en México de “La Ley Consular de 1874”, la cual expresamente estableció la labor de protección consular como tarea fundamental y prioritaria de los Consulados mexicanos, los cuales hasta entonces realizaban tareas básicamente de documentación, promoción comercial y representación política.¹⁰

La adopción en 1882 de distintas medidas legales de Estados Unidos que limitaron la migración de asiáticos a su costa oeste,¹¹ dio un nuevo impulso a la migración de mexicanos, lo que obligó a nuestro país a establecer Consulados ya no en ciudades caracterizadas por ser importantes centros comerciales como hasta entonces, sino en aquellas donde se concentraba un importante número de connacionales.¹²

Sin embargo, las restricciones migratorias pronto alcanzaron también a los mexicanos con la adopción en 1891 de la *Immigration Act*, la cual se convirtió en la primera ley estadounidense que restringía la migración mexicana hacia ese país. Así comenzó una tendencia en la legislación migratoria estadounidense que demostraría las “contradicciones de políticas migratorias guiadas en buena parte por consideraciones proteccionistas”.¹³ Ese mismo año se creó la Oficina del Superintendente de Migración dentro del Departamento del Tesoro que después se convertiría en el Servicio de Inmigración y Naturalización

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ Ver: *Los primeros Consulados de México, 1823-1872*, México, SRE, 1974, Colección del Archivo Histórico-Diplomático Mexicano.

¹¹ *Asian barred zone* (María Eugenia Anguiano Téllez sobre: Graciela Malgesini y Carlos Giménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata, 2ª ed., *Frontera Norte*, 12 (2000), p. 81).

¹² Los primeros Consulados mexicanos en Estados Unidos fueron abiertos en Nueva York en 1823, Nueva Orleans en 1824 y Baltimore en 1825 (*Los primeros Consulados de México, 1823-1872*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974).

¹³ F. Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, *art. cit.*

(*Immigration and Naturalization Service* -INS) dentro del Departamento de Justicia.¹⁴

Los argumentos detrás de la imposición de restricciones a la migración, tuvieron desde el comienzo un elemento racial. Como señala María Amparo Canto, “cambiando el origen de la inmigración y estando los irlandeses y alemanes más cercanos racialmente a los grupos que primeramente habían llegado a los Estados Unidos así como más integrados a esa sociedad, los nuevos sujetos de discriminación fueron entonces los eslavos y latinos”,¹⁵ así como los asiáticos.

Ante el nuevo reto presentado no sólo por el creciente número de mexicanos en Estados Unidos sino también por el rechazo que éstos sufrían en la sociedad estadounidense, México respondió con nueva legislación que sería la base de la formación del cuerpo diplomático y consular que en los siguientes siglos defendería los intereses de nuestros connacionales en el exterior. En 1888 se promulgó “La Ley del Servicio Exterior”, la cual manifestaba como una obligación de éste ofrecer asistencia y protección a los mexicanos en el exterior.¹⁶ En 1896 se le hicieron modificaciones y se destinaron mayores recursos a los Consulados.¹⁷ Asimismo, comenzaron los planes y la negociación de fondos para la apertura de oficinas consulares en zonas fronterizas de alto número de cruces de migrantes, proyecto que se consolidaría unos años más tarde.

¹⁴ Con la creación en noviembre del 2002 del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*), el INS quedó dividido en tres oficinas: *US Citizenship and Immigration Services* – USCIS, *US Immigration and Customs Enforcement* – ICE, y *US Customs and Border Protection* – CBS. La ley que creó el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security) vinculó por primera vez la migración con el tema de la seguridad interna a la vez que significó la mayor reorganización de la estructura del gabinete desde 1947 [Enriqueta Cabrera, “Reforma o contrarreforma migratoria”, *Proceso*, núm. 1477, 2005, pp. 68-69 y Department of Homeland Security en línea, <http://www.dhs.gov>].

¹⁵ María Amparo Canto, “La emigración de mexicanos no documentados hacia Estados Unidos”, en *Política Exterior de México: 175 años de historia*, t. III, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 292.

¹⁶ En el capítulo referente al marco jurídico de la protección consular se hablará con más detalle sobre las disposiciones de esta ley que se refieren a dicha labor.

¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores en línea, <http://www.sre.gob.mx>.

Segunda etapa. Las primeras décadas del siglo XX: auge migratorio, crisis económica y consolidación de los servicios de protección consular

El segundo periodo importante en la historia de las políticas de protección consular de nuestro país se inició en las primeras décadas del siglo XX con el primer flujo de migración masiva de mexicanos a Estados Unidos, el cual estuvo enmarcado en una serie de acontecimientos en ambos países que agudizaron los factores de expulsión y atracción migratoria.

Por una parte, México vivía la efervescencia de una lucha revolucionaria que cobró la vida de cerca de un millón de habitantes y generó un flujo migratorio indocumentado estimado en 25 mil personas anuales entre 1910 y 1920.¹⁸ Migrar a Estados Unidos se convirtió en una opción seria para muchos mexicanos ante la inestabilidad política y los problemas económicos que aquejaban a México. La presencia del ferrocarril hizo posible la migración hacia el norte de campesinos originarios de estados como San Luis Potosí, Michoacán, Zacatecas y Aguascalientes.¹⁹ Mientras tanto, los factores económicos de atracción migratoria en Estados Unidos se fortalecieron ante las necesidades apremiantes de trabajadores que ayudaran a la boyante economía estadounidense que se veía impulsada por la Primera Guerra Mundial.²⁰

La carencia de trabajadores fue muy aguda en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, principalmente Texas y California.²¹ Ante la escasez, empresarios y congresistas estadounidenses vieron la posibilidad de sustituir la

¹⁸ Lawrence A. Cardoso, *Mexican Emigration to the United States 1897-1931*, Arizona, The University of Arizona Press, 1980, pp. 18-37.

¹⁹ "Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos", *art. cit.*

²⁰ Otro factor cardinal para el incremento en la mano de obra mexicana fue la reducción significativa de la migración de europeos y asiáticos a Estados Unidos debido a la profundización en las restricciones migratorias impuestas por distintas leyes promulgadas en las primeras décadas del siglo XX. Entre 1917 y 1924, por ejemplo, se promulgaron una serie de leyes migratorias que limitaron aún más el número de migrantes al establecer un sistema de cuotas y prohibir la migración de asiáticos, exceptuando japoneses.

²¹ Fernando Saúl Alanis Enciso, "La Constitución de 1917 y la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", *Relaciones*, 22 (2001), p. 206.

pérdida de mano de obra europea y asiática con mexicana.²² Pidieron al Congreso eliminar las restricciones legales puestas anteriormente a la migración de mexicanos y permitir que éstos laboraran en los campos agrícolas del suroeste.

Los congresistas accedieron, y en el marco de lo que posteriormente se conocería como “primer programa bracero” (1917-1922), poco más de 70 mil mexicanos²³ fueron admitidos en los dos primeros años para trabajar legalmente en actividades agrícolas. En los años siguientes, aunque aminoró el número de permisos, éstos se extendieron a trabajos en industrias consideradas fundamentales para la guerra.²⁴

Mientras tanto, los grupos triunfantes en la lucha revolucionaria en México intentaron desalentar la migración ante la enorme pérdida de capital humano en nuestro país. Frente a su evidente fracaso, no les quedó otra opción que intentar brindar protección a los migrantes quienes, al ir a trabajar a Estados Unidos, eran objeto frecuente de abusos laborales y discriminación racial.²⁵ Asimismo, era frecuente que los migrantes fueran abandonados en Estados Unidos, ya sea por empresarios o intermediarios, cuando el trabajo se agotaba, o deportados en condiciones poco adecuadas.

A fin de proteger los intereses y derechos básicos de los migrantes, los Cónsules mexicanos en la zona fronteriza intentaron instrumentar la celebración de contratos laborales entre los migrantes y sus empleadores, los cuales

²² El argumento que los congresistas californianos usaron para su petición de atraer mexicanos a California era que éstos eran “raza no blanca físicamente constituida para el trabajo agrícola’, porque los mexicanos son más cortos de estatura, luego están más cerca del suelo y hacen un menor esfuerzo para realizar el trabajo agrícola que requiere de estar agachado, en tanto que la raza blanca, en contraste, está físicamente constituida para el trabajo industrial...” (Ver: *The Dillingham Commission Reports*, vol. I, Serial Set no. 5865, Senate document 747/1, session 61-3, session-date: 1910, 1911).

²³ “Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos”, *art. cit.*

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ Jorge A. Bustamante, *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2002, pp. 81-82. 12

establecieran salarios, condiciones laborales, garantía de transporte de regreso a la frontera y otras prestaciones.

Al efecto, mediante lo que se conoció como Plan California, la Embajada de México en Washington y el Consulado de México en El Paso, Texas, diseñaron modelos de contratos laborales que los Consulados mexicanos y los gobiernos municipales de la zona fronteriza se encargaron de promover. A pesar de su loable esfuerzo, el éxito fue marginal y los contratistas lograron minar la propuesta y los abusos no cesaron.²⁶

Sin embargo, esos años marcaron el inicio de labores coordinadas de protección consular en Estados Unidos a gran escala, especialmente de parte de las oficinas fronterizas inauguradas en los primeros años del siglo. Así se inició una tendencia que prevalece hasta la actualidad según la cual “Estados Unidos contempla[ba] la migración desde el punto de vista del control y México desde el de la protección.”²⁷

La importancia de estos Consulados fronterizos derivaba de que las ciudades de la zona eran el punto de cruce de los mexicanos que llegaban a un nuevo país y que, crecientemente, lo hacían sin documentos. Aunque es imposible calcular el volumen de éstos últimos, según cifras estadounidenses, entre 1908 y 1930 entraron a Estados Unidos 694,626 mexicanos y salieron 96,739.²⁸

Al terminar la guerra mundial en 1918, el ambiente favorable a la migración se fue tornado cada vez más hostil. Se calcula que entre 1920 y 1921 de alrededor de 478,383 mexicanos censados como inmigrantes legales, aproximadamente 100 mil perdieron su empleo como consecuencia de la crisis

²⁶ F. Alanis, *art. cit.*, p. 216.

²⁷ Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero-Instituto Tecnológico autónomo de México, 1998, p. 78.

²⁸ M.A. Canto, *art. cit.*, p. 292.

económica y muchos de ellos debieron regresar a México.²⁹ Otros, sin embargo, decidieron quedarse y a ellos se sumaron nuevos migrantes a pesar de que la situación económica y política en Estados Unidos no les favorecía.

Estados Unidos decidió enfrentar la migración con la adopción de una serie de leyes dirigidas a restringirla, aunque no estaban dirigidas directa o exclusivamente a los mexicanos. En 1917 se aprobó una ley que imponía un límite a los migrantes por nacionalidad, un impuesto y un examen para comprobar el alfabetismo de los que llegaban.³⁰

Pocos años después, en 1921, en respuesta al sentimiento de aislacionismo prevaleciente en Estados Unidos al terminar la Primera Guerra Mundial, se adoptó la Ley de Inmigración de 1921 que estableció nuevas cuotas para la inmigración, limitando a 375,000 el número de migrantes a admitirse legalmente cada año.³¹ En 1924, se creó la Patrulla Fronteriza y se renovó aquella ley, para fijar nuevas cuotas según el lugar de origen de los inmigrantes con la idea de proteger el “carácter nacional” de Estados Unidos.³²

Paralelamente, los sindicatos y líderes políticos estadounidenses exigieron la deportación de los trabajadores mexicanos.³³ Aunque estos grupos lograron la repatriación de algunos mexicanos, tan pronto como se logró cierta estabilidad en Estados Unidos, éstos regresaron, ya que la crisis económica que México experimentó en esos años no permitió absorber la mano de obra de los recién llegados.³⁴

²⁹ “Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos”, *art. cit.*

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ James T. Kimer, “Landmarks in U.S. Immigration Policy”, *NACLA Report on the Americas*, 39 (2005), pp. 34-35.

³² Dijimos que las cuotas eran más estrictas para migrantes de Europa oriental que para los de Europa occidental que se pensaba se integrarían mejor a la cultura estadounidense (*Loc. cit.*).

³³ Ver: Lawrence A. Cardoso. “La repatriación de braceros en época de Obregón 1920-1923”. *Historia Mexicana* 4 (1977), pp. 577-595.

³⁴ “Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos”, *art. cit.*

“La recesión económica de 1921 fue muy importante en términos de política migratoria mexicana, porque por primera vez se instrumentaron mecanismos administrativos bajo el gobierno del Gral. Álvaro Obregón, para atender la inminente repatriación e intentar negociar un sistema de contratación” que ofreciera protección a los migrantes.³⁵ A través del recién creado Departamento de Migración, dentro de la Secretaría de Gobernación, se buscaba asegurar que los migrantes firmaran un contrato de trabajo y sus empleadores garantizaran su transporte de regreso a México ante cualquier eventualidad.

Mientras tanto, la inmigración crecía. Algunas estimaciones indican que en 1910 había 222 mil mexicanos trabajando en Estados Unidos, cifra que se elevó a 486 mil en 1920 y a 970 mil en 1930.³⁶ Otros estudios señalan que entre 1900 y 1930 cerca de un millón de mexicanos cruzaron a laborar a territorio estadounidense.³⁷ La mayoría de estos migrantes eran hombres con escasa calificación que se empleaban en la agricultura e industria estadounidenses y que al cabo de unos meses regresaban a México.

El colapso económico provocado por la “Gran Depresión” de 1929 representó un reto aún más difícil en la protección consular de nuestros connacionales³⁸. Como lo señala Lorenzo Meyer, la crisis económica alteró drásticamente la situación laboral en Estados Unidos y el desempleo masivo obligó al presidente Hoover a imponer cuotas a la migración, así como a iniciar

³⁵ *Loc. cit.*

³⁶ Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy”, en *The Border That Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Peter G. Brown and Henry Shue (eds.), Totowa, N.J.: Rowman and Littlefield, 1983, p. 51.

³⁷ Catherine Collomp, “Immigrants, Labor Markets, and the State, a Comparative Approach: France and the United States, 1880-1930”, *The Journal of American History*, 86 (1999), p. 46.

³⁸ Ver: Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comp.), *La política exterior de México en la década de los noventa, México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. IX, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000, p. 119.

la repatriación masiva de mexicanos que ya residían en ese país³⁹. Entre 1930 y 1933, poco más de 311,000 personas fueron repatriadas voluntaria o involuntariamente a México.⁴⁰ Se calcula que el 80% de estos repatriados volvieron a su lugar de origen únicamente a esperar la normalización de la economía estadounidense para volver a migrar.⁴¹

Ante la magnitud de la tarea de brindar protección a una población de migrantes creciente y cada vez más vulnerable ante el franco hostigamiento al que era sometida en varias regiones de Estados Unidos, México había respondido con un incremento mayúsculo en su red consular: para 1929 nuestro país contaba con 58 oficinas consulares en Estados Unidos, cifra incluso mayor a la actual (2007) de 47.⁴² Para fortalecer esa labor, en 1931-1932 se crearon los puestos de Consejero Jurídico en la Embajada en Washington, encargado de dictar las normas que debían cumplir los Consulados en materia de protección, y el de “Abogado del Departamento Consular”, encargado de dar seguimiento a los casos de protección.

³⁹ Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo, México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. VI, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000, pp. 122-127.

⁴⁰ Ese mismo año, 1929, se promulgó en Estados Unidos una ley que clasificaba el ingreso indocumentado al país como un delito menor punible con no más de un año en prisión (*misdemeanor*). Este acontecimiento provocó durante la década de las treinta repatriaciones masivas de mexicanos, de manera tanto voluntaria pues ya no encontraban trabajo, como involuntaria al ser detenidos por las autoridades migratorias. En respuesta al aumento del trabajo de los Consulados que asistían a los repatriados, la Cancillería instauró los informes mensuales de protección de la red consular que se utilizaron hasta que se instituyó décadas después un sistema computarizado.

⁴¹ L. Meyer, *op. cit.*, p. 124.

⁴² “Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: agosto 1928-julio 1929”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1929. 16

Tercera etapa. De la necesidad de mano de obra durante la II Guerra Mundial a la Ley Simpson -Rodino. El reto de brindar asistencia consular a millones de personas

La Segunda Guerra Mundial marcó una etapa de fuerte atracción migratoria en Estados Unidos ante las necesidades de mano de obra en la industria de ese país. Cuando los estadounidenses solicitaron al gobierno mexicano considerar la disposición de firmar un convenio de trabajadores temporales, México reaccionó con escepticismo. Como lo señala la doctora Blanca Torres, “se temía otra deportación masiva al final de la guerra y se sabía de la discriminación y abusos cometidos en el pasado contra muchos trabajadores mexicanos”.⁴³

Sin embargo, ante la impotencia de nuestro país de frenar el imparable flujo de jornaleros que decidían migrar a Estados Unidos, México decidió firmar en 1942 el que después se conocería como el “Segundo Programa Bracero”,⁴⁴ que se extendió hasta 1964 bajo distintas modalidades. Los distintos convenios causaron numerosas diferencias entre ambos gobiernos, especialmente por el incumplimiento de los empleadores de las condiciones generales de trabajo. Además, los mecanismos burocráticos de contratación desalentaron a numerosos patrones, que prefirieron contratar a indocumentados. Todavía México, sin éxito, intentó negociar algunas contrataciones directamente con los granjeros hasta 1968.⁴⁵

⁴³ Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar, México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. VII, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000, p. 37

⁴⁴ Este Programa estipulaba el contrato temporal de agricultores mexicanos por un mínimo de 45 a 90 días que podía ser extendido hasta un año, con el sueldo prevaleciente en el estado donde laborarían pero nunca menos de 30 centavos de dólar la hora (*Manual*, Modulo I, Unidad 3).

⁴⁵ M.A. Canto, *art. cit.*, pp. 293-294.

Hay que resaltar que ese Segundo Programa representó el primer mecanismo de cooperación bilateral relacionado con la migración pues todos los esfuerzos anteriores habían sido unilaterales, puestos en práctica únicamente por la decisión de Estados Unidos de contratar a inmigrantes para satisfacer su necesidad de mano de obra.⁴⁶ Se calcula que a lo largo de la duración del mismo 4.6 millones de mexicanos fueron a trabajar a Estados Unidos.⁴⁷

Mencionamos antes que junto con los trabajadores del Programa mencionado migró un número muy amplio de trabajadores indocumentados. Al concluir la bonanza económica que dejó la guerra y, luego las necesidades de la Guerra de Corea, se les comenzó a deportar, siendo el punto más álgido la llamada “Operación Espalda Mojada” de 1954. A través de ésta se instrumentó un proceso de deportación masiva⁴⁸ que vulneró seriamente derechos humanos básicos de los migrantes e hizo necesaria la aplicación de medidas de protección consular a escala sin precedentes y la reestructuración de las oficinas consulares en Estados Unidos.

Asimismo, en 1952 el Congreso estadounidense aprobó una ley conocida como *Texas Proviso*, la cual convertía en un crimen dar refugio a un inmigrante indocumentado; en contraste, no establecía ningún castigo para quien lo empleara.⁴⁹ En 1965 la Ley de Inmigración y Naturalización modificó el sistema de cuotas por nacionalidad para dar preferencia a trabajadores capacitados. Esta ley fue reformada en 1976, 1978 y 1980 con el propósito de limitar el creciente número de migrantes mexicanos, aunque sin mucho éxito.⁵⁰

⁴⁶ Incluso el Primer Programa Bracero fue un programa unilateral, impuesto por los estadounidenses en respuesta a sus necesidades.

⁴⁷ J. Kimer, *art. cit.*, pp. 34-35.

⁴⁸ Entre 1950-1951, el volumen de deportaciones creció tanto que fue necesario que el INS instrumentara un procedimiento administrativo nuevo, que permitiera la expulsión expedita de indocumentados. Con la "salida voluntaria", se tramitaron decenas de miles de expulsiones. Al fin de la Operación Espalda Mojada, la cifra de arrestos de indocumentados superó el millón de personas. Ver:<http://portal.sre.gob.mx/laredo/index.php?option=displaypage&Itemid=101&op=page&SubMenu>.

⁴⁹ J. Kimer, *art. cit.*, pp. 34-35.

⁵⁰ *Loc. cit.*

Mientras tanto, nuestro país había hecho esfuerzos, desde 1942, para dar un sustento legal a la cada vez más extensa variedad de servicios de protección que otorgaba a los migrantes. En ese año, logró convencer a los estadounidenses de firmar la “Convención Consular” en la que no sólo se definieron las obligaciones y derechos del cuerpo consular en territorio del otro Estado sino que se dio sustento jurídico a la labor de protección consular, particularmente en el artículo VI que a continuación se transcribe:

1. Los Funcionarios Consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al Gobierno del país.
2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:
 - (a) Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;
 - (b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;
 - (c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y
 - (d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas.
3. Los nacionales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país.

En lo interno, la Cancillería mexicana creó en 1948 la figura del Agente Consular, una especie de personal auxiliar nombrado por los Cónsules con aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para efectuar labores de protección. Sus funciones eran auxiliar a los Cónsules en los lugares que no contaban con oficina consular.

En 1956 se instauraron los servicios de los Inspectores Consulares encargados de supervisar las condiciones de vida de los trabajadores

migratorios.⁵¹ A partir de entonces, los Consulados fueron instruidos por la Cancillería mexicana a realizar visitas diarias a los centros de detención migratoria y verificar el trato que se otorgaba a nuestros connacionales.

Sin embargo, los Consulados mexicanos se vieron crecientemente rebasados ante un flujo migratorio que no menguaba a pesar del endurecimiento en la política migratoria estadounidense y el inicio del inacabado proceso de hacer más eficiente el control fronterizo mediante la instalación de alarmas electrónicas en la frontera, y el establecimiento de vuelos de reconocimiento en esa zona.⁵² Las crisis económicas en México durante las décadas de los setenta y ochenta y la complementariedad de los mercados de trabajo entre nuestro país y Estados Unidos alentaron aún más la migración.

Fue en esas dos décadas en las que se presentó un cambio muy importante en el perfil de los migrantes. Hasta ese momento la mayor parte de la migración se caracterizó por ser un fenómeno en el que participaban hombres jóvenes con escasa escolaridad y que se dedicaban a la agricultura tanto en México como en Estados Unidos.⁵³

Antes de los años setenta la migración representaba, según Rodolfo Tuirán, un flujo circular en el que participaban adultos jóvenes, de origen rural, que se dedicaban a la agricultura y que después de seis u ocho meses regresaban a México.⁵⁴ Ese perfil fue cambiando paulatinamente y comenzó a

⁵¹Ver:<http://portal.sre.gob.mx/laredo/index.php?option=displaypage&Itemid=101&op=page&SubMenu>.

⁵² En febrero de 1968, se celebró una primera reunión bilateral informal para examinar medidas que desalentaran la migración indocumentada. Como resultado de estas consultas, que se repitieron periódicamente, en 1972, el Gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los EU. Misma que trabajó de manera coordinada con el grupo de estudio paralelo establecido por el gobierno estadounidense. Como resultado de sus deliberaciones, la comisión acordó mejorar las condiciones de vida en la zonas expulsoras de mano de obra; informar sobre los riesgos de la migración indocumentada; ampliar los alcances de las campañas contra polleros y enganchadores; así como fortalecer las tareas de protección de los Consulados.

⁵³ F. Alba, "Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria", *art cit.*, p. 63.

⁵⁴ Rodolfo Tuirán, "La migración mexicana a Estados Unidos; tendencias presentes y desafíos futuros", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados*

reflejar las tendencias actuales de migrantes con mayor escolaridad, provenientes de medios urbanos y dedicados a actividades más diversas, aunque continuaban migrando en sus años más productivos.⁵⁵ El lugar de origen de los migrantes y su destino permanecían básicamente los mismos. Los migrantes continuaban siendo originarios de estados como Guanajuato y Michoacán que si bien no eran los más pobres, sí eran los que estaban bien conectados con la frontera. Asimismo los destinos principales seguían siendo Texas, California, Arizona, Nuevo México, e Illinois.⁵⁶

El constante flujo migratorio y la lenta pero inexorable transformación del perfil de los migrantes, obligó también a tratar a la migración como tema prioritario en los mecanismos institucionalizados que se crearon entre México y Estados Unidos en esas décadas, en donde destacaron los trabajos del Grupo de Migración que funcionaba en el marco de las reuniones de la Comisión Binacional creada en 1981.⁵⁷

A nivel interno, México se dedicó a mejorar su sistema de protección. En 1980, se creó dentro de la Cancillería mexicana la Dirección General de Protección, la cual facilitó la coordinación de acciones de protección de la red consular mexicana, hecho que mejoró sustantivamente la atención y seguimiento de los casos atendidos.

Asimismo, a partir de 1981 se obligó a los 40 Consulados que entonces se tenían en Estados Unidos a realizar programas anuales de protección en donde se plantearan objetivos concretos y se calendarizaran acciones

Unidos: las rutas de la cooperación, México, Instituto Matías Romero-Instituto Tecnológico autónomo de México, 1998, p. 162.

⁵⁵ De acuerdo a Jorge Bustamante, durante el Segundo Programa Bracero, el nivel de escolaridad de los migrantes superaba incluso el promedio nacional (Jorge Bustamante, “La política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones”, en *Política Exterior de México: 175 años de historia*, t. III, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985 p. 261).

⁵⁶ M.A. Canto, *art. cit.*, p. 296.

⁵⁷ Después de los encuentros presidenciales, la Comisión Binacional es el mecanismo de diálogo más importante entre México y Estados Unidos, en ella participan los funcionarios de más alto nivel con el objetivo de tratar un gran número de temas en la agenda bilateral.

específicas como visitas a centros de detención migratoria y cárceles. Ese año también se creó la categoría de Cancilleres de protección, que fueron adscritos a los Consulados con la tarea específica de atender asuntos de esa índole y se autorizó un presupuesto de 4.3 millones de dólares en fondos extraordinarios para la adquisición de vehículos destinados a sus actividades.⁵⁸

Para mediados de la década de los ochenta, la protección consular se convirtió, junto con la de documentación, en una de las áreas más importantes de los Consulados. En 1985, la totalidad de los Consulados contaba ya con un departamento de protección con funcionarios especializados, muchos de los cuales, en una tradición que perdura, fueron becados para estudiar maestrías en derecho estadounidense y poder brindar así mejores asesorías legales. Estos avances resultaron oportunos en tanto que desde los inicios de esa década predominaba en Estados Unidos un clima antiinmigrante como lo demuestra la calificación, por parte del Presidente Ronald Reagan, de la migración como un problema de seguridad nacional.⁵⁹ Esto sucedía en momentos en que México experimentaba una crisis económica que alentaba la migración, principalmente indocumentada, a Estados Unidos.

Aquí vale la pena mencionar que en esos años observamos un cambio en la percepción de la opinión pública estadounidense sobre los migrantes. En los años previos se había alegado que deprimían los salarios de los trabajadores estadounidenses, no pagaban impuestos y constituían una carga para los servicios sociales. A partir de entonces comenzó a subrayarse que la migración era lesiva a sus intereses y que constituía una amenaza a su seguridad en el empleo, generaba un problema de delincuencia y amenazaba su integridad cultural y aun su integridad territorial.⁶⁰ La ideologización o politización del fenómeno de la migración indocumentada hacía que el término “inmigrante” o

⁵⁸Ver: <http://portal.sre.gob.mx/laredo/index.php?option=displaypage&Itemid=101&op=page&SubMenu>.

⁵⁹ J. Kimer, *art. cit.*, pp. 34-35.

⁶⁰ J. Bustamante, “La política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones”, *art. cit.*, p. 262.

“indocumentado” se asociara “automáticamente con desempleo, amenaza extranjera, invasión silenciosa, separatismo cultural y territorial”.⁶¹

Es por ello que no sorprende que la Cancillería mexicana buscara introducir innovaciones a su sistema de protección consular con el fin de ayudar a los connacionales a sobrevivir en ese clima antiinmigrante. La consolidación de los servicios de protección consular en el primer lustro de los ochenta también permitió a la red consular mexicana enfrentar de una mejor manera la avalancha de peticiones de asesoría legal generadas por la aprobación en Estados Unidos en 1986 de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino.

El objetivo de esta ley⁶² era reducir el número de indocumentados en ese país. Buscaba desalentar su ingreso fortaleciendo la Patrulla Fronteriza y estableciendo multas para los empleadores que contrataran indocumentados, al mismo tiempo que se legalizaba a aquellos que se habían establecido en este país antes de 1982 y a los trabajadores agrícolas que habían estado legalmente empleados al menos por noventa días entre 1984 y 1986. Esta ley fue muy significativa porque provocó un cambio muy importante en el volumen y composición de la migración de mexicanos.

Muchos trabajadores indocumentados aprovecharon la amnistía para establecerse definitivamente en Estados Unidos y llevar a sus familias con ellos. De esta forma las mujeres comenzaron a tener una presencia mayor entre la población inmigrante. Se calcula que alrededor de 2.3 millones de mexicanos lograron su legalización a través de esta ley.⁶³ En cuanto a la desincentivación de la migración indocumentada, que era su principal propósito, la ley solamente fue efectiva los primeros dos años. Posteriormente, el volumen de los migrantes indocumentados se incrementó a niveles jamás vistos ya que a partir de

⁶¹ *Ibid.*, p. 279.

⁶² J. Kimer, *art. cit.*, pp. 34-35.

⁶³ Rodolfo Corona, “Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos, 1850-1990”, CONAPO, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/03.pdf>.

entonces la única forma viable de migrar legalmente era mediante los Programas de Reunificación Familiar para aquellos que habían logrado la amnistía.⁶⁴

A partir de ese momento la migración dejó de ser un flujo circular al aumentar la estancia de los migrantes en Estados Unidos. También se observó mayor heterogeneidad de los migrantes. Éstos comenzaron a surgir de regiones y niveles sociales más diversos. Por consiguiente, las características de edad, género y ocupación tendieron a reflejar las de la población mexicana de sus lugares de origen.⁶⁵

Para México la adopción de la IRCA representó el reto de consolidar una estrategia política basada en dos objetivos: “por un lado, el refuerzo de la prioridad e importancia concedidas a la protección (y en su caso la violación) de los derechos de los migrantes; por otro, la apertura de canales de comunicación para el diálogo y la cooperación con el mismo propósito de la protección”.⁶⁶

Cuarta etapa. Construcción de bardas, crisis económicas y flujo migratorio imparable. La protección consular se convierte en la actividad consular más importante

A partir de la última década del siglo XX, la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos comenzó a adquirir un volumen sin precedentes (Ver Gráfica 2). Desde este momento, la presencia de mexicanos se hizo notar no sólo en el sur, oeste y en algunos estados del noreste de Estados Unidos,

⁶⁴ “Los miembros de la familia que se han asentado en los EE.UU. recurren a las políticas de reunificación familiar para reunirse con sus cónyuges e hijos y, con el tiempo, alcanzar la categoría de migrantes legales”, F. Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, *art. cit.*

⁶⁵ F. Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, *art. cit.*, pp. 63-64 y R. Tuirán, *art. cit.*, p. 162.

⁶⁶ F. Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, *art. cit.*, pp. 61 y 71. 24

sino en todo el país (Ver Gráficas 3, 4 y 5). Aunque los migrantes continuaron siendo en su mayoría jóvenes poco educados, el número de migrantes mayores a los cuarenta años y con estudios más allá de la secundaria fue notorio (Ver Gráficas 6 y 7). De igual forma, este periodo atestiguó el continuo incremento de migrantes femeninas que a inicios del nuevo siglo casi igualaban el número de migrantes masculinos (Ver Gráficas 8 y 9, y Cuadro 2).

Gradualmente se hizo más que evidente la paradoja de “una demanda real del inmigrante como fuerza de trabajo y un rechazo del mismo como sujeto de derechos o como miembro de la sociedad estadounidense”.⁶⁷ Esta realidad influyó tanto en la creación de políticas estadounidenses que buscaban limitar la inmigración indocumentada como en las iniciativas mexicanas ávidas de lograr que Estados Unidos reconociera el problema como un asunto bilateral y negociara una solución.

Sin embargo, los estadounidenses seguían reacios a aceptar que, como señalaba Wayne Cornelius, las medidas restrictivas de la migración no lograrían resolver el problema de la migración indocumentada mientras no se resolvieran sus causas estructurales, es decir, las fuerzas de la oferta y demanda de trabajo que atrae a los migrantes a Estados Unidos. Cornelius las clasifica en cuatro rubros: 1) demanda de mano de obra inmigrante calificada y no calificada de la economía estadounidense en crecimiento; 2) poca vigilancia sobre los empleadores de trabajadores indocumentados; 3) enorme brecha de salarios entre México y Estados Unidos; y 4) existencia de redes familiares. Respecto a este último factor, hay que señalar que más del 60% de la población mexicana tenía familiares en Estados Unidos, lo que proveía un importante incentivo de reunificación familiar en territorio estadounidense.⁶⁸

⁶⁷ J. Bustamante, “La política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones”, *art. cit.*, p. 272.

⁶⁸ Ver: Wayne A. Cornelius y Jessa M. Lewis (eds.), *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View from Sending Communities*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Center for Comparative Immigration Studies UCSD, 2006.

Como respuesta a estos cambios, en la última década del siglo XX y los años que han transcurrido del siglo XXI observamos transformaciones sustanciales en los servicios de protección consular en Estados Unidos que han debido enfrentar un constante aumento de la migración⁶⁹ a pesar de los infructuosos esfuerzos de Estados Unidos para detenerla por medio de la construcción de muros de acero y concreto en la frontera en 1991 y de las operaciones Bloqueo (*Hold the Line*) en 1993 en el oeste de Texas, Salvaguarda (*Safeguard*) en 1994 en Arizona y Nuevo México, Guardián (*Gatekeeper*) en 1994 en California, y Río Grande en 1997 en Texas.⁷⁰

Como señala Wayne Cornelius, las medidas de seguridad en la frontera no desalentaron el cruce de los migrantes. Incluso cuando fueron aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, Cornelius calculaba que entre el 92% y 97% intentaría cruzar la frontera de nuevo.⁷¹ Lo que sí generaban esas medidas de fortalecimiento de la vigilancia fronteriza era prolongar la estancia de los migrantes o su permanencia en Estados Unidos ya que el cruce por la frontera era más costoso económicamente e implicaba mayores riesgos al tener los migrantes que aventurarse por zonas más peligrosas.⁷²

La búsqueda de zonas menos vigiladas y a la vez más peligrosas comenzó a generar el incremento sustantivo en el número de muertes de migrantes en su intento por cruzar la frontera. Desde entonces, los departamentos de protección consular en zonas fronterizas han tenido que dedicar parte sustantiva de sus labores a la identificación y traslado de restos a México de personas fallecidas en la frontera.

⁶⁹ De acuerdo con las cifras posiblemente conservadoras de la CONAPO, el flujo neto anual migratorio de mexicanos a Estados Unidos ha pasado de un promedio de entre 26 y 29 mil personas anuales en los años sesenta a más de 300 mil migrantes en los noventa y a cerca de 400 mil en los primeros cuatro años del presente siglo. Ver: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm.

⁷⁰ Gabriel Noriega Guzmán, *Mecanismos de cooperación fronteriza México – Estados Unidos*, México, Instituto Matías Romero, 2001 [tesis], pp. 135-146.

⁷¹ W. Cornelius y J. Lewis, *op. cit.*

⁷² *Loc. cit.*

A su vez, medidas francamente antiinmigrantes como la llamada “Propuesta 187 en California” en 1994,⁷³ y la aprobación en 1996 de la Ley sobre la Reforma de la Inmigración Ilícita y la Responsabilidad de los Inmigrantes (IIRIRA); la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva y la Ley de Reconciliación de la Responsabilidad Personal y la Oportunidad de Trabajo (*Welfare Reform Act*) comenzaron a afectar de manera particular a los indocumentados volviéndolos aún más vulnerables;⁷⁴ por ejemplo, al impedirles recibir beneficios médicos.

Resumiendo hasta aquí, y como señala Francisco Alba, puede afirmarse que las políticas de migración estadounidenses responden en general a variables económicas y la percepción de cambios en éstas. Pero, al mismo tiempo, las políticas tratan de acomodar las presiones de una gran variedad de grupos de interés por lo que resultan contradictorias e inesperadas.⁷⁵ Estados Unidos en ningún momento ha considerado al país de origen de los migrantes al momento de legislar al respecto. Lo que importa es su ambiente político y la percepción del problema por parte del público incluso cuando ésta esté alejada de la realidad.

Aquí vale la pena ahondar en los cambios en las percepciones de los estadounidenses sobre los migrantes en general y, en las últimas décadas, sobre la migración mexicana. Por lo general se considera que el sentimiento antiinmigrante ha variado en intensidad conforme las fluctuaciones del ciclo económico. Cuando la economía estadounidense atraviesa por momentos de recesión los migrantes son vistos como una carga para esta economía. Pero

⁷³ Pete Wilson, gobernador de California en busca de su reelección, promovió la Propuesta 187, la cual, entre otras disposiciones, criminalizaba el otorgamiento de asistencia médica y servicios educativos a migrantes indocumentados. En las elecciones de 1994, la Propuesta fue aprobada por casi dos terceras partes del electorado californiano, sin embargo no pudo entrar en vigor porque a la postre fue declarada como inconstitucional por un tribunal federal.

⁷⁴ Joel Hernández García, “La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados”, *Revista mexicana de política exterior*, núm. 53, 1998, p. 9.

⁷⁵ F. Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, *art. cit.*, p. 67. 27

cuando la economía vuelve a crecer, se reconoce el hecho de que los inmigrantes ocupan trabajos que los estadounidenses rechazan.

Sin embargo, Wayne Cornelius opina que la explicación del rechazo estadounidense a la migración mexicana en los últimos años debe contener dos aristas adicionales.⁷⁶ Subraya que, a pesar de la satisfacción económica de los estadounidenses a finales de la década de los noventa, se adoptaron distintas medidas antiinmigrantes que atribuye, por una parte, a que los efectos de las variaciones en el ciclo económico repercuten de manera distinta en los diferentes sectores de la población estadounidense.⁷⁷ Por lo tanto, hay algunos sectores, particularmente las minorías que no resultan tan beneficiados del crecimiento económico y pueden ver a los inmigrantes como una amenaza a su economía.

