



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PROTECCIÓN CONSULAR A MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS.  
EL CASO DEL CONSULADO DE MÉXICO EN SAN BERNARDINO, CALIFORNIA

Tesis que presenta

**Tenoch Cuamatzin Tecua Alcántara**

para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales  
por El Colegio de México, con la dirección de la

**Dra. Ana Covarrubias Velasco**

Ciudad de México, 2020



## ÍNDICE

<b>Abreviaciones</b>	5
<b>Introducción</b>	6
Estructura	12
<b>Capítulo I. Marco conceptual y antecedentes históricos</b>	14
1.1 Protección y asistencia consulares. Definiciones	14
1.2 Clasificación del personal y los servicios consulares	21
Documentación	22
Protección	23
1.3 Antecedentes históricos de la protección consular a mexicanos en Estados Unidos	24
De la independencia a 1848	26
De 1848 al siglo XX	27
Primeras décadas del siglo XX	29
De 1942 a 1985: los convenios braceros y la expansión de la migración indocumentada	33
De 1986 a 2016: diálogo bilateral, disuasión unilateral	38
<b>Capítulo II. Acciones y cambio en los servicios de protección del consulado de México en San Bernardino</b>	49
2.1 La visión de la migración en la administración de Donald Trump. Particularidades del caso mexicano	49
2.2 El consulado de México en San Bernardino, California Particularidades de los servicios	59
2.3 Cambio en los servicios de protección a mexicanos del consulado de México en San Bernardino, California, en la presidencia de Donald Trump	67

	4
2.4 Programas de contingencia implementados por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el consulado de México en San Bernardino	73
FAMEU	73
MAFAMEU	76
<b>Capítulo III. Análisis de las acciones de contingencia y sugerencias sobre acción consular</b>	79
3.1 Análisis de FAMEU y MAFAMEU	80
FAMEU y MAFAMEU: perspectiva interna	83
3.2 Recomendaciones sobre protección consular	86
Recomendaciones sobre servicios generales y organización	87
Recomendaciones sobre los servicios de protección a mexicanos	93
<b>Conclusiones</b>	105
<b>Anexo 1</b>	112
<b>Anexo 2</b>	114
<b>Anexo 3</b>	115
<b>Anexo 4</b>	116
<b>Bibliografía</b>	117

## ABREVIACIONES

CBP	<i>Customs and Border Protection</i> (Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza)
CIAM	Centro de información y asistencia a mexicanos
DACA	<i>Deferred Action for Childhood Arrivals</i> (Acción Diferida para Llegados en la Infancia)
DGPME	Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> (Departamento de Seguridad Nacional)
FAMEU	Fortalecimiento de la atención a mexicanos Estados Unidos
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i> (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas)
IIRIRA	<i>Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act</i> (Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes)
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
INE	Instituto Nacional Electoral
INS	<i>Immigration and Naturalization Service</i> (Servicio de Inmigración y Naturalización)
IRCA	<i>Immigration Reform and Control Act</i> (Ley de Reforma y Control de la Inmigración)
LSEM	Ley del Servicio Exterior Mexicano
LULAC	<i>League of United Latin American Citizens</i> (Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos)
MAFAMEU	Mandato para el fortalecimiento de la atención a mexicanos en Estados Unidos
MALDEF	<i>Mexican American Legal Defense and Educational Fund</i> (Fondo Mexicoamericano de Educación y Defensa Legal)
MCLAP	<i>Mexican Capital Legal Assistance Program</i> (Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos)
NCLR	<i>National Council of La Raza</i> (Consejo Nacional de la Raza)
SEM	Servicio Exterior Mexicano
SIPC	Sistema integral de protección consular
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
PALE	Programa de Asesorías Legales Externas
PCME	Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior
PGR	Procuraduría General de la República
PSPI	Prestador de servicios profesionales independiente
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USCIS	<i>United States Citizenship and Immigration Services</i> (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos)
VAIM	Ventanilla de Atención Integral a la Mujer

## AGRADECIMIENTOS

La investigación y redacción de esta tesis es la última parte de un proceso que inició formalmente en el primer semestre de la carrera en El Colegio de México. Por eso, mi gratitud se extiende a todas las personas que contribuyeron en el camino.

Agradezco a mi familia, lo más valioso que siempre tendré. A mis papás, porque este logro, aunque modesto, también es suyo. A mis hermanas, Karla y Yazmín, por su presencia, su complicidad y su amor.

A la doctora Ana Covarrubias, por su paciencia y atención durante toda mi investigación. Al profesor Humberto Garza, por su apoyo cuando me tuvo como alumno y su cercanía y consejos durante los meses que volví a la biblioteca para trabajar en esta tesis.

A Emmanuel, quien apareció en dos momentos determinantes: poco después de conocernos en la FCPyS, fue la primera persona que me animó a solicitar el ingreso a El Colegio. Más adelante, su insistencia fue determinante para cambiar el tema de mi tesis y escribir sobre lo que estaba viviendo en Estados Unidos. Más allá de los motivos directos, agradezco su cercanía y confianza después de tantos años.

A Chema y Arturo, con quienes formé una amistad inquebrantable desde nuestra mudanza juntos al departamento de Copilco, que gana más valor con el tiempo porque ha superado la barrera de la distancia. A Chema, porque su lucidez y la seriedad de sus reflexiones han sido una guía desde que lo conozco, y el cuidado que ha tenido hacia mi amistad confirma que no importa dónde nos encontremos, siempre estaremos para el otro. A Arturo, porque su ética y sus valores son las cualidades que más le admiro, y son una fuente de la que he aprendido a defender lo que pienso. A ambos, porque el año y medio que vivimos en el mismo lugar fue la mejor etapa que tuve en El Colegio, y de ellos he aprendido mucho más que en varias aulas en las que he estado.

A Jimena y Daniela, por su compañía en toda la carrera y durante mi estancia en California. Por su cariño, sus consejos y su atención incondicional. A Gabriel, por su sencillez, sus reflexiones y la facilidad con que nuestras afinidades nos permiten volver a hablar por horas aunque no lo hayamos hecho en meses. A Álvaro, porque durante el intercambio nuestros viajes fueron el pretexto para formar una buena amistad. A Luis Emilio, porque nuestra amistad fue la vía para vivir la experiencia que dio pie a esta tesis.

A quienes contribuyeron a esta investigación en California. Al cónsul Salomón Rosas, por darme la oportunidad de servir a la comunidad mexicana en Estados Unidos. Al cónsul Jorge Leyva, por apoyarme en mis primeros pasos en el consulado. Al cónsul René Oliva, por su interés en mi crecimiento profesional, por aligerar la carga del día a día con sus comentarios y por su apoyo a mi investigación.

Al cónsul Luis Medina, por su amistad y su mentoría; por las pláticas tan largas dentro y fuera del consulado, que fueron fundamentales para mi desempeño profesional y despertaron mi curiosidad por la protección a mexicanos en el exterior; por su cercanía y confianza en mí, que alimentaron y guiaron esta investigación.