Por la otra, nos dice Cornelius, hay que tomar en cuenta otros factores no económicos que se relacionan con la identidad nacional, la diversidad idiomática y la transformación de la composición étnica y racial.⁷⁸ Esto es, el rechazo de la opinión pública estadounidense a la migración mexicana estaría relacionado con la percepción de que estos migrantes se incorporan económicamente de manera rápida, pero no así culturalmente.⁷⁹ Esta preocupación, que denomina etnocultural, es la que está detrás de los argumentos sobre los inmigrantes como carga fiscal, carga a los servicios sociales y aumento del crimen.⁸⁰

Cornelius da a entender que esta reacción no es totalmente nueva: “Durante más de 200 años, las nuevas olas de inmigración hacia Estados Unidos han sido vistas como una fuente de desunión o fragmentación cultural” pues se teme rompan el equilibrio etnocultural de la nación ya que su

⁷⁶ Wayne Cornelius, “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, núm. 1, 2000, p. 51.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 53-54.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 54.

experiencia cultural les impide asimilarse.⁸¹ En épocas recientes, a pesar de que el discurso antiinmigrante rara vez contiene elementos de racismo, los mexicanos han sido vistos como la principal amenaza a la identidad nacional de Estados Unidos porque se piensa que las redes informales sociales de inmigración transfronteriza y la constancia de su migración les permite mantener su identidad cultural mexicana.⁸² Sin embargo, lo que este nativismo cultural ignora, dice este estudioso del fenómeno, es que a juzgar por un elemento tangible como es el conocimiento del idioma inglés, incluso los migrantes de primera generación sí se incorporan a la sociedad estadounidense pues tarde o temprano la mayoría termina conociendo este idioma.

Volviendo a la respuesta mexicana a ese clima anti-inmigrante, el gobierno mexicano no sólo tuvo que reforzar la actividad consular en el último decenio del siglo XX, sino algunas políticas más generales. Por principio de cuentas, como señala Francisco Alba, “la Ley IIRIRA tuvo otra consecuencia importante, también como reacción a ese ambiente restrictivo. Impulsó a México a permitir que sus ciudadanos conservaran una doble nacionalidad (o incluso múltiples nacionalidades), y probablemente hizo que el país estuviera resuelto a proteger con más firmeza y de manera más sistemática a sus ciudadanos en el exterior”.⁸³

Asimismo, frente a estas políticas estadounidenses destinadas a ejercer mayor control sobre la migración, México decidió poner fin a su “política de no tener política” en materia migratoria.⁸⁴ Mientras que en los decenios previos, el estado mexicano consideraba estas políticas como asunto exclusivo de Estados Unidos en el cual no tenía injerencia, tuvo que replantear lo que constituía no intervenir en asuntos internos de otro país.⁸⁵ Por consiguiente, a la par de los esfuerzos en materia de protección consular, procuró intervenir a favor de sus nacionales introduciendo el tema en la relación bilateral con Estados Unidos.

⁸¹ *Ibid.*, p. 56.

⁸² *Ibid.*, pp. 44 y 54-56.

⁸³ F. Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, *art. cit.*

⁸⁴ *Loc. cit.*

⁸⁵ M. García y Griego y M. Vereá Campos, *art. cit.*, p. 130.

México buscó obtener ganancias paulatinas a favor de los migrantes aprovechando los mecanismos institucionalizados bilaterales introducidos en los años noventas, cuando a pesar del clima antiinmigrante en aquel país, la cooperación bilateral aumentó.⁸⁶ La evolución de la relación bilateral en esta década llevó a un aumento de la comunicación en parte gracias a la negociación del Tratado de Libre Comercio que si bien no tenía que ver con migración, en opinión de Francisco Alba, el TLC “suministró un marco de referencia más maduro para el diálogo y los entendimientos en materia de inmigración”.⁸⁷ Pronto ambos países entendieron que “existían incentivos a ambos lados de la frontera para emprender negociaciones en el campo de la migración. Como lo declara el Grupo Binacional Estados Unidos-México sobre Migración, mediante negociaciones serias ‘ambos gobiernos podrían pasar de la aplicación de prioridades unilaterales discutibles (con resultados muy cuestionados) a la puesta en ejecución de los términos de un acuerdo...’”.⁸⁸

Ejemplo de la cooperación a nivel federal fue la creación en 1994 del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares dentro del Marco de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.⁸⁹ Asimismo, con la finalidad de elaborar un documento binacional que pudiera sintetizar de manera imparcial el multifacético fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos, entre 1994 y 1997 especialistas de ambos países elaboraron el “Estudio Binacional sobre Migración.” Este estudio no recomendó ninguna solución particular y únicamente incentivó mayor cooperación entre ambos países.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 130-135.

⁸⁷ F. Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, *art cit.*

⁸⁸ *Loc. cit.*

⁸⁹ Producto de este Grupo de Trabajo fue el Estudio Binacional México-Estados Unidos cuyo propósito era ayudar a las partes a adoptar una posición más objetiva y responsable respecto a la migración aumentando su comprensión del fenómeno y de esta manera estimulando la cooperación. También gracias a este Grupo de Trabajo en 1995 se celebró una reunión en Zacatecas de la cual surgieron los Acuerdos de Zacatecas encaminados principalmente a aumentar la seguridad en la frontera.

A nivel local o regional, fueron de gran ayuda para las actividades de protección la creación en 1993 de Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF), los cuales, encabezados por los Cónsules de México y Estados Unidos en estados fronterizos, hasta la fecha siguen reuniendo a funcionarios de distintas dependencias que intentan resolver *in situ* la amplia problemática fronteriza. En la actualidad funcionan diez de estos mecanismos en las principales ciudades fronterizas.⁹⁰ Los MEF, junto con los Mecanismos de Consulta al Interior creados en 1996 en el marco del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular,⁹¹ constituyen, a decir de funcionarios consulares, los foros más efectivos en la resolución de problemas fronterizos.⁹²

Un logro significativo de los MEF que constituye un pilar fundamental de la protección y asistencia ofrecida a los migrantes repatriados, fue la firma de Acuerdos de Repatriación Segura y Ordenada entre autoridades migratorias de los dos países y los Consulados mexicanos en la frontera.⁹³ En cada uno de estos acuerdos se negociaron, de acuerdo a las particularidades de cada región, las condiciones de repatriación de connacionales. Se establecieron horarios y lineamientos para que los migrantes, especialmente los más vulnerables como mujeres embarazadas y menores, pudieran regresar a territorio nacional de

⁹⁰ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Nota Informativa: Recomendación del CC-IME 1.75/LEG/SRE (DGPAC-IME), "Reforzar la cooperación con autoridades de migración en beneficio de los detenidos y deportados mexicanos"*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 17 de septiembre de 2003.

⁹¹ Los Mecanismos de Consulta al Interior reúnen periódicamente a cónsules fronterizos con oficiales de migración estadounidenses. En su marco se toman decisiones para solventar problemáticas locales.

⁹² "Los Mecanismos de Enlace Fronterizos son el principal medio para solucionar problemas en la frontera. Su éxito es incuestionable. La mayoría de los problemas se resuelve localmente sin necesidad de la intervención de autoridades federales, cuya participación a nivel local se considera como una intromisión innecesaria. Los Mecanismos posiblemente deben su éxito al hecho de que no fueron idea de burócratas en Washington o el Distrito Federal sino de funcionarios y empleados de Consulados de frontera que tienen la visión directa de la problemática que afecta esa región" (Entrevista con el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, Cónsul de Prensa en el Consulado General de México en Dallas, Texas; Ex Cónsul Alterno en el Consulado de México en Caléxico, California y Ex Cónsul de Protección en el Consulado General de México en Dallas, Texas, 1º de noviembre de 2006).

⁹³ El primero de ellos se firmó en Del Río, Texas el 31 de octubre de 1997.

manera ordenada y bajo la supervisión de autoridades consulares mexicanas que aseguren la protección de sus derechos humanos (Ver Cuadro 3).⁹⁴

Otro programa de gran éxito que perdura hasta hoy es el de Consulados Móviles, establecidos en 1991 con el propósito de acercar los servicios consulares a un mayor número de mexicanos, particularmente a aquellos residentes en ciudades en donde no existen oficinas consulares. Para las actividades de protección los Consulados Móviles resultan una oportunidad inigualable de brindar asistencia legal y detectar la problemática regional que enfrentan los connacionales.

En otras palabras, la década de los noventa cerró con una institucionalización sin precedente en la relación México-Estados Unidos que ayudó a aliviar un poco la enorme vulnerabilidad de migrantes obligados a cruzar por zonas inhóspitas para evitar ser detenidos por la Patrulla Fronteriza o la de aquellos que ya en el interior del país resintieron la aprobación de leyes que les negaban servicios básicos al no contar con documentos para vivir legalmente.

⁹⁴ En febrero de 2004 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, por parte de México, y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos con el fin de garantizar que todos los acuerdos de repatriación cumplan con ciertos criterios básicos con los cuales se asegure su funcionamiento adecuado (*Manual*, Modulo I, Unidad 3).

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONNACIONALES EN EL EXTERIOR

La palabra “Consulado”, de acuerdo a la acepción tradicional en las relaciones internacionales se define como una oficina establecida por un Estado en territorio de otro país con el objetivo de proteger los derechos y los intereses de sus connacionales que se encuentran en el extranjero.⁹⁵ La diferencia básica entre los Consulados y las misiones diplomáticas, particularmente las Embajadas, es que estas últimas tienen que ver primordialmente con cuestiones políticas y relaciones diplomáticas, mientras que los Consulados tienen como misión principal la de atender, dentro de una circunscripción⁹⁶ limitada, las relaciones entre un Estado, sus nacionales y las autoridades locales del Estado receptor.

En el ejercicio de sus funciones, los agentes consulares deben de seguir las reglas establecidas por el derecho consular y diplomático; es decir, el conjunto de normas que regulan todo lo relacionado con el establecimiento de relaciones consulares y por consiguiente de oficinas consulares así como el ejercicio de sus tareas.

⁹⁵ Ver por ejemplo: Lord Gore-Booth (edit.), *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, New York, Longman Group Limited (5ª ed.), 1979 y Ismael Moreno Pino, *La diplomacia: Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996.

⁹⁶ La circunscripción consular es “el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares” (*Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* en línea, <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>).

De manera general podemos decir que el marco legal de la actividad consular está sostenido en dos pilares: las facultades de los empleados consulares y la competencia o ámbito donde se pueden ejercer las mismas.⁹⁷

Asimismo, este marco jurídico que envuelve a la actividad consular se alimenta primordialmente de dos tipos de legislación. La primera, es la legislación internacional que define a nivel general y con un ámbito de aplicación casi universal las formalidades para que los agentes consulares puedan realizar su trabajo en otro Estado.

En segundo lugar se encuentra la legislación del Estado que envía, la cual faculta a los funcionarios consulares para realizar sus funciones en el Estado receptor y establece las obligaciones que deben cumplir en su labor.

Por supuesto que destaca también la importancia de la legislación interna de los Estados receptores que representa las disposiciones jurídicas internas que todos los individuos en su territorio deben obedecer y que también presenta los lineamientos que incorporan al cuerpo jurídico interno la legislación internacional.⁹⁸

A continuación se presenta de manera general la legislación más relevante que en los ámbitos internacional, bilateral y nacional regula las funciones de protección que realizan los Consulados de México en Estados Unidos.

⁹⁷ *Manual*, Modulo I, Unidad 2.

⁹⁸ El caso estadounidense será analizado con mayor profundidad en lo que respecta a los presos en el capítulo IV. 34

Legislación internacional

En lo que corresponde al derecho internacional, el marco jurídico primordial son la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CVRD) de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) de 1963. Esta última convención, firmada por más de 160 países, establece con detalle las reglas de las relaciones consulares entre los distintos países del mundo. En ella se explican claramente dos asuntos fundamentales: el procedimiento para establecer una oficina consular en otro Estado y el marco de acción de los empleados consulares en el Estado receptor.

En el capítulo quinto de la CVRC se definen las funciones de los Consulados y se especifican las facultades de sus funcionarios para brindar protección a sus nacionales. Entre las disposiciones más importantes de ese capítulo encontramos las siguientes:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

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

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.⁹⁹

De gran relevancia también para las funciones de protección son el artículo 34 que establece la obligación del Estado receptor de garantizar la libertad de tránsito y de circulación en su territorio a todos los miembros de la oficina consular y el artículo 35 que garantiza la libertad de comunicación de las oficinas consulares y la inviolabilidad de la correspondencia oficial.

Sin embargo, son los artículos 36, 37 y 38 de la CVRC los más relevantes en materia de protección consular, primordialmente el artículo 36, considerado como la piedra angular de la protección consular.

El artículo 36 señala lo siguiente:

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

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

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

⁹⁹ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, op.cit.*

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.¹⁰⁰

La falta de cumplimiento por parte de algunas autoridades estadounidenses a lo dispuesto en materia de notificación consular y la negación del derecho a las personas detenidas de establecer comunicación con el Consulado de su país ha originado un sinnúmero de demandas en cortes estadounidenses e internacionales por parte de defensores y gobiernos, como los de Alemania, Paraguay y México, que han intentado obligar a Estados Unidos a cumplir plenamente con sus obligaciones internacionales como país signatario no sólo de la CVRC sino de otros instrumentos vinculantes de carácter bilateral.

Como explicaré en el capítulo IV con mayor detalle, la demanda introducida por México contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia, conocida como el “*Caso Avena*” por el nombre –Carlos Avena Guillén-, del primero en la lista de 52 connacionales involucrados en el litigio, tuvo como fundamento las violaciones por parte de autoridades de Estados Unidos al cumplimiento del artículo 36 de la CVRC, no obstante lo estipulado en esta legislación internacional y lo establecido en manuales de procedimientos del

¹⁰⁰ *Loc. cit.*

propio gobierno estadounidense que señalan los pasos a seguir en caso de detención de extranjeros.¹⁰¹

Por su parte, el artículo 37 de la CVRC obliga al Estado receptor a notificar a los Consulados los casos de defunción de nacionales del Estado que envía, así como en “todos los casos en que el nombramiento de tutor o de curador sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía”.¹⁰²

A la vez, el oficial consular tiene, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Convención de Viena, el derecho de comunicarse con “las autoridades locales competentes de su circunscripción consular” y con “las autoridades centrales competentes del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida que lo permitan sus leyes, reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes”¹⁰³ con el propósito de ejercer sus buenos oficios e intervenir a favor de los connacionales que defiende.

Además de los instrumentos multilaterales, los funcionarios consulares mexicanos en Estados Unidos tienen a su alcance los instrumentos bilaterales firmados entre nuestro país y Estados Unidos. Uno de los más significativos e importantes es la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América signada el 12 de agosto de 1942. Esta legislación señala de manera general los lineamientos de las relaciones consulares entre ambos países y enmarca las labores de protección consular

¹⁰¹ En esencia, las disposiciones internas establecen el siguiente procedimiento: cuando una persona es detenida en Estados Unidos, el oficial encargado del arresto debe primero informarse de la nacionalidad del detenido y hacerlo constar en su registro. Si el detenido es nacional de otro país debe informársele de su derecho a contactar al Consulado de su país más cercano. En caso de que el detenido lo solicite, el oficial debe notificar sin dilación a las autoridades consulares del arresto de uno de sus nacionales y del deseo de éste de recibir asistencia consular. (*Consular Notification and Access: Instructions for Federal, State and Local Law Enforcement and other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them*, United States Department of State publication 10969, ed. revisada, 2006, pp. 13-15. y *Magistrate's Guide to Consular Notification Under the Vienna Convention*, Office of the Attorney General of Texas, enero de 2000.

¹⁰² *Loc. cit.*

¹⁰³ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, op. cit.*

que pueden realizar los funcionarios en beneficio de sus connacionales, particularmente las relacionadas con el derecho a comunicarse y visitar a personas detenidas para brindarles asistencia legal, representarlos en juicios, presentar quejas en su nombre y, muy importante, el derecho de los detenidos a comunicarse con su Consulado.¹⁰⁴

Además, de la Convención, México y Estados Unidos firmaron un Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua en 1987 -en vigor desde 1991- cuyo objetivo es lograr la cooperación bilateral en materia penal con el fin de prevenir, investigar y perseguir delitos.¹⁰⁵ Asimismo, México y Estados Unidos adoptaron en 1996 el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos en el cual se comprometieron a discutir continuamente en la Comisión Binacional los problemas de la protección consular y los derechos humanos de los nacionales de ambos países con el fin de formular recomendaciones para proteger el respeto irrestricto de esos derechos.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, México, 1943.

¹⁰⁵ El artículo I especifica en que consiste esta asistencia consular: “4. De conformidad con este Artículo y de acuerdo con las otras disposiciones de este Tratado, dicha asistencia incluirá: a) La recepción de testimonios o declaraciones de personas; b) El suministro de documentos, registros o pruebas; c) La diligenciación legal de solicitudes de cateo y medidas de aseguramiento que sean ordenadas por las autoridades judiciales de la Parte requerida, de conformidad con sus disposiciones constitucionales y otros mandatos legales; d) La diligenciación legal de solicitudes para la toma de medidas tendentes a la inmovilización y aseguramiento de bienes, que sean ordenadas por las autoridades judiciales de la Parte requerida de conformidad con sus disposiciones constitucionales y otros mandatos legales; e) El traslado voluntario de personas que se encuentren bajo custodia con objeto de prestar testimonio o con fines de identificación; f) La tramitación de notificación de documentos; g) La localización o identificación de personas; h) El intercambio de información, e i) Otras formas de asistencia mutuamente convenidas por las Partes, de conformidad con el objeto y propósito de este Tratado. 5. Este Tratado tiene como única finalidad la prestación de asistencia legal entre las Partes. Las disposiciones de él no crearán, en favor de ningún particular, un derecho para obtener, suprimir o excluir pruebas, o impedir el cumplimiento de una solicitud (*Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua*, en *Auxilio Judicial Internacional*, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 1997).

¹⁰⁶ Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos en I Taller en Materia de Protección, Sistema Nacional de Delegaciones, 5 – 6 de septiembre, 2002, San Luis Potosí.

Adicionalmente a la legislación ya mencionadas, México y Estados Unidos tienen un gran número de convenios sobre temas específicos que inciden en las actividades consulares. Algunos ejemplos de éstos son la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores, el Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales, y los programas de repatriación que se han elaborado en algunas ciudades fronterizas y que tienen como objetivo la repatriación inmediata de mexicanos indocumentados capturados por la patrulla fronteriza.

El ejemplo más reciente de acuerdos que inciden, aunque sea tangencialmente, en las actividades de protección fue la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN) de marzo del 2005 en la cual participan México, Estados Unidos y Canadá con el objetivo de promover la integración, el crecimiento económico y la calidad de vida en América del Norte a la vez que se incrementa la cooperación para evitar la violencia y el crimen transfronterizo.¹⁰⁷

Para cumplir con este objetivo se ha buscado incrementar la comunicación entre las autoridades de ambos lados de la frontera. En algunos casos, se ha buscado a través de la ASPAN fortalecer el funcionamiento de mecanismos ya existentes, como los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF), mediante el establecimiento de protocolos operativos y procedimientos claros para que al ocurrir un crimen transfronterizo, las autoridades de ambos países puedan responder adecuadamente.¹⁰⁸ De igual forma se ha buscado incluir

¹⁰⁷ *Plan de Acción entre el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos para Combatir la Violencia Fronteriza e Incrementar la Seguridad Pública* en línea, <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=93&content=5470&print=true>.

¹⁰⁸ “Los Secretarios de Gobernación de México y de Seguridad Nacional de Estados Unidos deben trabajar para coordinarse con otras agencias federales de sus respectivos gobiernos para asegurar una respuesta efectiva a incidentes de violencia y crimen transfronterizos.

Se deben establecer grupos de trabajo de Seguridad Fronteriza y Seguridad Pública, liderados por la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Nacional, los mismos contarán con la participación de otras agencias relevantes. Estos grupos operativos deben trabajar dentro de la estructura de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEFs) para facilitar la coordinación y los requerimientos operativos y se deben coordinar con cada MEF para incluir a los Cónsules Generales o a los principales Cónsules de ambos países en la frontera.

medidas preventivas de la violencia transfronteriza como es la promoción de patrullajes por parte de agencias de seguridad en ambos lados de la frontera.¹⁰⁹

Marco jurídico en México

En el caso de nuestro país, de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 73 de nuestra Constitución política, el Congreso ha expedido una serie de leyes que directa o indirectamente regulan la organización del cuerpo diplomático y consular de México.¹¹⁰

Una de las más relevantes es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece la división de competencias entre las secretarías de Estado. En su artículo 28 otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores las siguientes funciones:

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

Estos grupos de trabajo deben llevar a cabo las siguientes tareas:

Establecer protocolos operativos detallados, expandiendo aún más los programas establecidos en Arizona/Sonora y Laredo/Nuevo Laredo, para facilitar una comunicación inmediata entre los primeros en responder cuando existan incidentes de violencia fronteriza, criminalidad o cruces no autorizados de personal gubernamental.

Establecer protocolos operativos escritos, los cuales serán revisados según sea requerido, pero por lo menos cada seis meses, para una respuesta federal de procuración de justicia en ambos lados de la frontera.

Establecer, según sea necesario y apropiado, mecanismos y procedimientos para asegurar la aprehensión y detención inmediata de presuntos responsables de acciones violentas o crímenes en el área fronteriza, así como para la custodia de evidencias en ambos lados de la frontera.

Cuando sea requerido, asegurar la coordinación bilateral de investigaciones y acciones de seguimiento con todas las agencias federales relevantes.

Las agencias participantes deberían llevar a cabo ejercicios periódicos para garantizar que los protocolos de coordinación estén actualizados y consistentes con la ley y normatividad vigente en ambos lados de la frontera” (*Loc. cit.*).

¹⁰⁹ Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

¹¹⁰ El artículo 73 fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice así: “El Congreso tiene facultad: Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano”, (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=77&ruta=1>).

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.¹¹¹

Por otra parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en vigor desde el 4 de enero de 1994, detalla las facultades y competencias del personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM) así como las obligaciones y funciones del personal de las oficinas consulares. En el artículo 2 **de su primer capítulo se contemplan las siguientes funciones del SEM:**

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

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

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

XII. Las demás funciones que señalen al servicio exterior esta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.¹¹²

¹¹¹ *Manual*, Modulo I, Unidad 2.

¹¹² *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, en SRE, http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/default.htm. Sus reformas más recientes fueron publicadas el 25 de febrero de 2002. Ninguna de ellas afectó las cuestiones de protección consular.

Además, en su artículo 44, la Ley del SEM otorga a los jefes de oficinas consulares la obligación de “proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial”.¹¹³

Por su parte, en el Reglamento a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicado el 23 de agosto de 2002, quedan detalladas en el artículo 65 las funciones de protección y asistencia consular:

Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

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

I.- Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;

II.- Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;

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

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

¹¹³ *Loc. cit.*

Dentro del mismo artículo 65 se instruye a la Cancillería a elaborar y revisar cuando menos cada dos años los siguientes programas:

- a) programa de repatriación de personas vulnerables;
- b) atención y asesoría jurídica;
- c) visitas a cárceles y centros de detención;
- d) atención consular a través de servicios telefónicos;
- e) seguridad de los migrantes;
- f) consulados móviles;
- g) prestación de servicios consulares en general;
- h) atención al público; y,
- i) en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular.¹¹⁴

Finalmente, la otra legislación de gran importancia que incide en las actividades de protección es el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado el 10 de agosto de 2001, el cual establece las funciones y competencias de los organismos que componen la SRE. Respecto a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, el artículo 21 establece lo siguiente en materia de protección consular:

Corresponde a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares:

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

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

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

¹¹⁴ *Loc. cit.*

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

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

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

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

VIII. Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;

IX. Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a la dignidad, derechos humanos, laborales y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

X. Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopciones, sustracción de menores y pensiones alimenticias;

XI. Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;

XII. Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las representaciones de México en el exterior;

XIII. Supervisar, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso correcto y oportuno de las partidas de protección y ayuda a mexicanos en el exterior;

XIV. Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de 45

la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;

XV. Emitir instrucciones a las representaciones de México en el exterior respecto de asuntos técnico-consulares y coordinarse para los mismos efectos con las demás unidades administrativas de la Secretaría que fueren competentes en asuntos: políticos, culturales, de cooperación técnica y científica, comercial, turística y de imagen de México.¹¹⁵

La aplicación del derecho internacional en Estados Unidos

Este conjunto de elementos legales parece proveer un fundamento sólido para la defensa de nuestros connacionales en Estados Unidos. Sin embargo, debe considerarse que entre los retos que enfrentan los Consulados para ejercer la protección consular en Estados Unidos, se encuentra la dificultad de lograr la aplicación del derecho internacional en el sistema estadounidense.

Viendo la situación desde fuera de Estados Unidos, parece que a pesar de que la Constitución de Estados Unidos reconoce los tratados y convenciones internacionales como Ley Suprema de la nación, no hay uniformidad en su aplicación.¹¹⁶ Esta situación se ve agravada por una idea presente en las cortes estadounidenses de que su sistema legal es infalible y por lo tanto no necesita del derecho internacional para garantizar derechos ya concedidos por la legislación estadounidense. Como dice Salvador Cicero, en Estados Unidos "la protección adicional que ofrecen los tratados internacionales es con frecuencia considerada como superflua".¹¹⁷

¹¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE, http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm.

¹¹⁶ Artículo 6 sección 2: "Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado", (*Constitución de los Estados Unidos de América* en línea, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>).

¹¹⁷ **Por ejemplo, ninguna facultad de derecho exige el estudio del derecho internacional como requisito para graduarse como tampoco ninguna jurisdicción lo requiere para ejercer como abogado, lo que demuestra en opinión de Cicero el poco**

De acuerdo a Andrew McCarthy, los arquitectos de la Constitución de Estados Unidos reconocían la presencia de normas internacionales, pero los conceptos de auto determinación y gobierno representativo tenían superioridad en su idea del Estado que estaban construyendo.¹¹⁸ Es importante recordar, nos dice este autor, que si se temía la creación de un gobierno central muy poderoso, aceptar reglas que vinieran de fuera era simplemente inconcebible.¹¹⁹

Por lo tanto, los creadores del nuevo sistema de gobierno buscaron asegurar que Estados Unidos cumpliera con sus mínimas obligaciones internacionales y el Congreso tuviera el poder para decidir a futuro sobre las obligaciones a contraerse en el exterior. Por lo tanto, se delimitó en la Constitución los eventos internacionales que tendrían incidencia en el funcionamiento de este sistema de gobierno. De esta forma, sin importar como fuesen percibidas en otros Estados, las obligaciones internacionales serían aplicadas en Estados Unidos únicamente si cumplían con los procedimientos de legislación interna.

Por lo tanto, la Constitución pretende ser “una fortaleza para proteger a los estadounidenses de los caprichos y excesos de la llamada comunidad internacional”.¹²⁰ A pesar de que en la mayoría de los Estados un tratado internacional una vez ratificado, se impone sobre la legislación doméstica, en el caso de Estados Unidos, simplemente se convierte en parte de la legislación y puede ser ignorado si la seguridad nacional o incluso la ideología parece más importante.¹²¹

interés que tienen los estadounidenses en el derecho internacional (Salvador Alfonso Cicero Domínguez, “La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos en el siglo XXI: viejos retos y nuevas estrategias”, en Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura, México, Instituto Matías Romero, 2004, p. 21).

¹¹⁸ Andrew C. McCarthy, “International Law v. United States”, *Commentary*, 2 (2006), pp. 41-42.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 42.

¹²⁰ *Loc. cit.* (la traducción es mía).

¹²¹ “United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters”, *The Economist*, núm.8430, 2005, p. 46.

Existe la noción, especialmente fuera de Estados Unidos, que a pesar de haber apoyado los esfuerzos para crear instituciones y leyes internacionales en el siglo XX; a partir del final de la Guerra Fría y particularmente en años recientes con la elección de George W. Bush, Estados Unidos se resiste a cumplir con los reglamentos internacionales.¹²²

Estados Unidos apoyó el desarrollo del derecho internacional hasta que en opinión de Philippe Sands, “las reglas que estaban dirigidas a restringir a otros, se volvieron restrictivas para sus creadores” y dejaron de servir a los intereses estadounidenses.¹²³ Por lo tanto, Estados Unidos argumenta que en el nuevo mundo globalizado, la soberanía nacional está sufriendo alteraciones que únicamente la están mermando, dice McCarthy.¹²⁴

Este autor explica de manera concisa el temor vigente en Estados Unidos a las normas internacionales: “El experimento democrático único [de Estados Unidos] permanece vibrante, pero está siendo atacado en diferentes frentes. Actualmente peligra no sólo si emergeremos como un pueblo libre, con auto determinación y soberano, sino también si continuaremos siendo capaces de defendernos de los tiranos y salvajes quienes, a pesar de las campañas de ONGs y otros auto designados benefactores internacionales, continúan obrando sin los limitantes de la ley”.¹²⁵

En lo que respecta específicamente al sistema judicial internacional, se encuentra en Estados Unidos otra contradicción pues mientras no se reconoce a la Corte Criminal Internacional,¹²⁶ sí se apoya a otras cortes internacionales como las establecidas *ad hoc* para juzgar los casos de genocidio en Ruanda y la ex Yugoslavia.

¹²² *Ibid.*, p. 47.

¹²³ *Loc. cit.* (la traducción es mía).

¹²⁴ A. McCarthy, *art. cit.*, p. 42.

¹²⁵ *Ibid.* pp. 42 y 48 (la traducción es mía).

¹²⁶ Según el representante anterior de Estados Unidos frente a Naciones Unidas, John Bolton, la Corte Criminal Internacional, opera contra los principios constitucionales de soberanía popular, balance entre los poderes e independencia nacional (“United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters”, *art. cit.*, p. 47).

Respecto al acatamiento de los fallos de la Corte Internacional de Justicia, se piensa que Estados Unidos tiende a negarse a cumplir con los laudos que vayan en su contra.¹²⁷ Esta tendencia se inició en el caso *Nicaragua vs. Estados Unidos* de 1986 en el que la Corte dictó en contra de Estados Unidos por extraer recursos nicaragüenses.¹²⁸ Sin embargo, Colter Paulson concluye que desde 1987, Estados Unidos se ha esforzado por cumplir con las sentencias¹²⁹ de dicha Corte.¹³⁰

En las cortes estadounidenses permanece la disyuntiva sobre el nivel de atención que se debe prestar al derecho internacional ya que ni siquiera los

¹²⁷ Esto a pesar de que como signatario de la Carta de las Naciones Unidas, Estados Unidos en teoría está obligado a cumplir con las sentencias judiciales de la Corte Internacional de Justicia, a pesar de no haber firmado formalmente su Pacto, según lo establecido en el capítulo XIV de la Carta: *Artículo 92*

La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta.

Artículo 93

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas son *ipso facto* partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

2. Un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

Artículo 94

1. Cada Miembro de las Naciones Unidas compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

Artículo 95

Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro.

Artículo 96

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.

2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades” (Corte Internacional de Justicia en línea, <http://www.icj-cij.org>).

¹²⁸ Frederic L. Kirgis, “President Bush's Determination Regarding Mexican Nationals and Consular Convention Rights”, *ASIL Insight*, marzo del 2005.

¹²⁹ En un capítulo posterior analizaré si Estados Unidos ha realizado este esfuerzo específicamente en el caso *Avena* que concierne a México.

¹³⁰ Colter Paulson, “Compliance with Final Judgments of the International Court of Justice Since 1987”, *American Journal of International Law*, 98 (2004), p. 460.

mismos estadounidenses están de acuerdo en el nivel de obediencia que se debe tener a las normas del derecho internacional. Por ejemplo, mientras Estados Unidos ha ignorado leyes internacionales respecto a Irak, también es uno de los principales partidarios de las reglas internacionales sobre comercio, finanzas e inversiones internacionales.¹³¹

Este dilema es particularmente evidente en la Suprema Corte de Estados Unidos. Los jueces moderados de ésta¹³² reconocen que el derecho internacional puede enriquecer la administración de justicia en su país.¹³³ Sin embargo, para los jueces conservadores cuyo número ha aumentado en la administración del Presidente Bush, la consideración del derecho internacional es impensable.¹³⁴ Temen que el derecho internacional se sobreponga a decisiones democráticas en el afán de que el derecho estadounidense refleje los valores de la comunidad internacional.¹³⁵

Uno de los jueces más influyentes de la Suprema Corte, Anthony Scalia, opina que el derecho internacional en ningún momento es relevante para las decisiones judiciales en Estados Unidos y mucho menos para la interpretación de la Constitución¹³⁶ ya que si bien acepta que otros sistemas judiciales no son injustos, los principios estadounidenses hacen que el sistema judicial estadounidense sea el mejor.¹³⁷

¹³¹ "United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters", *art. cit.*, p. 46.

¹³² Como Anthony Kennedy, Sandra Day O'Connor, Stephen Breyer y Ruth Ginsburg (Kenneth Anderson, "Foreign Law and the U.S. Constitution", *Policy Review*, núm. 131, 2005, pp. 33-34).

¹³³ El juez Breyer ha sido criticado por sus declaraciones en favor de armonizar la Constitución con el derecho internacional. "Breyer, como sus colegas, juró hacer respetar la Constitución y no vandalizarla en el servicio de una ideología global", por lo tanto sus declaraciones podrían ser utilizadas para juzgarlo (William Norman Grigg, "Internationalizing the Court", *The New American*, 19 (2003), p. 13).

¹³⁴ "United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters", *art. cit.*, p. 47

¹³⁵ John O. McGinnis, "Foreign to our Constitution", *Northwestern University Law Review*, 100 (2006), pp. 304-305.

¹³⁶ Anthony Scalia, "Don't Impose Foreign Law on Americans", *The American Enterprise*, 17 (2006), p. 40.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 41 y "United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters", *art. cit.*, p. 47. 50

A esto se añade el problema de la falta de uniformidad nacional de sus leyes. Este carácter localista de la legislación hace que cada condado tenga su propia jurisprudencia. De la misma forma que la Constitución contiene precauciones contra la imposición de normas extranjeras, también incluye reservas respecto a la erección de un gobierno central demasiado poderoso. Por lo tanto, cada estado tiene sus leyes y su jurisprudencia.¹³⁸ De esta manera, los estados no están obligados a responder a alguna presión por parte del gobierno central o del exterior para la revisión de algún fallo de las cortes estatales.¹³⁹

Por consiguiente, si dentro de la Suprema Corte, no hay un consenso sobre el nivel de aceptación del derecho internacional, mucho menos debe esperarse de 50 sistemas judiciales distintos. Esto es especialmente relevante dado que, en opinión de Thomas Phillips, el poder judicial estatal no ha sufrido la concentración de poder en la federación que han sufrido las ramas ejecutiva y legislativa locales; al mismo tiempo que las cortes locales resuelven más casos relacionados con el derecho internacional que las federales.¹⁴⁰

El trato que el derecho internacional recibe en Estados Unidos añade un reto al suministro de servicios de protección consular a mexicanos en aquel país. En un capítulo posterior me referiré a la demanda que interpuso México ante la Corte Internacional de Justicia contra Estados Unidos por la condena de 52 mexicanos a pena de muerte que no fueron notificados de sus derechos de contactar a su Consulado. Asimismo, explicaré la reacción ante el fallo a favor de México en Estados Unidos para ejemplificar las distintas posturas al interior de aquel país respecto a las normas internacionales.

¹³⁸ Thomas R. Phillips, "State Supreme Courts: Local Courts in a Global World", *Texas International Law Journal*, 38 (2003), pp. 558-560.

¹³⁹ F. Kirgis, *art. cit.*

¹⁴⁰ T. Phillips, *art. cit.*, pp. 557 y 564.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA RED CONSULAR DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

En capítulos anteriores hemos visto como a partir de los años ochenta, México dio fin a su política “de no tener política” en materia de migración hacia Estados Unidos¹⁴¹ y se comenzaron a aplicar “nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales, algunos de los cuales se consideraban hasta ese momento inaceptables o demasiado costosos para México”.¹⁴² Para ello se dio una redefinición del concepto de “no intervención” y México comenzó a hacer cabildeo en Estados Unidos e interactuar con distintos niveles del gobierno de aquel país con el objetivo de avanzar la postura mexicana referente a la migración.¹⁴³ Sin embargo, a lo largo de ese decenio y del siguiente no se logró mucho en materia de migración.

El nuevo siglo inició con 20.6 millones de personas residentes en Estados Unidos que declararon, en el censo de ese mismo año, ser mexicanas o de origen mexicano.¹⁴⁴ Esta población se había extendido por todo el territorio estadounidense. Basta con mencionar que desde el año 2000, 46 estados han visto un incremento en su población inmigrante.¹⁴⁵ Los nuevos migrantes,

¹⁴¹ Francisco Alba, “México: Un difícil cruce de caminos”, Migration Information Source, 2002.

¹⁴² Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comp.), *La política exterior de México en la década de los noventa, México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. IX, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000, p. 130.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 132.

¹⁴⁴ “The Hispanic Population”. US Census Bureau, May 2001, página 3.

¹⁴⁵ “Numbers” en *Time*, vol. 168, núm. 9, agosto 28, 2006, Time Inc., p. 22.

además, parecían tener ya el propósito de quedarse a residir ahí permanentemente, aunque sus condiciones de vida fueran precarias.

En el año 2000, la alternancia a nivel presidencial después de más de setenta años de gobiernos priístas, trajo grandes esperanzas de que la situación para los migrantes mejorara tanto por la promesa hecha por el presidente Vicente Fox de obtener un acuerdo migratorio, como por su trato de los migrantes como héroes y ya no como “ciudadanos mexicanos de segunda”,¹⁴⁶ víctimas de la pobreza en nuestro país y la explotación en nuestro vecino más rico.

Había ciertas bases para el optimismo. El triunfo de la oposición de derecha en las elecciones presidenciales mexicanas fue recibido con gran beneplácito en Estados Unidos. El 5 de septiembre de 2001, en su primera visita de Estado a Washington, el Presidente Fox fue acogido cálidamente por George W. Bush quien expresó: “Es un privilegio dar la bienvenida a Vicente Fox en la primera visita de Estado de mi administración. Es un reconocimiento de que no hay relación más importante en el mundo para Estados Unidos que la que tenemos con México”.

Una bienvenida tan calurosa alentó las esperanzas de lograr acuerdos bilaterales en renglones controvertidos. Desde un primer momento se advirtieron indicios de que una reforma en materia migratoria no sería fácil, aunque sí existían elementos para un moderado optimismo. La economía se encontraba en expansión¹⁴⁷ y desde años antes diversos grupos empresariales habían solicitado al gobierno la ampliación en el número de visas de trabajo. Esta

¹⁴⁶ Ricardo Monreal, “La realidad del México migrante: oportunidades y desafíos”, *Revista mexicana de política exterior*, núm. 70, p. 103-104.