Al equipo del departamento de protección del consulado de México en San Bernardino con el que tuve el gusto de trabajar. Gracias a Mayra, Caro, Miguel, Laura y René, por todo lo que aprendí de su conocimiento, su ética laboral, su empeño y su disposición para ayudar a la comunidad mexicana en Estados Unidos. Gracias por dignificar el espacio de trabajo de una representación de México en el exterior; por hacer mucho con poco.

## INTRODUCCIÓN

En toda la historia de México hay pocos episodios –acaso ninguno– como el actual, en el que los servicios consulares que ofrece el gobierno para proteger a la diáspora nacional que se encuentra en Estados Unidos hayan sido más necesarios y determinantes. La importancia de la protección a la comunidad mexicana en aquel país se explica por factores históricos, políticos, sociales y demográficos.

Históricamente, México está marcado por la enorme influencia de Estados Unidos, cuyos intereses han delimitado la política exterior desde nuestro nacimiento como país independiente. La guerra entre ambos países, que resultó en la pérdida de poco más de la mitad del territorio nacional, el rezago en el desarrollo y la inestabilidad de México, así como el crecimiento de Estados Unidos hasta convertirse en una potencia mundial, con enorme necesidad de mano de obra barata, fueron los motivos principales para iniciar un proceso paulatino de migración de mexicanos en busca de empleo. Conforme avanzó el tiempo, la migración siguió en aumento y se empezó a complejizar por sus causas y por la magnitud de la población mexicana en Estados Unidos, hasta llegar a la condición en la que se encuentra actualmente.

Respecto a los factores demográficos, en las últimas tres décadas la comunidad mexicana en Estados Unidos ha aumentado a tal ritmo que en 2017 Estados Unidos era el país de residencia de 36.2 millones de habitantes que se identificaban como mexicanos por haber nacido en territorio nacional o por origen (Anexo 1). Ese año, la población mexicana representaba 62.3% de los 58.8 millones de hispanos residentes en Estados Unidos y 11.2% de la población total de ese país.<sup>1</sup> Las estadísticas de la Oficina del Censo de Estados Unidos muestran que la comunidad

---

<sup>1</sup> United States Census Bureau, *Hispanic Or Latino Origin By Specific Origin 2017*, disponible en <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>, consultado el 15 de agosto de 2019.

latina tiene la tasa de crecimiento más grande del país, al punto que se estima que en 2060 serán el 28.6%, de la población total –comparado con el 17.8% actual–,<sup>2</sup> por lo que se puede prever que, aunque la migración mexicana a aquel país ha disminuido, la población que se identifica como tal seguirá aumentando.

En 2017, la población nacida en México que vivía en Estados Unidos se calculaba en 11.2 millones de personas. Ese número es menor a los más de 12 millones que se estimaban a finales de la década del 2000 (Anexo 1); sin embargo, no deja de ser significativo que, en las dos primeras décadas del siglo, la cifra de migrantes mexicanos es tan grande que se ha mantenido cercana o superior al 10% de la población total de México.

Según el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, en 2012 la población nacional en Estados Unidos se situaba en torno al 98.5% de toda la población mexicana que reside fuera del país.<sup>3</sup> Para poner el número en perspectiva internacional, no existe otro país en el mundo que concentre más emigrantes en otro y a la diáspora mexicana sólo la supera la india, con 15.5 millones de sus habitantes fuera del país, pero con una población total de 1,300 millones de personas.<sup>4</sup>

Las características más representativas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos son las siguientes: se concentran en los estados fronterizos de Texas y California, y en los de mayores

---

<sup>2</sup> United States Census Bureau, *Hispanic Heritage Month 2017*, 17 de octubre de 2017, disponible en <https://www.census.gov/newsroom/facts-for-features/2017/hispanic-heritage.html>, consultado el 15 de agosto de 2019.

<sup>3</sup> Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), p. 46.

<sup>4</sup> “Indians diaspora is the largest in the world, more than 15 million live abroad”, *The Times of India*, 27 de marzo de 2018, disponible en <https://timesofindia.indiatimes.com/india/indians-diaspora-is-the-largest-in-the-world-more-than-15-mn-live-abroad/articleshow/63482043.cms>, consultado el 15 de agosto de 2019. A modo de comparación, en Estados Unidos la diáspora india en Estados Unidos contaba en 2015 con una población aproximada de 2.6 millones de personas (la tercera más grande después de la mexicana y la china). Estos se distinguen por tener el mayor número de visados H-1B para trabajadores temporales, por lo que ese gobierno no enfrenta el reto de protección y apoyo para regularización de su población en Estados Unidos. En 2013, además, con el envío de más de 67 mil millones de dólares, en términos absolutos era el país con mayor envío de remesas (véase, “The Indian Diaspora in the United States”, *Migration Policy Institute*, Julio, 2014, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/research/select-diaspora-populations-united-states>, consultado el 01 de febrero de 2020) En contraste, las referencias más cercanas de otros países con situaciones similares a las de México en cuanto a las causas de la emigración hacia Estados Unidos y la situación a la que se enfrentan en los últimos años son los de Centroamérica, especialmente Guatemala, El Salvador y Honduras, como se hará mención en los siguientes capítulos.

concentraciones urbanas, como Nueva York e Illinois; sin embargo, existen comunidades mexicanas en todos los estados de la Unión. Las industrias de construcción y manufactura son las que emplean más migrantes mexicanos (20.2% y 14.3%, respectivamente), seguidas por profesiones administrativas (12.6%), y la industria de hotelería y esparcimiento (11.6%).<sup>5</sup> Cabe destacarse que las labores de agricultura, que históricamente fueron la primera ocupación de la migración mexicana en Estados Unidos, actualmente sólo emplean al 5.2% de esa población. En términos económicos, la población mexicana en Estados Unidos aportó 33,677 millones de dólares en remesas en 2018, equivalentes a 2.7% del PIB nacional de ese año.<sup>6</sup>

En el ámbito político, la inesperada victoria de Donald Trump sobre Hillary Clinton en las elecciones presidenciales de Estados Unidos marcó el inicio de una etapa nueva en las relaciones entre México y Estados Unidos. Buena parte de la plataforma populista del candidato victorioso se centró en promesas racistas y xenófobas, que se basaban en mentiras y prejuicios sobre la población latina en Estados Unidos, especialmente la mexicana.

La combinación de la numerosa población de origen mexicano en Estados Unidos y un gobierno determinado a usarla como chivo expiatorio para avanzar intereses políticos y asegurar el poder ha evidenciado la capacidad de reacción del gobierno de México para proteger los intereses de sus nacionales. La lamentable coyuntura que representa la administración de Donald Trump, más hostil hacia la población migrante y más opuesto al fenómeno de la migración en general, en comparación con los presidentes anteriores, debe aprovecharse como oportunidad para evaluar y rediseñar mecanismos de acción unilateral y bilateral, si se entiende que el fenómeno de la migración no sólo lo ocasiona el país emisor.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Anuario de migración y remesas. México 2019*, Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA, Julio, 2019, p. 53.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>7</sup> A pesar de que, cuando menos los tres presidentes anteriores a Trump también implementaron políticas de control migratorio y mantuvieron fortalecimiento continuo de las oficinas a cargo, el presidente actual es más hostil hacia la población migrante, se opone explícitamente al fenómeno migratorio y ha integrado esas ideas de rechazo y persecución a su administración. Describo con más detalle la evolución de la política migratoria estadounidense en el Capítulo I.

La historia de la relación entre los dos países en cuanto a políticas migratorias ha atravesado por altibajos, casi siempre en detrimento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno de Trump presenta una emergencia sin precedentes que afecta el bienestar de la comunidad mexicana en Estados Unidos y el presidente es tan volátil que puede aumentar su agresividad de un momento a otro, siendo poco probable que plantee políticas que consideren alguna vía de regularización migratoria para los indocumentados, o que reduzca su persecución. Este entorno hace indispensable la labor de los consulados, porque son la primera y más importante línea de defensa de la diáspora mexicana. El reto es de tal magnitud, que para toda la población que podría acceder a servicios consulares, sólo hay 51 representaciones; no obstante, ese número no es menor, debido a que se trata de la mayor cantidad de consulados de un país en otro y no ha hecho sino incrementarse en los últimos años.

Las condiciones históricas con las que se ha tratado el fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos han ocasionado que las medidas de protección se caractericen por ser reactivas y por centrarse en la defensa legal. Esto ha sido así porque, salvo una excepción –los acuerdos de braceros–, es un tema que se ha tratado unilateralmente y, por parte de Estados Unidos, cuando menos desde inicios del siglo XX, las políticas de migración generalmente responden a variables económicas y la percepción de cambios en éstas, al tiempo que se tratan de acomodar las presiones de diversos grupos de interés, por lo que pueden resultar contradictorias, inesperadas e impredecibles, como mostraré en el capítulo I.

Ante el clima de incertidumbre y volatilidad actual, es necesario analizar las acciones de protección a mexicanos y en este texto propongo hacerlo a partir de las características y limitaciones previas a la llegada de Trump a la presidencia, y los cambios que experimentaron estos servicios en los dos primeros años de gobierno del republicano. También sugiero analizar sus resultados para saber qué se debe corregir, qué puede ser más eficiente y qué podría cambiar. La pregunta de investigación que considero adecuada para la problemática es la siguiente: ¿cuáles son los cambios que ha implementado el gobierno mexicano en los servicios de protección a nivel

consular en defensa de la población migrante en Estados Unidos desde que el presidente Trump asumió el cargo, y cuáles han sido sus resultados?

En respuesta, sostengo que el gobierno aplicó dos programas para atender la contingencia del cambio de gobierno en Estados Unidos, uno en 2017, el Fortalecimiento para la Atención de Mexicanos en Estados Unidos (FAMEU), y uno en 2018, el Mandato para el Fortalecimiento para la Atención de Mexicanos en Estados Unidos (MAFAMEU). Los dos estuvieron orientados a fortalecer los servicios de defensa y protección legal a mexicanos, y a la difusión de información útil en caso de emergencia, por medio de talleres y sesiones informativas. Una característica muy importante de los dos programas, que resalto en los tres capítulos de la investigación, es que no fueron esfuerzos aislados del gobierno para responder a las amenazas del presidente estadounidense. Por el contrario, ambos se suscribieron a una tradición muy larga de reacción del gobierno para defender los intereses de la diáspora en Estados Unidos por medio de programas de atención directa al público. Estos servicios se han tenido que desarrollar por circunstancias a las que se han enfrentado los consulados, muchas provocadas por la falta de diálogo bilateral y la acción unilateral de los gobiernos de cada país –especialmente el estadounidense–, como se notará en el primer capítulo.

Otra idea que remarco en la investigación es que, aunque el gobierno de México ha tenido que responder reactivamente para proteger a la población mexicana en Estados Unidos, a expensas de variables fuera de su control, se han desarrollado mecanismos que ayudan a que la respuesta sea pronta, articulada y coherente con esfuerzos anteriores; FAMEU y MAFAMEU son los últimos ejemplos. El reto aparece en la adaptación a cada entorno. Se puede hablar, entonces, de una continuidad en medio de los cambios en los servicios de protección.

El periodo de tiempo que abarca esta investigación va desde enero de 2017 hasta diciembre de 2018. El inicio lo marca la toma de posesión de Donald Trump, que es la fecha exacta en la que comenzó la formalización e institucionalización de las amenazas a la comunidad mexicana. El final de la etapa de estudio es diciembre de 2018 por motivos en ambos países: en México, la transición presidencial, que consumó la victoria arrolladora de un proyecto político radicalmente

opuesto al del sexenio anterior. Por otra parte, en Estados Unidos, en noviembre de ese año hubo elecciones legislativas que arrebataron el control de la Cámara Baja al partido Republicano del presidente Trump, y se redujo la mayoría de ese partido en el Senado, lo que ha supuesto negociaciones más ríspidas y ha obstaculizado la aprobación de distintas reformas en materia migratoria, prioritarias para el presidente.

Para el análisis de los cambios en los servicios de protección, su aplicación y sus resultados, mi estudio de caso es el consulado de México en San Bernardino, California, donde trabajé durante 2017 y 2018, y considero que cuenta con características representativas sobre los servicios de protección a mexicanos. Esta representación se encuentra en el estado de Estados Unidos con la población mexicana más numerosa y la circunscripción que le corresponde son los condados de San Bernardino (el más grande de ese país) y Riverside (el cuarto más grande de California), en los que residen aproximadamente 1.8 millones de personas de origen mexicano, y la convierten en la cuarta población más grande de ese país según el territorio asignado a cada consulado.<sup>8</sup> Los retos más importantes de esa representación se relacionan con la enorme comunidad mexicana a la que se debe prestar servicios en un área tan amplia, en la que hay varias ciudades con presencia numerosa de mexicanos a más de 70 kilómetros de la sede. A esa complicación se suma el número de cárceles, prisiones y centros de detención, de nivel local, estatal y federal de las que llegan solicitudes de visitas a mexicanos. Detallo más la situación del consulado en la segunda parte del capítulo II.

El objetivo de mi investigación es encontrar las razones por las que el gobierno decidió actuar de cierto modo, cuáles fueron sus efectos en un consulado en particular y cómo se inscriben estas medidas dentro del sistema de protección a mexicanos que ejecuta la red consular en Estados Unidos. Más adelante, parto de ese análisis para dar una serie de sugerencias, con base en los resultados de los programas que se implementaron y mi experiencia como empleado local en el consulado del que me ocupó. Las prioridades que procuro en las sugerencias son la

---

<sup>8</sup> Mandato para estrategia de fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos, *Consulados*, disponible en <https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/consulados>, consultado el 17 de junio de 2019

regularización migratoria para los migrantes que aspiren a ella y el respeto a sus derechos humanos, principalmente a los que se encuentren en medio de procesos judiciales; además, propongo cambios menores en la organización del consulado para su mejor funcionamiento.