¹⁴⁷ En su último Informe del Estado de la Nación en el 2000, el Presidente Clinton daba cuenta del alentador momento que se vivía: “Nunca antes nuestra nación ha disfrutado, al mismo tiempo, de tanta prosperidad y progreso social con tan pocas crisis internas y amenazas externas. Iniciamos el siglo con 20 millones de empleos nuevos y el mayor crecimiento económico en 30 años”. Palabras de los Presidentes George Bush y Vicente Fox en la ceremonia de bienvenida del mandatario mexicano. Washington, Estados Unidos, septiembre 5 de 2001, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010905-2.html>.

petición coincidió con los intereses de los grupos sindicales de incorporar más trabajadores a sus menguadas organizaciones. En febrero de 2000, en un hecho insólito, la poderosa central obrera AFL-CIO hizo un llamado al Congreso para que promoviera una amnistía a trabajadores indocumentados y sus familias.¹⁴⁸

Sin embargo, unos meses después, el 11 de septiembre, la historia dio un vuelco inesperado. Las intervenciones militares en Afganistán e Irak, y la creación, en noviembre de 2002, del Departamento de Seguridad Nacional, fueron sólo el comienzo de una etapa en la que la política exterior y la política interna de Estados Unidos se instrumentaron completamente bajo la óptica de la seguridad del país. Las esperanzas, realistas o no, de México de que se aprobara una reforma migratoria integral antes de las elecciones federales intermedias de 2002 se derrumbaron.¹⁴⁹ Así, en lugar de un acuerdo migratorio, en marzo de ese año se firmó un acuerdo sobre fronteras inteligentes para facilitar el intercambio comercial y fortalecer la seguridad fronteriza.¹⁵⁰

Uno de los golpes más duros a las esperanzas mexicanas llegó en diciembre de 2005 cuando la Cámara de Representantes aprobó la propuesta de ley HR 4437, promovida por el congresista republicano James Sensenbrenner, enfocada enteramente en la seguridad fronteriza y el combate a la migración indocumentada. Ese mismo año se aprobó el *Real ID Act*, una ley adjunta a otra ley sobre el presupuesto para las tropas estadounidenses en Irak. En ella se contemplaba la construcción de una barda a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos y se prohibía el otorgamiento de licencias de conducir a migrantes indocumentados.¹⁵¹

¹⁴⁸ Ver comunicado de prensa "AFL-CIO Calls for New Direction in U.S. Immigration Policy to Protect Workers", febrero 16 de 2000, en <http://www.aflcio.org>.

¹⁴⁹ Los congresistas del Partido Republicano, en consonancia con los sentimientos de inseguridad de los votantes, fueron a las elecciones del 2002 con una agenda de campaña basada en el combate al terrorismo y el fortalecimiento de la seguridad interna y, como parte fundamental de ésta, en el control de las fronteras. El resultado fue un apoyo casi absoluto de un electorado preocupado por su seguridad: por primera vez en la historia electoral de Estados Unidos el partido del Presidente incrementó el número de escaños ganados en la Cámara de Representantes y recuperó el control del Senado en elecciones intermedias (Memorandum Informativo, Archivo Consulado General de México en Dallas, Texas, enero de 2003).

¹⁵⁰ F. Alba, "México: Un difícil cruce de caminos", *art. cit.*

¹⁵¹ J. Kimer, *art. cit.*, pp. 34-35.

Ante esa situación, las actividades de protección consular se fortalecieron. Aprovechando el apoyo de una sociedad mexicana cada vez más consciente de las enormes aportaciones económicas de lo migrantes, se logró un incremento sustancial en recursos autorizados por el Congreso mexicano para actividades de protección, lo que permitió crear nuevos programas a favor de los migrantes y consolidar los ya existentes.

Entre estos nuevos programas aquí podemos anticipar el relativo a Asesorías Legales Externas, que contempla la contratación de abogados estadounidenses, y el de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte.¹⁵² Asimismo, en 2001 se estableció un programa computacional denominado Sistema de Protección Consular, que permite capturar y dar seguimiento a los casos de protección atendidos. Fondos especiales aprobados por el Congreso también hicieron posible otorgar apoyo económico para traslado de restos de migrantes a México¹⁵³ ya que esta situación anteriormente se convertía en una pesadilla para funcionarios consulares que debían conseguir fondos con gobiernos estatales, organizaciones de caridad y con los mismos familiares para poder enviar a México los restos de los fallecidos.¹⁵⁴

¹⁵² Estos programas se tratarán con más detalles en el capítulo IV.

¹⁵³ Desafortunadamente, entre diciembre de 2000 y diciembre de 2005, 1,986 mexicanos perdieron la vida en su intento de cruce indocumentado en la frontera norte (Secretaría de la Función Pública, "Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores", *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*).

¹⁵⁴ "El traslado de restos a México de migrantes que morían en la frontera era una pesadilla. En Caléxico, por ejemplo, hubo años en los que registrábamos cerca de cien decesos. La mayoría de estos migrantes que mueren son los que no pueden, por su pobreza, contratar a traficantes y arriesgan sus vidas por los lugares más inhóspitos. Entonces, uno como funcionario consular tenía la ingrata tarea de notificar a los familiares no sólo de la muerte del migrante sino también solicitarles que reunieran recursos para enviar el cuerpo a México. Creo que si los congresistas hubieran tenido que realizar esa labor aunque hubiera sido sólo una vez, habrían sido mucho más concientes de la necesidad de las personas y hubieran autorizado recursos desde décadas antes. Es una vergüenza para el país que pese a las constantes peticiones de la Cancillería mexicana se haya dejado pasar tanto tiempo para autorizar recursos" (Entrevista con el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, Cónsul de Prensa en el Consulado General de México en Dallas, Texas; Ex Cónsul Alterno en el Consulado de México en Caléxico, California y Ex Cónsul de Protección en el Consulado General de México en Dallas, Texas, 1º de noviembre de 2006).

Igualmente, en cada Consulado se consolidaron campañas de protección preventiva y se crearon programas para brindar asistencia jurídica a víctimas de “vigilantismo”; para dar atención a mujeres y niños víctimas de violencia doméstica, para apoyar a mexicanos en situación de indigencia. Incluso se estableció una línea de teléfono gratuita contestada por abogados consultores, para responder preguntas legales de las comunidades mexicanas en Chicago, Los Ángeles, San Francisco, San José y Sacramento.¹⁵⁵

Por último, se abrieron tres nuevos Consulados en las ciudades de Yuma, Arizona, Las Vegas, Nevada, y St. Paul, Minnesota, y se sentaron las bases para la apertura en, 2006, de la oficina consular en Little Rock, Arkansas.

Definición de conceptos relevantes de protección¹⁵⁶

Antes de entrar en la descripción de los programas más importantes de protección que realizan los Consulados en la actualidad, es conveniente clarificar los conceptos de protección y asistencia consular mediante los cuales clasifican sus acciones los Departamentos de Protección de los Consulados.

¹⁵⁵ Este programa se conoce como JURIMEX, (Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*).

¹⁵⁶ Las diferencias en los conceptos son importantes solamente en el marco del lenguaje diplomático-consular, toda vez que fuera de ese ámbito los conceptos se utilizan como sinónimos para designar la amplia gama de servicios de protección que brindan los Consulados. Una vez explicados los conceptos, en adelante utilizaré indistintamente las palabras “protección consular” o “asistencia consular” para referirme a los servicios legales ofrecidos por los Consulados ya sean asistencia o protección.

- *Protección consular*

La protección consular, se define como “el conjunto de acciones, gestiones, e intervenciones que los funcionarios consulares en el extranjero pueden realizar en beneficio de sus connacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.”¹⁵⁷

La protección consular considera la intervención de los funcionarios consulares ante una autoridad extranjera para presentar reclamos por actos indebidos que afecten derechos o intereses de connacionales en el exterior.¹⁵⁸ Entre las acciones de protección más frecuentes se encuentran las destinadas a “asegurar el respeto de los derechos de los connacionales, evitarles daños y perjuicios indebidos en sus personas o intereses, evitar injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras y evitar la persecución o discriminación por motivos de su origen nacional o cualquier otra causa”.¹⁵⁹

- *Asistencia consular*

La asistencia consular, que es el servicio que se proporciona con mayor frecuencia, consiste en el uso por parte de la oficina consular de los buenos oficios y de su función como intermediario ante instituciones locales de procuración de justicia. A diferencia de la protección, la asistencia consular en sentido estricto no presupone alguna acción irregular por parte de las autoridades locales, esto es, un incumplimiento de sus obligaciones jurídicas. Por lo tanto, la asistencia no requiere la formulación de una queja ante las autoridades locales.

La Cancillería mexicana distingue entre dos tipos de asistencia consular: la interna, en la que el Consulado interviene directamente con el connacional

¹⁵⁷ *Manual*, Modulo I, Unidad 1.

¹⁵⁸ “Servicios de asistencia y protección consular”, en <http://www.sre.gob.mx/servicios/consulares/proteccion.htm>

¹⁵⁹ *Loc. cit.*

para asesorarlo, y externa, en la que el Consulado interviene con buenos oficios a favor de un connacional frente a instituciones locales o particulares dentro de su jurisdicción.¹⁶⁰

Clasificación general de los casos de protección

La Cancillería mexicana registra oficialmente 85 rubros de protección, que se dividen en seis ámbitos: administrativos, civil, derechos humanos, migratorio, laboral y penal (Ver Gráficas 10-15). Su repaso nos indica la diversidad de casos que se atienden y el desafío que esto implica para los Consulados.¹⁶¹

¹⁶⁰ *Manual*, Modulo I, Unidad 1.

¹⁶¹ Abusos graves por autoridades migratorias; abusos graves por autoridades penitenciarias; abusos graves por autoridades policíacas; muertos por autoridades migratorias; muertos por autoridades penitenciarias; muertos por autoridades policíacas; otros casos no serios de violación de derechos humanos por autoridades; agresión / agresión agravada; alteración del orden público; conducir en estado de intoxicación; delitos contra la salud; delitos o faltas contra leyes migratorias; delitos sexuales; faltas administrativas y/o delitos menores; fraude, homicidio calificado o agravado; homicidio simple; mexicanos víctimas de delitos cometidos por particulares extranjeros; orientación general sobre asuntos penales; peticiones y quejas administrativas de presos; portación indebida de armas: presos lesionados por incidentes o altercados; presos por otros delitos; reingreso indocumentado después de deportación; robo; secuestro; sentenciados a cadena perpetua o años a vida; sentenciados a pena de muerte, tráfico de indocumentados; traslado de presos a territorio nacional de conformidad con tratados bilaterales; violación de libertad condicional; violencia doméstica; orientación general sobre consultas migratorias y/o trámites de residencia: otros casos del ámbito migratorio; permisos de internación por razones humanitarias; personas en procesos judiciales migratorios de deportación; personas en procesos judiciales migratorios de residencia; remoción expedita en puertos de entrada; repatriación de enfermos; repatriación de enfermos en procesos de deportación; repatriación de ex-convictos; repatriación de menores; repatriación de menores infractores; repatriación de otras personas vulnerables; repatriación de personas accidentadas o en riesgo en su intento por cruzar la frontera; testigos de cargo; víctimas de fraude migratorio: discriminación laboral; indemnizaciones por accidentes en centros de trabajo; indemnizaciones por enfermedades adquiridas en centros de trabajo; orientación general sobre consultas laborales; otros casos del ámbito laboral; recuperación de salarios no pagados; violación de derechos laborales; abuso en contra de menores, compensación para víctimas de crímenes violentos; indemnizaciones por fallecimiento; indemnizaciones por lesiones; negligencia médica; otros casos del ámbito civil; pensiones alimenticias; personas agredidas y/o lesionadas por particulares: personas asaltadas; procesos de adopción de menores; procesos de custodia de menores; procesos de patria potestad de menores; secuestro de menores; secuestro y/o explotación física de personas por particulares; sucesiones; sustracción ilícita de menores; apoyo económico a indigentes y otros; asesoría en materia de Seguro Social; asistencia a mexicanos en proceso de extradición; ayuda económica; canalización de quejas en contra de autoridades mexicanas; expedición de presunciones de nacionalidad en casos de protección; localización de personas; reclamaciones comerciales; recuperación de pertenencias; recuperación de valores; traslado de enfermos a territorio nacional: traslado de restos; traslado de restos de personas fallecidas en su intento por cruzar la frontera; otros casos del ámbito administrativo; fallecidos.

Los casos administrativos incluyen la localización de personas, el traslado de enfermos a México por motivos de salud, la expedición de presunciones de nacionalidad y el traslado de restos, entre otros. Este tipo de casos es el que más se atiende en los Consulados. En diciembre de 2004, los casos administrativos sumaban el 39.64% del total de los casos atendidos.¹⁶²

Los asuntos civiles, que representan el 19.69%, son aquellos que tratan todo lo relacionado con menores como abuso en su contra, procesos de adopción, de custodia o de patria potestad, así como casos de secuestro o sustracción de menores. También se incluyen en esta categoría casos de negligencia médica, indemnizaciones por fallecimiento o lesiones.

En el ámbito de los derechos humanos se registran las violaciones cometidas por autoridades locales, estatales o federales en contra de migrantes mexicanos. Los casos migratorios son aquellos que involucran una repatriación ya sea de enfermos, ex convictos, menores y otros individuos que por alguna otra razón sean vulnerables. También como casos migratorios se tratan aquellos que involucran la expedición de permisos de entrada a Estados Unidos por cuestiones humanitarias, así como la ayuda a mexicanos en procesos judiciales por alguna cuestión migratoria. Estos casos se encuentran en cuarto lugar con el 10.29%.

El ámbito laboral, que representó en 2004 el 4.07% de los casos atendidos, se refiere a cualquier tipo de problema laboral que enfrentan los migrantes. Los más comunes son violaciones a contratos de trabajo, falta de pago, indemnizaciones por accidentes y discriminación laboral.

Finalmente, los asuntos penales ocupan el segundo lugar entre los casos atendidos por la red consular mexicana, con el 25.88%. El ámbito penal engloba diferentes problemas legales en los que los migrantes mexicanos se ven continuamente involucrados, particularmente las relacionadas con casos de

¹⁶² *Manual*, Módulo IV, Unidad 1.

alteración del orden público, conducir en estado de intoxicación, delitos contra la salud, delitos sexuales, fraude, portación indebida de armas, robo, secuestro, tráfico de indocumentados, violación de la libertad condicional, violencia doméstica y reingreso indocumentado después de haber recibido una orden de deportación, entre otros.¹⁶³

Las actividades de protección en la Cancillería mexicana y en la red consular en Estados Unidos

La red consular de México en Estados Unidos esta compuesta hoy en día por cuarenta y siete Consulados.¹⁶⁴ Éstos generalmente se integran por cuatro departamentos –protección, documentación,¹⁶⁵ comunidades,¹⁶⁶ y promoción económica y cultural.¹⁶⁷

La labor de protección de los Consulados es coordinada en México por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) de la

¹⁶³ *Loc. cit.*

¹⁶⁴ La más reciente incorporación a esta red consular ha sido el Consulado de carrera en Little Rock, Arkansas cuya apertura extra-oficial se inició el 1 de enero de 2007.

¹⁶⁵ En términos numéricos el servicio consular más solicitado es el de documentación. Los servicios de documentación a mexicanos consisten en la emisión de documentos que ayuden al connacional a identificarse como mexicano a través de un pasaporte o matrícula consular. También se ofrecen los servicios de registro civil para quienes quieran registrar un nacimiento, una defunción o incluso un matrimonio ante las autoridades mexicanas. Asimismo, se ofrecen servicios de notaría pública con el objetivo de dar fe pública de ciertos actos jurídicos para que puedan tener validez en México. Aunque en menor cantidad, los Consulados también ofrecen el servicio de emisión de visas a aquellos extranjeros que la requieran para visitar México.

¹⁶⁶ **A través de su departamento de comunidades, los Consulados se encargan de contribuir al fortalecimiento de nuestra comunidad mexicana en el exterior mediante programas de educación, salud, deporte, cultura y organización comunitaria. Por ejemplo, ese Departamento asiste a aquellos que deseen terminar sus estudios de educación básica, o revalida aquellos realizados en el extranjero para que el estudiante al regresar a México pueda continuar con ellos. También se encuentra a cargo de la representación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior cuyo objetivo es recoger las propuestas de la comunidad para encontrar medios de mejorar la vida de los migrantes y sus familias.**

¹⁶⁷ **En cuanto a los encargados de la promoción económica y cultural, su objetivo es desarrollar oportunidades de intercambio cultural y comercial entre México y el gobierno y agentes privados de su jurisdicción. Es por ello que sirven de enlace entre agentes de ambos países y coordinan la participación de México en eventos ya sea económicos o culturales realizados en su jurisdicción. También les corresponde mantener una buena relación con las cámaras de comercio locales para asegurar la representación de los intereses de México.**

Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta oficina, que desde 1996 tiene el rango de Coordinación General y depende de la Subsecretaría para América del Norte, fue creada en 1995 para sustituir a la Dirección General de Asuntos Consulares. El objetivo: constituirse en un órgano especializado que se encargue de la elaboración de programas de protección y coordine las acciones por parte de las representaciones diplomáticas encargadas de poner en práctica estas acciones.

En México, la DGPAC se coordina con las Direcciones Generales de Coordinación Política y de Delegaciones (DGCP y DGD). A través de las Delegaciones y Oficinas de Enlace ubicadas a lo largo del país, se complementa el trabajo de los Consulados en el exterior ya que éstas ofrecen apoyo para hacer los contactos con las familias de los migrantes en sus lugares de origen cuando esto es necesario.

En octubre del 2001 se reestructuró la Dirección de Protección de la DGPAC con la creación de la Subdirección de Protección para Estados Unidos, que cuenta con cinco departamentos operativos, y la Subdirección para Canadá y el Resto del Mundo.¹⁶⁸ Estas dos subdirecciones se suman a la de Asuntos Especiales en la que existe un departamento para atender únicamente casos de violaciones a los derechos humanos.

A su vez, la red consular mexicana en el mundo se encuentra conectada entre sí por un sistema que, dijimos, comenzó a funcionar el 1º de noviembre del 2001,¹⁶⁹ llamado Sistema de Protección Consular (SPC).¹⁷⁰ El SPC facilita en gran medida la comunicación entre distintas oficinas y permite que se lleve un registro cronológico de las acciones de protección efectuadas por las oficinas –

¹⁶⁸ DGPAC, “Correo Circular Alta Prioridad”, 5 de noviembre de 2001, p1, en I Taller en Materia de Protección, Sistema Nacional de Delegaciones, 5 – 6 de septiembre, 2002, San Luis Potosí.

¹⁶⁹ DGPAC, “Correo Circular Alta Prioridad”, *op. cit.*

¹⁷⁰ En el primer trimestre del año 2002, se llevó a cabo la segunda etapa de adopción del SPC en los Consulados restantes y delegaciones en México para así lograr la conexión de toda la red a través de este sistema (*Loc. cit.*).

Consulados, DGPAC o Delegaciones – en cada caso atendido.¹⁷¹ El SPC es una herramienta estadística de gran ayuda toda vez que permite conocer los problemas legales más frecuentes enfrentados por los migrantes y las cargas de trabajo de cada Consulado.¹⁷² La introducción de este nuevo sistema ha agilizado el seguimiento de los casos de protección y ha facilitado la comunicación entre las distintas dependencias involucradas. Sin embargo, un mal que afecta la efectividad de todos los programas de protección también aqueja al SPC: la falta de personal.

Además del problema de la carencia de personal, es importante recordar que la capacitación de éste es indispensable para el funcionamiento óptimo del sistema de protección y en particular, de sus innovaciones. Es importante que los empleados reciban instrucción sobre el funcionamiento de los nuevos programas de protección introducidos por la SRE, así como seminarios sobre la operación de la protección consular dentro del marco legal estadounidense. Esta capacitación, sin embargo, no siempre se ofrece.

Otro problema que existe es el del seguimiento a un caso dado de alta por un funcionario consular que deja de laborar en el departamento de protección. Esto ocurre ya que no hay un mecanismo mediante el cual el funcionario rinda un informe de sus casos pendientes para que reciban atención posterior, lo que provoca rezagos en la atención brindada a ciertos connacionales.¹⁷³

¹⁷¹ El SPC tiene también como objetivo lograr que los archivos queden clasificados correctamente de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DGPAC, “Panorama actual de la protección consular”, en *Seminario de Capacitación en Denver*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005).

¹⁷² “Recomendaciones para el uso del SPC”, en I Taller en Materia de Protección, Sistema Nacional de Delegaciones, 5 – 6 de septiembre, 2002, San Luis Potosí.

¹⁷³ Por ejemplo, el Consulado General de México en Dallas tenía un rezago total de 2,126 casos sin seguimiento por cambios en su personal al finalizar octubre de 2004. Además, con 5,927 casos pendientes de resolver era el Consulado más atrasado de la red consular. Sin embargo, la llegada de un nuevo cónsul de protección en septiembre del 2004 que reestructuró el departamento llevó a Dallas a ocupar el primer lugar de casos resueltos en el SPC. Lamentablemente el cambio de departamento de este cónsul a finales del 2005, provocó que Dallas mostrara nuevamente un creciente rezago. De ahí se desprende sistema de trabajo también puede producir grandes resultados para el funcionamiento de un Consulado [“Sistema de Protección Consular (SPC)”, Memorandum, Consulado General de México en Dallas, 10 de

Principales programas consulares en el marco de la protección. Una exploración de su desempeño.

La Cancillería mexicana ha instrumentado en los últimos siete años una serie de programas que constituyen la columna vertebral de las actividades que realizan los Consulados en materia de protección (Ver Gráfica 16). Estos programas, plenamente institucionalizados, tienen como objetivo coordinar de una manera más eficiente las acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los funcionarios de las representaciones consulares y diplomáticas, de conformidad con el derecho internacional, los instrumentos bilaterales y las disposiciones jurídicas nacionales aplicables.¹⁷⁴

Para cumplir con esta responsabilidad los Consulados están encargados de poner en práctica siete programas fundamentales: Programa Permanente de Protección Preventiva (PPPP); Programa de Consulados Móviles (PCM); Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de la Violencia Doméstica; Programa de Identificación de Restos y Localización de Individuos; Programa de Asesorías Legales Externas y Abogados Consultores, y Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte.

Los dos últimos programas están diseñados para ofrecer asistencia en casos penales. Por lo tanto, me ocuparé de ellos más en detalle en el siguiente capítulo, cuando trate la protección a presos y a condenados a pena de muerte. En este capítulo analizaré el funcionamiento de los cuatro primeros.

octubre de 2004].

¹⁷⁴ *Manual*, Modulo I, Unidad 4.

Programa Permanente de Protección Preventiva (PPP)

El Programa Permanente de Protección Preventiva (PPP) es definido por la Cancillería mexicana como el “conjunto de acciones que tiene como propósito evitar situaciones que afecten negativamente la integridad física y moral, así como los derechos de los mexicanos en el exterior. Dichas acciones deberían dirigirse fundamentalmente a advertir sobre los riesgos de la migración indocumentada al extranjero e informar sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos en el exterior”.¹⁷⁵

El objetivo fundamental de las campañas de protección preventiva es educar a la población migrante para que cumpla plenamente con las leyes del país en el que viven y eviten incurrir en conductas delictivas. EL PPP incluye campañas de difusión en medios masivos de comunicación, distribución de materiales impresos, auditivos y visuales y realización de eventos públicos, en donde funcionarios consulares interactúan con los connacionales y transmiten información de carácter preventivo.

Desde la puesta en marcha del programa, cada Consulado ha sido el responsable de diseñar, de acuerdo con las particularidades de su circunscripción, las estrategias de protección preventiva. Entre los casos más exitosos de campañas preventivas encontramos las realizadas por los Consulados de Los Ángeles, Chicago y Dallas. Éstos últimos han elaborado manuales de información preventiva, además de los anuncios preventivos continuos que gracias a sus gestiones transmiten gratuitamente los medios de comunicación locales.¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Loc. cit.*

¹⁷⁶ El *Manual de protección preventiva* elaborado por el Consulado de México en Los Ángeles informa a la comunidad sobre una gran variedad de temas. Informa tanto sobre asuntos legales, como sobre las labores del Consulado, los derechos de los migrantes y, la documentación migratoria. También hace sugerencias muy variadas que van desde formas de rentar un lugar para vivir hasta aquellas para ahorrar dinero. Un documento de este tipo ofrece información muy valiosa para los mexicanos que recién llegan a Los Ángeles, así como para aquellos que ya están establecidos por la gran diversidad de los temas que incluye (Consulado General de México en Los Ángeles, California, *Manual de Protección Preventiva*, Canal 34 KMEX-TV y Consulado General de México en Chicago, *Manual de protección*, 2004 y Consulado

El caso de Dallas es muy significativo, ya que se han realizado radionovelas y un par de cortometrajes denominados *Despierta Paisano 1* (2004) y *Despierta Paisano 2* (2005), en los que se presentan las problemáticas más comunes que enfrentan los mexicanos que viven en el norte de Texas en materia legal. La difusión de los videos en televisión abierta, centros comunitarios y escuelas de Dallas y la que se realiza entre las aproximadamente 600 personas que asisten cada día al Consulado en Dallas, ha permitido alcanzar a un público cercano a las 300 mil personas.

No obstante, aún queda un largo camino por avanzar en materia de protección preventiva. Las campañas de protección preventiva están desarticuladas. Los esfuerzos más importantes se han realizado de manera individual y en ocasiones sin el apoyo de la SRE. Un caso notorio de elaboración de material preventivo fue el de los videos *Despierta Paisano*, proyecto que fue posible no por el apoyo de la Cancillería, sino porque en el personal de protección se encuentra alguien relacionado con la industria cinematográfica y también porque se contó con el apoyo externo de abogados consultores y compañías privadas. Su acogida en Dallas ha sido excepcional, pero a pesar de su éxito, no se ha logrado que sean transmitidos en las salas de espera de otros Consulados aunque su distribución es gratuita. En otras palabras, los esfuerzos de protección preventiva de los Consulados suelen ser experimentos aislados que se aplican únicamente dentro de sus jurisdicciones.

Programa de Consulados Móviles (PCM)

El Programa de Consulados Móviles (PCM), inaugurado en 1993, tiene como objetivo prestar servicios a aquellas localidades dentro de la jurisdicción de un Consulado que se encuentran bastante alejadas del mismo haciendo difícil que los migrantes acudan a éste. Entre diciembre del 2000 y diciembre del 2005 se celebraron 2, 214 Consulados Móviles en Estados Unidos en los que se General de México en Chicago, *Manual de protección*, 2006).

atendieron a 690,000 connacionales y se expidieron 575,00 documentos.¹⁷⁷ Asimismo, de enero a junio de 2006 ya se habían llevado a cabo 475 Consulados Móviles, que atendieron aproximadamente a 85,000 personas.¹⁷⁸

A través de los Consulados Móviles se proveen principalmente servicios de documentación y se detectan casos de protección a los que se les da seguimiento en el Consulado. Sin embargo, también están diseñados para promover las campañas de protección preventiva y las actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)¹⁷⁹, así como fortalecer la relación con la comunidad y sus líderes.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

¹⁷⁸ Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 de enero al 30 de junio de 2006: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

¹⁷⁹ Otra de las innovaciones a esta red consular introducida por el gobierno del Presidente Fox fue el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), creado en septiembre del 2002 con el propósito de atender las necesidades de las comunidades mexicanas en el exterior. Este no fue el primer esfuerzo de este tipo pues en 1990 se había creado el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). Este programa fue la respuesta institucional a la petición de varias organizaciones mexicano-americanas de crear una oficina del gobierno mexicano dedicada a sus nacionales en el exterior y que pudiese coordinar en México programas sociales enfocados a este público entre las distintas secretarías de Estado y gobiernos estatales. Después, durante el sexenio del Presidente Zedillo, se incentivó la fundación de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes en México y su contraparte, los Clubes de Oriundos en Estados Unidos. El objetivo de todos estos esfuerzos era conocer más de cerca la situación de los migrantes y la problemática que enfrentaban con el propósito de proveer soluciones adecuadas (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Reporte Bianual de Actividades, 2003-2004”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004, p. 7 y S. Cicero, *op. cit.*, p. 32).

¹⁸⁰ EL IME absorbió recientemente el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) y la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero, creada al inicio del sexenio del Presidente Fox. Esta última tenía como tarea enfrentar temas como el de las remesas y la promoción de inversiones en regiones con un alto índice de migración. Al nuevo Instituto se le otorgó un importante número de facultades para atender a las comunidades mexicanas en el exterior. El IME, como órgano desconcentrado de la SRE, es el “brazo ejecutor” del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior que dirige el diseño de políticas hacia los migrantes. Cuenta con un Consejo Consultivo, que transmite peticiones o recomendaciones de los migrantes a ser tomadas en cuenta en la formulación de políticas. Las políticas y los programas adoptados son puestos en marcha a través del IME, las representaciones consulares y las secretarías de Estado (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Reporte Bianual de Actividades, 2003-2004”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004, p. 7 y S. Cicero, *op. cit.*, p. 32).

El Programa de Consulados Móviles ha logrado extender el alcance de los Consulados. A pesar del esfuerzo que representa para el personal de cada Consulado movilizarse con equipo a otras poblaciones, el importante número de connacionales que asisten a ellos muestra que la introducción de este programa por parte de la SRE fue una innovación apropiada para responder mejor a las necesidades de los connacionales.

Lamentablemente, el énfasis del PCM se ha puesto en la elaboración de documentación a mexicanos y, por lo tanto, ha contribuido más a aliviar las demandas del departamento encargado de esa labor que a las tareas de protección propiamente dichas. Como señala el Vice-Cónsul Luis Lara, “no son muchos los casos de protección que se atienden en los Consulados Móviles. En comparación a la cantidad de documentos que se emiten, las asesorías legales que se pueden dar son mínimas. Sin embargo, una actividad de protección que sí se realiza con mayor frecuencia durante los Consulados Móviles, es la visita a connacionales presos que se encuentran en prisiones en las ciudades donde se instala un Consulado Móvil”.¹⁸¹

Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica

Por mucho tiempo se minimizó la importancia de la participación femenina en los procesos migratorios pues su principal característica era la invisibilidad. Su “invisibilidad” se debió al hecho de que la migración de mujeres era considerada como meramente asociada a la migración masculina ya que tenía como propósito la reunificación familiar (Ver Cuadro 4).

Sin embargo, al iniciar el siglo XXI (Ver Gráfica 17 y Cuadro 5), casi el 60% de los migrantes mexicanos a Estados Unidos son mujeres.¹⁸² Algunas encuestas indican que de éstas, el 77% migra para encontrar un mejor trabajo y

¹⁸¹ Entrevista con el Vice-Cónsul Luis Lara, encargado de protección del Consulado General de México en Dallas, 1º de febrero de 2007.

¹⁸² Min Zhou, “Contemporary Trends in Immigration to the United States: Gender, Labor-Market Incorporation, and Implications for Family Formation”, *Migraciones Internacionales*, 2 (2003), p. 83.

sólo el 14% lo hace para reunirse con su familia, mientras que el 5% migra huyendo de problemas familiares, y únicamente el 2% lo hace para realizar estudios.¹⁸³

La migración de mujeres produce cambios en la estructura familiar porque eleva la posición de la mujer como miembro de la familia, principalmente por su contribución económica. Tiene también importantes efectos en las mujeres mismas (Ver Gráfica 18 y Cuadros 6 Y 7). Las migrantes femeninas tienen que desprenderse de las relaciones sociales de su lugar de origen, proceso que se complica cuando las mujeres migran buscando mejores oportunidades de vida y sus familias no apoyan su decisión. Al desprenderse de su sociedad, las mujeres tienen que aprender a valerse por sí mismas y adaptarse a una nueva sociedad.¹⁸⁴

El riesgo mayor que corren las migrantes femeninas al cruzar la frontera contribuye a definir una característica fundamental de esa migración: su permanencia.¹⁸⁵ Sin embargo, las mujeres permanecen por más tiempo en el extranjero no sólo porque para ellas cruzar la frontera es más difícil, sino porque ya sea por reunificación familiar o como solteras que se establecen en Estados Unidos, su vida toma caminos definitivos en ese país.

Al igual que las mujeres, los menores mexicanos han incrementado su presencia en Estados Unidos. Algunas estimaciones indican que el número de migrantes menores se cuadruplica cada año. Sólo el 19.6% de estos menores migra dentro del proceso de reunificación familiar, mientras que el 66.1% lo hace

¹⁸³ Estas estadísticas son producto de la investigación de Blanca Villaseñor y José Moreno Mena en *Mujeres migrantes en la frontera norte* (Rodrigo Vera, "Mujeres y niños en fuga", *Proceso*, núm. 1521, 2005, p. 31).

¹⁸⁴ En esto las redes sociales de migrantes son muy importantes porque ayudan a la mujer a incorporarse a su nuevo medio. También la mujer puede reunirse con otros miembros de su comunidad que hayan migrado. Ocurre el caso que mujeres solteras migran y allá se casan con miembros de su comunidad y forman familias en Estados Unidos, lo que suaviza el efecto de desprendimiento de su sociedad.

¹⁸⁵ Se calcula que 95 de cada 100 migrantes temporales son hombres por lo que casi la totalidad de las migrantes femeninas permanecen en Estados Unidos (*loc. cit.*). 68

para buscar trabajo y 19.6% para estudiar. La mayoría de ellos, el 92%, tiene entre 15 y 17 años, y el 65% de éstos ya trabajaba en México.¹⁸⁶

Ante el hecho de que el 25% de los casos atendidos por la red consular del 2000 al 2005 tuvo que ver con la atención a las distintas problemáticas de la mujer migrante, la SRE decidió crear en 2004 el Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica, inicialmente para los estados de Arizona, California, Illinois y Texas¹⁸⁷. A través de dicho programa se contrataron los servicios de abogados del Centro de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (CDHDC) para dar asesoría jurídica y, en su caso, representar legalmente a aquellas mujeres y niños indocumentados, víctimas de abuso, que califican para la regularización de su estatus migratorio, según las disposiciones del *Acta sobre la Violencia contra las Mujeres* y el Estatus Especial para Migrantes Juveniles.

En el año 2005, se atendieron 298 casos de violencia doméstica y el CDHDC concedió albergue permanente a 35 menores en todo el país. Asimismo, se obtuvieron 14 visas de residentes para las afectadas y 10 permisos de trabajo. También se inició el trámite de 65 visas más y se obtuvieron 50 certificaciones de elegibilidad para visas.¹⁸⁸ En diciembre de ese año se renovó el acuerdo con el CDHDC y se extendió el programa a todo el territorio estadounidense. Para ello, se aumentó el presupuesto de los Consulados, que fue de 375,000 dólares para el 2004-2005 y 1, 250,000 para el 2005-2006.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Estas cifras producto de la investigación de Blanca Villaseñor y José Moreno Mena en *La esperanza truncada* y reportes del Instituto Nacional de Migración (Rodrigo Vera, "Mujeres y niños en fuga", *Proceso*, núm. 1521, 2005, pp. 26-29).

¹⁸⁷ Center for Human Rights and Constitutional Law en línea, <http://centerforhumanrights.org/>

¹⁸⁸ Secretaría de la Función Pública, "Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores", *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

¹⁸⁹ *Loc. cit.*

La creciente presencia de mujeres y de menores en el flujo migratorio, dos grupos considerados más vulnerables que los hombres adultos, ha presentado nuevos retos para la protección consular. Un ejemplo de los nuevos problemas es el de la trata de mujeres, tanto adultas como menores, obligadas a prostituirse en Estados Unidos.¹⁹⁰

Frecuentemente estas mujeres son llevadas a ese país con promesas de grandes ganancias, pero terminan siendo víctimas de abuso y tratadas como propiedad de quienes las llevaron hacia el norte.¹⁹¹ Como señala Rafael Laveaga, la dificultad de ofrecer protección a estas mujeres es grande, pues en muchas ocasiones ni siquiera ellas mismas están dispuestas a denunciar a sus victimarios.¹⁹² Con todo, la ayuda del Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica ha sido invaluable para un buen número de mujeres que han podido escapar de una situación de abuso gracias a éste.

Queda claro que este programa no atiende todos los problemas que enfrentan las migrantes, ni sus raíces. Para enfrentar varios de sus problemas, son necesarias acciones en México. Por ejemplo, en el caso de la trata de personas, se requiere una reforma legislativa que permita perseguir de manera más eficaz a los culpables de estos crímenes en México y facilite la cooperación internacional al respecto.¹⁹³

¹⁹⁰ Ver: Rafael Laveaga Rendón, "La trata de personas: nuevo desafío en el manejo de las relaciones México – Estados Unidos, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero, 2004, pp. 193 – 223.

¹⁹¹ Michael Grabell, "Man Admits Prostitution Smuggling", *Dallas Morning News*, 11 de febrero de 2007.

¹⁹² R. Laveaga, *art. cit.*, pp. 202-206.

¹⁹³ El mismo autor también sugiere establecer mecanismos de rendición de cuentas en la coordinación institucional para mejorar la respuesta a estos problemas. Como se explicó previamente con el funcionamiento del SPC, el problema con la protección ya no es la coordinación institucional sino la rendición de cuentas (*Ibid.*, pp. 215-216).

Programa de Identificación de Restos y Localización de Individuos

Con el fin de lograr la identificación de un mayor número de mexicanos fallecidos en Estados Unidos, en 2004 se creó un Programa denominado Sistema de Identificación de Restos y Localización de Individuos (SIRLI). Este programa reúne los datos forenses de personas que aún no han sido identificadas (alrededor del 30 por ciento de los fallecidos, muchos de cuyos cuerpos se encontraron calcinados en el desierto)¹⁹⁴ y los compara con las bases de datos de matrículas consulares, pasaportes y registros que posibles familiares pueden hacer directamente a través de Internet. En los primeros seis meses de operación de este programa, que comprende el periodo entre julio y diciembre de 2005, se pudieron identificar positivamente los restos de 39 personas.¹⁹⁵

Como se escucha constantemente en los noticieros, todavía la identificación de mexicanos fallecidos en Estados Unidos, sobre todo en su esfuerzo por cruzar la frontera, enfrenta dificultades y por lo tanto toma demasiado tiempo. Los que cruzan la frontera por primera vez difícilmente se encuentran en la base de datos, a menos que sus familiares los ingresen. Sin embargo, el programa tiene impactos potenciales altos. De fortalecerse la base de datos, ésta servirá para aliviar a muchos connacionales de la angustia de tener a sus familiares perdidos.

¹⁹⁴ “Migrantes Fallecidos en su intento de cruce indocumentado”, *Documento de trabajo*, Consulado de México en Caléxico, Septiembre 2004.

¹⁹⁵ Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

El funcionamiento de los Departamentos de Protección Consular: un análisis de sus logros y fracasos.

Las necesidades de protección de nuestros paisanos son tan diversas que, como ya se mencionó, ha sido necesario catalogarlas en 85 diferentes rubros. Para prestar servicios legales de suma importancia, como las asesorías en caso de posibles penas de muerte, los procesos de sustracción de menores, el desahogo de cartas rogatorias, por ejemplo, se requiere contar con especialistas en los Consulados. Sin embargo, la carencia de personal de la que éstos adolecen origina que un solo funcionario sea el encargado de tratar todo tipo de problemas legales aun cuando no está plenamente capacitado para hacerlo (Ver Gráfica 19 y Cuadro 8).