En esta investigación también quiero describir de modo detallado y accesible el funcionamiento general de los consulados, por dos motivos. El primero, porque entre las oficinas de la administración pública mexicana, a pesar de su importancia, los consulados son poco descritos y estudiados desde dentro, por lo que considero que mi testimonio podría ser útil para entender su labor desde el punto de vista de un empleado local –si se considera que la mayor parte de la investigación al respecto se produce desde la perspectiva de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, o la de académicos consolidados. El segundo motivo por el que planteo una investigación con una base descriptiva es que es necesario conocer con detalle los servicios a nivel práctico porque en ellos detecto los cambios o la continuidad en la protección a mexicanos, y los efectos de ambos. Una descripción también es útil para esta investigación porque las sugerencias que propongo en el último capítulo son de aplicación relativamente sencilla y directa sobre diversas actividades que ya se realizan.

### **Estructura**

Esta tesis está dividida en cinco partes: la introducción, tres capítulos de investigación y una última sección de conclusiones. El primer capítulo se divide en dos: el marco conceptual y los antecedentes históricos. En la primera parte me centro en el estudio del concepto de protección a mexicanos en el exterior y sus derivados, que son: protección consular, protección diplomática y asistencia consular. Explicaré su uso, desarrollo y las fuentes de estos conceptos para el caso internacional y los contrastaré con los conceptos mexicanos, de los que hablaré con más detalle. Mi interés es encontrar definiciones cercanas a la práctica mexicana, debido a que esta investigación se centra en el análisis de las actividades de un consulado. Enseguida hago una descripción de la división por áreas generales que tienen todos los consulados mexicanos en Estados Unidos, con base en las funciones y servicios que tienen a su cargo. La segunda parte del

capítulo es un recorrido histórico de la migración mexicana a Estados Unidos, con atención en el desarrollo de prácticas de protección y defensa legal de parte del gobierno a la población nacional en aquel país.

El segundo capítulo se divide en dos: la primera sección describe las condiciones de la comunidad mexicana en Estados Unidos en los dos primeros años de la presidencia de Donald Trump. En ese apartado también explico la visión y el tratamiento del fenómeno de la migración del nuevo gobierno estadounidense. En la segunda parte presento mi estudio de caso, el consulado de México en San Bernardino, California. Primero explico el perfil del consulado, sus particularidades, su división organizativa, las características generales de su circunscripción y de la población mexicana que la habita.

Más adelante explico los cambios que han sufrido los servicios provistos por el consulado para adaptarse al panorama político actual, con atención en FAMEU y MAFAMEU, los programas que implementó el gobierno en 2017 y 2018 respectivamente para atender la contingencia de un cambio tan brusco en el tratamiento de la migración y la comunidad mexicana en Estados Unidos. Al examinarlos, remarco su papel como respuesta adecuada a una contingencia que amenaza las condiciones de vida de millones de mexicanos, pero también los ubico como parte de un sistema de protección a mexicanos con antecedentes que se remontan varias décadas atrás.

En el último capítulo vuelvo a hablar de FAMEU y MAFAMEU, esta vez con base en sus resultados. Para el estudio de los efectos de los dos programas uso parámetros de análisis de políticas públicas como equidad, efectividad y, muy someramente, eficiencia. Los hallazgos de esa primera parte los conecto con la segunda y última de ese capítulo, en la que presento un grupo de sugerencias prácticas, de aplicación sencilla y efectos en el corto y mediano plazo, en las que combino los aciertos y debilidades de los dos programas con cambios que se podrían hacer en el funcionamiento general de los consulados.

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La protección a mexicanos en Estados Unidos cuenta con condiciones particulares por lo que su definición varía de la de otros países u organismos internacionales, que generalmente son escasas o muy generales. En el mundo, mucho del desarrollo académico y práctico de ese concepto y sus derivados se ha centrado en el estudio de la protección diplomática, y los servicios consulares de protección y asistencia aparecen como parte o derivadas de la primera.<sup>9</sup> Como consecuencia, las definiciones internacionales presentan poca o nula distinción entre ambos conceptos.

En la primera sección de este capítulo presento los conceptos de protección y asistencia consular según organizaciones internacionales y otros países. Más adelante me referiré a las definiciones desde la perspectiva institucional y de la academia mexicanas y, para resaltar su utilidad, las contrastaré con las que se mencionan antes. En el segundo apartado desarrollo la clasificación general de los servicios consulares de asistencia y protección que brinda cualquier consulado de México en Estados Unidos; del que me sirvo como referencia es el de San Bernardino, California, mi estudio de caso. En la última sección de este capítulo hago un resumen histórico de la migración mexicana hacia Estados Unidos y el desarrollo de los servicios de protección y asistencia consulares para atender a la población residente en ese país.

### **1.1 Protección y asistencia consulares. Definiciones**

La referencia principal para definir protección y asistencia consular en el mundo, además de la práctica de cada país, son los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En el artículo 5, la Convención plantea como funciones consulares, entre otras:

---

<sup>9</sup> Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 82.

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;<sup>10</sup>

Más adelante, el artículo 36 señala que:

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; [...] 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.<sup>11</sup>

Con base en ambos artículos y en la práctica de cada país, las definiciones escasas de protección y asistencia consular disponibles se han desarrollado poco y están desperdigadas entre los sitios de internet de embajadas y consulados de distintos países. Una característica común en las definiciones es que se centran en presentar los servicios de emergencia, en caso de que uno de sus nacionales se encuentre en apuros administrativos o legales en otro país. Empiezo con protección consular y presento como ejemplo la definición que comparten los sitios del Consejo Europeo y la

---

<sup>10</sup> *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, artículo 5, disponible en <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>, consultado el 04 de marzo de 2019.

<sup>11</sup> *Ibid.*, artículo 36.

Comisión Europea: “La protección consular se refiere a la ayuda provista por un país a sus ciudadanos quienes viven o viajan en el exterior y tienen la necesidad de asistencia en casos como: arresto o detención, accidentes serios o muerte, desastres naturales o disturbios políticos, pérdida de pasaporte o documentos de viaje”.<sup>12</sup>

La asistencia consular tiene una suerte parecida a la protección en la mayor parte del mundo, con la misma fuente en el ámbito legal y poca atención en la academia para dar una definición precisa. Encontrar definiciones oficiales para gobiernos de otros países es complicado debido a que son autorreferenciales o la consideran sinónimo de protección, como se ve en el párrafo anterior; no obstante, la experiencia mexicana es muy importante para el estudio contemporáneo en la academia internacional a partir de *Avena y otros nacionales mexicanos*, un caso que presentó México ante la Corte Internacional de Justicia, en contra de Estados Unidos.<sup>13</sup>

En contraste, las instituciones y la academia mexicanas han desarrollado con más detalle ambos conceptos, principalmente debido a la necesidad de atender a la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos y entender sus dinámicas. Por el lado institucional, la Guía de procedimientos de protección consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) define protección consular como “el conjunto de acciones, gestiones y buenos oficios que realiza el gobierno de México a través de las representaciones consulares y diplomáticas en el exterior para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos y la integridad de las personas de nacionalidad mexicana en el extranjero, cuando exista solicitud de la parte interesada”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> La traducción es mía a partir de: Consejo Europeo, *Consular protection*, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/consular-protection/>, consultado el 05 de marzo de 2019; y European Comission, *Your right to consular protection*, disponible en [https://ec.europa.eu/consularprotection/content/about-consular\\_en](https://ec.europa.eu/consularprotection/content/about-consular_en), consultado el 05 de marzo de 2019.