En un día habitual de trabajo, la práctica común en los Consulados es que un mismo funcionario tenga que atender asesorías en múltiples temas: en un momento puede estar tratando cuestiones de pena de muerte o violencia doméstica y enseguida asesorar sobre pensiones alimenticias o derechos humanos. El trabajo es tan demandante que es imposible no solamente la especialización, sino también dar el seguimiento óptimo a cada una de las peticiones.¹⁹⁶

La labor de estos funcionarios se complica por el volumen y las características de la población de mexicanos que tienen que atender. De

¹⁹⁶ “Los Departamentos de Protección en Estados Unidos estamos constantemente rebasados por la cantidad de trabajo que tenemos. En Caléxico, por ejemplo, una sola persona se encarga de la identificación y repatriación a México de los cuerpos de migrantes mexicanos que fallecen en su intento de cruce a Estados Unidos, lo que exige una coordinación constante con la oficina del forense del Condado Imperial para lograr su identificación lamentablemente pocos connacionales traen consigo alguna identificación, por lo que se logran identificar a través de una profunda investigación que realiza este Consulado y no existe mucho interés por parte de la autoridad forense local. Es una tarea enorme considerando que en los últimos 5 años en promedio de fallecidos por esta frontera es de 44 defunciones por año y sólo dos personas atienden las peticiones de aproximadamente 3,000 reos mexicanos encarcelados dentro de nuestra jurisdicción” (Entrevista con el Vice-Cónsul Sergio Salinas Meza, encargado del departamento de protección en el Consulado de México en Caléxico, California, 9 de noviembre de 2006).

acuerdo a la Oficina del Censo de Estados Unidos,¹⁹⁷ como señalé en el primer capítulo, casi el 64% de los hispanos¹⁹⁸ residiendo en Estados Unidos son de origen mexicano. 15.9 millones son de origen mexicano nacidos en Estados Unidos. 10.8 millones son mexicanos por nacimiento, de los cuales 2.4 millones han obtenido la ciudadanía estadounidense por naturalización, y 8.5 millones¹⁹⁹ son únicamente ciudadanos mexicanos (Ver Gráfica 20).²⁰⁰

La condición de indocumentados vuelve a un importante sector de nuestros migrantes particularmente vulnerables. De acuerdo al reporte bianual del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, en el 2004 de un total de 10 millones de migrantes nacidos en México, 5 millones eran indocumentados.²⁰¹ Por su parte, cálculos del Pew Hispanic Center señalan que 6.2 millones²⁰² de mexicanos residían indocumentados en el 2005 en Estados Unidos (Ver Gráficas 21-28). Esta cifra representa el 55% de los 11.2 millones de migrantes mexicanos que calcula la misma agencia.²⁰³ Asimismo, hay informes que indican que de la totalidad de la migración mexicana a Estados Unidos en años

¹⁹⁷ U.S. Census Bureau, Tabla S0201 "Selected Population Profile in the United States", *American Community Survey 2005*, <http://factfinder.census.gov/servlet/>.

¹⁹⁸ **En el año 2005, había un total de 35, 689, 842 individuos residiendo en aquel país que habían nacido en el extranjero, de una población total de 288, 378, 137 personas. El 53.3 % de estos extranjeros, o el 14.5 % de la población total, era originario de América Latina. Este número continúa creciendo no sólo porque la migración masiva continúa sino también porque los hispanos tienden a mostrar tasas de reproducción más altas que los estadounidenses. Por lo tanto se puede alegar que los hispanos se están erigiendo como la principal minoría racial en Estados Unidos al representar para el 2005, 41, 870, 703 individuos de origen hispano (25, 100, 150) o nacidos en América Latina (16, 770, 553), [loc. cit.].**

¹⁹⁹ En esta cifra se incluyen aquellos que tienen alguna visa especial para residir en Estados Unidos así como indocumentados, aunque el número de éstos últimos es siempre una estimación.

²⁰⁰ Traducido a porcentajes, las cifras anteriores significan que el 9.3% de la población de Estados Unidos es mexicano o de origen mexicano. Por su parte, el 30% de la población nacida en el extranjero corresponde a individuos nacidos en México. También los mexicanos representan un porcentaje importantísimo de los extranjeros no ciudadanos que residen en Estados Unidos con un 40.68%, mientras que los mexicanos ciudadanos estadounidenses ya sea por nacimiento o por naturalización, sólo representan el 7% del total de los ciudadanos estadounidenses.

²⁰¹ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, "Reporte Bianual de Actividades, 2003-2004", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004, p. 5.

²⁰² Esta cifra concuerda con la del Migration Policy Institute publicada por el *Dallas Morning News* (Dianne Solis, "Work Visas Scarce for Unskilled Workers", *Dallas Morning News*, 28 de diciembre de 2006, anexo "Unauthorized in the US").

²⁰³ Jeffrey Passel y Roberto Suro, *Rise, Peak, and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-2004*, Pew Hispanic Center, septiembre de 2005, <http://pewhispanic.org/files/reports/53.pdf>.

recientes, entre el 80% y 85% ha sido indocumentada, y si bien la mayoría son adultos jóvenes, se calcula que 1.7 millones de migrantes indocumentados han sido menores de 18 años.²⁰⁴

A pesar de esto, el número de Consulados hoy en día es menor que los que se tenían hace 100 años. A principios del siglo XX, cuando los mexicanos en Estados Unidos no superaban los dos millones, México contaba con 58 Consulados en aquel país.²⁰⁵ Hoy en día la red consular es claramente insuficiente. Por ejemplo, para satisfacer la demanda de un solo grupo de la comunidad de migrantes, los presos mexicanos en Estados Unidos, un funcionario del Consulado en Dallas tendría que atender las peticiones de cinco mil reclusos.

Las necesidades de los migrantes no pueden ser ignoradas, si no por otras buenas razones por el hecho de que sus remesas constituyen la segunda fuente de ingresos de divisas del país.²⁰⁶ De acuerdo a cifras del Banco de México, en el año 2005 las remesas ascendieron a 20,035 millones de dólares; es decir, aumentaron un 20.6% respecto al año anterior.²⁰⁷ El valor total de las remesas fue equivalente al 71% del valor de las exportaciones del petróleo y representó el 2.6% del producto interno bruto del país durante el periodo mencionado.²⁰⁸

Resumiendo hasta aquí, durante el sexenio del Presidente Fox, el sistema de protección de la red consular se vio fortalecido con distintas innovaciones que, sin duda, han mejorado los servicios que se ofrecen pero que no logran

²⁰⁴ Jeffrey Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, septiembre de 2005, <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>.

²⁰⁵ "Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: agosto 1928-julio 1929", México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1929.

²⁰⁶ El primer lugar lo ocupan los ingresos generados por el petróleo.

²⁰⁷ "Informe Anual 2005", Banco de México, abril 2006, p. 43, <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/DoctosBM/{B98D5BE6-A6AE-469F-B375-307D69123262}.pdf>.

²⁰⁸ *Loc. cit.*

resolver los problemas que más aquejan a los migrantes que requieren de acciones tanto al interior de nuestro país como en Estados Unidos.²⁰⁹

Las innovaciones introducidas al sistema de protección consular, como programas de protección, están a la vanguardia en el mundo entero. Sin embargo, México cuenta con una población tan grande en Estados Unidos y con tan pocos funcionarios para implementar los nuevos programas que sus logros son limitados. Los programas creados han mejorado el servicio ofrecido a los migrantes, pero aún es muy pequeño el número de éstos que reciben protección.

La falta de suficientes Consulados en Estados Unidos quedó demostrada durante la devastación causada por el huracán *Katrina*, que azotó la ciudad de Nueva Orleans, Luisiana, el 29 de agosto del 2005. Se calcula que 100,00 mexicanos²¹⁰ resultaron afectados por el huracán, y la falta del recién cerrado Consulado en dicha ciudad hizo muy difícil la asistencia de México a esos connacionales.

El apoyo de los Consulados cercanos, principalmente los de Houston y Atlanta, resultó ser insuficiente para atender a la población que de pronto perdió todo. El Consulado General en Houston, cuya jurisdicción incluye el estado de Luisiana, fue inundado de peticiones de ayuda para los mexicanos afectados por el huracán. Incluso el Consulado en Dallas, un poco más retirado de la zona de desastre, tuvo que atender a 500 individuos expulsados de su lugar de residencia por ese fenómeno meteorológico.

Sin embargo, lo más grave ocurrió después del paso del huracán, ya que más de 80,000 mexicanos²¹¹ se establecieron en la zona ante la gran demanda

²⁰⁹ F. Alba, "México: Un difícil cruce de caminos", *art. cit.*

²¹⁰ "Consulados de México socorren a mexicanos afectados por 'Katrina'", Presidencia de la República, 3 de septiembre de 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=20579&pagina=201>.

²¹¹ José Antonio Román, "Mexicanos en Nueva Orleans explotados como burros, señala dirigente mercantil", *La Jornada*, 7 de agosto de 2006.

de mano de obra para la reconstrucción de la ciudad. La calidad de vida de estos migrantes es deplorable, pues un gran número de viviendas aún no han sido reconstruidas. Las rentas de las viviendas disponibles son excesivas, por lo que un importante número de migrantes ha optado por vivir en residencias improvisadas de cartón, sin servicios básicos, que los hace muy vulnerables a las enfermedades.²¹²

Las condiciones de trabajo son aún peores. De acuerdo con la Cámara de Comercio Hispana, los migrantes ni siquiera ganan el salario mínimo de 5.75 dólares por hora, a pesar de arriesgar su vida en empleos que no cumplen con los requisitos mínimos de seguridad.²¹³

La falta de un Consulado en aquella ciudad ha privado a los trabajadores del apoyo de su gobierno. Un gran número se ha acercado a las organizaciones de apoyo a migrantes, como la llamada Apostolado Hispano, para solicitar ayuda legal y laboral, pero los recursos de ésta son limitados.²¹⁴ La ausencia del Consulado en Nueva Orleans ha significado una mayor carga laboral para varios Consulados,²¹⁵ incluso tan lejanos como San Diego y Los Ángeles, que además de atender su demanda diaria han tenido que apoyar con oficinas provisionales y Consulados móviles en Luisiana.²¹⁶

Resumiendo, podríamos señalar que los principales problemas son la escasez de personal dedicado a la labor de protección, su escaso nivel de capacitación y la gran limitación de los recursos financieros a su disposición.

²¹² Martín Martínez, "Jornaleros sin paga ni buen refugio", *Diario la Estrella*, agosto 26, 2006.

²¹³ J. Román, *art. cit.*

²¹⁴ Martín Martínez, *art. cit.*

²¹⁵ Atender las necesidades en un lugar alejado del Consulado significa que uno o más de sus ya de por sí pocos empleados deben dejar de atender sus labores en su Consulado y desplazarse lejos de él a asistir la zona necesitada.

²¹⁶ Embajador Miguel Marín Bosch, "Las acciones de México frente a los desastres naturales: el caso del Huracán Katrina", *Las relaciones internacionales de México*, Programa 612, IMR, 4 de octubre, 2005, <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2038>.

De ahí se desprende que un buen funcionamiento de los Departamentos de Protección requeriría de un aumento significativo de fondos y de personal especializado en las distintas áreas (Ver Gráficas 29 y 30). Si hubiera suficiente personal para que una persona pudiera atender únicamente todos los casos de menores, por ejemplo, este funcionario podría llegar a conocer bien la legislación estadounidense relevante y su aplicación en la práctica. De esta manera se mejoraría la efectividad y eficiencia de la atención proporcionada a los connacionales.

Para mejorar este sistema de protección uno de los primeros pasos podría ser la capacitación continua del personal. Actualmente se realizan seminarios de capacitación anuales en materia de protección, como el celebrado en Denver en el 2005. Pero generalmente asisten a éstos los jefes de los departamentos de protección, miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Para ellos y los demás miembros del SEM que se dedican a protección, Salvador Cicero, incluso sugiere establecer un año “sabático” en el que éstos puedan dedicarse a la investigación en el Instituto Matías Romero.²¹⁷ Sin embargo, la mayoría de los funcionarios que laboran en los departamentos de protección no pertenecen al SEM, sino que son empleados locales. Por lo tanto, hace falta instrumentar algún mecanismo para capacitar a estos miembros del personal de protección también.²¹⁸

Otra innovación que puede ser instrumentada desde México, es el establecimiento de procedimientos internos y criterios de acción uniformes para los casos de protección.²¹⁹ A pesar de que existe el SPC para coordinar la acción de los involucrados, aún no existen criterios claros que determinen el grado de

²¹⁷ S. Cicero, *art. cit.*, p. 35.

²¹⁸ El número de funcionarios en los departamentos de protección varía según la demanda en cada circunscripción consular. El número de funcionarios que pertenecen al SEM también varía. Como ejemplo de la distribución de funcionarios del SEM y locales en los departamentos de protección, a continuación señalo el número de funcionarios en Consulados muy importantes en materia de protección: en el Consulado en Los Ángeles hay 3 miembros del SEM y 3 locales, en San Diego 3 del SEM y 5 locales, en Chicago 6 del SEM y 4 locales, en Nueva York 2 del SEM y 3 locales, en Dallas 2 del SEM y 6 locales (SRE, <http://www.sre.gob.mx>).

²¹⁹ S. Cicero, *art. cit.*, p. 35.

intervención de las autoridades consulares en cada caso. La mayoría de las veces esto queda a discreción del encargado de protección de cada Consulado, quien según sus prioridades y recursos decide la participación de su departamento según el caso. Se observa un sesgo hacia aquellos de notoriedad pública.

Por último, dentro de cada circunscripción consular, el desarrollo de alianzas estratégicas con las autoridades locales y con las organizaciones de apoyo comunitario puede contribuir a mejorar la protección. Las relaciones políticas permiten a los Cónsules presentar la posición de México y obtener, en algunos casos, la colaboración de las autoridades.

Por ejemplo, en Dallas se celebran reuniones en las que participan representantes de la policía local y miembros de la comunidad hispana para que los connacionales aprendan el funcionamiento del sistema político y judicial estadounidense. La participación del Consulado en éstas contribuye a la educación de los asistentes mediante la distribución de información como un ejercicio de la protección preventiva.

De igual forma, una buena relación con los clubes de oriundos y organizaciones no gubernamentales puede contribuir a aliviar las cargas de trabajo del Consulado. En estas asociaciones participan varios voluntarios dispuestos a ayudar a los migrantes a conocer las reglas de su nueva sociedad y les ofrecen información sobre diversos temas.²²⁰ Esta ayuda es particularmente importante para aquellos migrantes recién llegados que se encuentran completamente desorientados. La presencia de redes sociales puede ser fundamental para su supervivencia en la sociedad estadounidense.

²²⁰ S. Cicero, *art. cit.*, pp. 37 y 41.

CAPÍTULO IV

LA PROTECCIÓN CONSULAR DE PRESOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

En los últimos años, las características de los migrantes mexicanos que migran a Estados Unidos han cambiado con la incorporación a este flujo migratorio de individuos con niveles más altos de educación. No obstante, la mayoría de los migrantes continúa teniendo un bajo nivel de educación. En muchas ocasiones, lo anterior se traduce en un desconocimiento casi total no solamente del idioma inglés sino también del sistema social, político y jurídico de Estados Unidos. Esta situación hace a los migrantes más vulnerables a infringir las leyes estadounidenses; por consiguiente, la migración masiva de mexicanos a Estados Unidos ha derivado también una presencia significativa de éstos en su sistema penitenciario.

Al igual que todos los connacionales en el extranjero, estos ciudadanos mexicanos, sin importar su culpabilidad, tienen derecho a recibir la protección de su gobierno si la requieren. En este capítulo trataré la problemática de los mexicanos que incurrir en problemas legales en Estados Unidos y la respuesta de México a sus demandas.

El sistema penal estadounidense

El sistema penal estadounidense se rige por la premisa fundamental de que todo individuo debe ser considerado inocente hasta que se compruebe su culpabilidad. Por lo tanto, no es necesario que el acusado o su defensor prueben su inocencia, ni tienen la obligación de presentar pruebas o declarar en defensa propia. Es deber del gobierno, mediante un fiscal, probar la culpabilidad de un

acusado más allá de una duda razonable;²²¹ y es entonces cuando la defensa de un acusado interviene para contrarrestar las pruebas presentadas por la fiscalía.²²²

Asimismo, todo individuo detenido tiene una serie de derechos conocidos como los derechos *Miranda*,²²³ cuya lectura en el idioma del detenido si éste no habla inglés, fue ordenada por la Suprema Corte en 1966 en la resolución del caso conocido como *Miranda vs. Arizona*. Además de estos derechos, durante su proceso judicial el detenido tiene otros derechos inalienables otorgados por la Constitución de Estados Unidos.

²²¹ La duda razonable quedó definida en el caso de *Moore vs. United States* de 1965 como “una duda que causaría que un miembro del jurado, después de una consideración franca, imparcial y detenida de todas las pruebas, quede tan indeciso que dicho jurado no puede decir que tiene una condena de culpabilidad segura. Es una duda tal que causaría que una persona razonable dude o se detenga a pensar en la más grave de las situaciones, o en el evento más importante de su vida” (*Manual*, Modulo II, Unidad 4).

²²² El proceso penal de un individuo comienza cuando es detenido; es decir, cuando un agente del orden público sin ponerlo bajo custodia lo detiene para interrogarlo por un corto periodo de tiempo para comprobar que exista razón para considerarlo sospechoso de haber cometido un delito. Si se comprueba que es sospechoso y es acusado de un delito entonces se presentan los cargos ante un juez y cuando éste expide la orden se procede a su arresto. Al mismo tiempo, el juez fija una fianza cuyo monto depende de la gravedad del delito. Si el acusado puede pagarla, entonces podrá salir de la cárcel hasta ser juzgado. El siguiente paso consiste en las audiencias preliminares antes del juicio. En éstas el fiscal presenta un auto de acusación (indictment) y una serie de pruebas ante un juez y un gran jurado para obtener el dictamen de que existe causa probable para llevar a juicio al acusado. En este momento es posible que el fiscal contacte a la defensa del acusado y le sugiera un acuerdo en el que se ofrece al acusado una sentencia menor a cambio de una declaración de culpabilidad. Sin embargo, los acuerdos extrajudiciales (plea bargain) no son un paso obligatorio del proceso y su presencia depende únicamente de la iniciativa del fiscal que al tener circunstancias que compliquen el juicio y la sentencia de culpabilidad del acusado prefiere llegar a un acuerdo como suele ocurrir en el 96% de los casos. Si se procede a un juicio, el primer paso es la selección de un jurado. El juicio en sí, consiste en la exposición de apertura, la presentación de pruebas, el alegato de clausura y la sentencia. Después de que la sentencia se impone, la parte perdedora tiene derecho a apelar para que se revisen las cuestiones legales del proceso judicial y la sentencia respectiva en una corte de competencia superior o en una corte de apelaciones (*Loc. cit.*)

²²³ Estos derechos dicen lo siguiente: “Usted tiene derecho a permanecer callado. Cualquier cosa que usted diga puede y será usada en su contra en un tribunal de justicia. Usted tiene el derecho a hablar con un abogado y tenerlo presente mientras sea interrogado. Si usted no tiene recursos para pagar los servicios de un abogado, se le nombrará uno, si lo desea, para que lo represente en cualquier interrogatorio” (*Loc. cit.*).

Éstos consisten en el derecho a ser juzgado por un jurado de doce miembros en juicios federales así como en la mayoría de los estatales,²²⁴ evitar la presentación por parte del fiscal de algunas pruebas durante el juicio si éstas fueron obtenidas ilegalmente, y finalmente el derecho de los detenidos a apelar su sentencia.

El sistema judicial estadounidense como muchos otros parece perfecto, pues de respetarse al pie de la letra, la posibilidad de que un inocente sea erróneamente culpado resultaría mínima. Sin embargo, en la práctica la realidad es muy diferente pues el sistema no funciona exactamente como se planeó y en ocasiones el deseo de lograr una convicción es tan grande que se cometen excesos con tal de conseguirla.

Una de las fallas más importantes de este sistema se encuentra en el hecho de que a pesar que todos los acusados tienen derecho a un abogado, la población se resiste a que sus impuestos sean utilizados para defender criminales. En consecuencia, el pago que los abogados contratados por el Estado reciben es muy bajo, por lo que los mejores abogados suelen optar por la práctica privada donde pueden obtener mejor paga, incentivo que les permite esforzarse al máximo en la defensa de sus clientes.

²²⁴ El artículo 3 sección 2 de la Constitución de Estados Unidos dice así: "3.Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley". En el mismo sentido la Sexta Enmienda señala lo siguiente: "En toda causa criminal, el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del distrito y Estado en que el delito se haya cometido, Distrito que deberá haber sido determinado previamente por la ley; así como de que se le haga saber la naturaleza y causa de la acusación, de que se le caree con los testigos que depongan en su contra, de que se obligue a comparecer a los testigos que le favorezcan y de contar con la ayuda de un abogado que lo defienda". Sin embargo, la Suprema Corte interpretó que este derecho se debe otorgar sólo cuando se trata de ofensas serias cuya sentencia podría ser encarcelamiento. Por lo tanto, algunos juicios como; por ejemplo, cuando se recibe una multa de tránsito, no se llevan a cabo frente a un jurado (*Constitución de los Estados Unidos de América* en línea, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeu1787.html>)

A esto se suma el hecho de que los abogados del Estado reciben un gran número de clientes obligándolos a atender una gran variedad de casos y a dedicar poco tiempo a cada uno de ellos. Esto dificulta su tarea pues para atender casos tan diversos deben de conocer lo elemental de muchas áreas del derecho. La falta de especialización los coloca en desventaja frente a los fiscales que conocen mejor todos los recursos disponibles para tratar un determinado caso.

Otro problema que enfrentan los acusados, es el hecho de que muchos jueces y fiscales son electos por voto popular, lo que les impone fuertes presiones políticas para satisfacer las demandas de su electorado. Por ejemplo, cuando un alcalde tiene graves problemas de inseguridad en su ciudad y busca reelegirse, o que un candidato de su partido lo suceda, tiene grandes presiones para resolver ese problema pues de no hacerlo perderá votos. Lo mismo ocurre con los jueces y fiscales, dado que si hay gran expectativa por que un criminal vaya a prisión, con el objetivo de mantener una buena imagen ante la sociedad, estarán dispuestos a infringir las reglas y los procedimientos para lograr que el acusado vaya a prisión. Los beneficios de una condena rápida son mayores de lo que se ganaría si el fiscal o juez fuese estricto y se asegurara que todos los procedimientos y derechos del acusado sean respetados.²²⁵

La situación empeora cuando ocurre un crimen de alto impacto público y la prensa y la sociedad piden su pronta resolución. Por lo tanto, a pesar de que en las cortes estadounidenses existe la idea de que es mejor que algunos culpables queden libres a que un inocente sea privado de su libertad por fallas del sistema, en la práctica nadie quiere que estos criminales permanezcan en la

²²⁵ Recientemente, tras haber sido despedidos, varios fiscales de distintos estados confesaron ser víctimas de presiones políticas e incluso se rumoraba que su despido injustificado tenía como propósito su reemplazo con nuevos fiscales que respondiesen mejor a las presiones de los legisladores republicanos. Incluso en el caso de una fiscal de California se dijo que la razón de su despido fue que sus procesos de crímenes violentos y violaciones de la frontera no eran suficientes (The Associated Press, "Fired Prosecutors Tell of Pressure", *The Dallas Morning News*, marzo 7 de 2007).

sociedad, y la prisa por encontrar culpables provoca numerosas equivocaciones.²²⁶

Por otra parte, las minorías étnicas o raciales en Estados Unidos, como es el caso de los mexicanos, deben enfrentar el racismo y la xenofobia muy arraigados en amplios sectores de la sociedad estadounidense. Por ello, los Consulados están para ofrecer ayuda adicional que puede llevar a un juicio justo. De esta manera, si nuestros connacionales resultan culpables al menos recibirán el castigo que marca la ley después de un juicio justo o se podrán descubrir razones atenuantes que expliquen su conducta y quizá demuestren la necesidad de otro tipo de rehabilitación distinto al encarcelamiento.

En el mejor de los casos si el connacional es inocente, así será reconocido después de un juicio justo. Pero en ocasiones, a pesar de ser inocentes, por la misma presión que mencioné anteriormente sobre fiscales y jueces, algunos inocentes terminan siendo castigados por la necesidad de hacer pagar a alguien por un crimen. Tal es el caso de Alberto Sifuentes y Jesús Ramírez²²⁷ que fueron acusados de asesinar a una empleada durante el robo de la gasolinera en la que ella trabajaba en Littlefield, Texas.

Sifuentes y Ramírez fueron aprehendidos después del crimen siguiendo el testimonio de un testigo, a pesar de que la descripción que la víctima dio de sus agresores poco antes de fallecer no concordaba con la apariencia de los detenidos. La falta de evidencia física que conectara a los detenidos con el crimen y las contradicciones en el caso presentado por el fiscal atrajo la atención del Consulado de México en la ciudad de Dallas, el cual tiene la jurisdicción para

²²⁶ Tal es el caso reciente de doce hombres condenados en el condado de Dallas que tras varias décadas en prisión, pruebas de ADN demostraron su inocencia. El nuevo fiscal de distrito de Dallas, prometió investigar si las fallas procesales se debieron a error humano o a extralimitaciones de los fiscales en su afán por lograr una condena. El condado de Dallas es el que más exoneraciones ha tenido desde el 2001; sin embargo, no es el único en el que se han encontrado estos errores. Steve McGonigle, "Righting Wrongs", *The Dallas Morning News*, 22 de enero de 2007.

²²⁷ "Sifuentes-Ramírez: conclusiones, perspectivas, análisis y sugerencias", Consulado General de México en Dallas, s.a. 83

cubrir esta área del norte de Texas. Dicho Consulado decidió apoyar la defensa de estos mexicanos y la revisión de su condena a cadena perpetua.

El caso ganó cierta notoriedad en la región por sus incongruencias. Se descubrió que el testimonio que había guiado a la captura de Sifuentes y Ramírez era falso y que el fiscal había escondido pruebas con el objeto de lograr una convicción. Los abogados de una firma legal estadounidense, de manera gratuita y trabajando a petición del Consulado, han logrado la revisión del juicio en una segunda instancia. Mientras tanto, Sifuentes y Ramírez continúan en prisión esperando la revisión de sus casos.²²⁸ Quizá si el Consulado hubiese intervenido desde el inicio, la historia para estos connacionales sería distinta.

Demandas de protección por parte de presos mexicanos

De acuerdo a las últimas cifras oficiales publicadas por el *Bureau of Justice* de Estados Unidos, correspondientes al año 2005, de un total de 2,186,230 reclusos,²²⁹ 91,117 eran ciudadanos extranjeros. Esta cifra equivale al 6.4%²³⁰ del total de presos en territorio estadounidense.²³¹ Asimismo, dicha

²²⁸ Ver: "Innocent in Texas: The Truth about Alberto Sifuentes and Jesús Ramírez...and their Wrongful Conviction of Murder", <http://www.innocentintexas.com/>. La firma ha erogado cerca de dos millones de dólares en la defensa de estos mexicanos, una muestra de lo costoso que pueda resultar probar la inocencia una vez que las autoridades han actuado con dolo o negligencia para condenar a inocentes.

²²⁹ Dentro de este sistema penitenciario existen dos tipos de instalaciones donde se mantienen a los reclusos: las cárceles y las prisiones. Las cárceles son aquellas instalaciones administradas localmente donde se confina a los acusados mientras esperan su juicio o sentencia e inmediatamente después de que la reciben. Los únicos que son sentenciados a permanecer en la cárcel son aquellos cuyas condenas tienen máximo un año de duración. Las cárceles albergan a otros delincuentes pero todos de forma temporal como enfermos mentales mientras son transferidos a un hospital o violadores de libertad condicional en lo que son llevados a prisión. En las prisiones se recluyen a todos los que reciben condenas de más de un año así como aquellos que esperan la pena de muerte. A pesar de que en última instancia los presos se encuentran bajo custodia del gobierno federal o estatal, un buen número de ellos se encuentran en instalaciones privadas; es decir, en prisiones administradas por compañías privadas. Para mediados del 2005 se calculaba que 6.7 del total de los presos en Estados Unidos se encontraban en instalaciones privadas. Ver: Paige M. Harrison y Allen J. Beck, *Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, Bureau of Justice, U.S. Department of Justice, mayo 2006.

²³⁰ Paige M. Harrison y Allen J. Beck, *Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, Bureau of Justice, U.S. Department of Justice, mayo 2006.

²³¹ Cabe recordar que un buen número de individuos puede tener doble ciudadanía; es decir, pueden ser ciudadanos de México y de Estados Unidos a la vez y aunque no es común, si uno de estos individuos solicita asesoría del gobierno mexicano a través de su Consulado, éste

publicación señala que la tasa de encarcelamiento de los hispanos es 2% mayor que la de los blancos. Incluso se calcula que el 3.7% de los hombres hispanos cercanos a los treinta años de edad se encuentran en prisión comparados con el 1.7% de los blancos.

No existe una cifra oficial respecto al número de presos mexicanos en Estados Unidos. Sin embargo, estimaciones hechas por el Consulado de México en Dallas señalan que el número de presos mexicanos en Estados Unidos es de 201,176 individuos. De este total, 71,720 se encuentran confinados en cárceles. Por su parte, en prisión se encuentran reclusos alrededor de 37,066 mexicanos no ciudadanos de Estados Unidos y 92,390 individuos con doble ciudadanía.²³²

La protección de este enorme universo de presos representa una gran responsabilidad a la que deben atender la DGPAC y los departamentos de protección de cada Consulado, sobre todo aquellos en los estados con mayor número de presos mexicanos como son California, Arizona y Texas. La protección que los Consulados pueden ofrecer a los presos es de muy diversa índole y generalmente costosa. Por ejemplo, esta protección puede requerirse para evitar que las personas vayan a prisión, para obtener un juicio justo, para recibir un buen trato en prisión o incluso para evitar que un mexicano sufra la pena de muerte.

De conformidad con el derecho internacional, cuando un ciudadano mexicano es detenido en Estados Unidos, es obligatorio informarle sobre su derecho a contactar a su Consulado. Únicamente si el detenido desea hacer uso de este derecho, el Consulado correspondiente debe ser notificado. De acuerdo

se la proveerá, pero no está obligado a suministrarle protección pues su problema penal ocurre en un Estado del cual él es ciudadano.

²³² Dado que no existe una cifra oficial sobre el número de mexicanos en prisiones y cárceles estadounidenses, las cifras anteriores fueron obtenidas mediante cálculos utilizando cifras de la población estadounidense y la población penitenciaria en Estados Unidos de las siguientes fuentes: U.S. Census Bureau, Tabla S0201 "Selected Population Profile in the United States", *American Community Survey 2005*, <http://factfinder.census.gov/servlet/> y Paige M. Harrison y Allen J. Beck, *Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, Bureau of Justice, U.S. Department of Justice, mayo 2006.

a la Convención de Viena, un funcionario consular puede tener acceso inmediato para conversar con el connacional y asistirlo en un momento que puede resultar crucial para su futuro proceso judicial, dado que sus declaraciones pueden ser utilizadas en su contra. En un escenario óptimo, aquellos Cónsules dedicados a la protección de un preso, estarían pendientes de cada paso del proceso de un detenido y de su situación dentro de la prisión de ser condenados en un juicio.²³³

Sin embargo, en la práctica los Consulados no pueden proveer esta atención óptima a los presos. Dicho servicio requeriría de atención continua pues se tienen que cumplir los requisitos de las autoridades estadounidenses presentándose en la prisión y en las audiencias, cumplir los procedimientos de las autoridades mexicanas informando continuamente a la DGPAC de la evolución de un caso y a la vez coadyuvar a la defensa del connacional. Para la mayoría de los Consulados esto es una tarea imposible pues la carga de trabajo de los Consulados rebasa sus capacidades debido al escaso personal en los departamentos de protección.²³⁴

En ocasiones algunos presos, de conformidad con el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales (TESP) entre México y Estados Unidos, califican²³⁵ para ser trasladados a México para continuar purgando su sentencia

²³³ Humberto Zamora Treviño, "Protección: presos, indemnizaciones, repatriación de menores, repatriación de menores infractores", Missouri, 1993.

²³⁴ Por ejemplo, de los Consulados que registran más casos de protección, el de San Diego cuenta con 11 empleados en protección incluyendo a los locales y los del Servicio Exterior Mexicano para atender a los más de 60,000 mexicanos en su jurisdicción. Por su parte los Consulados Generales de México en Chicago y Houston cuentan con 10 empleados en protección para cubrir una jurisdicción con más de 1 millón, 500 mil mexicanos y 1 millón 100 mil mexicanos respectivamente. El Consulado General de México en Dallas cuenta con 8 empleados en protección atendiendo a aproximadamente 1.3 millones de mexicanos hasta la reciente apertura del Consulado en Arkansas (Secretaría de Relaciones Exteriores).

²³⁵ Los requisitos para calificar para ser trasladados a México son: Que el prisionero que solicita su traslado sea de nacionalidad mexicana; que el delito por el que fueron sentenciados en los Estados Unidos: sea también sancionado en México, no sea de orden político o militar, no sea contra las leyes de migración estadounidenses; que no tenga ningún procedimiento o recurso legal pendiente en el país donde está cumpliendo su sentencia (tales como procesos de apelación, tanto estatal como federal o habeas corpus); que no haya sido condenado a cadena perpetua ni a pena de muerte; y que su último domicilio legal no haya sido en el lugar donde se encuentra purgando su sentencia (Las personas de nacionalidad mexicana que sean también ciudadanos estadounidenses y hayan sido condenados en Estados Unidos, no pueden solicitar su traslado a México) [SRE, <http://www.sre.gob.mx>].

en territorio nacional y en éstos la intervención del Consulado es obligatoria (Ver Gráfica 31). El objetivo del traslado es facilitar la readaptación social del recluso mediante el cumplimiento de su sentencia en su país y cerca de su familia.

Sin embargo, son pocos los presos que pueden hacer uso de dicho tratado. Como señala el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón: “En Dallas la estadística más reciente que tenemos para el año 2006 es que ni siquiera llega al 1% la cifra de presos mexicanos que son aceptados en el marco del TESP. Esto se debe en gran medida a que la aprobación debe ser otorgada por autoridades de los dos países. Por una parte las prisiones en Estados Unidos no tienen prisa en deshacerse de presos ya que gran parte de ellas son privadas o tienen servicios privatizados y los presos representan mayores recursos. Por otra parte, México rechaza presos por la poca infraestructura carcelaria en el país”.²³⁶

Cuando un connacional detenido solicita protección consular, el Consulado correspondiente tiene el deber de proporcionar protección sin importar el delito del que haya sido acusado. La protección que con más frecuencia requieren estos ciudadanos mexicanos es la respuesta a sus peticiones y quejas administrativas, así como la intervención del gobierno mexicano para que reciban la atención médica requerida cuando resultan lesionados o sufren alguna enfermedad.

Como señala el reporte de *Human Rights Watch* del 2007, la situación en las prisiones estadounidenses es deplorable. En primer lugar, este reporte indica que Estados Unidos tiene la tasa de encarcelamiento más alta del mundo y ésta afecta en mayor medida a los pobres y los miembros de minorías étnicas.²³⁷ Además, el reporte califica a estas prisiones como peligrosas, donde la violencia y el abuso sexual son práctica común.

²³⁶ Entrevista con el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, Cónsul de Prensa en el Consulado General de México en Dallas, Texas; Ex Cónsul Alterno en el Consulado de México en Caléxico, California y Ex Cónsul de Protección en el Consulado General de México en Dallas, Texas, 1º de noviembre de 2006.

²³⁷ Human Rights Watch, *World Report 2007*, pp. 537-539, <http://www.hrw.org>.

Asimismo, *Human Rights Watch* indica que el cuidado médico en dichas instalaciones es inadecuado e insuficiente. En California, uno de los estados con mayor número de internos mexicanos, un juez sancionó a su sistema penitenciario en virtud de que el cuidado médico era tan deficiente que cada cinco o seis días moría un recluso por falta de cuidados médicos o por negligencia en su cuidado.²³⁸ Incluso puede suceder que un recluso reciba un certificado de buena salud del médico de la prisión cuando en realidad no está completamente sano, pero se considera estable.

Cuando se presenta este tipo de problemas, en ocasiones los presos por temor a represalias no denuncian los abusos ante las autoridades estadounidenses. Sin embargo, están en libertad de comunicarse con su Consulado y transmitirle estos problemas. En ese caso, a través del contacto con el detenido, el Consulado correspondiente recibiría notificación del problema y podría intervenir para que el connacional reciba la atención médica requerida o se investiguen los abusos denunciados.

Los Consulados suelen recibir una gran cantidad de cartas de los presos en su circunscripción consular. Estas cartas contienen peticiones para que el Consulado intervenga en favor del prisionero cuando este tiene problemas de salud, cuando ha recibido malos tratos, o cuando necesita ayuda legal. Sin embargo, también se reciben cartas que no contienen peticiones específicas o factibles.

Revisar cada una de las cartas que se reciben toma tiempo. Además, una vez que se determina la petición hay que buscar un medio de atenderla. No obstante, con frecuencia el personal consular no es suficiente y se opta por atender casos de protección más urgentes que se presentan en el Consulado y se va provocando un rezago en la atención a las cartas de los presos.

²³⁸ *Loc. cit.*

Por lo tanto, los Consulados han sido incapaces de atender las demandas de los connacionales presos. Esto no significa que no ayuden pues debe permanecer en mente el hecho de que en Estados Unidos se tiene una población penitenciaria similar a la que se tiene en México y el personal con que se cuenta en aquel país para atender sus demandas es infinitamente menor al que se tiene en nuestro país. Como señala el Vice-Cónsul Luis Lara en Dallas, “los recursos con los que cuentan los Consulados para dar atención a los mexicanos reclusos en Estados Unidos son completamente insuficientes. El ejemplo aquí en Dallas es que tres personas del departamento de protección tienen que atender las peticiones de más o menos 28,000 presos”.²³⁹

Ante el hecho de que es virtualmente imposible atender a cada uno de los presos en territorio estadounidense, la SRE ha tenido que elegir los casos a los que las representaciones consulares deben dar prioridad. Por ello, México constantemente ha intervenido en los casos de pena de muerte ya que salvar la vida de un mexicano condenado se considera prioritario.