<sup>13</sup> Más adelante en esta sección explico el caso *Avena* en general; no obstante, para un análisis exhaustivo de su relación con el derecho a la asistencia consular, por medio de la notificación, véase Adrienne N. Tranel, “The Ruling of the International Court of Justice in *Avena* and Other Mexican Nationals: Enforcing the Right to Consular Assistance in U.S. Jurisprudence”, *American University International Law Review*, 20, 2 (2005), pp. 411-436.

<sup>14</sup> Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, “Introducción”, *Guía de procedimientos de protección consular*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, p. 8.

La responsabilidad de atender las demandas de los mexicanos en Estados Unidos es tal, que la protección a mexicanos es un pilar de la política exterior de México porque es un servicio indispensable para procurar el bienestar de la diáspora mexicana por medio del ejercicio pleno de sus derechos.<sup>15</sup> A pesar de los límites del ejercicio consular, México se distingue por la diversificación de sus servicios y la adaptabilidad al entorno político y a las situaciones que enfrentan los migrantes, principalmente en su relación con las autoridades locales y por motivos geográficos.

Para el análisis académico de los conceptos asociados a la protección a mexicanos en Estados Unidos, me apoyo principalmente en los trabajos de Daniel Hernández Joseph y Remedios Gómez Arnau, entre otros. El concepto general con el que Hernández Joseph inicia su clasificación, y del que parten los demás, es el de *protección*, por sí sola, sin calificativos, que acota como “una actividad definida y delimitada en el derecho y la práctica consular, que contempla tres espacios de acción: protección diplomática, protección consular y asistencia consular”.<sup>16</sup> El autor también distingue dos tipos de asistencia consular, interna y externa, de los que hablaré más adelante.

Remedios Gómez Arnau define *protección* de manera similar a Hernández, como la acción de carácter preventivo o correctivo que efectúa un Estado en favor de sus nacionales o sus intereses, cuando estos se encuentran fuera de sus límites jurisdiccionales.<sup>17</sup> Ésta ocurre en dos ámbitos: primero, como “auxilio general a los individuos para facilitarles su estancia y el manejo de sus asuntos en el exterior”; segundo, como “amparo en el que los extranjeros, aun encontrándose fuera del dominio de su comunidad original, pudiesen tener acceso a un sistema

---

<sup>15</sup> Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), p. 48.

<sup>16</sup> Daniel Hernández Joseph, *Protección consular mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015, p. 21. La distinción entre protección consular y diplomática que hace el autor, la retoma desde la obra de Remedios Gómez Arnau. Más adelante desarrollo ambos conceptos. A lo largo de la investigación utilizaré el concepto llano de *protección* más habitualmente, debido a que me referiré a un conjunto de acciones que podrían entrar dentro de la protección diplomática, la protección consular o la asistencia consular. Cuando hable con más detalle de servicios específicos lo distinguiré.

<sup>17</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 21.

de impartición de justicia que permitiera el reconocimiento cabal de sus derechos y la sanción legítima de sus infracciones”.<sup>18</sup> A pesar de que he expuesto la definición de Daniel Hernández, la de Remedios Gómez también es adecuada para esta investigación, por su hincapié en las acciones de asesoría jurídica a extranjeros en otro país.

Respecto a los dos tipos de protección de los que habla Hernández, *protección consular* se define, desde la práctica mexicana, como “el conjunto de acciones que realizan las representaciones de México en el exterior para salvaguardar los intereses y el pleno ejercicio de los derechos de los mexicanos en el extranjero, de conformidad con los principios del derecho internacional, las leyes y reglamentos del país en donde se solicita la protección y la legislación nacional”.<sup>19</sup> Como reafirmación, diversos autores señalan que, para hablar de protección consular, debe haber un comportamiento contrario a derecho de las autoridades del país receptor, por lo que implica un reclamo.<sup>20</sup>

El segundo tipo de protección es la *protección diplomática*, definida como la invocación por un Estado de la responsabilidad de otro Estado por un perjuicio causado como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de este último cometido contra un nacional del primero.<sup>21</sup> A ese tipo de protección se recurre cuando se han agotado todos los recursos internos disponibles en el Estado receptor. Este trabajo no se centra en la protección diplomática, por lo que la detallaré y haré su distinción respecto a la consular.

La protección diplomática es la respuesta de más alto nivel de un Estado a la vulneración de los derechos de sus nacionales. Es un derecho del Estado, por lo que éste decide si la aplica o no. El afectado no puede renunciar a que su Estado intervenga en su favor, debido a que la

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>19</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 21.

<sup>20</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 82.

<sup>21</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “Derecho internacional y nueva ley de nacionalidad mexicana”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, 80 (1994), p. 318.

protección diplomática se ejerce cuando el perjuicio contra el nacional se interpreta como perjuicio contra el Estado emisor.<sup>22</sup>

La diferencia entre protección diplomática y consular se encuentra en varios factores, como el ámbito y el nivel en el que se ejerce cada una porque la protección consular implica una reclamación a las autoridades locales de la circunscripción del consulado involucrado. La diplomática se ejerce sólo cuando se han agotado los recursos internos disponibles en el Estado receptor, fundada en una norma internacional que se le deba al Estado que protege.

Otra distinción entre ambos tipos de protección es quién la ejerce: la protección consular la ejercen los representantes consulares ante las autoridades de su circunscripción, mientras que la diplomática se reclama ante el ministerio de asuntos exteriores del Estado territorial y la acción corresponde al Estado o ente dotado de subjetividad jurídico-internacional, y no al particular perjudicado. En la siguiente sección ahondo en la división de los servicios de protección consular, que también se pueden clasificar según el ámbito del derecho al que se adscriben.

Por parte de la *asistencia consular*, con base en el artículo 68 del Reglamento de la ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM), ésta se define como “la ayuda que prestan las oficinas consulares de forma regular y habitual cuando se requiere asesorar y apoyar a los mexicanos en sus relaciones con particulares y con las autoridades extranjeras”. Según esta tipología, la diferencia principal de la asistencia respecto a la protección es que la primera ocurre principalmente en el ámbito administrativo del país de recepción –que algunas veces incluye a instancias legales de ese país–, por lo que la mayoría de las gestiones y peticiones de asistencia consular ocurren en los departamentos de protección y asuntos jurídicos de los consulados.

La asistencia consular también se divide en dos tipos, de acuerdo con Remedios Gómez: la *asistencia interna*, que corresponde a las acciones de asesoramiento, orientación y gestiones administrativas con efectos en el Estado que envía, en la que intervienen exclusivamente el

---

<sup>22</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 26.

consulado y el connacional; y la *asistencia externa*, definida como las acciones realizadas frente a las autoridades, instituciones o particulares en la circunscripción en favor de un connacional.<sup>23</sup>

Para remarcar la distinción entre protección y asistencia consulares, Jorge Schiavon y Nuty Cárdenas mencionan que la asistencia se refiere a todas las actividades llevadas a cabo por las oficinas consulares para prestar ayuda de forma regular y habitual a los mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras, por un lado. Por otro, como se menciona antes, la protección consular presupone un comportamiento de las autoridades locales contrario o violatorio de las normas jurídicas,<sup>24</sup> por lo que es una actividad que se hace con base en el derecho de las representaciones extranjeras en otro país para reclamar en favor de los intereses de sus nacionales.<sup>25</sup> Como idea general, se entiende entonces que la asistencia consular es una actividad normativa y preventiva, mientras que la protección consular es reactiva.

A partir de esas definiciones se puede hacer una clasificación de los servicios de los consulados de México en Estados Unidos que permita distinguir claramente los que se clasifican como protección, incluso cuando se trate de una función fuera del departamento que lleva ese nombre. Los servicios de documentación son un buen ejemplo de la utilidad de las definiciones que analizo porque usualmente se consideran como asistencia, pero la expedición de un documento, especialmente una identificación oficial, puede transformarse en el primer acto de protección porque ésta es muy difícil de proveerse cuando no se puede comprobar la nacionalidad mexicana del solicitante.<sup>26</sup>

No hay un momento específico en la historia en el que la protección a mexicanos en Estados Unidos empezara a ramificarse, o en el que se iniciara la distinción entre protección y asistencia consulares. El estudio de estos servicios ocurrió después de su aplicación, por eso el

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>24</sup> J. A. Schiavon y N. Cárdenas, art. cit., p. 52.

<sup>25</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 82.

<sup>26</sup> A pesar de que la expedición de documentos oficiales tiene procedimientos y requisitos específicos, existen mecanismos para brindar protección cuando el solicitante no cuenta con todos los requisitos, como el pasaporte de protección para fines médicos y migratorios, o la presunción de nacionalidad.

caso mexicano es particular en el desarrollo conceptual, porque pocos países han tenido que responder a las necesidades de una diáspora tan grande concentrada en un solo país. Ahondo en la clasificación debido a que mi interés en esta investigación es el estudio del cambio en los servicios consulares que se expliquen principalmente por las medidas del gobierno de Donald Trump durante los primeros dos años de su gobierno. Como muestro en el capítulo II, la mayoría de estos cambios han ocurrido en la demanda de los servicios del departamento de protección, por lo que es pertinente remarcar que en esta área de los consulados hay funciones de protección a mexicanos que incluyen asistencia y protección consulares.

### **1.2 Clasificación del personal y los servicios consulares**

La responsabilidad gubernamental mexicana hacia la diáspora en Estados Unidos ha derivado en una variedad enorme de servicios que prestan los consulados en ese país, que se dividen en lo que Alfonso Navarro Bernachi define como *trípode consular*: documentación, protección y desarrollo humano.<sup>27</sup> En la práctica general, los servicios del trípode se dividen entre 4 departamentos: documentación, protección, asuntos políticos y económicos, y asuntos comunitarios. Cada consulado tiene cierta autonomía para dividir el encargo de sus tareas y algunos cuentan con más departamentos, adecuados para sus necesidades, pero todas las funciones se pueden condensar en esa clasificación de áreas.

Respecto al personal adscrito a cada oficina consular, la administración contempla dos tipos de funcionarios: los representantes del Servicio Exterior Mexicano y los Prestadores de servicios profesionales independientes (PSPI), también conocidos como empleados locales. Los miembros del SEM se dividen en técnico-administrativos y diplomático-consulares y están a cargo las tareas de coordinación de las áreas, titularidad y adscripción de los consulados. Los empleados locales se distribuyen en los departamentos según las necesidades del consulado.

---

<sup>27</sup> Alfonso Navarro Bernachi, “La perspectiva transversal y multilateral de la protección consular”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), p. 85.

Los servicios de protección y asistencia se concentran en los departamentos de protección y documentación, por lo que me centraré en ellos. En adelante presento una clasificación somera y general de estos servicios, a reserva del detalle con el que hablaré de cada uno en las próximas secciones y capítulos, con atención al consulado de México en San Bernardino, California.

### *Documentación*

El departamento de documentación, con las áreas adscritas de registro civil, fe pública y expedición de actas, se encarga de los siguientes servicios: emisión de la matrícula consular de alta seguridad,<sup>28</sup> pasaporte, solicitud del trámite de credencial de elector, impresión de actas de nacimiento, actas de matrimonio, poderes notariales, testamentos y visas mexicanas a extranjeros. El cónsul titular, además, tiene fe pública para officiar matrimonios con efectos en México. El área de documentación también tiene a su cargo la planeación de los programas de consulados sobre ruedas y consulados móviles. Estos dos servicios están pensados para proveer documentos y, en ocasiones opinión legal, a los solicitantes que se encuentren en localidades muy alejadas de la sede consular.

Con respecto a la clasificación de la sección anterior, los servicios del departamento de documentación se pueden considerar como acciones de asistencia consular. No obstante, es común que los solicitantes de servicios de documentación necesiten un documento oficial emitido por el gobierno mexicano para continuar sus casos legales en Estados Unidos, para contratar servicios del gobierno o privados, para ser beneficiarios de programas o para acceder a los servicios del departamento de protección. La expedición de un documento, entonces, se considera la primera acción de protección consular.

---

<sup>28</sup> Este documento sólo se emite en los consulados de México en Estados Unidos a la población mexicana residente en ese país, y es reconocido como identificación oficial en México, en distintos estados de Estados Unidos (como California) y en instituciones privadas como bancos. En el capítulo II hablo con más detalle de ella.

### *Protección*

Para fines administrativos y de organización, el departamento de protección de los consulados de México en Estados Unidos divide la provisión de sus servicios entre sus empleados con base en el área del derecho a la que se suscribe cada caso; no obstante, la mayoría se relaciona con varios ámbitos y es común que el solicitante de un servicio requiera gestiones en más de un área, por lo que intervienen distintos miembros de esa oficina.

La *Guía de procedimientos de protección consular* de la Secretaría de Relaciones Exteriores contiene los lineamientos generales para proveer la mayoría de los servicios de ese departamento. Sin embargo, remarco los servicios más comunes que presta el departamento de protección en el consulado que estudio: visitas bajo petición a prisiones y centros de detención migratoria, consejería sobre diversos temas jurídicos, impresión de huellas dactilares y asesoría general para obtención de constancia de datos registrales, gestión del Programa de Asesorías Legales Externas (PALE), diligencia de exhortos y cartas rogatorias provenientes de tribunales en México, colaboración con los servicios de asistencia infantil de los condados, conducción de la Ventanilla de Atención Integral a la Mujer (VAIM), repatriación de restos, repatriación de mexicanos sin recursos y en malas condiciones de salud, envío de valores a México (por ejemplo, cheques de pensión alimenticia), gestión de casos para pasaportes de protección y emisión del certificado de presunción de nacionalidad, orientación para permisos humanitarios y búsqueda de connacionales;<sup>29</sup> otro servicio que surgió recientemente y no forma parte de los servicios regulares, aunque ha tenido mucha demanda, es la asesoría y transferencia monetaria para la renovación de permisos para beneficiarios del programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA).