Cabe destacar que una tradición histórica de la protección consular mexicana es aplicar el principio de no prejuzgar la validez o legitimidad de la solicitud de protección del mexicano que la demanda. Siempre se debe intentar defender sus derechos dentro de los límites que marca la ley. Por lo tanto, es importante que los funcionarios consulares no juzguen sobre la inocencia o culpabilidad de los connacionales porque incluso si son culpables tiene ciertos derechos y es responsabilidad del funcionario consular asegurarse que quien solicita su ayuda tenga acceso a todos los elementos de la justicia.²⁴⁰

²³⁹ Entrevista con el Vice-Cónsul Luis Lara, encargado del departamento de protección del Consulado General de México en Dallas, 1º de febrero de 2007.

²⁴⁰ *Manual*, Módulo I, Unidad 4.

Programas de la Secretaría de Relaciones Exteriores

En la actualidad, la SRE tiene funcionando dos programas institucionalizados destinados a cubrir las necesidades de los presos. Estos programas son el Programa de Asesorías Legales Externas y de Abogados Consultores, y el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte que explicaré más adelante.

El Programa de Asesorías Legales Externas (PALE) surgió de la necesidad de apoyar a un mayor número de mexicanos acusados de cometer algún delito de un abogado competente y especializado que los asesore en su defensa. La principal virtud de este programa es que los mexicanos se pueden beneficiar de los servicios de abogados en alrededor de 300 despachos de abogados en Estados Unidos con los que la SRE tiene convenios y que son especialistas en derecho estadounidense.

A través del PALE cada uno de los Consulados en Estados Unidos recibe recursos de la Cancillería para la contratación de estos abogados. Del 2001 al 2005 estos recursos sumaron 4, 299,375 dólares.²⁴¹ En la mayoría de los casos los servicios contratados consisten únicamente en proveer asesoría legal, pero en casos graves, los despachos jurídicos asumen directamente la defensa de un connacional. De esta forma se proveen servicios gratuitos de calidad para algunos mexicanos que no se encuentran en condiciones de pagar un abogado.

Asimismo, los Consulados en Estados Unidos cuentan con una red de Abogados Consultores que coadyuvan en la protección de los mexicanos. Los abogados consultores no asumen la defensa del individuo ni le asesoran directamente, sino que aconsejan a los funcionarios consulares sobre las acciones a tomar en defensa de un connacional cuando el Consulado asume su

²⁴¹ En el 2001 se gastaron 320,000 dólares en el PALE, en el 2002 1 millón de dólares, en el 2003 450,875 dólares, en el 2004 1,122,500 dólares y en el 2005 1,406,000 dólares (Secretaría de la Función Pública, "Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores", *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*).

protección. Este programa pone a disposición de los funcionarios consulares los servicios de asesoramiento de alrededor de 300 abogados consultores en Estados Unidos.

Además de la ayuda brindada a través de estos programas, la SRE también apoya a los presos en circunstancias especiales. Puede ocurrir que por alguna razón un connacional no califique para alguno de los programas anteriores, entonces directamente de la partida presupuestal "7502" dedicada a casos de protección, se provee ayuda para los procesos judiciales de estos individuos. Los recursos pueden ser utilizados para traducir documentos o incluso las audiencias, así como para hacer posible la presencia de testigos en favor del connacional o el apoyo de estudios médicos o evaluaciones psicológicas.

Este tipo de ayuda no sólo se provee durante el proceso judicial sino que ya preso, un individuo puede solicitar ayuda de su Consulado. Como ya mencioné su petición puede relacionarse con malos tratos o necesidad de atención médica. Sin embargo, la SRE no provee ayuda únicamente en estos casos graves sino que incluso contribuyen a actividades educativas de los presos. Cuando este tipo de ayuda se solicita a la representación consular, ésta remite una solicitud a la DGPAC que considera la compra de libros o busca su donación por parte de alguna institución mexicana y de conseguirse, los envía al Consulado correspondiente que los remite a la prisión donde fueron solicitados.

Asimismo, los presos reciben ayuda cuando requieren de algún documento de identificación mexicano ya que a través del Consulado se hace la gestión para que se le tramite su documentación. Otra forma en la que los presos pueden recibir ayuda de la SRE es con la compra de ropa, artículos de higiene personal e incluso tarjetas telefónicas para comunicarse con sus familiares en México.

Al igual que los servicios ofrecidos por un Consulado a la población migrante en general, la ayuda proporcionada a los presos es muy diversa. Aún así la inmensa mayoría de las peticiones no pueden ser atendidas porque simplemente la población de presos mexicanos en Estados Unidos rebasa las capacidades tanto económicas como humanas de los Consulados. Sin embargo, es importante que los esfuerzos de la SRE sean evaluados en relación a los recursos disponibles.

La protección a condenados a pena de muerte en Estados Unidos

Hasta el año 2005, México era un Estado abolicionista de la pena de muerte únicamente de hecho en virtud de que el párrafo cuarto del artículo 22 de nuestra Constitución política permitía la pena de muerte en algunos casos: “Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”. Sin embargo, en el 2005²⁴² se derogó este párrafo y quedó expresamente prohibida la pena de muerte en el primer párrafo de este mismo artículo de la siguiente manera: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.²⁴³

²⁴² “Sumario de reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 12 de febrero de 2007.

²⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=77&ruta=1> 92

En contraste, actualmente en Estados Unidos, 38 estados,²⁴⁴ el gobierno federal y las fuerzas armadas aplican la pena de muerte.²⁴⁵ En el año 2005, 60 presos fueron ejecutados en Estados Unidos para sumar un total de 1,004 ejecutados desde que la aplicación de la pena de muerte se reanudó en 1976.²⁴⁶

²⁴⁴ Los estados de la unión americana que aplican la pena de muerte son: Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Idaho, Indiana, Illinois, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maryland, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New México, New York, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Washington y Wyoming. Los estados en los cuales esta pena está proscrita son: Alaska, Hawaii, Iowa, Maine, Massachussets, Michigan, Minnesota, North Dakota, Rhode Island, Vermont, West Virginia, Wisconsin y la capital Washington DC (“Death Penalty Policy by State”, Death Penalty Information Center, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?did=121&scid=11>).

²⁴⁵ Siguiendo la tradición inglesa, a lo largo de su historia, Estados Unidos ha aplicado la pena de muerte. En sus inicios, incluso era costumbre presenciar públicamente las ejecuciones de los acusados. Pero a partir de la adopción de las primeras diez enmiendas a la Constitución de Estados Unidos en 1789 hasta el inicio de la Guerra Civil en 1861, la aplicación de la pena de muerte fue limitada gracias al surgimiento de un movimiento abolicionista; la adopción de la octava enmienda a la constitución que prohibía la imposición de castigos crueles e inusuales y la distinción entre homicidios intencionales e imprudenciales. No obstante, de la Guerra Civil a la década de los cuarenta del siglo XX, el movimiento abolicionista enfrentó serios obstáculos y las ejecuciones aumentaron. Sin embargo, a partir de los años cuarenta del siglo veinte el movimiento abolicionista se recuperó tanto que de 1968 a 1976 no ocurrió ninguna ejecución en Estados Unidos. Esto se debió a la resolución de la Suprema Corte en el famoso caso *Furman v. Georgia* de 1972 en el que se determinó que la aplicación de la pena de muerte era inconstitucional debido a la amplia discrecionalidad de la cual gozaban los jurados para imponer dicha sentencia, anulando así alrededor de 600 sentencias pendientes. Cabe destacar que la decisión de la Suprema Corte no declaró inconstitucional la pena de muerte *per se*, sino que simplemente requirió la existencia de lineamientos legales que obligaran a los jurados a considerar todas las circunstancias relativas al delito; por lo tanto, los estados se apresuraron a modificar sus sistemas legales para corregir el problema de la arbitrariedad o parcialidad de los jurados. En 1976, con el caso *Gregg v. Georgia*, la Suprema Corte dictaminó que ese estado había logrado solucionar el problema y la pena de muerte podía imponerse de nuevo. La Corte también señaló que este castigo no contravenía las enmiendas quinta (“Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización”) y octava (“No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas”) de la Constitución de Estados Unidos pues se entendía que los arquitectos de ésta sí contemplaban la pena de muerte como un castigo para el homicida tal como es tradición históricamente aceptada en el *common law*. Después de esa decisión, más de la mitad de los estados adoptaron leyes a favor de la pena de muerte. Así dio inicio a lo que se conoce como la era moderna de la aplicación de la pena de muerte en Estados Unidos. Entre las modificaciones acogidas por los estados se encuentra el establecimiento de un proceso dual en cuya primera

De éstos, 355 han sido ejecutados en Texas. Asimismo, ese mismo año, un total de 3,383 presos aguardaban su ejecución.²⁴⁷

En el año 2005 ningún mexicano fue ejecutado, pero en junio del 2006 Ángel Maturino Reséndiz fue sometido a una inyección letal en el estado de Texas. En total, desde el siglo XX, diez mexicanos han sido ejecutados en Estados Unidos.²⁴⁸ Cincuenta y dos²⁴⁹ mexicanos más se encuentran condenados a la pena capital; la mayoría de ellos en los estados de California y Texas.

La población de mexicanos que reside en Estados Unidos se encuentra sometida a la legislación de ese país y en caso de incurrir en problemas legales, está sujeta a su sistema judicial y las penas que éste impone. El hecho que México sea un país abolicionista de la pena de muerte, no impide que sus nacionales reciban este castigo cuando han cometido un crimen en la jurisdicción de un Estado que la aplica, de la misma forma que no se puede argumentar que un violador convicto en Texas no debería recibir una pena de 5 a 99 años en prisión o cadena perpetua, como lo estipula el código penal de Texas, sólo porque en México el mismo delito recibe una pena de 8 a 14 años

instancia el jurado decide sobre la culpabilidad o inocencia de un acusado y en un segundo paso determina la condena. Otra corrección requiere que el jurado encuentre al menos una de las diez circunstancias agravantes previamente determinadas, en un hecho criminal para poder adjudicar la pena de muerte (Hernán de Jesús Ruiz Bravo, "Retos en la defensa de los mexicanos con pena de muerte en Estados Unidos", en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero, 2004, p. 104-108 y *Constitución de los Estados Unidos de América* en línea, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>).

²⁴⁶ Amnistía Internacional, "Datos y cifras sobre la pena de muerte", 20 de abril 2006, <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLACT500062006?open&of=ESL-392>.

²⁴⁷ *The Death Penalty in 2005: Year End Report*, Death Penalty Information Center, diciembre de 2005, p. 1.

²⁴⁸ Dos de estos mexicanos fueron ejecutados antes de la era moderna de la pena de muerte en Estados Unidos. El primero fue Agapito Rueda en 1924 y el segundo Emiliano Benavides en 1942 (Rodolfo Quilantán Arenas, *La pena de muerte y la protección consular*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 76 y Death Penalty Information Center, 16 de octubre de 2006, <http://www.deathpenaltyinfo.org>).

²⁴⁹ Esta cifra según Death Penalty Information Center corresponde a octubre de 2006. Según el "Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006" que cubre del 1º de diciembre de 2000 al 31 de diciembre de 2005, la cifra era de 54 connacionales condenados. Esta cifra varía constantemente según avancen las apelaciones y se logre que algunas sentencias sean conmutadas.

en prisión.²⁵⁰ Lo que el gobierno de nuestro país puede hacer en favor de esos connacionales es ayudarlos a utilizar los recursos legales de la legislación estadounidense de la mejor manera posible para lograr un juicio apegado a derecho.

Mitos de la pena de muerte

La pena de muerte en Estados Unidos es aplicada en respuesta a la cultura del miedo que domina a esta sociedad. El miedo lleva a tomar acciones para protegerse ante un peligro, aunque llevado al extremo, el miedo conduce a excesos. En la sociedad estadounidense parece haber un miedo exacerbado hacia ciertos acontecimientos como son los crímenes en las escuelas, los crímenes violentos, y ciertas enfermedades, entre otros. A pesar de que estos eventos, según expertos, son excepcionales, los estadounidenses les temen como si representasen una tendencia, ignorando los verdaderos peligros que aquejan a su sociedad y que pueden causar precisamente eso que ellos temen como son la pobreza y la gran disponibilidad de armas. No obstante, en opinión de Barry Glassner, los temores siguen vivos pues su presencia entre la sociedad satisface los intereses de los medios de comunicación, las corporaciones y empresas, las sectas religiosas y los partidos políticos.²⁵¹

Como señalan Donald Hook y Lothar Kahn en su libro *Death in Balance: The Debate Over Capital Punishment*, cuando una sociedad siente ansiedad respecto a su seguridad, en su desesperación busca medidas extraordinarias para combatir el crimen y tranquilizar sus miedos. Es por ello que estados como California gastan más en prisiones que en educación superior aún cuando el aumento de las fuerzas del orden no mitiga los miedos sino que los estimula.²⁵² Si se invirtiera más en educación, dicen estos autores, entonces se podrían prevenir algunos crímenes. La misma dinámica se observa en su política exterior

²⁵⁰ *Criminal Prosecutions Under Article 4 of the Mexican Federal Penal Code: A Technical Assistance Manual*, Texas, Office of the Attorney General John Cornyn, 2000.

²⁵¹ Barry Glassner, *The Culture of Fear: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things*, Estados Unidos, Basic Books, 2000, pp. xvii.

²⁵² *Ibid.*, p. xix.

y por eso hemos visto en los últimos años un Estado agresivo que por todos los medios busca eliminar fuentes imaginarias de inseguridad incluso cuando en este proceso cree verdaderas amenazas para su país.

Al constituir un medio para tranquilizar las mentes de la sociedad en la que opera, la pena de muerte se ha sostenido gracias a cinco mitos generales que los opositores de la pena de muerte, entre ellos la abogada Sandra Babcock,²⁵³ identifican. El primero de ellos se refiere a la idea de que la pena capital sirve como un medio de disuasión para aquellos que piensen cometer un asesinato; es decir, antes de quitarle la vida a alguien una persona pensaría que aquello puede poner en riesgo su propia vida y entonces se abstendría de cometer dicho crimen.

Este argumento tiene muchas debilidades comenzando por el hecho de que un gran número de estos crímenes no son premeditados ni son cometidos por personas mentalmente sanas. Hay cifras que comprueban la ineficacia de la disuasión de manera contundente. Por ejemplo, en el año 2000 los estados que aplican la pena de muerte tuvieron una tasa de 5.71 homicidios por 100, 000 habitantes, mientras que aquellos en los cuales está prohibida, la tasa fue sólo de 4.02 homicidios por cada 100,000 habitantes; es decir, 42% menos homicidios (Ver Cuadro 9).

De la misma forma, el sur de Estados Unidos, que es la región donde se han llevado a cabo el 80% de las ejecuciones del país, es también la región con la tasa más alta de homicidios con 6.6 por cada 100,000 habitantes. Por su parte, la región noreste, donde han ocurrido menos del 1% de las ejecuciones a nivel nacional, tiene la tasa más baja de homicidios con 4.2 por cada 100,000 habitantes.²⁵⁴ De hecho, se calcula que la tasa de homicidios en toda la nación

²⁵³ Sandra Babcock es una especialista en pena de muerte en Estados Unidos cuyos servicios fueron contratados por la SRE para el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena Capital (Sandra L. Babcock, "La pena de muerte en los Estados Unidos", en *Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital*, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004).

ha decrecido a pesar de que la pena de muerte ha sido una condena menos socorrida por los jurados en los últimos años.

Por otra parte, el Cónsul Rodolfo Quilantán explica que investigaciones recientes demuestran que la pena de muerte es aplicada más por su carácter vengativo o punitivo que pragmático.²⁵⁵ Por lo tanto, se puede concluir que la pena de muerte no es un mayor disuasivo que el encarcelamiento y que por el contrario no es más que violencia, por parte del Estado, pero que también genera mayor violencia.

El segundo mito es, que resulta menos costoso para el Estado acabar con la vida de los acusados que mantenerlos en prisión el resto de sus vidas cuando en nada han beneficiado a la sociedad. De acuerdo a Richard Dieter, director ejecutivo de *Death Penalty Information Center*, ese argumento es una mentira. Los costos asociados a la pena de muerte son exorbitantes, comenzando por el juicio que le cuesta al gobierno mucho más que un juicio que no involucre la posibilidad de esta pena. Además, son juicios muy largos en los que a través de apelaciones, en 82% de los casos, se ha logrado una sentencia de cadena perpetua en lugar de la ejecución.²⁵⁶ Conjuntamente, a nivel nacional sólo el 12% de los sentenciados inicialmente a pena de muerte han sido ejecutados.

Por lo tanto, si bien las cadenas perpetuas también son muy costosas, Richard Dieter opina que es mejor para el gobierno pagar por ellas a lo largo de un periodo de tiempo más prolongado, que pagar en un periodo más corto todos los costos asociados a una condena de pena de muerte.²⁵⁷ Como ejemplo se encuentra el caso de Texas donde un caso de pena de muerte cuesta alrededor

²⁵⁴ "Deterrence: US Murder Rate Declined in 2004, Even as Death Penalty Use Dropped", Death Penalty Information Center, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?&did=1705#STATES%20WITH%20THE%20DEATH%20PENALTY%20V.%20STATES%20WITHOUT>.

²⁵⁵ R. Quilantán, *op. cit.*, p. 29.

²⁵⁶ Richard C. Dieter, "Costs of the Death Penalty and Related Issues", testimonio presentado ante New York State Assembly: Standing Committees on Codes, Judiciary, and Corrections, enero 25, 2005, p. 5.

²⁵⁷ *Loc. cit.*

de 2.3 millones de dólares; es decir, casi 3 veces el costo de mantener a alguien en una celda sencilla al más alto nivel de seguridad por 40 años.²⁵⁸

En Nueva Jersey, se calcula que los casos de pena de muerte desde 1983 han costado 253 millones de dólares a pesar de no haber habido en este tiempo ninguna ejecución en ese estado. Y en California, estimados del diario *Los Angeles Times* muestran que la pena de muerte le cuesta al gobierno 114 millones de dólares por año más de lo que le costaría mantener a estos acusados recluidos por el resto de su vida. Según estos mismos cálculos, al final cada ejecución cuesta un 250 millones²⁵⁹ de dólares.²⁶⁰

El tercer mito consiste en que todos los condenados a muerte son culpables. No obstante, en la era moderna de la aplicación de la pena de muerte, 122 individuos han sido exonerados o librados de dicha condena,²⁶¹ sin contar los muchos que fueron condenados en circunstancias dudosas. En la actualidad, se da mucha importancia a recientes avances científicos que permiten con exactitud relacionar al culpable con su crimen; sin embargo, no en todos los casos la evidencia es lo suficientemente contundente como para despojar a alguien de su vida por ello. En muchas ocasiones, el caso depende de testigos que aun bajo juramento pueden mentir, o de errores en la recolección de evidencia, por ejemplo.

Además, como lo señala el Cónsul Rodolfo Quilantán, en los casos de pena de muerte, el margen de error es incluso mayor que en los casos ordinarios por 5 factores: a) la presión a las autoridades para resolver crímenes notorios, b) la ausencia de testigos presenciales y la subsecuente presión al acusado para lograr una auto incriminación, c) los recursos de la defensa no se

²⁵⁸ S. Babcock, *op. cit.*

²⁵⁹ A pesar de que Texas es el estado con mayor número de ejecuciones, California es el estado con mayor número de condenados a pena de muerte, razón por la cual cada ejecución resulta mucho más costosa.

²⁶⁰ *The Death Penalty in 2005: Year End Report*, Death Penalty Information Center, diciembre de 2005, p. 6.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 1.

comparan con los recursos del Estado, d) la presión de los medios de comunicación para obtener resultados y finalmente e) la politización de la pena de muerte que llega a afectar las decisiones de los jueces y fiscales sujetos a elección popular.²⁶²

El cuarto mito trata de la justificación de la pena de muerte en el sentido de que los ejecutados son personas crueles y malvadas, sin cuya existencia la sociedad está más segura. Sin embargo, las circunstancias que pueden llevar a un individuo a cometer crímenes tan violentos son de muy diversa índole y en muchos casos también pueden ser causa de problemas mentales.

En primer lugar, es probable que muchos de los que cometen estos asesinatos no los cometan de nuevo. La gran mayoría de estas personas son individuos comunes en nada parecidos a una bestia, pero que en muchas ocasiones han atravesado circunstancias altamente traumatizantes como abuso sexual o físico, violencia familiar o pobreza extrema. Muchos de ellos sufren enfermedades mentales y en los casos más graves tienen inclusive retraso mental o daño cerebral causado por accidentes o exposición a químicos. Todos estos factores se agravan cuando hay presencia de alcohol o drogas que disminuyen el control de un individuo sobre sus impulsos y emociones.

Con estos argumentos no pretendo señalar que sus acciones violentas estén justificadas o que deban quedar impunes, pero sí quiero decir que hay una razón detrás de estas acciones de una persona cuya mente no funciona en su plena capacidad. Por lo tanto, la ejecución no es la mejor opción como sí lo es su tratamiento.

En 1986, la Suprema Corte en *Ford v. Wainwright* dictaminó que la ejecución de personas con deficiencia mental era un castigo cruel e inhumano; además, de que el objetivo de la pena de muerte no se cumplía pues estas personas no podían ni siquiera comprender que iban a ser privadas de la vida.

²⁶² R. Quilantán, *op. cit.*, pp. 38-39.

Sin embargo, en 1989 en el caso *Penry v. Lynaugh*, la misma Corte sentenció que no era inconstitucional la ejecución de un retrasado mental no declarado mentalmente incompetente, y que la capacidad de un acusado no era más que una condicionante que el jurado debía considerar al momento de recomendar o no la pena de muerte.

Esta decisión fue modificada con la sentencia del caso *Atkins v. Virginia* en el año 2002, según la cual la Suprema Corte dictaminó que de conformidad con la evolución de los estándares de decencia, la ejecución de retrasados mentales sí era inconstitucional en virtud de que violaba la octava enmienda de la Constitución al ser un castigo cruel. A pesar de esta decisión legal, la situación de acusados con problemas mentales aún es preocupante dado que en muchas ocasiones la defensa no cuenta con los recursos para que éstos sean evaluados por especialistas competentes o para indagar en su historia personal y encontrar por ejemplo, aquella constante exposición a los pesticidas en los campos mexicanos cuando vivía en ellos de niño y que a la larga causaron daño cerebral. Es en estos casos como detallaré más adelante que la ayuda de los Consulados es vital.

Otra cuestión que se relaciona con el tercer mito es la ejecución de menores de edad. Hasta el 2005, de los 38 estados que aplican la pena de muerte, 14 fijaban una edad mínima de 18 años, 4 estados la de 17 años, 12 estados la edad de 16 años o menos, y 8 estados no tenían ningún límite de edad. A pesar de que la idea de imponer la pena capital se relaciona al hecho de que los acusados no pueden ser rehabilitados, muchos de estos niños asesinos cambian al crecer y resultan personas tranquilas, como se ha podido observar en aquellos que pasan años en prisión esperando el día de su ejecución. Por lo tanto, sí se pueden rehabilitar y una larga condena en prisión podría ser un castigo más adecuado a su crimen. Siguiendo este razonamiento y el consenso internacional contra la ejecución de menores, en 2005 en el caso *Roper v. Simmons*, la Suprema Corte prohibió la aplicación de la pena de muerte a

menores considerando que son susceptibles de conductas irresponsables e inmaduras y por lo tanto la ejecución es un castigo excesivo.

El último mito está relacionado con la idea de que el sistema judicial en el cual se impone la pena de muerte es justo. Por mucho tiempo se ha discutido que la aplicación de la pena de muerte en Estados Unidos es clasista y racista como lo comprueban numerosos estudios. Un ejemplo es el caso del mexicano Mario Benjamín Murphy Rodríguez que fue ejecutado en 1997 por su participación en el asesinato de un cocinero de la marina estadounidense. A pesar de no ser el único involucrado, sí fue el único que recibió este castigo. Uno de los motivos de este resultado, fue que sus cómplices estadounidenses tuvieron los medios para contar con una mejor defensa.²⁶³

Es verdad que, como enfatiza el Departamento de Justicia, más de la mitad de los condenados a pena de muerte en la era moderna han sido de raza blanca pero esta estadística no elimina la presencia de un obvio factor de racismo en la imposición de la pena de muerte.²⁶⁴ Por una parte, el 83% de los casos de pena de muerte involucran una víctima blanca cuando a nivel nacional únicamente el 50% de las víctimas asesinadas son de raza blanca;²⁶⁵ demostrando un sesgo hacia la pena capital si la víctima es blanca.

Por otra parte, los involucrados en determinar la imposición de la pena de muerte son en su mayoría de raza blanca. Particularmente en los jurados tiende a haber una abrumadora mayoría blanca lo cual juega en favor de los fiscales, quienes saben explotar el factor racial cuando buscan la pena de muerte. Asimismo, el 98% de los fiscales de distrito encargados de solicitar la pena de muerte son de raza blanca y únicamente el 1% son de origen hispano.²⁶⁶ El resultado ha sido que en 213 casos donde el agresor era de raza negra y la

²⁶³ R. Quilantán, *op. cit.*, pp. 54-55.

²⁶⁴ "Capital Punishment Statistics", Department of Justice Bureau of Justice Statistics, 3 de febrero de 2006, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cp.htm>.

²⁶⁵ S. Babcock, *op. cit.*

²⁶⁶ *Loc. cit.*

víctima blanca se otorgó la pena de muerte, comparados con los 14 casos en que los roles se intercambiaron.²⁶⁷

De acuerdo a la *United States General Accounting Office* en su informe sobre las sentencias capitales en febrero de 1990, en el 82% de los casos revisados la raza de la víctima (Ver Cuadro 10) resultó un factor importante en la probabilidad de que un acusado fuese culpado de homicidio capital o condenado a pena de muerte.²⁶⁸ Esta oficina no ha sido la única que ha llegado a resultados similares pues en 1998 la comisión de Derecho Humanos de la ONU comisionó al investigador Bacre Waly Ndiaye para investigar la aplicación de la pena de muerte en Estados Unidos y su reporte concluyó que la pena capital en dicho país se aplica bajo “criterios racistas, injustos y arbitrarios”.²⁶⁹

Además del prejuicio racial que lleva a que se recomiende y se imponga la pena de muerte con mayor frecuencia a las minorías, está el hecho de que éstas suelen tener menos recursos económicos para defenderse. Cuando no pueden pagar un abogado, el defensor de oficio por lo general no es el más competente y experimentado en casos de pena de muerte. Por ello, los acusados no sólo carecen de una defensa competente, sino que tampoco cuentan con acceso a especialistas que puedan contribuir a ésta. Por consiguiente, los acusados de más bajos recursos son las más vulnerables ante la imposición de este tipo de penas.

En años recientes, parece haber acaecido un esclarecimiento de estos mitos resultando en la disminución del apoyo popular a la pena de muerte. Al finalizar el siglo XX, el 71% de los estadounidenses la apoyaban; mientras que para el 2005 sólo el 64% se expresaba a favor de ésta.²⁷⁰ Entre las razones que

²⁶⁷ “Race of Death Row Inmates Executed Since 1976”, Death Penalty Information Center, 16 de octubre de 2006, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?scid=5&did=184>.

²⁶⁸ *Loc. cit.*

²⁶⁹ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe presentado por Bacre Waly Ndiaye, relator especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, enero de 1998, pp. 11-12, *apud* R. Quilantán, *op. cit.*, p. 37.

²⁷⁰ *The Death Penalty in 2005: Year End Report*, Death Penalty Information Center, 102 diciembre de 2005, p. 1.

el reporte de *Death Penalty Information Center* cita como explicativas de este fenómeno es la condena de inocentes. En algunos casos ha surgido evidencia que exculpa a los condenados que tuvieron que ser liberados. Sin embargo, cuando la evidencia aparece después de la ejecución, no hay forma de corregir el fallo.

Por ejemplo, en 2004 se reveló que expertos en el caso del Cameron Willingham recientemente ejecutado por haber iniciado un incendio, afirmaron que el siniestro probablemente había sido un accidente y por lo tanto las muertes que resultaron de éste también. De la misma forma, en el caso de Rubén Cantú, ejecutado en 1993, varios testigos cambiaron su versión de los hechos y ofrecieron información que hubiera exculpado a Cantú. Tomando en cuenta la gravedad de estos errores, muchas personas ahora se pronuncian a favor de la imposición de cadenas perpetuas sin derecho a libertad condicional como sustituto a la pena capital. La evidencia de que ésta puede ser menos costosa, también ha inclinado la balanza en su favor. Finalmente, el mismo reporte señala que la oposición de grupos religiosos como los católicos y sus campañas contra la pena de muerte ha contribuido a los cambios en la opinión pública.²⁷¹

La labor consular en los casos de pena de muerte

La pena de muerte continúa siendo una pena aceptada en la sociedad y el sistema legal estadounidense. Por lo tanto, cuando un connacional es sentenciado a esta pena, poco efecto pueden tener los argumentos morales de nuestro país para convencer a los estadounidenses de no poner en práctica una ejecución. Lo que sí puede hacer nuestro gobierno es trabajar dentro del sistema legal estadounidense para lograr este objetivo buscando asegurar procesos legales justos para estos individuos.

²⁷¹ *Ibid.*, pp. 5-6.

La protección de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos tiene una larga tradición en nuestra Cancillería. Desde los años treinta y cuarenta del siglo XIX se tienen registrados casos donde los cónsules mexicanos intervinieron ante autoridades locales a favor de mexicanos acusados de delitos graves. Sin embargo, es a partir de la década de los ochenta del siglo XX cuando comienzan los esfuerzos que vemos acrecentados hoy en día por capacitar al personal del Servicio Exterior Mexicano con el fin de contribuir a la defensa legal de mexicanos condenados a pena de muerte.²⁷²

La participación de los Consulados, con base en lo estipulado en el Artículo 36 de la CVRC, en los casos de pena de muerte incluso antes de que se conviertan éstos en casos de pena capital es muy importante. En primer lugar, los funcionarios consulares a través de sus visitas cumplen con dos propósitos: ser el contacto del acusado con el mundo exterior, y asegurar que se encuentre en condiciones apropiadas al mismo tiempo que provee protección y asistencia legal. Es importante recordar que los Consulados no emiten juicios sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados. Esta labor recae sobre el juez y jurado correspondiente. Sin embargo, contar con el apoyo consular es extremadamente valioso para un acusado pues equivale a contar con un aliado.

Desde el inicio del proceso judicial, los oficiales consulares pueden ayudar a los acusados informándoles de sus derechos y asegurándose de que el abogado esté trabajando por su cliente. Algunos de estos connacionales no hablan inglés pero el oficial consular podrá comunicarse con él en su idioma y asegurarse de que tenga un traductor. Se han presentado casos en los que a los acusados se les ha obligado a firmar declaraciones juradas auto incriminatorias en inglés. Sin embargo, estas declaraciones de culpa no deben ser admisibles pues el acusado no las entiende. Incluso hay casos más extremos como uno ocurrido en Santa Bárbara, California en 2002 cuando la policía aseguró que un mexicano detenido interrogado en español había confesado un crimen, pero el

²⁷² *Manual*, Modulo II, Unidad 5.

problema era que este connacional únicamente hablaba náhuatl.²⁷³ Aparentemente se le había cuestionado en el idioma de su lugar de origen pero no fue así, y en estos casos el Consulado puede asegurar que al menos el acusado pueda comunicarse con los oficiales de la justicia.

Con los fiscales de distrito encargados de solicitar la pena de muerte, los buenos oficios del Consulado pueden significar la diferencia sobre la pena recomendada. Si los funcionarios consulares tienen una buena relación con las autoridades locales su labor de convencimiento puede facilitarse aún más. Si el fiscal designado está sujeto a presiones electorales el funcionario consular encargado puede buscar convencerlos de no solicitar la pena capital por los altos costos del proceso que pueden incrementarse aún más ya que el apoyo del Consulado y el interés del gobierno mexicano pueden mejorar la defensa y extender el proceso hasta donde sea necesario.

La presencia del Consulado en las discusiones de los casos de pena de muerte también es muy importante para combatir la desinformación. Es importante que el Consulado relacionado con un caso de pena de muerte haga un manejo adecuado del tema en la prensa estadounidense local. Sin adoptar una actitud defensiva, a través del Consulado se puede ayudar a que toda la información relativa al proceso se difunda en la opinión pública y así contribuir a que el caso, de un connacional que puede o ya enfrenta la pena de muerte, no se vea rodeado de un ambiente xenofóbico.²⁷⁴

En el proceso legal que conllevan los juicios de pena capital, la presencia de cualquier factor mitigante²⁷⁵ puede resultar vital. Por lo tanto, el individuo acusado debe ser evaluado neurológica, sociológica y culturalmente con el fin de encontrar estos factores. Vivir como minoría dentro de una cultura dominante

²⁷³ S. Babcock, *op. cit.*

²⁷⁴ Francisco González de Cossío, "Los mexicanos condenados a la pena de muerte en Estados Unidos: la labor de los Consulados de México", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 46, 1995, pp. 122-125.

²⁷⁵ James McWilliams, Greg Paraskou y Christie Warren, *Checklist for Handling Capital Cases*, s.a.

puede tener efectos psicológicos profundos y es por eso que las diferencias y experiencias culturales deben ser estudiadas al igual que la historia médica, familiar, social y psiquiátrica.²⁷⁶

La mayor parte de la historia de estos individuos se encuentra en México. Los Consulados, la SRE, y las delegaciones estatales pueden coordinarse para estudiar los antecedentes del acusado y la opinión de personas que lo conocieron de cerca para encontrar algún factor mitigante. Además de conocer circunstancias que hayan podido influir en su comportamiento como que la madre haya bebido durante su embarazo, o que haya sido abusado, o sufrido un accidente, etc.; a través de la red consular se pueden conseguir y notarizar documentos que puedan presentarse en un juicio como registros médicos, laborales, escolares, etc.

El caso de Ernesto Esteban Ramírez Anguiano es un buen ejemplo de los esfuerzos conjuntos de la red consular. En el año 2001, Ramírez fue aprehendido por las autoridades de Snyder, Texas, acusado del asesinato de su compañero de casa, Gerardo Hernández. En una pelea, Ramírez hirió a la víctima con un cuchillo, pero éste se recuperó y fue dado de alta del hospital. Sin embargo, la víctima tuvo complicaciones y falleció quince días después del incidente. Al ser aprehendido, nadie informó a Ramírez de su derecho a comunicarse con su Consulado y el caso no llegó al Consulado de Dallas con jurisdicción en Snyder hasta que los familiares del acusado solicitaron apoyo en la delegación de la SRE en Guanajuato, estado de origen de Ramírez.

Inmediatamente un oficial consular visitó al acusado y se prosiguió a notificar a la fiscal encargada sobre la violación al artículo 36 de la Convención de Viena. Mientras tanto, el oficial consular decidió investigar el caso y encontró a un testigo. En México, la delegación en Guanajuato se dedicó a recolectar pruebas de buena conducta de Ramírez en su escuela y empleos anteriores, así

²⁷⁶ Ricardo Weinstein, "Evaluaciones competentes en casos capitales", en *Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital*, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004. 106

como de no antecedentes penales en la Procuraduría de Justicia del Estado. También se entrevistó a familiares de Ramírez y a conocidos de la víctima que concordaron en que éste era de temperamento agresivo. Gracias a todos estos esfuerzos se descubrió no sólo que Ramírez era inocente pues la víctima no había muerto directamente por las heridas causadas, sino que había actuado en defensa propia.²⁷⁷ En mayo de 2003, Ramírez fue absuelto y solicitó su salida voluntaria de los Estados Unidos. El Consulado estuvo al pendiente de todo el proceso e incluso le ayudó económicamente para su viaje a Guanajuato.²⁷⁸ Sin embargo, no siempre es posible para la red consular hacer este tipo de esfuerzo. En ocasiones, el origen rural de los migrantes dificulta la obtención de documentos que ayuden a la defensa.

Durante el juicio la asistencia consular se puede manifestar de distintas formas. En primer lugar, es recomendable que haya presencia consular en las audiencias para asegurar que el connacional tiene una defensa competente y en caso de necesitarlo cuente con un traductor. El Consulado y la SRE pueden ayudar a proveer testigos que ayuden al connacional o incluso convertir a un funcionario consular en testigo para explicar violaciones a derecho internacional y tratados correspondientes. Por ejemplo, si se violó la disposición sobre notificación consular del artículo 36 de la Convención de Viena, se puede testificar sobre lo que el Consulado podría haber hecho a favor del connacional y como esto hubiera modificado el curso de su proceso. También se pueden presentar mociones (*amicus curiae*) para informar a la corte sobre violaciones a tratados internacionales. El Consulado también puede presentar a la corte declaraciones juradas (*affidavits*) sobre la asistencia proporcionada al connacional.

También el Consulado, a través de un programa de la SRE, puede proporcionar asesoría legal e incluso proveer un abogado para el acusado, sobre todo durante el proceso de apelaciones en el que el acusado ya no tiene

²⁷⁷ Expediente de Ernesto Esteban Ramírez Anguiano en Consulado General de México en Dallas.

²⁷⁸ Patricia Estrada, "Liberan a mexicano de la cárcel", *La Estrella*, 30 de mayo de 2003.

derecho a un abogado de oficio. En última instancia, el Consulado incluso podría presentar una solicitud de clemencia. Además de esta ayuda legal, el Consulado puede ayudar en el manejo del caso fuera de las cortes. Los medios de comunicación son un factor a considerar en estos casos de notoriedad pública. A través de ruedas de prensa por ejemplo, el Consulado puede ayudar a que se difundan todos los aspectos de un caso y no únicamente aquellas cuestiones amarillistas que provocan sentimientos de odio en el público y que en consecuencia causan presiones en los fiscales y los jueces para que se apliquen las penas más severas.

Un ejemplo muy claro del impacto de la intervención consular en los casos de pena de muerte es el de Gerardo Valdez Maltos. En abril de 1989 Valdez, que había emigrado de Ciudad Juárez a Oklahoma para trabajar, conoció a Juan Barrón en una cantina y después de haber ingerido catorce cervezas fueron a casa de Valdez junto con otro amigo. Ahí, se dice que Barrón hizo propuestas sexuales a Valdez y éste lo asesinó después de haberle hablado sobre lo pecaminoso de la homosexualidad. Cuando la policía detuvo a Valdez, éste confesó diciendo que había cometido el homicidio porque la homosexualidad era un pecado. Valdez no fue informado del derecho a contactar a su Consulado y su juicio se llevó a cabo con un abogado designado por la corte que nunca había llevado un caso de pena capital.

En este caso no había duda de que Valdez era culpable, por lo que la defensa necesitaba encontrar pruebas mitigantes que explicaran por qué razón Valdez había cometido este crimen. El abogado poco se informó sobre la vida de Valdez y en su corta intervención en el juicio, invocó la incapacidad mental temporal de su cliente como defensa. Valdez fue sentenciado a la pena de muerte. Otros abogados continuaron con su proceso de apelación por 11 años durante los cuales, nadie le avisó de su derecho a contactar a su Consulado y nadie investigó su estado mental.