Además, en el departamento de protección se realizan gestiones específicas diariamente en el horario de atención al público, en el que se puede presentar cualquier caso para el que se requiera más de un servicio o contacto con diversas autoridades locales. A partir de esa definición

---

<sup>29</sup> Véase Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, *op. cit.*, p. 130.

básica de los servicios y conceptos asociados a la protección consular continúo con el repaso histórico del fenómeno migratorio de mexicanos en Estados Unidos y la protección consular que el gobierno ha procurado.

### **1.3 Antecedentes históricos de la protección consular a mexicanos en Estados Unidos**

La migración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno longevo, que inició desde la instauración de México como país independiente, en 1821. Sin embargo, la pérdida de poco más de la mitad del territorio nacional a manos de Estados Unidos en 1848 marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de la migración mexicana en ese país. Más adelante, el desarrollo de Estados Unidos como gran potencia, a finales del siglo XIX y a lo largo del XX, acrecentó el fenómeno que históricamente ha ocasionado la mayor parte de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos: la demanda laboral.<sup>30</sup>

A la enorme necesidad de mano de obra, se sumaron las redes familiares que se crearon tan pronto como la frontera cruzó a mexicanos que decidieron permanecer en Estados Unidos y posteriormente aumentaron cuando los trabajadores migrantes se establecieron permanentemente en ese país. En adelante, la migración al país del norte se ha complejizado tanto por sus causas, cuanto por sus implicaciones para los migrantes y para los gobiernos de ambos países.

Conforme aumentó la migración, la relación bilateral entre México y Estados Unidos también se hizo más complicada, principalmente por la creciente asimetría de poder entre ambos, en favor del país del norte. De manera general, el fenómeno migratorio, además, se debe entender como parte de la relación sumamente compleja entre México y Estados Unidos, que Lorenzo Meyer ha caracterizado como especial, debido a que, a pesar de la enorme asimetría entre los dos

---

<sup>30</sup> Jorge Durand, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2016, p. 26.

países, la posición geográfica de México y su importancia económica y política para Estados Unidos, le permiten tener “autonomía relativa”.<sup>31</sup> Sin embargo, Mario Ojeda acota que esa autonomía tiene límites que varían según los intereses de Estados Unidos, en tanto no afecte los objetivos principales de política exterior de Estados Unidos y lo apoye en temas clave para sus intereses.<sup>32</sup>

Reyna Torres Mendivil y Jorge Durand presentan un análisis de la historia de la migración mexicana en Estados Unidos y las políticas de cada país al respecto como parte de un ciclo con patrones similares. Por un lado, para Torres se trata de una “espiral acción-reacción” cuyos resultados cuentan, entre otras cosas, con la formación de la red consular en Estados Unidos para atender a los mexicanos en ese país.<sup>33</sup> Por otro lado, según Durand, que se centra en investigar la historia de la migración, ésta se puede estudiar con base en 6 grandes fases, de duración aproximada de 20 años cada una, a las que corresponden políticas, modelos y patrones migratorios de apertura y control particulares.<sup>34</sup> Ambos análisis están centrados principalmente en los cambios de la política de protección a mexicanos en el exterior como respuesta a las decisiones que ha tomado el gobierno estadounidense. Se pueden entender ambos tipos de ciclo como una extensión de la regla general de la política exterior que desarrollaron Meyer y Ojeda.

Para complementar el estudio con una variable interna, Marcelo Lasagna desarrolla un modelo de análisis para determinar la influencia de un cambio de régimen en la política exterior

---

<sup>31</sup> Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, p. 15.

<sup>32</sup> Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2ª ed. 3ª reimp., 2011.

<sup>33</sup> Reyna Torres Mendivil, “Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), p. 76.

<sup>34</sup> Jorge Durand empieza su análisis temporal desde finales del siglo XIX, con la etapa que él llama “de enganche”, que termina en 1921 con la primera deportación masiva de mexicanos; la segunda etapa inicia después de esa primera deportación masiva y culmina en 1939. La tercera es de apertura y reclutamiento de trabajadores, marcada por el Programa bracero, seguida de una de expansión de la migración indocumentada e intentos unilaterales estadounidenses de contención. La quinta etapa inicia con la amnistía de 1986, que abrió las puertas a la regularización de millones de indocumentados, pero aumentó el control sobre la frontera y el discurso antiinmigrantes. La sexta y última fase que detecta inicia en 2007, con un proceso pendular de deportación selectiva y posteriormente apertura limitada hacia la regularización (J. Durand, *op. cit.*, pp. 20-22).

de un país, bajo el entendido de éste afecta necesariamente aquella.<sup>35</sup> Bajo la tipología ideal del modelo de Lasagna, hay gobiernos democráticos y autoritarios. En el caso mexicano, la mayor parte del análisis histórico que presento se desarrolló mientras México estuvo gobernado por regímenes militares o autoritarios. Ese entorno permitió cierta uniformidad en cuanto a su relación con la población, sus principios y valores –manifestados como “interés nacional”– y los factores estructurales que permanecieron relativamente estables, sobre todo desde el último tercio del siglo XIX, con la excepción del periodo revolucionario. Así, las variables modificables de la política exterior en un cambio de régimen para Lasagna (los intereses, objetivos y estrategias; el proceso de elaboración y el estilo diplomático) tuvieron cierto grado de continuidad y quedaron a expensas principalmente de ser una respuesta a la política y los intereses estadounidenses.

Debido al desarrollo de los ciclos que mencionan ambos autores, la política de protección consular ha tenido procesos de evolución, adaptación e inercia. Entre ellos, debido a la poca predictibilidad de la política de contención migratoria de Estados Unidos que menciono desde la introducción, los procesos de adaptación al entorno han sido los más comunes, por un lado. Por otro, la evolución y la inercia se han notado principalmente a medida que la población mexicana en aquel país ha aumentado; un ejemplo claro es la matrícula consular, que evolucionó de ser un registro de mexicanos residentes para facilitar la labor de los consulados, a ser una identificación válida para muchos gobiernos locales y empresas privadas, como se verá más adelante. En esta sección haré un repaso histórico de la migración mexicana hacia Estados Unidos, con énfasis en el desarrollo y adaptación de mecanismos de protección del gobierno mexicano que se han desplegado para atender a la población residente en ese país.

### *De la Independencia a 1848*

México alcanzó su independencia en 1821. Conforme ganaba el reconocimiento de más países en el mundo, una de las responsabilidades en el exterior que se incrementaba fue la de

---

<sup>35</sup> Marcelo Lasagna, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, *Afers Internacionals*, 32 (1996), p. 46.

representación y protección de los mexicanos. En 1829, la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano determinó que esa responsabilidad correspondía a los consulados, a los que inicialmente se les había encomendado la labor de comercio y navegación.<sup>36</sup> Ese antecedente se puede considerar como punto de partida de las acciones del gobierno mexicano en defensa de los intereses de sus ciudadanos en el exterior.

El siguiente episodio que marcó definitivamente la labor de protección a mexicanos en el exterior fue la firma del *Tratado De Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos De América*, mejor conocido como *Tratado de Guadalupe Hidalgo*, que determinó la pérdida de 2,400,000 kilómetros cuadrados de territorio mexicano,<sup>37</sup> si se considera Texas, que pasaron a formar parte de Estados Unidos.