Dos meses antes de la ejecución, la cuñada de Valdez asistió al Consulado mexicano en El Paso, Texas para informarse sobre el caso. Ahí descubrió que las autoridades mexicanas nada sabían de éste. Un abogado fue enviado por la SRE y desde la primera entrevista sospechó sobre la condición mental del acusado. Se contrató a un neuropsicólogo bilingüe para examinar a Valdez y un investigador bilingüe que se entrevistó con su familia en México. El primer experto determinó que Valdez sufría daño cerebral y el investigador encontró la razón. Cuando tenía 17 años, Valdez sufrió un accidente automovilístico en su ciudad natal en el que fue declarado muerto. Recobró la conciencia pero el golpe le había ocasionado daño cerebral que le causó una condición que hace creer al individuo que sus acciones están guiadas por órdenes divinas. Luego del accidente su familia explicó que Valdez se había vuelto muy religioso, pero también se enojaba con facilidad.

Ante las declaraciones de estos expertos, la junta de perdones de Oklahoma recomendó otorgar clemencia a Valdez. Sin embargo, en julio de 2001 el gobernador Keating no otorgó la clemencia a pesar de las presiones del gobierno mexicano. El gobernador le explicó al Presidente Fox que no había razón para dudar de la sentencia de la corte, además de que el error de no informar a Valdez de su derecho de contactar a su Consulado fue un error sin consecuencia ya que en su opinión la asistencia consular no habría cambiado el desenlace del juicio aún cuando la labor de los expertos contratados por nuestro país acababa de demostrar lo contrario.²⁷⁹

El caso se llevó a la Corte de Apelaciones de Oklahoma, la cual anuló la sentencia a pena capital y ordenó un nuevo juicio. Valdez, en noviembre de 2003, fue sentenciado a cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional luego de que el fiscal decidiera no pedir la pena de muerte a cambio de una declaración de culpabilidad.²⁸⁰ La defensa de este mexicano y el triunfo que

²⁷⁹ “ The International Justice Project” en línea, <http://www.internationaljusticeproject.org/nationalsGValdezEsp.cfm> y S. Babcock, *op. cit.*

²⁸⁰ “El mexicano Gerardo Valdez Maltos, fue excluido de la pena de muerte y sentenciado a cadena perpetua”, comunicado de prensa no. 238, Embajada de México en los Estados Unidos de América, 24 de noviembre de 2003 y *Manual*, Modulo II, Unidad 5. 109

representó fue posible gracias al Programa de Asistencia Jurídica para Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte creado en septiembre del año 2000 y renovado en octubre de 2001 para incluir no sólo los casos de los ya sentenciados sino de aquellos con posibilidad de recibir la sentencia. Es importante señalar que este programa no es iniciativa del gobierno del Presidente Fox sino que comenzó a funcionar poco antes de que terminara el gobierno anterior del Presidente Zedillo. Antes de la creación de este programa no había lineamientos para la intervención de la Cancillería y los Consulados en estos casos por lo que ésta se hacía *ad hoc*. El programa intenta sistematizar esta intervención para mejorar su efectividad.

A través de este programa se contrataron los servicios de la firma de abogados de Sandra Babcock, especialista en casos de pena de muerte, por lo que ahora la Cancillería cuenta con los servicios de 19 abogados en Estados Unidos que apoyan la defensa de mexicanos. Los criterios para incluir prisioneros en este programa son:

1. Casos en que no existan evidencias suficientes para demostrar la culpabilidad de connacionales (presumible inocencia).
2. Casos de menores de edad en la fecha de comisión del delito.
3. Connacionales que tengan o hayan tenido una representación legal notoriamente incompetente.
4. Casos de evidente discriminación racial durante el proceso, sobre todo, cuando coacusados hayan recibido sentencias menores.
5. Connacionales con problemas mentales (daño cerebral, retraso o incapacidad mental).
6. Casos federales de pena capital.
7. Sentenciados a pena de muerte que podrían recibir una fecha de ejecución en el futuro cercano, y sentenciados con fecha de ejecución programada.

8. Violaciones graves el proceso legal y al derecho de acceso y notificación consular, en flagrante violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.²⁸¹

Los tres objetivos generales de este programa son evitar que los mexicanos acusados de cometer homicidios que pueden ser castigados con la pena de muerte reciban esta sanción; proporcionar asistencia técnico-jurídica a los connacionales ya sentenciados durante su proceso de apelación coadyuvando con elementos mitigantes y de derecho internacional que puedan ayudar al acusado; y finalmente, capacitar a los funcionarios consulares para que estén preparados para atender este tipo de casos. A través del programa, la SRE también puede proveer recursos para la contratación de expertos para proveer elementos mitigantes que puedan convencer al jurado de no aplicar la pena de muerte, así como para demostrar inconsistencias en el juicio que puedan favorecer la anulación de la pena.

Hasta diciembre del 2005, el programa intervino en 253 casos en los que se gastaron 6, 050,000 dólares.²⁸² A través del programa se logró que en 111 casos los fiscales desistieran de pedir la pena de muerte; en 12 casos después de un juicio la sentencia fue la cadena perpetua en lugar de la pena capital; y en 8 casos se logró que la pena fuera conmutada por la cadena perpetua. Hasta la misma fecha a través del programa se estaban atendiendo 95 casos en proceso.²⁸³

El pináculo de estos esfuerzos se materializó en la demanda presentada por México ante la Corte Internacional de Justicia el 9 de enero de 2003 en contra de Estados Unidos con base en la falta de la notificación de los derechos

²⁸¹ “Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte”, retransmisión circular Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.

²⁸² 320,000 dólares en el año 2001, un millón en el 2002, 450,875 en el 2003, 1,122,500 en el 2004 y 1,406,000 en el 2005 (Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*).

²⁸³ *Loc. cit.*

otorgados en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a prisioneros mexicanos que eventualmente recibieron la pena de muerte. En este caso, conocido como *Avena y otros nacionales mexicanos*, México pedía la revisión de las sentencias de 52 mexicanos condenados a pena de muerte en ese momento.

Estados Unidos argumentó que la falta de notificación de este derecho se corregía o al menos no causaba ningún daño ya que el proceso de clemencia garantizaba revisión y reconsideración de los casos de sentenciados a muerte como lo señalaba la misma corte en el laudo que emitió el 27 de junio de 2001 en el *Caso LaGrand* de Alemania contra Estados Unidos²⁸⁴ en el que dictaminó que ante la falta de notificación a un individuo, no sólo condenado a la pena de muerte sino que había sido retenido por largo tiempo o había sido condenado a una pena severa, sobre el derecho de contactar a su Consulado, una disculpa no bastaba sino que el caso debía ser revisado y reconsiderado.²⁸⁵ México, por su parte, argumentó que el proceso de clemencia no equivalía a una revisión judicial que permitiera corregir las faltas ocasionadas por la ausencia de notificación consular.

El 31 de marzo de 2004 la Corte Internacional de Justicia decidió que en el caso de 51 de los 52 mexicanos Estados Unidos había faltado a sus obligaciones según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de la cual es parte; además de que en 49 casos tampoco se notificó al Consulado correspondiente y en 34 casos se le impidió a México proveer representación legal a tiempo para estos connacionales. La Corte no ordenó que se desestimaran los casos como pedía México pero sí dejó en claro que la falta de notificación consular afectaba el resultado y justicia de los procesos legales en contra de los acusados.²⁸⁶

²⁸⁴ William J. Aceves, "Vienna Convention on Consular Relations – Consular Access to Detained Nationals – International Court of Justice – Provisional Measures – Original Jurisdiction of the U.S. Supreme Court", *The American Journal of International Law*, 93 (1999), pp. 924-928.

²⁸⁵ Paul Hofheinz, "Death-Row Cases of Foreigners Aided by Ruling", *Wall Street Journal*, 112 30 de agosto de 2001.

El veredicto de la Corte es legalmente vinculante para las partes involucradas en virtud del Protocolo Opcional de la Convención de Viena y el artículo 94 de la Carta de Naciones Unidas. A pesar de ello, Estados Unidos con frecuencia se muestra reticente a cumplir con los laudos de dicha Corte argumentando que a pesar de la firma de dichos documentos, en ningún momento ha aceptado limitantes al ejercicio de su soberanía nacional.²⁸⁷ Para Estados Unidos como para México, los tratados internacionales son ley suprema y deberían obedecerse de la misma forma que su Constitución, pero mientras Estados Unidos no acceda a cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales, México debe ayudar a sus nacionales utilizando el sistema judicial de aquel país.

No es la primera vez que México lleva estos casos al terreno internacional. En 1997 México denunció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la ejecución de dos mexicanos que no habían sido notificados de su derecho de comunicarse con su Consulado. En diciembre de ese mismo año México manifestó el interés de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunciara respecto a la legalidad de las ejecuciones en este tipo de casos y en 1999 esta Corte emitió su opinión consultiva 16/99.²⁸⁸

En dicha opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos humanos refrendó los derechos otorgados por la Convención de Viena, cuya violación constituye violaciones al derecho internacional.²⁸⁹ Además, esclareció algunos puntos del artículo 36 de dicha Convención como el derecho a informar al detenido “sin dilación” sobre el derecho de comunicarse con su Consulado al señalar que esta expresión se refería a que el derecho debía ser comunicado al momento de la detención antes de que el acusado rindiera su primera

²⁸⁶ Corte Internacional de Justicia, “Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals”, 31 de marzo de 2004 y “Overview of *Avena and Other Mexican Nationals* and its application in United States death penalty cases”, en *Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital*, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004.

²⁸⁷ W. Aceves, *art. cit.*, p. 926.

²⁸⁸ H. Ruiz, *art. cit.*, p. 115.

²⁸⁹ *Manual*, Modulo II, Unidad 5.

declaración ante las autoridades.²⁹⁰ También señaló que la violación a la Convención de Viena violaba también el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁹¹ En esta opinión consultiva la Corte Interamericana, analizando la relación entre asistencia consular, debido proceso legal y derechos humanos, determinó que la aplicación de la pena de muerte cuando se había violado la Convención de Viena, representaba una privación arbitraria de la vida de un individuo y por lo tanto contravenía el derecho internacional.²⁹²

El esfuerzo mexicano no ha sido en vano ya que al menos unas vidas se salvaron y se sentó un precedente para futuras decisiones. Meses después de que la Corte Internacional de Justicia emitiera su sentencia en el *Caso Avena*, la Corte de Apelaciones Criminales del estado de Oklahoma decretó el 13 de mayo de 2004 la suspensión indefinida de la ejecución de Osbaldo Torres cuya fecha de ejecución había sido fijada tres semanas antes del fallo de la Corte para el 18 de mayo de 2004 y ordenó una nueva audiencia para revisar de nuevo las pruebas y el efecto de no haber notificado al detenido de sus derechos otorgados por la Convención de Viena. El gobierno mexicano hizo una extraordinaria labor colaborando en la defensa del connacional. La junta de perdones del estado recomendó otorgar clemencia a Torres, la que el gobernador del estado aceptó y decidió conmutar su sentencia a cadena perpetua.²⁹³ Asimismo, el 12 de agosto de 2004, una corte en Oklahoma anunció la conmutación de la sentencia de pena de muerte del nacional mexicano Rafael

²⁹⁰ "Síntesis (comentada) de la Opinión Consultiva OC-16/99 *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías el debido proceso legal*" en *Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital*, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004.

²⁹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión consultiva OC-16/99 de 1º de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos", en *Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital*, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004.

²⁹² William J. Aceves, "The Right of Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law. Advisory Opinion OC-16-99", *The American Journal of International Law*, 2000 (94), pp. 555-563.

²⁹³ 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*, Vol. V, 2005, pp. 217-219. 114

Camargo por la cadena perpetua, refiriéndose al fallo del *Caso Avena* y las violaciones de la Convención de Viena.²⁹⁴

De acuerdo a John Crook,²⁹⁵ la reacción federal estadounidense al fallo del *Caso Avena* consistió de tres acciones. La primera de ellas fue la orden por parte del Presidente George W. Bush a las cortes estatales de obedecer el laudo de la Corte Internacional de Justicia. Como ejercicio de su facultad para conducir las relaciones exteriores de la nación Bush, señala Frederic Kirgis,²⁹⁶ tiene facultad para solicitar dicho cumplimiento. Sin embargo, algunos estados no opinaron lo mismo. Por ejemplo, en el caso de Texas, el fiscal general del estado respondió señalando que “el estado de Texas no cree que ninguna corte internacional esté por encima de las leyes de Texas o de Estados Unidos”.²⁹⁷ Por lo tanto, si los estados tienen tanta fe en su sistema judicial que se niegan a recibir órdenes de su gobierno federal, su rechazo a normas externas es mucho mayor.

La segunda acción²⁹⁸ del gobierno federal estadounidense respecto a la decisión del *Caso Avena*, fue el retiro en marzo del 2005 del Protocolo de Resolución de Disputas de la Convención de Viena. El vocero del Departamento de Estado explicó que dicha acción fue tomada ya que Estados Unidos no aceptaba que una corte internacional decidiera sobre la manera en que las cortes estatales debían realizar sus fallos. “Cuando firmamos el protocolo opcional, no anticipábamos que...el protocolo opcional sería utilizado para revisar casos de derecho criminal doméstico”, explicó el vocero.²⁹⁹

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 220.

²⁹⁵ John R. Crook, “U.S. Strategy for Responding to ICJ’s *Avena* Decision”, *The American Journal of International Law*, 99 (2005), pp. 489-492.

²⁹⁶ Frederic L. Kirgis, “President Bush’s Determination Regarding Mexican Nationals and Consular Convention Rights”, *ASIL Insight*, marzo del 2005.

²⁹⁷ J.Crook, *art. cit.*, pp. 489-490.

²⁹⁸ *Ibid.* p. 490

²⁹⁹ *Loc. cit.* (la traducción es mía).

La tercera acción,³⁰⁰ consistió en la petición del Departamento de Justicia a la Suprema Corte para que desestimara el caso de José Ernesto Medellín, uno de los condenados a pena de muerte incluidos en el *Caso Avena*, quien pedía la revisión de su caso por dicha Corte. El argumento utilizado fue que el deber contraído con la firma de la Carta de las Naciones Unidas respecto a la Corte Internacional de Justicia, consistía en un compromiso por parte de los miembros de Naciones Unidas de adoptar medidas políticas para cumplir en el futuro con la decisión de la Corte Internacional de Justicia.³⁰¹

Siguiendo este argumento, Estados Unidos asegura estar obedeciendo el laudo en el *Caso Avena*. Es importante recordar que los casos incluidos en dicha demanda están relacionados con crímenes cometidos al menos diez años antes de la demanda. Desde entonces, Estados Unidos ha hecho esfuerzos por resolver el problema de la notificación consular creando una serie de manuales para que los extranjeros detenidos sean notificados de sus derechos.³⁰² De igual forma a nivel estatal se han hecho esfuerzos en dicho sentido como la adopción en California de una ley en 1999 que obliga a la policía a avisar a los extranjeros del derecho de contactar a su Consulado o Embajada antes de que trascurren dos horas desde el momento de su detención.³⁰³

Tomando en cuenta la reacción estadounidense, se puede decir que el *Caso Avena* no fue una victoria absoluta para México porque no se reconsideraron todos los casos de los condenados a pena de muerte. Sin embargo, sí se logró la revisión de dos casos. El caso de Medellín fue desechado por la Suprema Corte hasta que las cortes estatales de Texas decidieran sobre su revisión.³⁰⁴

³⁰⁰ *Ibid.*, pp. 490-491.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 492.

³⁰² Ver por ejemplo, *Consular Notification and Access: Instructions for Federal, State and Local Law Enforcement and other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them*, United States Department of State publication 10969, ed. revisada, 2006.

³⁰³ P. Hofheinz, *art. cit.*

³⁰⁴ John R. Crook, "Supreme Cort Dismisses Texas Death Penalty Case Considered by ICJ", *The American Journal of International Law*, 99 (2005), pp. 889-890.

En opinión del Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, “el *Caso Avena* marca un precedente muy importante en cuestiones de notificación consular. Reconocemos el esfuerzo que en los últimos años ha hecho el gobierno de Estados Unidos para educar a sus autoridades acerca de la obligación de respetar la Convención de Viena. Sin embargo, también observamos que aún falta camino por andar para que se cumpla 100% esa meta. Son tantas las autoridades en Estados Unidos y tantas las dependencias a todos los niveles que tienen que ver con la aplicación de la justicia que tomaría un tiempo lograr la notificación en el 100% de los casos. Se ha avanzado mucho en casos de pena de muerte y casos graves donde la notificación es inmediata, pero hay casos menores en los que no se cumple cabalmente la Convención de Viena. Por supuesto las autoridades mexicanas deben predicar con el ejemplo y hacer un esfuerzo por ellas mismas cumplir con la notificación consular cuando detienen a extranjeros en territorio nacional”.³⁰⁵

Por consiguiente, aún no se sabe el alcance completo del *Caso Avena*. Aunque se considera poco probable que más casos sean revisados o desestimados, ahora nuestros connacionales detenidos tienen más probabilidades de ser notificados de sus derechos según la Convención de Viena a la vez que los posibles casos de pena de muerte son comunicados inmediatamente a los Consulados.

Como se puede ver la protección de los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos no fue iniciativa del Presidente Fox ni los esfuerzos consagrados a ella durante esta administración son distintivos de ella sino que son la continuación de una tradición de ofrecer protección a nuestros connacionales condenados a la privación de su vida. La lección para futuras administraciones es la de continuar luchando a favor de nuestros connacionales

³⁰⁵ Entrevista con el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, Cónsul de Prensa en el Consulado General de México en Dallas, Texas; Ex Cónsul Alterno en el Consulado de México en Caléxico, California y Ex Cónsul de Protección en el Consulado General de México en Dallas, Texas, 1º de noviembre de 2006. 117

dentro del sistema legal estadounidense proveyendo la mejor defensa posible y buscando los errores procesales que puedan invalidar las sentencias. La labor en el ámbito internacional, si bien puede servir de referencia, en la práctica parece no ser la solución para salvar la vida de nuestros connacionales mientras Estados Unidos se empeñe en querer olvidar que son parte de una comunidad internacional a la cual se unieron con el fin de evitar los horrores de la maldad humana y las ambiciones de sus gobernantes y que las obligaciones contraídas dentro de ésta son ley suprema³⁰⁶, incluso por orden de su propia Constitución.

³⁰⁶ El artículo 6 fracción segunda de la Constitución de Estados Unidos dice lo siguiente: “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado” (*Constitución de los Estados Unidos de América* en línea, 118 <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeu1787.html>).

CONCLUSIÓN

La protección consular tiene una larga tradición dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores de nuestro país. Sin embargo, su demanda ha variado a lo largo de la historia por los cambios en las características de la población mexicana que los solicita en Estados Unidos.

La incapacidad de nuestro país en las últimas décadas para crear fuentes de trabajo que permitan un nivel de bienestar económico y social mínimo, ha generado un flujo migratorio incesante a Estados Unidos. En ese país, los migrantes encuentran una vida económicamente más estable, pero en la mayoría de las ocasiones llena de dificultades y vulnerabilidades asociadas a su condición de extranjeros, en muchos casos indocumentados, en un país en el que día tras día crece la intolerancia hacia los migrantes.

En el desarrollo de esta investigación pude observar que en México existe un gran desconocimiento de las dificultades que enfrentan los migrantes en Estados Unidos. Por una parte, éstos en muchas ocasiones sólo transmiten a sus familiares sus historias de éxito y el mundo de oportunidades económicas que se les ofrece en el país vecino, entre ellas niveles salariales imposibles de alcanzar en México. Por otra parte, en los distintos sectores gubernamentales de nuestro país, los problemas migratorios adquieren importancia cuando se trata de tragedias, como fallecimientos al cruzar la frontera o la condena a pena de muerte de connacionales. Sin embargo, poco se habla de fenómenos que son tan alarmantes como constantes: desintegración familiar de padres que trabajan 16 horas diarias o de familias divididas por una frontera; diferencias culturales lacerantes; abusos laborales constantes; carencia de atención médica en casos de enfermedad y, lamentablemente para los indocumentados, el estar forzados a vivir en “las sombras”, y a que su trabajo se vea en el mejor de los casos como

un mal necesario y, en el peor, como una actividad de “criminales” que entraron a Estados Unidos violando sus leyes.

El aumento en el tamaño de la población migrante, y como resultado de ello también de su importancia, ha obligado a los sucesivos gobiernos mexicanos a prestar más atención a sus problemas y a crear programas para responder a ellos. No se olvida que los migrantes son importantísima fuente de ingresos de divisas y que ya pueden ejercer su voto en el exterior y utilizarlo para escoger gobernantes que ayuden a solucionar sus problemas. Sin embargo, a pesar de las mejoras introducidas en la red consular, los servicios que proporciona continúan siendo insuficientes.

En esta tesis se expusieron los distintos programas de protección que nuestro país ha puesto en funcionamiento, particularmente aquellos adoptados a partir del año 2000. También se trataron con mayor detenimiento los programas enfocados a atender la problemática de los presos mexicanos en Estados Unidos con el objetivo de estudiar, a través de un caso particular, los retos que enfrenta la protección de connacionales en un país que se muestra reticente a cumplir con todos los lineamientos del derecho internacional diseñados para que un nacional extranjero cuente con la protección de sus derechos básicos en territorio de otro Estado.

Pude comprobar al elaborar esta tesis que el desafío que afronta la SRE en cuestiones de protección de mexicanos en Estados Unidos está, por ahora, más allá de su capacidad de respuesta efectiva. Es cierto que mucho de los programas introducidos están, en cuanto a diseño, a la vanguardia de la protección a nivel mundial. Sin embargo, el alto número de mexicanos que requieren asistencia consular y el crecimiento marginal en el número de oficinas consulares y personal de éstas, ha tenido como resultado que no funcionen a cabalidad. Por consiguiente, considero que la principal debilidad de la protección consular es la falta de recursos tanto humanos como económicos.

Los arquitectos de nuestras políticas migratorias no parecen conocer de cerca y a fondo este fenómeno, conocimiento que los induciría a trabajar con más ahínco en favor de los migrantes, no sólo a través de los Consulados sino también a nivel doméstico. El gobierno de Vicente Fox no fue distinto a los anteriores, en el sentido de que los migrantes recibieron esperanzas de mejoras que no se concretaron. Por ser el presidente originario de Guanajuato,³⁰⁷ estado que ocupa los primeros lugares entre las entidades federativas de origen de los mexicanos en Estados Unidos, se esperaba que el Presidente Fox comprendiera mejor el fenómeno migratorio y se esforzara por introducir medidas que contribuyeran a aliviar la precaria situación de los migrantes.

En mi opinión, en un principio este gobierno tuvo expectativas exageradas sobre las posibilidades de alcanzar un acuerdo migratorio amplio como “bono democrático”. El vínculo que luego se intentó establecer entre seguridad y reforma migratoria tampoco parece funcionar. En última instancia esta reforma será decisión de los legisladores estadounidenses, y en ella tal vez jugarán un papel mayor las marchas multitudinarias en favor de los migrantes, como las que se dieron en varias ciudades de Estados Unidos en los meses de abril y mayo de 2006.

En cuanto a la introducción de nuevos programas e innovaciones para la protección consular durante el sexenio foxista, en su mayor parte, éstos fueron la culminación de los esfuerzos dentro de la SRE ante el inmenso incremento de los mexicanos en Estados Unidos y su demanda de servicios consulares; no fueron iniciativas relacionadas directamente con el cambio de gobierno.

³⁰⁷ De acuerdo a las cifras de matrículas consulares expedidas por los Consulados mexicanos en Estados Unidos en el año 2000, Guanajuato ocupaba el tercer lugar entre los estados de origen de nuestros connacionales detrás de Michoacán que ocupó el primer puesto y Jalisco el segundo (*Manual*, Modulo I, Unidad 1). El número de guanajuatenses que emigran hacia Estados Unidos continúa en aumento y; por ejemplo, en el norte de Texas para el año 2005 representaban el 22.15% de los 1.3 millones de mexicanos que residen en la región (*Comunidades de mexicanos en el norte de Texas y en el estado de Arkansas: estadísticas del 2005*, Consulado General de México en Dallas). 121

Hoy en día las demandas de protección provienen de grupos muy diversos de migrantes. Esto representa un reto para la SRE, ya que debe decidir la manera de asignar sus escasos recursos para alcanzar al mayor número de ellos. La respuesta de la SRE ha sido introducir programas que atienden las necesidades particulares de cada uno de estos grupos, pero aún queda un largo camino por recorrer. Por ejemplo, aún quedan fuera de los programas algunos migrantes como sería el caso de los jornaleros que son constantemente víctima de abusos – que van desde la falta de pago hasta el abuso sexual – por parte de sus empleadores, quienes se aprovechan del temor de estos trabajadores producto de su condición migratoria indocumentada.

Asimismo, se deben fortalecer los programas ya existentes. Por ejemplo, en el caso del Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica, se contrataron los servicios de abogados para defenderlos legalmente, pero aún no se incluyen provisiones para que a través del Consulado se pueda apoyar económicamente o con artículos de uso personal básico, como en el caso de los presos, a estas mujeres y niños para incentivarlos a reincorporarse a la sociedad de manera digna.

Finalmente, considerando la situación actual de la migración y de nuestros Consulados en Estados Unidos, pienso que la mejor inversión que puede hacer la SRE es aquella en educación y protección preventiva. Con la agudización del ambiente antiinmigrante en Estados Unidos, la situación se complica cada vez más para un mayor número de migrantes y no sólo para aquellos que resultan involucrados en problemas legales. Por lo tanto, mientras los recursos sean escasos, deben invertirse de la manera más eficiente posible y una forma sería destinarlos a proveer educación a los migrantes y a quienes piensan migrar para evitar que servicios de protección más costosos sean necesarios en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos

ACEVES, WILLIAM J., "The Right of Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law. Advisory Opinion OC-16-99", *The American Journal of International Law*, 94 (2000), pp. 555-563.

_____, "Vienna Convention on Consular Relations – Consular Access to Detained Nationals – International Court of Justice – Provisional Measures – Original Jurisdiction of the U.S. Supreme Court", *The American Journal of International Law*, 93 (1999), pp. 924-928.

ALANIS ENCISO, FERNANDO SAÚL, "La Constitución de 1917 y la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", *Relaciones*, 22 (2001), pp. 205-230.

ALBA, FRANCISCO, "**México: Un difícil cruce de caminos**", **Migration Information Source, 2002.**

"Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte", <http://www.aspan.presidencia.gob.mx/>.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, "Datos y cifras sobre la pena de muerte", 20 de abril 2006, <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLACT500062006?open&of=ESL-392>.

_____, "Ratificación de tratados internacionales para abolir la pena de muerte", 1º de abril 2006, <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLACT500032006?open&of=ESL-392>.

ANDERSON, KENNETH, "Foreign Law and the U.S. Constitution", *Policy Review*, núm. 131, 2005, pp. 33-50.

ANGUIANO TÉLLEZ, MARÍA EUGENIA sobre: Graciela Malgesini y Carlos Giménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata, 2ª ed., *Frontera Norte*, 12 (2000), p. 81.

BOSCH, MIGUEL MARÍN, "Las acciones de México frente a los desastres naturales: el caso del Huracán Katrina", *Las relaciones internacionales de México*, Programa 612, IMR, 4 de octubre, 2005, <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2038>.

CABRERA, ENRIQUETA, "Reforma o contrarreforma migratoria", *Proceso*, núm. 1477, 2005, pp. 68-69.

"Capital Punishment Statistics", Department of Justice Bureau of Justice Statistics, 3 de febrero de 2006, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cp.htm>.

CARDOSO, LAWRENCE A., "La repatriación de braceros en época de Obregón 1920-1923". *Historia Mexicana* 4 (1977), pp. 577-595.

Center for Human Rights and Constitutional Law en línea, <http://centerforhumanrights.org>.

COLLOMP, CATHERINE, "Immigrants, Labor Markets, and the State, a Comparative Approach: France and the United States, 1880-1930", *The Journal of American History*, 86 (1999), pp. 41-66.

Comunicado de prensa "AFL-CIO Calls for New Direction in U.S. Immigration Policy to Protect Workers", febrero 16 de 2000, en <http://www.aflcio.org>.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN en línea, http://www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm.

Constitución de los Estados Unidos de América en línea, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=77&ruta=1>.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en línea, <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>.

CORNELIUS, WAYNE A., "Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos", *Foro Internacional*, núm. 1, 2000, pp. 41-64.

CORONA, RODOLFO, "Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos, 1850-1990", CONAPO, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/03.pdf>.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA en línea, <http://www.icj-cij.org>.

CROOK, JOHN R., "Seventh Circuit Allows Suit Seeking Damages for Lack of Consular Notification", *The American Journal of International Law*, 100 (2006), pp. 217-219.

_____, “Supreme Court Dismisses Texas Death Penalty Case Considered by ICJ”, *The American Journal of International Law*, 99 (2005), pp. 889-890.

_____, “U.S. Strategy for Responding to ICJ’s Avena Decision”, *The American Journal of International Law*, 99 (2005), pp. 489-492.
Death Penalty Information Center, 16 de octubre de 2006, <http://www.deathpenaltyinfo.org>.

“Death Penalty Policy by State”, Death Penalty Information Center, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?did=121&scid=11>.

DIETER, RICHARD C., “Costs of the Death Penalty and Related Issues”, testimonio presentado ante New York State Assembly: Standing Committees on Codes, Judiciary, and Corrections, enero 25, 2005.

“Don’t fence us out”, *The Economist*, 1º de abril de 2006, pp. 25-26.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY en línea, <http://www.dhs.gov>.

“Deterrence: US Murder Rate Declined in 2004, Even as Death Penalty Use Dropped”, Death Penalty Information Center, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?&did=1705#STATES%20WITH%20THE%20DEATH%20PENALTY%20V.%20STATES%20WITHOUT>.

“El mexicano Gerardo Valdez Maltos, fue excluido de la pena de muerte y sentenciado a cadena perpetua”, comunicado de prensa no. 238, Embajada de México en los Estados Unidos de América, 24 de noviembre de 2003.

Encontrando ayuda cuando usted está en problemas con la ley: un manual para personas con enfermedades mentales y sus familias, Estados Unidos, Texas Appleseed y Fundación Hogg para la Salud Mental, 2ª ed. Revisada, 2003.

ESCOBAR LATAPÍ, AGUSTÍN, “Migración y seguridad en la política exterior mexicana”, *Revista mexicana de política exterior*, núm. 70, 2004, pp. 85-98.

ESQUIVEL, J. JESÚS, “Leyes sin destino”, *Proceso*, núm. 1521, 2005, pp. 18-25.

Estimaciones estadísticas con base en Pew Hispanic Center, (PEW), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

ESTRADA, PATRICIA, “Liberan a mexicano de la cárcel”, *La Estrella*, 30 de mayo de 2003.

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*, Vol. V, 2005, pp. 173-220.

GÓNZALEZ DE COSSÍO, FRANCISCO, "Los mexicanos condenados a la pena de muerte en Estados Unidos: la labor de los Consulados de México", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 46, 1995, pp. 102-125.

GÓNZALEZ FÉLIX, MIGUEL ÁNGEL Y JORGE CICERO FERNÁNDEZ, "La protección de los connacionales en el extranjero", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 61, 2000, p. 34-57.

GRABELL, MICHAEL, "Man Admits Prostitution Smuggling", *Dallas Morning News*, 11 de febrero de 2007.

GRIGG, WILLIAM NORMAN, "Internationalizing the Court", *The New American*, 19 (2003), p. 13.

HARRISON, PAIGE M. Y ALLEN J. BECK, *Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, Bureau of Justice, U.S. Department of Justice, mayo 2006.

HERNÁNDEZ GARCÍA, JOEL, "La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 53, 1998, p. 9-31.

HIRSCHMAN, CHARLES, "Immigration and the American Century", *Demography*, 42 (2005), pp. 595-620.

HOFHEINZ, PAUL, "Death-Row Cases of Foreigners Aided by Ruling", *Wall Street Journal*, 30 de agosto de 2001.

HUNGTINGON, SAMUEL, "The Hispanic Challenge", *Foreign Policy*, marzo/abril 2004, pp. 1-17.

"Informe Anual 2005", Banco de México, abril 2006, p. 43, <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/DoctosBM/{B98D5BE6-A6AE-469F-B375-307D69123262}.pdf>.

"Innocent in Texas: The Truth about Alberto Sifuentes and Jesús Ramírez...and their Wrongful Conviction of Murder", <http://www.innocentintexas.com>.

KANAIAUPUNI, SHAWN MALIA, "Reframing the Migration Question: An Analysis of Men, Women, and Gender in Mexico", *Social Forces*, 78 (2000), pp. 1311-1347.

KIMER, JAMES T., "Landmarks in U.S. Immigration Policy", *NACLA Report on the Americas*, 39 (2005), pp. 34-35.

KIRGIS, FREDERIC L., "President Bush's Determination Regarding Mexican Nationals and Consular Convention Rights", *ASIL Insight*, marzo del 2005.

"Making their Feelings Known", *The Economist*, 1º de abril de 2006, pp. 26-27.

MARTÍNEZ, MARTÍN, "Jornaleros sin paga ni buen refugio", *Diario la Estrella*, agosto 26, 2006.

MARTÍNEZ, SANJUANA, "Imprescindibles", *Proceso*, núm. 1539, 2006, pp. 38-44.

MCCARTHY, ANDREW C., "International Law v. United States", *Commentary*, 2 (2006), pp. 41-48.

MCGINNIS, JOHN O., "Foreign to our Constitution", *Northwestern University Law Review*, 100 (2006), pp. 303-329.

MCGONIGLE, STEVE, "Righting Wrongs", *The Dallas Morning News*, 22 de enero de 2007.

MCWILLIAMS, JAMES, GREG PARASKOU Y CHRISTIE WARREN, *Checklist for Handling Capital Cases*, s.a.

MONREAL, RICARDO, "La realidad del México migrante: oportunidades y desafíos", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 70, pp. 99-106.

Navegando el sistema de justicia para menores: un manual para menores de edad y sus familias, Estados Unidos, Texas Appleseed y Centro Regional del Suroeste para la Defensa de los Menores y la Fundación Hogg para la Salud Mental, 2ª ed., 2003.

"Numbers" en *Time*, vol. 168, núm. 9, agosto 28, 2006, Time Inc., p. 22.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en línea, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm.

Palabras de los Presidentes George Bush y Vicente Fox en la ceremonia de bienvenida del mandatario mexicano. Washington, Estados Unidos, septiembre 5 de 2001, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010905-2.html>.

PASSEL, JEFFREY, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, septiembre de 2005, <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>.

PASSEL, JEFFREY Y ROBERTO SURO, *Rise, Peak, and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-2004*, Pew Hispanic Center, septiembre de 2005, <http://pewhispanic.org/files/reports/53.pdf>.

PAULSON, COLTER, "Compliance with Final Judgments of the International Court of Justice Since 1987", *American Journal of International Law*, 98 (2004), pp. 434-461.

PHILLIPS, THOMAS R., "State Supreme Courts: Local Courts in a Global World", *Texas International Law Journal*, 38 (2003), pp. 557-565.

Plan de Acción entre el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos para Combatir la Violencia Fronteriza e Incrementar la Seguridad Pública en línea, <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=93&content=5470&print=true>.

"Race of Death Row Inmates Executed Since 1976", Death Penalty Information Center, 16 de octubre de 2006, <http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?scid=5&did=184>.

"Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos", *Boletín Informativo*, México, Senado de la República, 18 (2002); http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_18.pdf.

ROMÁN, JOSÉ ANTONIO, "Mexicanos en Nueva Orleans explotados como burros, señala dirigente mercantil", *La Jornada*, 7 de agosto de 2006.

SANTIBÁÑEZ ROMELLÓN, JORGE, "Problemática de la migración en la frontera norte de México", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 70, 2004, pp. 117-134.

SCALIA, ANTHONY, "Don't Impose Foreign Law on Americans", *The American Enterprise*, 17 (2006), pp. 40-41.

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en línea, http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt2_sp.htm.

SOLIS, DIANNE, "Work Visas Scarce for Unskilled Workers", *Dallas Morning News*, 28 de diciembre de 2006, anexo "Unauthorized in the US".

"Sumario de reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 12 de febrero de 2007.

THE ASSOCIATED PRESS, "Fired Prosecutors Tell of Pressure", *The Dallas Morning News*, marzo 7 de 2007.

The Death Penalty in 2005: Year End Report, Death Penalty Information Center, diciembre de 2005.

“The Hispanic Population”. US Census Bureau, May 2001.

“The International Justice Project” en línea, <http://www.internationaljusticeproject.org/nationalsGValdezEsp.cfm>.

THORNBURGH, NATHAN, “Inside the Life of the Migrants Next Door”, *Time*, núm. 6, 2006, pp. 34-45.

“United States: The Insidious Wiles of Foreign Influence; Legal Matters”, *The Economist*, núm.8430, 2005, p. 46-47.

U.S. Census Bureau, Tabla S0201 “Selected Population Profile in the United States”, *American Community Survey 2005*, <http://factfinder.census.gov/servlet/>.

VERA, RODRIGO, “Mujeres y niños en fuga”, *Proceso*, núm. 1521, 2005, pp. 26-31.

ZHOU, MIN, “Contemporary Trends in Immigration to the United States: Gender, Labor-Market Incorporation, and Implications for Family Formation”, *Migraciones Internacionales*, 2 (2003), pp. 77-95.

Libros

ALBA, FRANCISCO, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero-Instituto Tecnológico autónomo de México, 1998, pp. 59-83.

BUSTAMANTE, JORGE A., ***Cruzar la línea: La migración de mexicanos a Estados Unidos***, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

_____, “La política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones”, en *Política Exterior de México: 175 años de historia*, t. III, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, pp. 259-289.

_____, *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2002.

CANTO, MARÍA AMPARO, “La emigración de mexicanos no documentados hacia Estados Unidos”, en *Política Exterior de México: 175 años de historia*, t. III, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, pp. 290-327.

CARDOSO, LAWRENCE A., *Mexican Emigration to the United States 1897-1931*, Arizona, The University of Arizona Press, 1980.

CICERO DOMÍNGUEZ, SALVADOR ALFONSO, “La labor de protección a los mexicanos en Estados Unidos en el siglo XXI: viejos retos y nuevas estrategias”, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero, 2004, pp. 15-46.

Consular Notification and Access: Instructions for Federal, State and Local Law Enforcement and other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them, United States Department of State publication 10969, ed. revisada, 2006.

CORNELIUS, WAYNE A. Y JESSA M. LEWIS (eds.), *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View from Sending Communities*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Center for Comparative Immigration Studies UCSD, 2006.

Criminal Prosecutions Under Article 4 of the Mexican Federal Penal Code: A Technical Assistance Manual, Texas, Office of the Attorney General John Cornyn, 2000.

GARCÍA Y GRIEGO, MANUEL, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy”, *The Border That Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Peter G. Brown and Henry Shue (eds.), Totowa, N.J.: Rowman and Littlefield, 1983, pp. 49-98.

_____ Y MÓNICA VEREA CAMPOS, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comp.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, en *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. IX, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000, pp. 119-142.

GLASSNER, BARRY, *The Culture of Fear: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things*, Estados Unidos, Basic Books, 2000.

GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, CARLOS, “Los mexicanos de fuera en el futuro de la política exterior de México”, en Roberta Lajous (comp.), *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, 2000, pp. 89-108.

HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2007*, pp. 537-539, <http://www.hrw.org>.

LAVEAGA RENDÓN, RAFAEL, “La trata de personas: nuevo desafío en el manejo de las relaciones México – Estados Unidos”, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero, 2004, pp. 193 – 223.

LORD GORE-BOOTH (edit.), *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, New York, Longman Group Limited (5ª ed.), 1979.

Magistrate's Guide to Consular Notification under the Vienna Convention, Office of the Attorney General of Texas, enero de 2000.

MEYER, LORENZO, *La marca del nacionalismo*, en *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. VI, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000.

MORENO PINO, ISMAEL, *La diplomacia: Aspectos teóricos y prácticas de su ejercicio profesional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996.

NORIEGA GUZMÁN, GABRIEL, *Mecanismos de cooperación fronteriza México – Estados Unidos*, México, Instituto Matías Romero, 2001 [tesis].

QUILANTÁN ARENAS, RODOLFO, *La pena de muerte y la protección consular*, México, Plaza y Valdés, 1999.

RUIZ BRAVO, HERNÁN DE JESÚS, “Retos en la defensa de los mexicanos con pena de muerte en Estados Unidos”, en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero, 2004, pp. 95-121.

The Dillingham Commission Reports, vol. I, Serial Set no. 5865, Senate document 747/1, session 61-3, session-date: 1910, 1911.

TORRES, BLANCA, *De la guerra al mundo bipolar, México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, t. VII, México, Senado de la República, 2ª ed. aumentada, 2000.

TUIRÁN, RODOLFO, “La migración mexicana a Estados Unidos; tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero-Instituto Tecnológico autónomo de México, 1998, pp. 157-188.

WOO, OFELIA, “Las mujeres mexicanas indocumentadas en la migración internacional y la movilidad transfronteriza”, en Soledad González, Olivia Ruiz, et al., *Mujeres, migración y maquila en la frontera norte*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1995, pp. 65-87.

ZÚNIGA, ELENA (coord.), *Inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos: Acceso a salud*, México, Regents of the University of California y Secretaría de Salud, 2006.

Documentos internos de la Secretaría de Relaciones Exteriores

I Taller en Materia de Protección, Sistema Nacional de Delegaciones, 5 – 6 de septiembre, 2002, San Luis Potosí.

Auxilio Judicial Internacional, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 1997.

Comunidades de mexicanos en el norte de Texas y en el estado de Arkansas: estadísticas del 2005, Consulado General de México en Dallas.

CONSULADO DE MÉXICO EN LAREDO, <http://portal.sre.gob.mx/laredo/index.php?option=displaypage&Itemid=101&op=page&SubMenu>.

“Consulados de México socorren a mexicanos afectados por ‘Katrina’”, Presidencia de la República, 3 de septiembre de 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=20579&pagina=201>.

CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN CHICAGO, *Manual de protección*, 2004 y Consulado General de México en Chicago, *Manual de protección*, 2006.

CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN LOS ÁNGELES, CALIFORNIA, *Manual de Protección Preventiva*, Canal 34 KMEX-TV.

_____, *Informe 2005: Segundo Año de Gestión*

.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Instrumentos bilaterales México – Estados Unidos en materia de protección*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

_____, *Principales acuerdos en material de migración con Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Expediente de Ernesto Esteban Ramírez Anguiano en Consulado General de México en Dallas.

“Intervención del Canciller Luis Ernesto Derbez Bautista, durante la Comparecencia ante la Segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa y Educación Pública de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”, México, D.F., 14 de junio del 2005, http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/2005/disc_38.htm.

INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Nota Informativa: Recomendación del CC-IME 1.75/LEG/SRE (DGPAC-IME), “Reforzar la cooperación con autoridades de migración en beneficio de los detenidos y deportados

mexicanos”, Secretaría de Relaciones Exteriores, 17 de septiembre de 2003.

_____, “Reporte BIANUAL de Actividades, 2003-2004”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

“La matrícula consular: características de la nueva matrícula consular y la verdad sobre la matrícula consular”, *Archivo Consulado General de México en Dallas*.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, SRE, http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/default.htm.

Los primeros Consulados de México, 1823-1872, México, SRE, 1974, Colección del Archivo Histórico-Diplomático Mexicano.

Manual Ejecutivo de Documentación y Protección Consular, Instituto Matías Romero, México, 2004-2005.

Memorándum Informativo, Archivo Consulado General de México en Dallas, Texas, enero de 2003.

“Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: agosto 1928-julio 1929”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1929.

“Migrantes Fallecidos en su intento de cruce indocumentado”, *Documento de trabajo*, Consulado de México en Caléxico, Septiembre 2004.

“Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte”, retransmisión circular Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE, http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, “Informe que comprende del 01 – de diciembre – 2000 al 31 – diciembre – 2005: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

_____, “Informe que comprende del 01 de enero al 30 de junio de 2006: Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, México, 1943.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES en línea, www.sre.gob.mx.

Seminario de Capacitación en Denver, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital, Dallas, 21 y 22 de octubre de 2004.

“Servicios de asistencia y protección consular”, en <http://www.sre.gob.mx/servicios/consulares/proteccion.htm>.

“Sifuentes-Ramírez: conclusiones, perspectivas, análisis y sugerencias”, Consulado General de México en Dallas, s.a.

“Sistema de Protección Consular (SPC)”, Memorandum, Consulado General de México en Dallas, 10 de octubre de 2004.

SUBSECRETARÍA PARA AMÉRICA DEL NORTE Y DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y ASUNTOS CONSULARES, *Seminario de capacitación en materia de protección consular*, San Salvador, SRE, 5 y 6 de septiembre de 2005.

Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, en *Auxilio Judicial Internacional*, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 1997.

Tratado de Paz, Amistad y Establecimiento de Límites entre México y Estados Unidos, Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx>.

ZAMORA TREVIÑO, HUMBERTO, “Protección: presos, indemnizaciones, repatriación de menores, repatriación de menores infractores”, Missouri, 1993.

Entrevistas

Entrevista con el Cónsul Miguel Eduardo Rea Falcón, Cónsul de Prensa en el Consulado General de México en Dallas, Texas; Ex Cónsul Alterno en el Consulado de México en Caléxico, California y Ex Cónsul de Protección en el Consulado General de México en Dallas, Texas, 1º de noviembre de 2006.

Entrevista con el Vice-Cónsul Luis Lara, encargado del departamento de protección del Consulado General de México en Dallas, 1º de febrero de 2007.

Entrevista con el Vice-Cónsul Sergio Salinas Meza, encargado del departamento de protección en el Consulado de México en Caléxico, California, 9 de noviembre de 2006.

ANEXO

ANEXO

CUADRO 1

Año	Total	Origen Mexicano			
		Emigrantes mexicanos ¹	Subtotal	De primera y segunda generación ^{2 y 3}	
				Primera generación ²	Segunda generación ³
Absolutos					
1900	463	103	360	---	---
1910	718	222	496	---	---
1920	1 210	480	730	---	---
1930	1 729	640	1 089	---	---
1940	1 904	377	1 527	---	---
1950	2 573	451	2 122	---	---
1960	3 671	576	3 095	---	---
1970	5 422	788	4 634	---	---
1980	9 071	2 199	6 872	---	---
1990	14 094	4 447	9 647	---	---
2000	23 208	8 780	14 428	7 029	7 399
2001	23 997	9 142	14 855	7 303	7 552
2002	25 487	9 504	15 983	8 151	7 832
2003	26 663	9 867	16 797	8 116	8 681
Relativos por región					
1900	100.0	22.2	77.8	---	---
1910	100.0	30.9	69.1	---	---
1920	100.0	39.7	60.3	---	---
1930	100.0	37.0	63.0	---	---
1940	100.0	19.8	80.2	---	---
1950	100.0	17.5	82.5	---	---
1960	100.0	15.7	84.3	---	---
1970	100.0	14.5	85.5	---	---
1980	100.0	24.2	75.8	---	---
1990	100.0	31.6	68.4	---	---
2000	100.0	37.8	62.2	30.3	31.9
2001	100.0	38.1	61.9	30.4	31.5
2002	100.0	37.3	62.7	32.0	30.7
2003	100.0	37.0	63.0	30.4	32.6

Notas:

1. Población nacida en México.
2. Primera generación en Estados Unidos: Población residente en la unión americana, no nacida en México con alguno de los padres nativo de nuestro país.
3. Segunda generación o más, en Estados Unidos: Población residente en Estados Unidos, no nacida en México y cuyos padres tampoco nacieron en nuestro país, pero se deducen de origen mexicano (México-americanos, chicanos o mexicanos).

141

CUADRO 2

Población nacida en México residente en Estados Unidos por características sociales, 1994 - 2003

Características sociales	Año										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Escolaridad ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta cuarto grado	17.4	16.0	16.7	14.9	13.8	13.9	13.7	13.5	12.1	12.0	
De quinto a octavo grado	33.2	33.1	31.9	31.8	32.2	30.0	30.6	30.5	29.8	28.5	
De noveno a onceavo grado	17.8	18.0	17.1	18.5	19.4	19.1	19.1	18.5	19.3	20.5	
Doce grados o más	31.7	32.9	34.3	34.7	34.6	37.0	36.6	37.5	38.8	38.9	
Ciudadanía en Estados Unidos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudadano estadounidense	16.8	14.6	15.5	18.2	21.1	22.7	22.6	22.6	21.4	21.8	
No ciudadano estadounidense	83.2	85.4	84.5	81.8	78.9	77.3	77.4	77.4	78.6	78.2	
Condición de pobreza	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	35.9	35.6	34.4	33.7	30.2	28.3	25.7	24.7	24.6	25.4	
No pobres	64.1	64.4	65.6	66.3	69.8	71.7	74.3	75.3	75.4	74.6	
Cobertura de salud	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Público	15.1	16.2	15.9	13.5	12.5	12.9	12.7	12.3	11.7	12.9	
Privado	30.7	29.0	29.0	31.7	31.2	31.4	33.2	33.1	33.6	32.3	
Ambos	3.0	3.0	2.8	2.0	2.4	2.1	2.0	1.9	1.7	2.2	
No tiene	51.2	51.8	52.4	52.8	53.8	53.6	52.1	52.7	53.0	52.6	
Notas:	¹ Población de 15 años o más.										

Notas: ¹ Población de 15 años o más.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, *Current Population Survey* (CPS), de marzo de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

CUADRO 3

03/19/99

ARREGLOS LOCALES PARA LA REPATRIACIÓN SEGURA Y ORDENADA DE NACIONALES MEXICANOS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

EL PASO

DEL RIO/EAGLE PASS

Firma de Acuerdos	Firmado en El Paso, el 10 de diciembre de 1997. En operación desde el 4 de mayo de 1997.	Firmado en Del Rio, Texas, el 31 de octubre de 1997
Área de Cobertura	El Paso/Ciudad Juárez a Presidio/Ojinaga, y frontera Nuevo Mexico-Chihuahua.	Del Rio/Ciudad Acuña a Eagle Pass/Piedras Negras
Partes: Estados Unidos	Director de Distrito del SIN, El Paso Jefe de Patrulla Fronteriza, Sectores El Paso y Marfa, Tx. Cónsul General EUA, Ciudad Juárez	Director de Distrito del SIN, San Antonio Jefe de Patrulla Fronteriza, Sector Del Rio
México	Delegado Regional del INM, Chihuahua Cónsul General, El Paso	Delegado Regional del INM, Coahuila y Nuevo León Cónsules en Del Rio e Eagle Pass Testigo: Cónsul General en San Antonio
Procedimientos	8 lineamientos numerados	8 lineamientos numerados
Puertos de Entrada	Paso del Norte (PDN) – Libertad Ysleta – Zaragoza Columbus – Palomas Fabens – Caseta Presidio – Ojinaga	Del Rio – Ciudad Acuña (Puente Puerta México) Eagle Pass – Piedras Negras (Puente Internacional I)
Personas por grupo	<u>No puede superar 30 personas</u> , salvo aquellos que vienen del interior de Estados Unidos	<u>No puede superar 60 personas, con intervalos de 60 minutos</u> , salvo aquellos que vienen del interior de Estados Unidos.
Notificación	SIN/PF por vía telefónica al INM con 30 minutos de anticipación para eventos locales. Al menos 4 horas para eventos del interior de Estados Unidos. <u>Siempre</u> proporcionando al INM una lista de todas las personas con el nombre, sexo, fecha y lugar de nacimiento, fecha y lugar de detención.	SIN/PF por vía telefónica al INM con 30 minutos de anticipación para eventos locales, y con al menos 6 horas, vía telefónica o fax, para eventos del interior de Estados Unidos.
Adultos	PDN – Diariamente, 24 horas (locales y <u>siempre</u> del interior de Estados Unidos) Ysleta – Diariamente, 8:00 AM – Medianoche Columbia – Diariamente, 8:00 AM – 8:00 PM Fabens – Lunes a Viernes, 11:00 AM – 4:00 PM Presidio – Diariamente, 8:00 AM – Medianoche	Del Rio – Diariamente, 24 horas Eagle Pass – Diariamente, 24 horas
Menores, mujeres embarazadas, ancianos y discapacitados	SIN proporcionará una lista al INM, <u>siempre</u> con el conocimiento del Cónsul de México. <u>Sólo</u> através de: PDN – Diariamente, 8:00 AM – 6:00 PM Presidio – Diariamente, 8:00 AM – 6:00 PM	<u>Siempre</u> con el conocimiento del Cónsul de México y el INM. Del Rio – Diariamente, 8:00 AM – 5:00 PM Eagle Pass – Diariamente, 8:00 AM – 5:00 PM
Discapacitados	Los mismos puertos y horas que menores, etc.	Repatriados por separado, <u>siempre</u> con conocimiento del Cónsul de México y el INM.
Personas Enfermas	Los mismos puertos y horas que menores, etc.	No especifica.
Excrcelados	Sujeto a futuros acuerdos bilaterales. Añadir a la lista normal: el tipo de crimen cometido, la fecha y período de sentencia, tiempo de pena cumplido <u>Sólo</u> a través del Puente Paso Del Norte (PDN)	Según los procedimientos que aprueben ambos gobiernos. Se debe confirmar por vía telefónica y fax al INM. Ambos puertos: Lunes a Viernes, 9:00 AM – 4:00 PM Sábado y Domingo, 9:00 AM – 2:00 PM Después de este horario, con aviso previo de 3 horas.
Evaluación del Acuerdo	Semestral. Revisión: 3 noviembre 1998	Revisión: propuesta México entregada al SIN (8 mar 99)

**ARREGLOS LOCALES PARA LA REPATRIACIÓN SEGURA Y ORDENADA
DE NACIONALES MEXICANOS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

LAREDO

McALLEN/BROWNSVILLE

Firma de Acuerdos	Firmado en Laredo, Texas, el 20 de febrero de 1998	Firmado en McAllen, Texas, el 1 de julio de 1998.
Área de Cobertura	Laredo – Nuevo Laredo	McAllen – Reynosa a Brownsville - Matamoros
Partes:		
Estados Unidos	Director de Distrito del SIN, San Antonio Jefe de Patrulla Fronteriza, Sector Laredo	Director de Distrito del SIN, Harlingen Jefe de Patrulla Fronteriza, Sector McAllen
México	Delegado Regional del INM, Tamaulipas Cónsul, Laredo Testigo: Cónsul General de San Antonio	Delegados Regional del INM, Tamulipas Cónsules en McAllen y Brownsville
Procedimientos	9 lineamientos numerados	6 lineamientos numerados
Puertos de Entrada	Puente Juárez –Lincoln Puente Internacional I	Matamoros - Brownsville, Puente Gateway Matamoros - Brownsville, Puente B&M, (NO se efectuarán repatriaciones excepto en emergencias) Reynosa - Hidalgo Nuevo Progreso - Progreso Cd. Camargo - Rio Grande Cd Miguel Alemán - Roma
Personas por grupo	No puede superar 30 personas, con intervalos de 30 minutos, salvo aquellos que vienen del interior de Estados Unidos.	No puede superar 50 personas, salvo aquellos que vienen del interior de Estados Unidos.
Notificación	SIN/PF proporcionará al INM previo aviso de eventos locales (hora y manera NO específica), y aviso previo de 6 horas, vía fax, para eventos del interior de Estados Unidos.	Repatriaciones locales requieren notificación al INM. Repatriaciones desde el interior requieren al menos de aviso previo de 1 hora al INM. Cónsules responderán en 15 min. p/locales, y en máximo 2 hrs. p/menores no acompañados.
Adultos	Puente Juárez –Lincoln <u>únicamente</u> : Diario, 24 horas (locales) Diario, 24 horas (en todos los casos del interior de Estados Unidos)	Puente Gateway – Diariamente, 24 horas Hidalgo: Diariamente, 24 horas Progreso: 6:00 AM – 10:00 PM (No especifica días) Rio Grande: 7:00 AM – 8:00 PM (No especifica días) Roma: 6:00 AM – 10:00 PM (No especifica días)
Menores, mujeres embarazadas, ancianos y discapacitados	Menores no acompañados: Puente Internacional I- <u>Sólo</u> Lunes a Viernes: 8:00 AM – 4:00 PM en el Consulado Mexicano 4:00 PM – 8:00 PM directamente en el INM Mujeres/Discapacitados: <u>Sólo</u> Puente Internacional I – horas diurnas Adolescentes: <u>Exclusivamente</u> Puente Internacional I: Lunes a Viernes, 8:00 AM – 4:00 PM en el Consulado Mexicano; después de estas horas, en días festivos y fin de semana, directamente al INM, previo aviso.	Menores: <u>Siempre</u> con aviso al Cónsul Mexicano. Gateway: locales y del interior, Diariamente, 6:00 AM – 10:00 PM Hidalgo: locales y del interior, Diariamente, 6:00 AM – 10:00 PM Progreso: locales y del interior, 6:00 AM – 10:00 PM (No especifica días) Roma: locales y del interior, 6:00 AM – 10:00 PM (No especifica días)
Discapacitados	<u>Sólo</u> Puente Internacional I – horas diurnas	Los procedimientos acordados NO aplican.
Personas Enfermas	<u>Sólo</u> Puente Internacional I – horas diurnas	Los procedimientos acordados NO aplican.
Excarcelados	Las repatriaciones han de adherirse a los procedimientos específicos que se acuerden bilateralmente	Puente Gateway – Diariamente, 24 horas Hidalgo: Diariamente, 24 horas Progreso: 6:00 AM – 10:00 PM (No especifica días)
Evaluación del Acuerdo	Revisión: 10 marzo 1999. (Sin modificaciones)	Puede ser modificado, terminado o suspendido a petición de cualquiera de las Partes.

CUADRO 4

Tipología de mujeres mexicanas indocumentadas

Mujeres migrantes indocumentadas	Mujeres en vías de legalización y/o residencia permanente	Mujeres fronterizas
Población Fronteriza y no fronteriza	Población fronteriza	Población fronteriza
Emigra a Estados Unidos para trabajar y/o reunificar familia	Cruzó a Estados Unidos para trabajar sin documentos legales	Cruzó a Estados Unidos para trabajar sin documentos legales
Residencia en Estados Unidos temporal o permanente sin legalización	Residía en frontera mexicana, cambiamexicana residencia a Estados Unidos	Residencia en frontera mexicana

Fuente: Ofelia Woo, “Las mujeres mexicanas indocumentadas en la migración internacional y la movilidad transfronteriza”, en Soledad González, Olivia Ruiz, *et al.*, *Mujeres, migración y maquila en la frontera norte*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1995, p. 76

CUADRO 5

Porcentaje de mujeres en relación a la migración total a Estados Unidos

Table 2. Share of Women as a Proportion of Total U.S. Immigration.

<i>Year</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
All Countries	49.8	46.7	53.7	55.4
Soviet Union/Russia	55.6	51.5	53.7	58.0
Mexico	41.0	42.2	56.9	59.5
El Salvador	53.5	49.2	53.4	54.1
Guatemala	53.1	48.7	53.7	51.9
Cuba	45.1	44.8	48.2	47.2
Dominican Republic	51.6	49.5	52.5	53.7
Haiti	47.0	53.2	52.3	56.4
Jamaica	52.2	52.4	53.2	54.0
China	52.0	51.0	54.9	59.8
India	50.0	49.7	53.0	50.7
Korea	57.1	55.2	56.3	56.0
Philippines	58.3	59.5	58.3	60.8
Vietnam	40.6	51.9	50.9	60.1

Source: US INS Statistical Yearbook, 1985, 1990, 1995, 2000.

Fuente: Min Zhou, “Contemporary Trends in Immigration to the United States: Gender, Labor-Market Incorporation, and Implications for Family Formation”, *Migraciones Internacionales*, 2 (2003), p. 84.

CUADRO 6

Migración, temporalidad y estatus migratorio de mujeres casadas o en unión libre en 43 ciudades mexicanas

TABLE 2: Migration, Timing, and Documentation Status among Married and Cohabiting Women in 43 Mexican Villages

Timing	Total	Percent	Documentation Status		
			Legal	Undocumented	Tourist
Women with migrant partners	3,089				
Before partners	79	2.6	34.6	46.2	19.2
In same year	99	3.2	8.1	64.3	27.6
1-5 years later	235	7.6	16.3	70.9	12.8
6-10 years later	157	5.1	16.7	67.3	16.0
11-15 years later	78	2.5	28.9	52.6	20.5
16-20 years later	51	1.7	37.3	43.1	19.6
21-30 years later	65	2.1	33.9	50.8	15.4
31-50 years later	47	1.5	12.8	40.4	46.8
Never migrated	2,278	74.0	NA	NA	NA
Migrant women, nonmigrant (ever) partners	93		11.9	58.7	29.4
Nonmigrant (ever) couples	3,464				

Source: Mexican Migration Project, 1999

Fuente: Shawn Malia Kanaiaupuni, "Reframing the Migration Question: An Analysis of Men, Women, and Gender in Mexico", *Social Forces*, 78 (2000), p. 1324

CUADRO 7

Características sociales de extranjeros en Estados Unidos por sexo y lugar de origen en 1990

Table 3. Selected Characteristics of the Foreign Born by Sex and Origins, 1990.

	All Male	All Female	Mexican Female	Jamaican Female	Filipino Female	Indian Female	Chinese Female	Vietnamese Female
Total	48.9	51.1	44.9	55.1	56.3	45.1	50.4	47.5
Median age	35.3	39.3	29.4	36.8	39	35.9	45.1	31.6
Currently married (Aged 15+)	61.7	58.3	57.1	40.7	63.9	76.7	68.9	34.6
Fertility (Child ever born per 1,000)								
Aged 15-24	---	385	1,177	823	842	384	521	139
Aged 25-34	---	1,466	2,349	1583	1358	1200	930	1353
Aged 35-44	---	2,254	3,521	2384	2064	2037	1920	2451
Education (Aged 25+)								
Less than high school	40.0	42.4	75.7	29.7	18.7	18.2	44.4	48.5
High school graduate	16.9	22.1	12.0	27.5	13.8	12.0	16.7	18.3
Some college	18.7	18.9	9.2	27.4	22.4	14.6	14.5	21.9
College degrees	24.5	16.6	3.1	15.4	45.1	55.1	24.4	11.3
In the labor force (Aged 16+)	76.9	52.3	50.0	75	73.2	59.9	53.8	55.7
Unemployed	7.1	8.6	15.3	7	4.4	7.4	5.7	8.8
Occupation (Aged 16+)								
Managerial and Professional	22.3	22.0	7.7	25.2	31.2	38.5	23.4	15.3
Technical	25.3	34.7	22.7	36.8	39.1	40.3	29.5	35.6
Service	18.1	23.2	30.1	33.4	17.7	9.5	18.2	18.6
Farming	3.8	1.3	5.5	0.1	0.8	0.4	0.2	0.2
Precision production	12.0	4.1	5.5	1.1	3.4	2.7	4.3	10.3
Operators and laborers	18.5	14.7	28.6	3.4	7.9	8.6	24.4	17.5

¹Source: U.S. Bureau of the Census 1993.

Fuente: Min Zhou, "Contemporary Trends in Immigration to the United States: Gender, Labor-Market Incorporation, and Implications for Family Formation", *Migraciones Internacionales*, 2 (2003), p. 85.

CUADRO 8

REGISTRO DE CASOS DE PROTECCION ATENDIDOS EN LA RED CONSULAR DE MEXICO EN EU 2005

(Por orden de importancia, según mayor número casos atendidos)

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
1 LOS ANGELES	746	821	652	623	647	669	529	529	562	654	616	655	7,703
2 SAN DIEGO	444	795	665	558	482	586	719	725	544	721	544	467	7,250
3 DALLAS	1,158	890	679	907	357	444	310	411	480	268	174	184	6,262
4 McALLEN	431	379	472	383	401	377	409	499	401	406	412	500	5,070
5 CHICAGO	446	506	464	472	447	549	287	336	351	350	412	409	5,029
6 HOUSTON	233	512	299	318	338	316	318	328	965	751	228	259	4,865
7 NOGALES	257	258	383	362	324	463	401	620	682	300	317	285	4,652
8 CALEXICO	289	209	268	243	241	252	587	936	485	386	351	214	4,461
9 EL PASO	302	435	502	490	484	490	460	433	336	210	213	83	4,438
10 PHOENIX	1,009	254	420	285	54	303	101	250	262	168	203	93	3,402
11 YUMA	241	319	329	324	321	247	249	343	209	166	200	239	3,187
12 ATLANTA	312	243	194	212	203	235	182	234	338	220	337	191	2,901
13 BROWNSVILLE	198	90	230	205	247	192	133	340	333	248	201	188	2,605
14 SEATTLE	168	235	164	297	186	185	156	202	128	241	63	85	2,110
15 NUEVA YORK	271	307	280	285	203	210	94	149	67	50	91	42	2,049
16 FILADELFIA	75	190	154	174	132	210	68	103	239	144	195	199	1,883
17 LAREDO	91	146	178	133	182	198	149	176	174	87	106	74	1,694
18 TUCSON	116	145	190	113	120	119	143	126	121	108	170	107	1,578
19 DOUGLAS	167	152	227	121	104	120	132	111	98	101	62	110	1,505
20 RALEIGH	203	162	103	153	106	93	110	99	114	93	126	94	1,456
21 EAGLE PASS	121	176	185	160	127	90	109	100	123	100	91	68	1,450
22 SANTA ANA	126	101	188	178	98	161	97	91	51	161	108	86	1,446
23 SACRAMENTO	143	86	128	118	100	123	117	97	104	108	138	180	1,442
24 SAN FRANCISCO	169	121	134	155	100	140	81	80	116	53	136	105	1,390
25 LAS VEGAS	113	138	127	159	111	110	123	113	91	97	98	90	1,370
26 AUSTIN	127	136	85	130	72	95	84	81	138	131	43	33	1,155
27 SAN BERNARDINO	84	92	147	109	72	90	74	85	105	94	93	96	1,141

28	MIAMI	103	101	95	130	75	75	90	73	70	80	57	45	994
29	FRESNO	67	64	71	66	100	77	119	90	120	63	67	85	989
30	INDIANAPOLIS	61	109	138	79	69	113	51	99	60	59	65	63	966
31	SAN JOSE	32	40	38	45	54	40	76	63	89	118	171	195	961
32	ORLANDO	50	33	19	29	185	184	51	53	49	89	84	87	913
33	DEL RIO	71	68	89	124	78	74	61	48	74	74	50	33	844
34	OXNARD	31	52	64	60	83	85	51	90	55	40	90	99	800
35	PORTLAND	103	64	70	81	106	74	42	78	42	43	42	45	790
36	PRESIDIO	77	84	70	76	64	46	56	94	65	74	37	32	775
37	ALBUQUERQUE	107	274	116	16	19	30	24	24	18	17	22	12	679
38	SAN ANTONIO	74	52	53	72	57	51	41	43	47	44	43	59	636
39	BOSTON	42	40	34	47	37	63	53	61	31	81	51	88	628
40	DENVER	56	75	73	53	54	46	14	35	15	28	43	76	568
41	OMAHA	36	45	61	44	51	54	32	55	41	40	31	46	536
42	KANSAS	58	42	11	77	49	40	9	34	53	58	29	21	481
43	SALT LAKE CITY	40	39	37	58	43	56	42	38	38	38	29	21	479
44	WASHINGTON	29	34	35	36	40	40	46	59	37	42	28	17	443
45	DETROIT	28	23	25	17	20	19	21	24	22	17	20	19	255
	SAINT PAUL	4	3	7	5	3	7	10	7	10	12	8	7	83
	TOTAL EUA	9,109	9,140	8,953	8,782	7,446	8,241	7,111	8,665	8,553	7,433	6,695	6,186	96,314

Dirección de Protección-DGPAC

diciembre/2005

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores

CUADRO 9

ESTADÍSTICAS DE HOMICIDIOS EN ESTADOS CON Y SIN PENA DE MUERTE

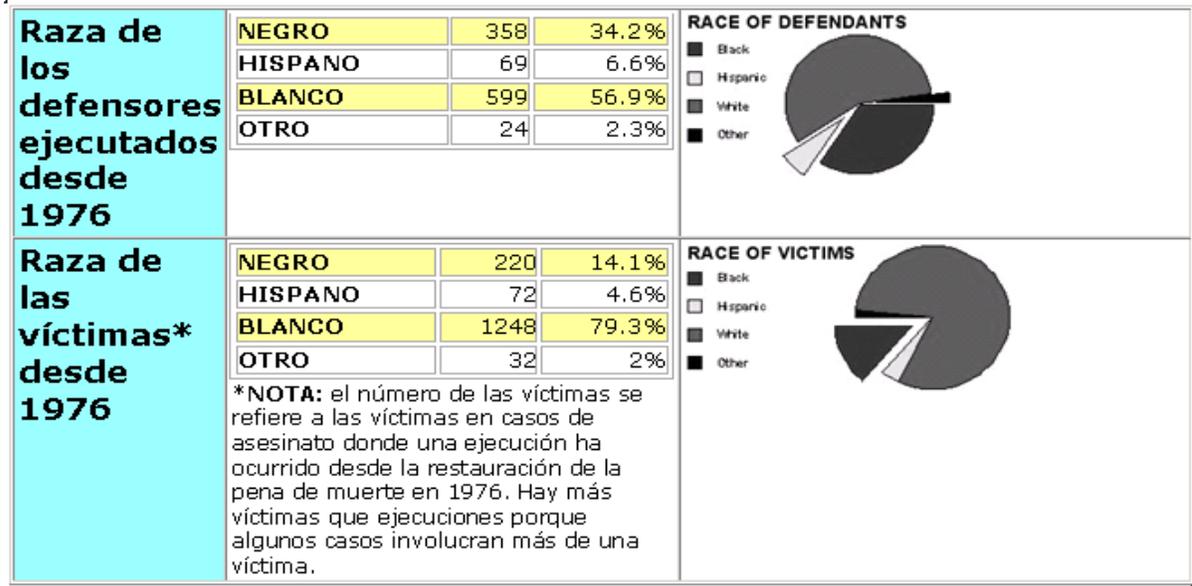
Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tasa de homicidios en estados con pena de muerte	9.5	9.94	9.51	9.69	9.23	8.59	7.72	7.09	6.51	5.86	5.70	5.82	5.82	5.91	5.71
Tasa de homicidios en estados sin pena de muerte	9.16	9.27	8.63	8.81	7.88	6.78	5.37	5.00	4.61		4.25	4.25	4.27	4.10	4.02
Diferencia porcentual	4%	7%	10%	10%	17%	27%	44%	42%	41%	28%	35%	37%	36%	44%	42%

Fuente: “Deterrence: States Without the Death Penalty Fared Better over the Past Decade”, Death Penalty Information Center,

<http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?scid=12&did=168>.

CUADRO 10

EJECUCIONES Y VÍCTIMAS POR RAZA

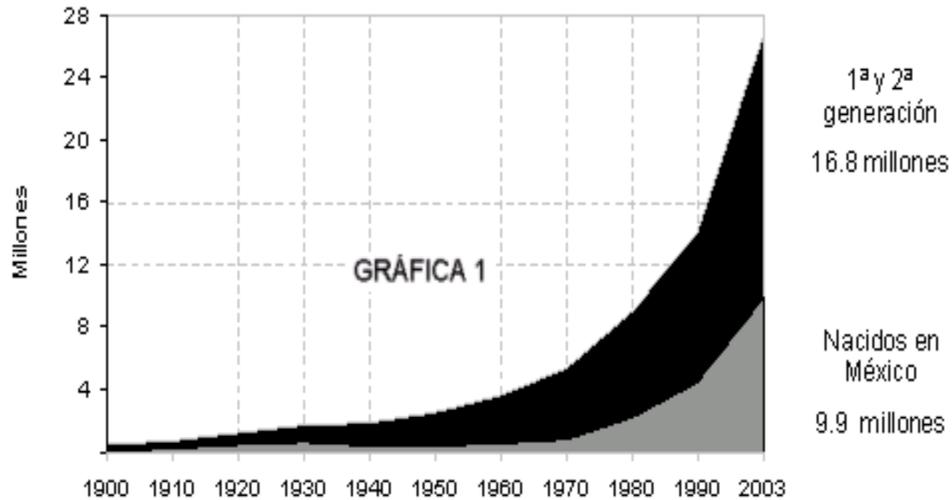


Fuente: “Race of Death Row Inmates Executed Since 1976”, Death Penalty Information Center, 16 de octubre de 2006,

<http://www.deathpenaltyinfo.org/article.php?scid=5&did=184>. GRAFICA 1

GRAFICA 1

Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900 - 2003

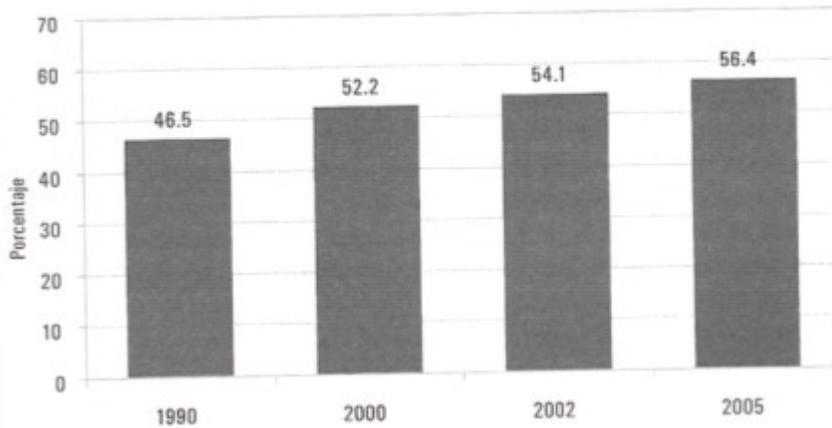


Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992.

Cifra de 2003: estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la institución y U.S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo, 2003

GRAFICA 2

Porcentaje de inmigrantes indocumentados respecto al total de mexicanos residentes en Estados Unidos, 1990, 2000, 2002 y 2005

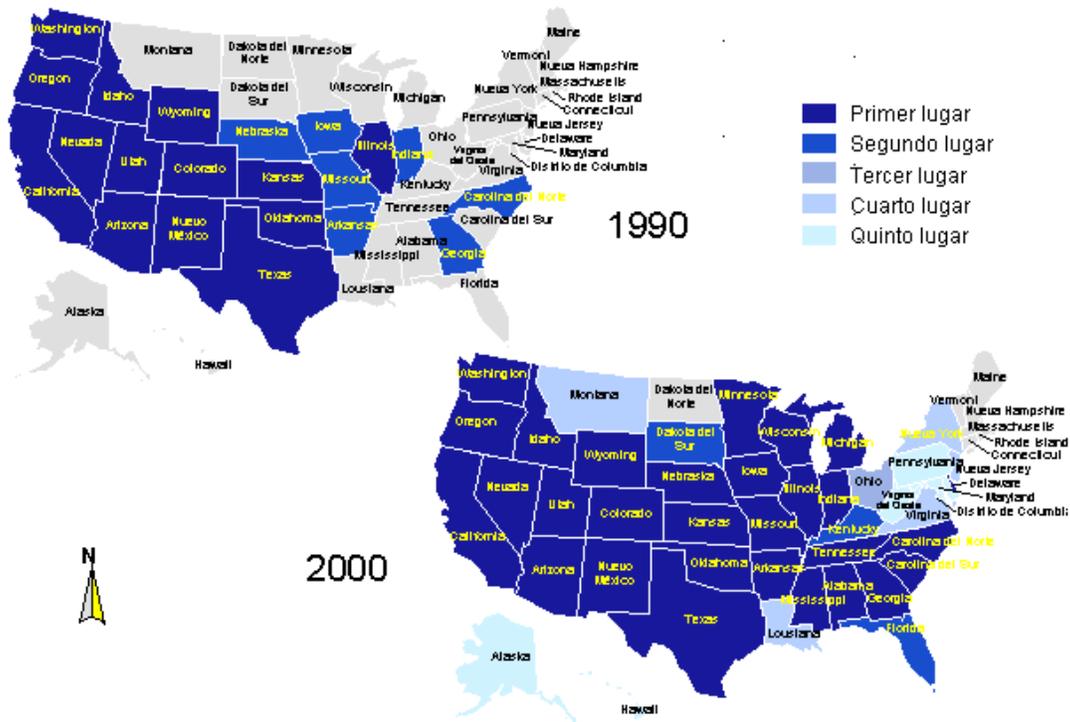


Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992.

Cifra de 2003: estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la institución y U.S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo, 2003

GRAFICA 3

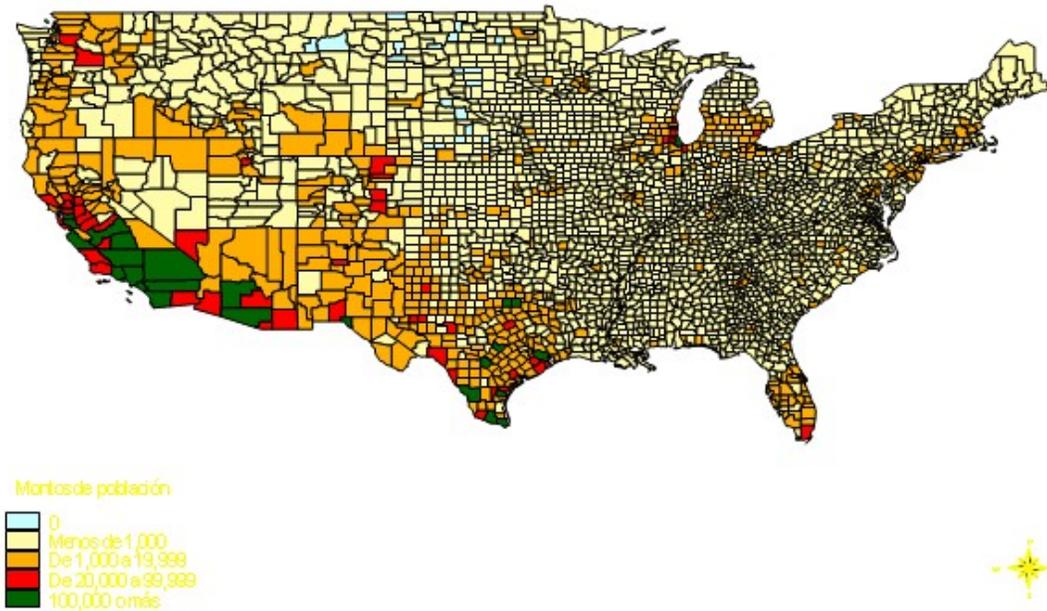
Estados de la Unión Americana donde los mexicanos ocupan las cinco primeras posiciones en el ranking de poblaciones inmigrantes, 1990 y 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en U. S. Census Bureau, *5-percent sample 1990* y *5-percent sample 2000*

GRAFICA4

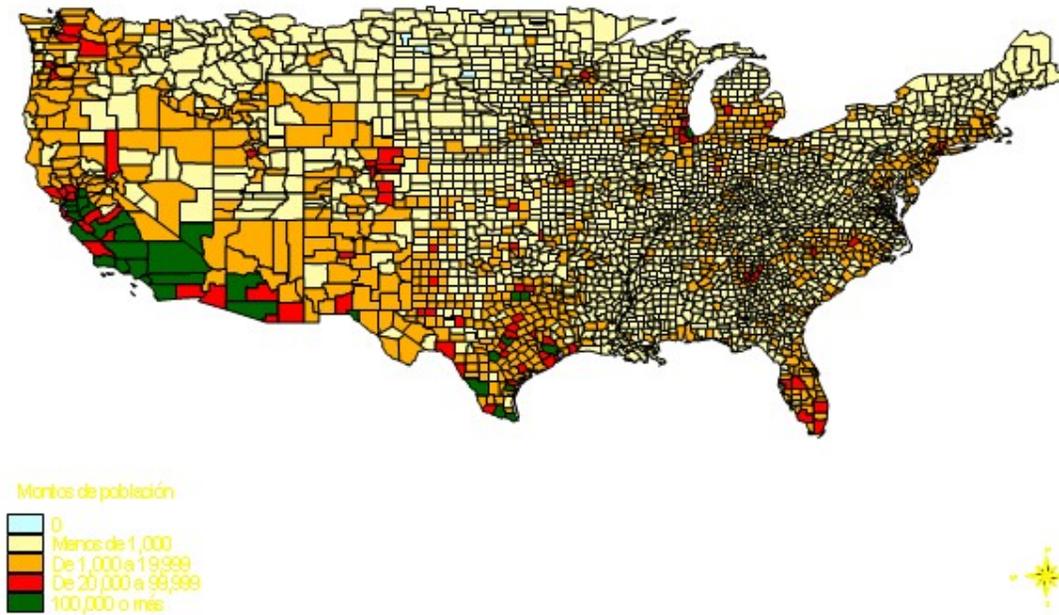
Población de origen mexicano en Estados Unidos, según monto de población, 1990



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el Censo de Población de Estados Unidos de América, 2000

GRAFICA 5

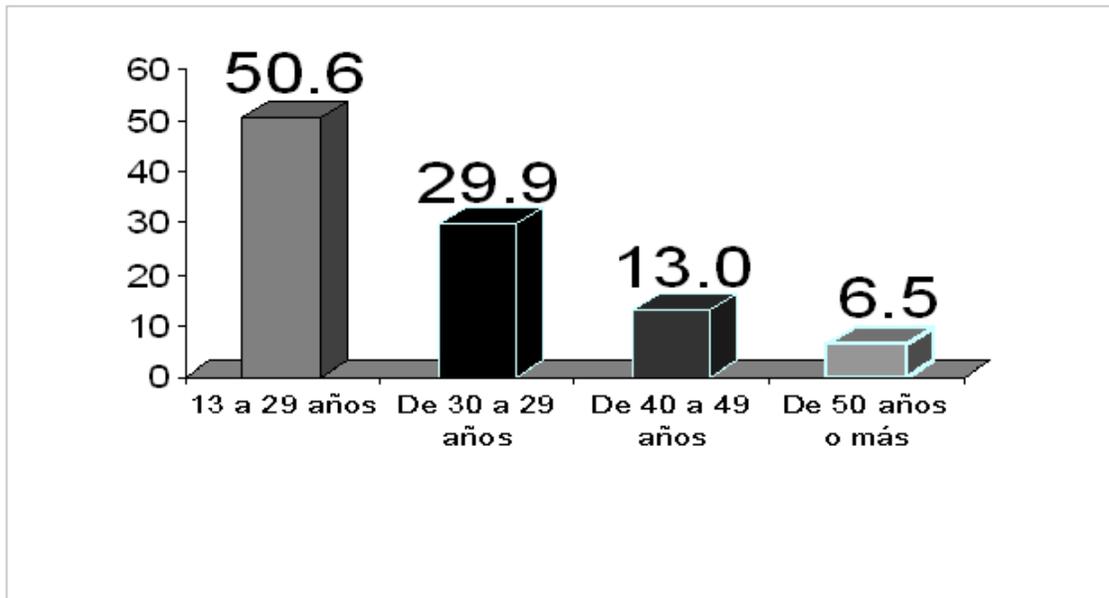
Población de origen mexicano en Estados Unidos, según monto de población, 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el Censo de Población de Estados Unidos de América, 2000

GRAFICA 6

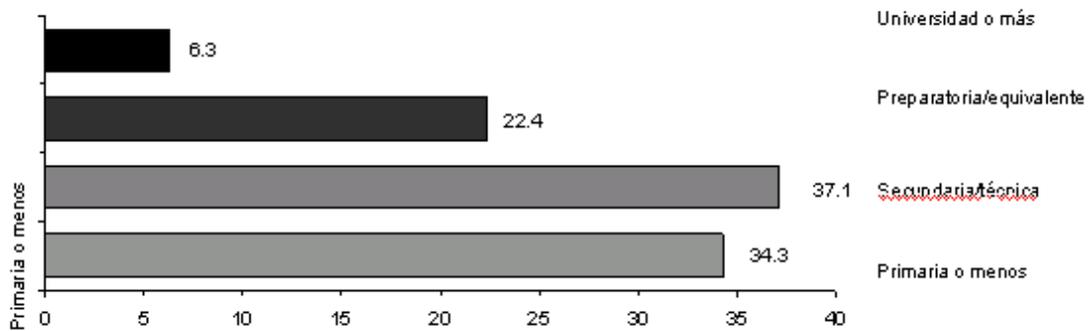
Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular por grupos de edad



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 7

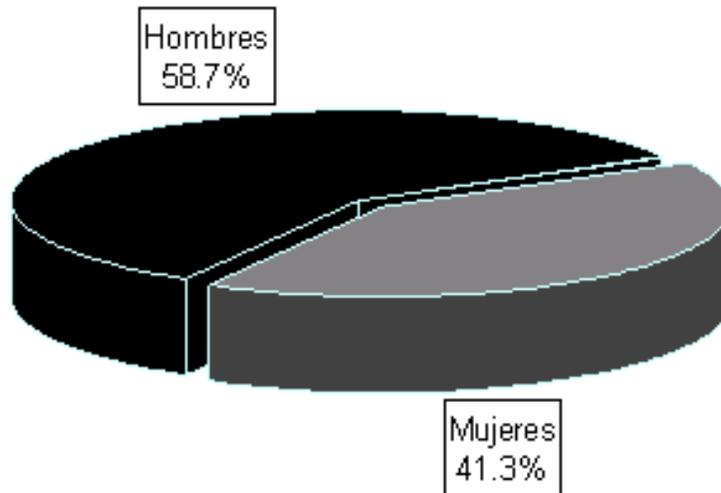
Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular por escolaridad



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 8

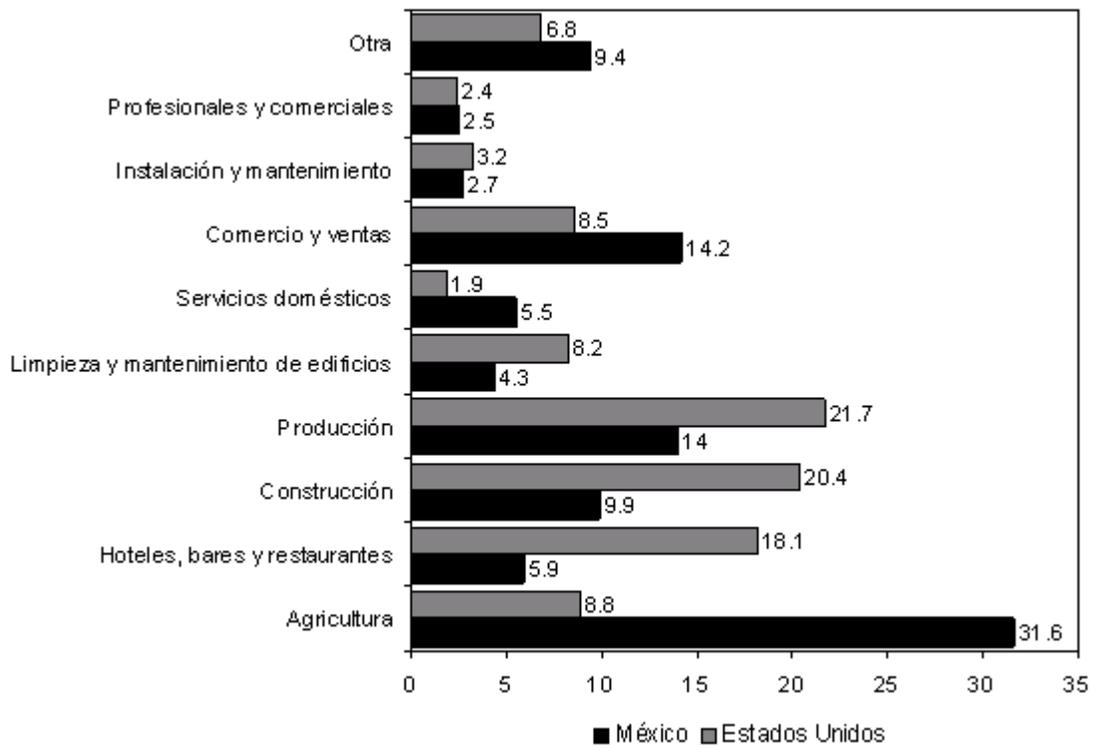
Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular por sexo y consulado



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 9

Sector de actividad en México y en Estados Unidos de los migrantes mexicanos que tramitaron su matrícula consular



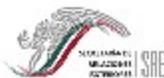
Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005

GRAFICA 10



Fuente: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, *Instrumentos bilaterales México – Estados Unidos en materia de protección*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

GRAFICA 11



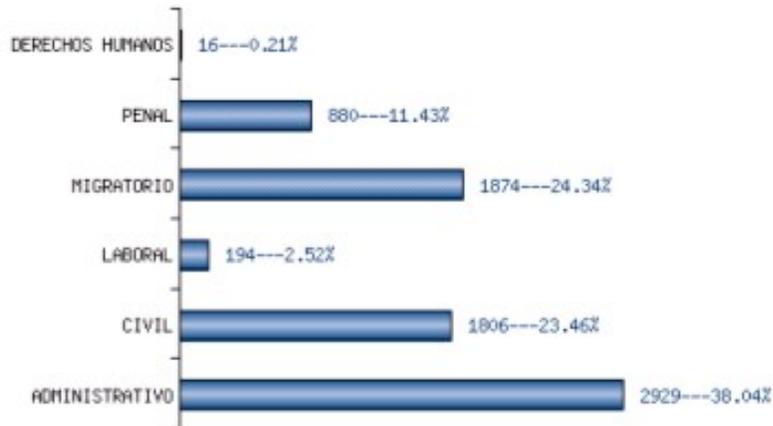
Estadísticas de Protección 2005

Derechos Humanos	Penal	Migratorio	Laboral	Civil	Administrativo
191 (0.26%)	11,768 (15.46%)	33,395 (45.38%)	2,291 (3.11%)	5,085 (6.91%)	21,255 (28.58%)

Total : 73,593

GRAFICA 12

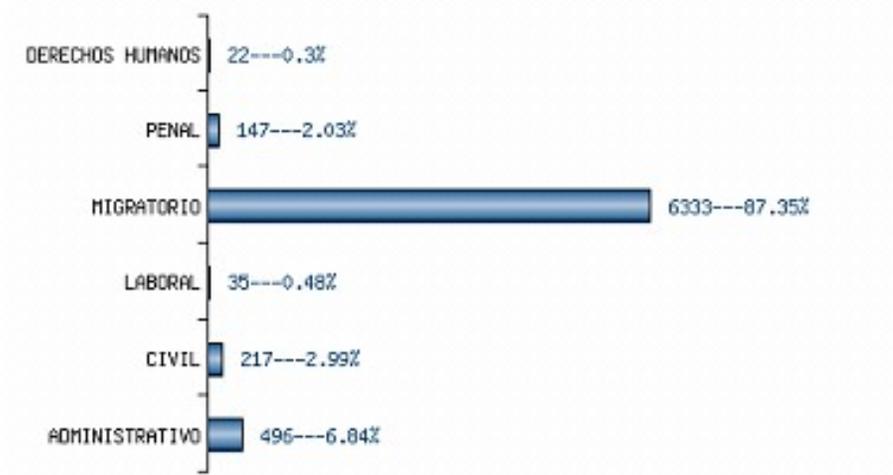
Estadísticas de protección Los Ángeles 2005: 7, 699 casos



Fuente: Consulado General de México en Los Ángeles, *Informe 2005: Segundo Año de Gestión*

GRAFICA 13

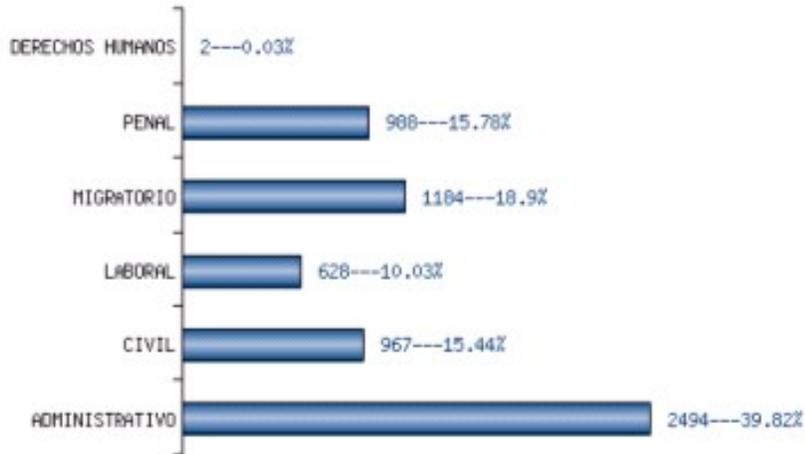
Estadísticas de protección San Diego 2005: 7,250 casos



Fuente: Consulado General de México en Los Ángeles, *Informe 2005: Segundo Año de Gestión*

GRAFICA 14

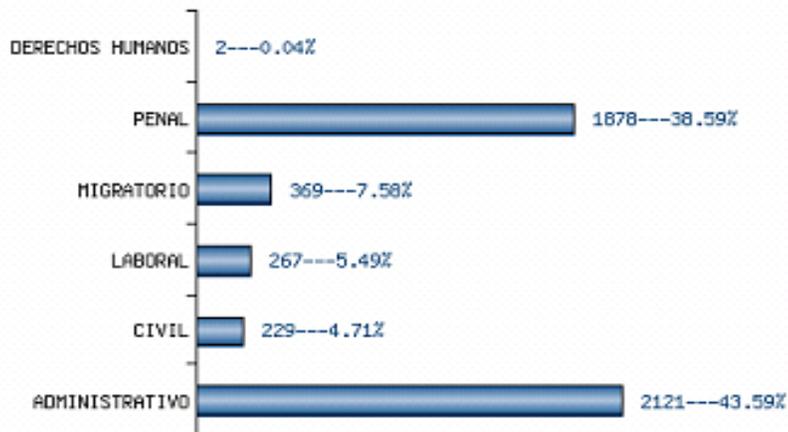
Estadísticas de protección Dallas 2005: 6,263 casos



Fuente: Consulado General de México en Los Ángeles, *Informe 2005: Segundo Año de Gestión*

GRAFICA 15

Estadísticas de protección Houston 2005: 4,866 casos

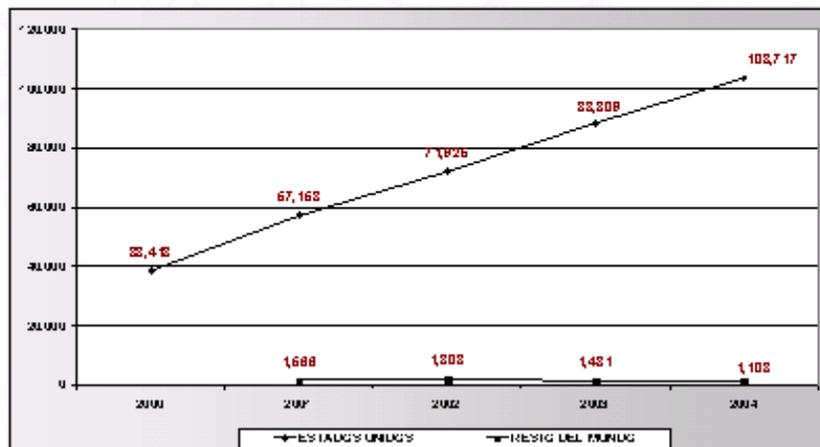


Fuente: Consulado General de México en Los Ángeles, *Informe 2005: Segundo Año de Gestión*

GRAFICA 16



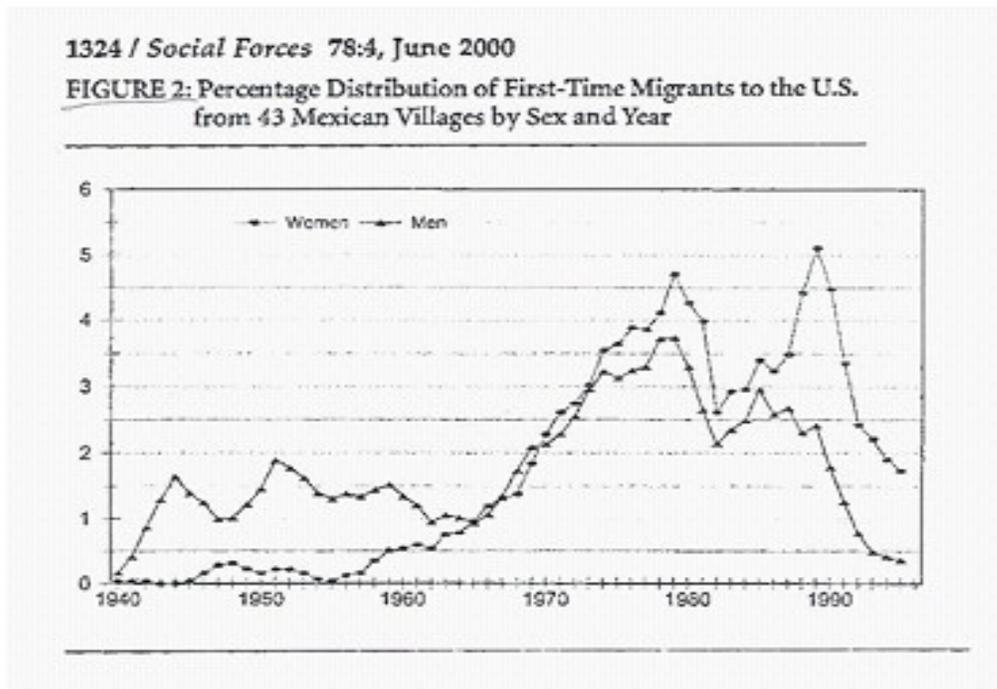
Casos de Protección 2000-2004



Fuente: *Seminario de Capacitación en Denver*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

GRAFICA 17

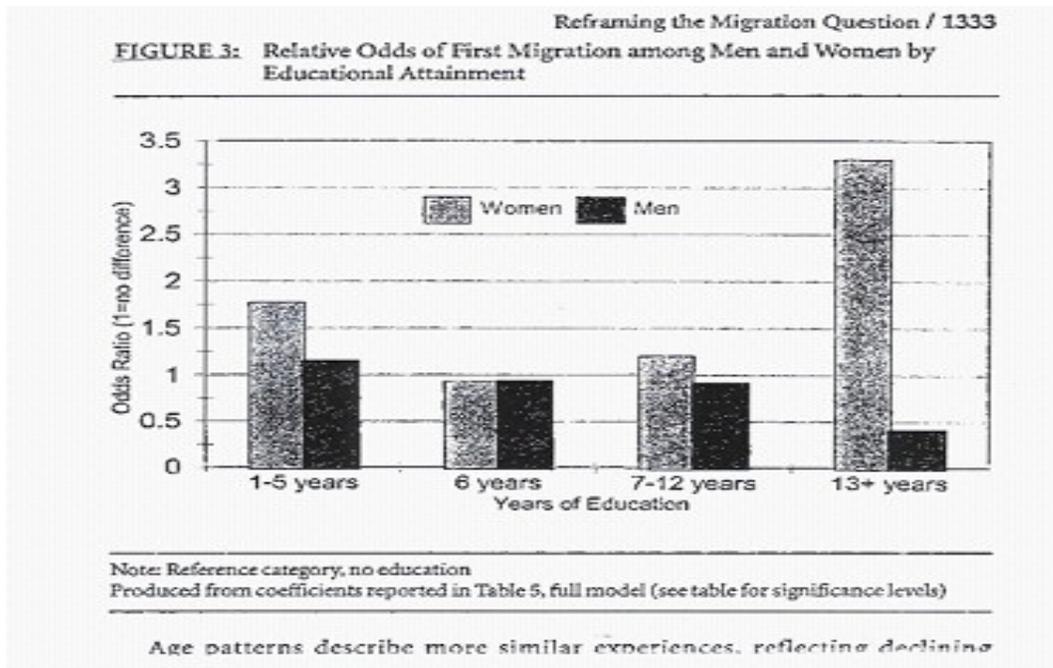
Porcentaje de migrantes primerizos a Estados Unidos de 43 ciudades mexicanas por sexo y año



Fuente: Shawn Malia Kanaiaupuni, "Reframing the Migration Question: An Analysis of Men, Women, and Gender in Mexico", *Social Forces*, 78 (2000), p. 1324.

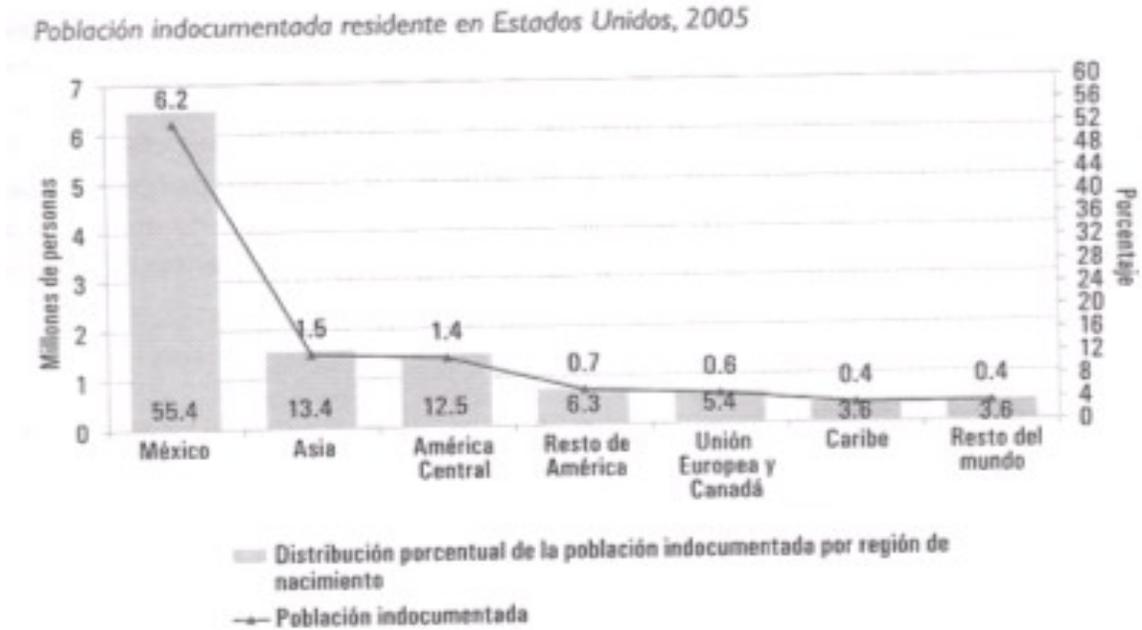
GRAFICA 18

Probabilidades de migración de hombres y mujeres según nivel de educación



Fuente: Shawn Malia Kanaiaupuni, "Reframing the Migration Question: An Analysis of Men, Women, and Gender in Mexico", *Social Forces*, 78 (2000), p. 1333.

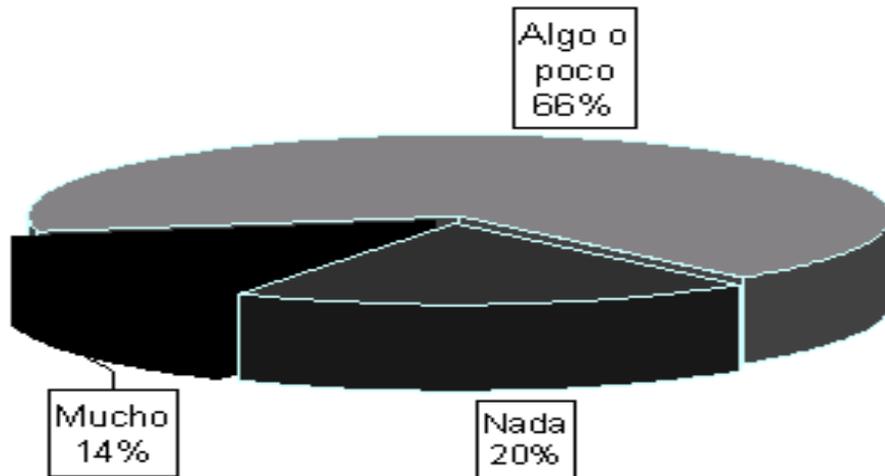
GRAFICA 21



Fuente: Jeffrey S. Passel, “The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimates Based on the March 2005 *Current Population Survey*”, en Elena Zúñiga (coord.), *Inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos: Acceso a salud*, México, Regents of the University of California y Secretaría de Salud, 2006, p. 13.

GRAFICA 22

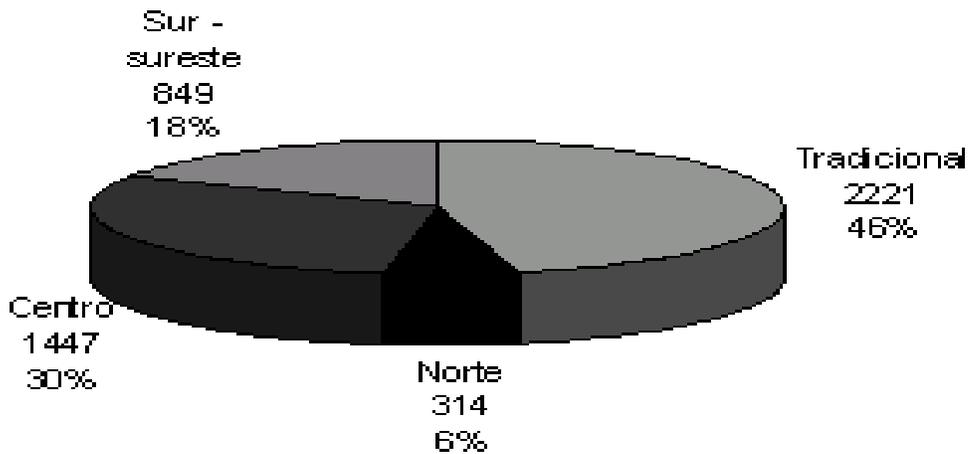
Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular por habilidad para hablar ingles



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 23

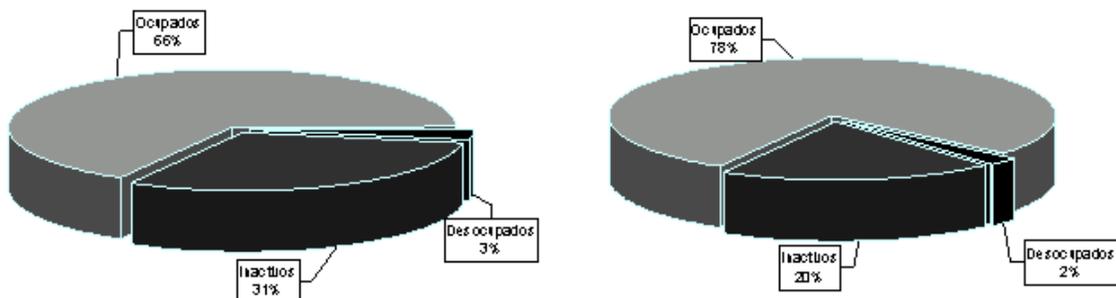
Región de origen de los migrantes mexicanos que tramitaron su matrícula consular



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 24

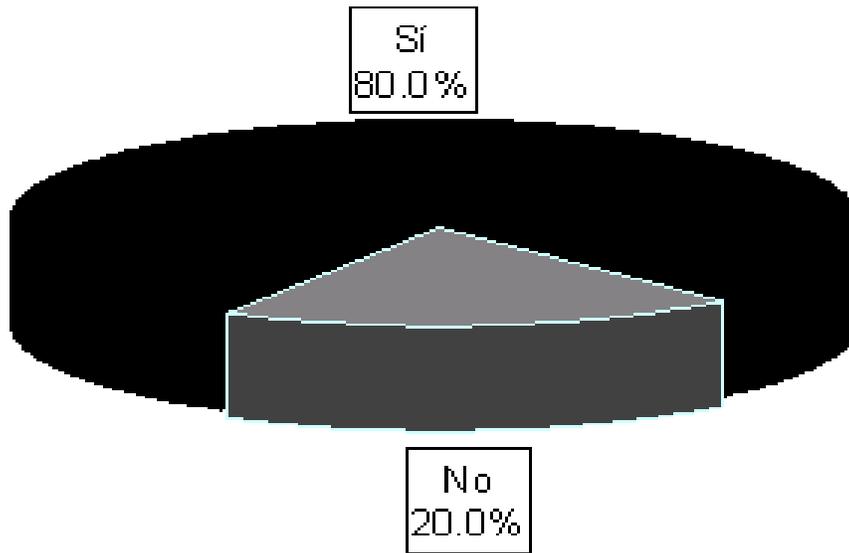
Condición de actividad en México y en Estados Unidos de los migrantes mexicanos que tramitaron su matrícula consular



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 25

Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular

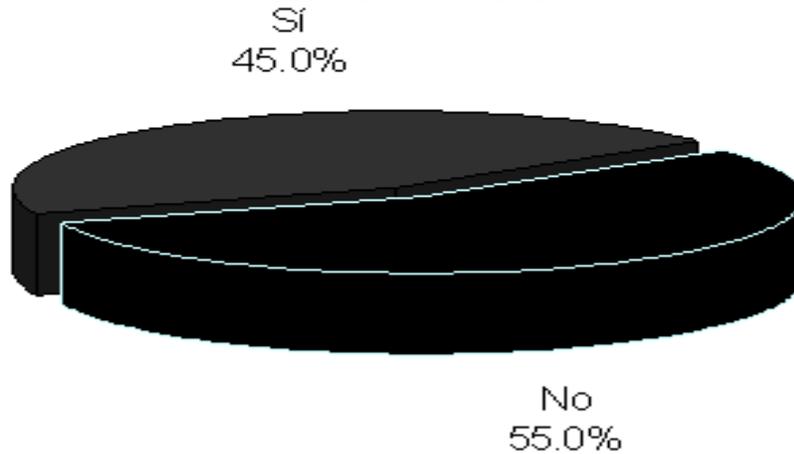


Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 26

Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular

**¿ Tiene usted un documento de
identificación con fotografía emitido
por alguna oficina de gobierno de los
Estados Unidos?**

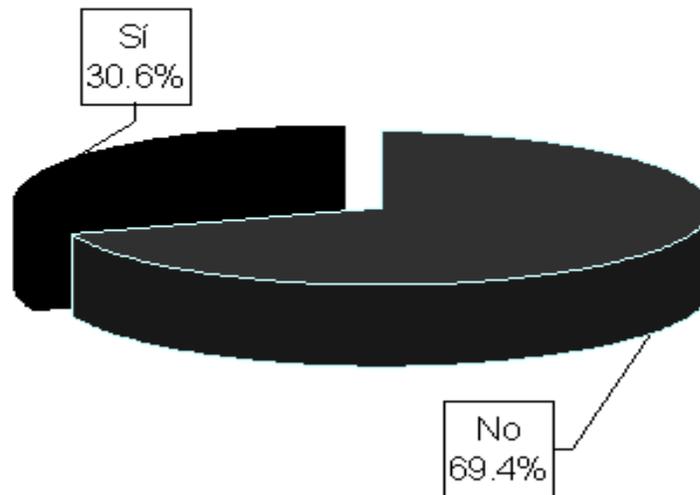


Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (*PEW*), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (*IME*), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 27

Migrantes mexicanos que tramitaron su matricula consular

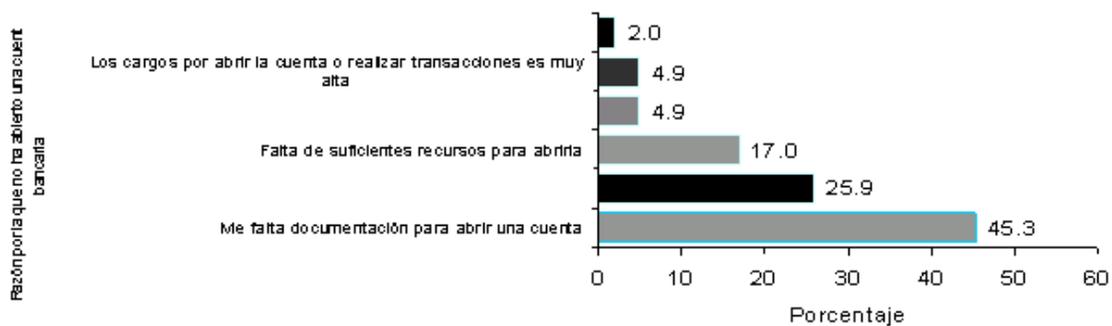
¿Tiene usted una cuenta bancaria en los Estados Unidos?



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (PEW), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 28

Razones para no abrir una cuenta bancaria



Fuente: Estimaciones, con base en Pew Hispanic Center, (PEW), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), y Universidad del Sur de California, *Survey of Mexican Migrants*, July 2004 - January 2005.

GRAFICA 29



Presupuesto 2004

Conceptos autorizados por el Congreso	Recursos autorizados Millones de pesos
Apoyo para la repatriación de cadáveres a México	60
Asistencia jurídica urgente para mexicanos en Estados Unidos; Defensa de mexicanos condenados a pena de muerte; Consulado MOU II	25
Protección al migrante mexicano y a la Campaña de seguridad al migrante	6
Repatriación de personas vulnerables	5
Migrantes en situación de indigencia	4
Apoyo a mujeres y niños migrantes en situación de maltrato	20
Total	120



Presupuesto 2005

Conceptos autorizados por el Congreso	Recursos autorizados Millones de pesos
Programa de Repatriación de cadáveres a México	35
Programa de Identificación de Cadáveres	5
Protección al migrante mexicano y a la Campaña de seguridad al migrante	15
Asistencia jurídica urgente para mexicanos en el Extranjero y Defensa de mexicanos condenados a pena de muerte	33
Apoyo a mujeres y niños migrantes en situación de maltrato	32
Programa de Becas a Jóvenes Migrantes Mexicanos	10
Programa de Apoyo a Migrantes en situación de indigencia	10
Repatriación de Personas Vulnerables	4
Apoyo a Migrantes	25.2
TOTAL	189.2

Fuente: *Seminario de Capacitación en Denver*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

GRAFICA 30

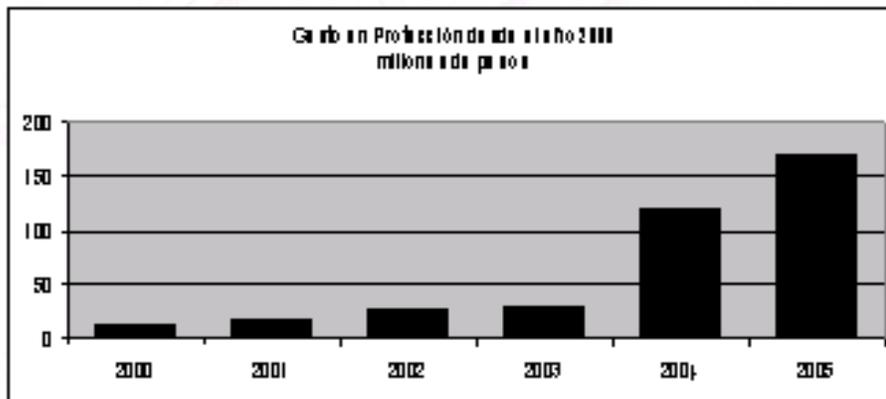


Productividad Consular

Año	Casos de Protección	Personal Protección	Promedio de casos atendidos por persona
2002	73,728	200	369
2003	89,740	211	425
2004	103,717	200	518



Gasto en Protección 2000-2005



Fuente: *Seminario de Capacitación en Denver*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

GRAFICA 31



Fuente: I Taller en Materia de Protección, Sistema Nacional de Delegaciones, 5 – 6 de septiembre, 2002, San Luis Potosí.