Uno de los principales problemas que surgió a raíz de la mutilación del territorio nacional fue la atención de los mexicanos a los que la nueva frontera dejó fuera del país, que se calculó entre 75 y 100 mil personas. El marco legal que se orientó al tratamiento de esa situación fueron los artículos 8 y 9 del tratado, que garantizaron la libertad de los mexicanos que habitaban el nuevo territorio estadounidense para permanecer en él o dirigirse a México, conservar o ceder sus pertenencias, y obtener la ciudadanía estadounidense o conservar la mexicana.<sup>38</sup>

### *De 1848 al siglo XX*

No obstante los derechos garantizados en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, la población mexicana fue víctima de abusos y agresiones que le impidió ejercerlos. Por ejemplo, en Nuevo México, donde la necesidad de mano de obra hizo que las autoridades dificultaran la salida de

---

<sup>36</sup> Javier Barros, “Prólogo”, en Ángela Moyano, *Protección consular a mexicanos en Estados Unidos 1849-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989, p. 10.

<sup>37</sup> José A. Serrano y Josefina Z. Vázquez, “El nuevo orden, 1821-1848”, en *Nueva Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 436

<sup>38</sup> *Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, disponible en <https://goo.gl/tvtTg8>, consulado el 01 de febrero de 2019.

mexicanos para poder emplearlos o, en el caso contrario, en California, donde la fiebre del oro hizo que los estadounidenses expulsaran a propietarios mexicanos.<sup>39</sup>

En la década de 1850, por medio de la defensa de mexicanos ante sentencias judiciales que parecían injustas, empezó a sentarse la base de varias prácticas que guían hasta la fecha el proceso de protección a mexicanos en los consulados y el contacto de los representantes consulares con las autoridades locales. Moyano señala 3 casos de sentencias a mexicanos por vagancia, que el cónsul de México en Brownsville calificó de crueles y no acostumbradas, como paradigmáticas en el choque entre dos sistemas legales muy diferentes.<sup>40</sup>

La intervención extranjera en México y la guerra civil estadounidense impidieron que continuara la documentación de las relaciones consulares entre ambos países en la década de 1860, pero en las posteriores el registro continuó.<sup>41</sup> En ese periodo destaca el tratamiento de nuevos asuntos como el intercambio de reos, la extradición, persecución y castigo de criminales. La labor fundamental de los consulados fue la revisión de los casos legales de mexicanos con tanto detalle como fuera posible porque la preocupación principal era que sus procesos se atendieran con apego a derecho.

De la protección y asistencia consular a mexicanos en esa época se detectan tres características: la primera, que la labor de protección se concentró en actividades como la correspondencia entre cónsules y autoridades mexicanas y su contraparte estadounidense, y el pago de fianzas de mexicanos encarcelados. La segunda fue el inicio del debate sobre si los consulados debían proteger a todos los que se dijeran mexicanos o sólo a los que pudieran comprobar la nacionalidad. Por último, se notó que en regiones con mayor presencia de población angloestadunidense los abusos y tratos injustos a mexicanos aumentaban.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Ángela Moyano, *Protección consular a mexicanos en los Estados Unidos 1849-1900*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989, pp. 18 y 93.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>41</sup> *Loc. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 46.

Una de las características principales que distinguió a la labor de protección a mexicanos en Estados Unidos de la práctica de muchos países en esa época, principalmente las grandes potencias, fue que estas últimas centraban sus esfuerzos en la defensa de los intereses de sus empresarios en el exterior, bajo el principio de conseguir para ellos condiciones excepcionales ante la ley, que ni los naturales del país donde se encontraban podrían tener.<sup>43</sup> En cambio, en la protección a mexicanos en Estados Unidos, el esfuerzo del gobierno se centró en impedir el trato injusto a sus connacionales por su condición de extranjeros. Desde el inicio, las labores consulares de México en Estados Unidos tuvieron su marca de origen en la defensa de la población vulnerable y en situaciones desventajosas, por medio de las legislaciones internas de ese país e instancias internacionales cuando lo ameritaba el caso.

Dos doctrinas ayudan a explicar claramente la diferencia entre ambas acciones de protección consular: la primera la desarrolló el jurista y diplomático argentino Carlos Calvo, quien planteó el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, después de notar cómo las grandes potencias pretendían imponer en América Latina el principio de que los extranjeros debían gozar de privilegios que los nacionales del país no tenían.<sup>44</sup> Más adelante, la doctrina Carranza, elaborada por el presidente mexicano, explicaba que “la diplomacia no debe utilizarse con el fin de perseguir intereses personales, ni para ejercer presión sobre otros países a favor de los poderosos”.<sup>45</sup> En ambas doctrinas se plasma la idea de que los extranjeros deben ser tratados con igualdad, sin importar el país en que se encuentren.

### *Primeras décadas del siglo XX*

Mientras la segunda mitad del siglo XIX introdujo bases y prácticas de protección a mexicanos que persisten hasta la actualidad, el siglo XX consolidó parte de ellas y respondió a la enorme

---

<sup>43</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 50.

<sup>44</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 47.

<sup>45</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 43.

diversificación del fenómeno, que requirió que su tratamiento cambiara por parte de las autoridades consulares mexicanas y estadounidenses.

*Grosso modo* el fenómeno cíclico que caracterizó las primeras tres décadas del siglo XX fue el aumento de demanda de mano de obra en Estados Unidos, que se satisfizo con migración indocumentada. Posteriormente, el gobierno estadounidense respondió con deportaciones masivas cuando así combino a los intereses económicos de un momento específico. La administración de los recursos humanos que llegaron desde México fue irregular, generalmente en detrimento de los derechos de los migrantes, que quedaban a expensas de leyes discriminatorias y empleadores que no ofrecían garantías para sus derechos.

La tendencia de aumento en la demanda de mano de obra barata en Estados Unidos inició tan pronto como el país creció como potencia industrial y alcanzó una extensión territorial tan vasta que llegaba de un océano a otro. La necesidad de conectividad y las oportunidades de explotación de la tierra atrajeron a migrantes de todo el mundo, México incluido, con la promesa de enriquecimiento y mejores condiciones de vida.

En México, el estallido de la revolución tuvo repercusiones en la emigración, debido a que la violencia y la inestabilidad económica y social causadas por la guerra causaron el éxodo de mexicanos en las décadas de 1910 y 1920. El flujo migratorio sólo se interrumpió debido a las deportaciones masivas de 1921, que se asociaron a la crisis económica que siguió a la bonanza de la posguerra, y la más importante en los años posteriores a 1929, debido principalmente a la Gran Depresión y sus consecuencias económicas y políticas.

En 1920, el boom económico de la posguerra había terminado y el desempleo afectó a la comunidad migrante mexicana. Se calcula que, entre 1920 y 1921, 100,000 mexicanos quedaron desempleados y volvieron al país,<sup>46</sup> más de la mitad apoyados por la Secretaría de Relaciones

---

<sup>46</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 77.

Exteriores por medio del Departamento de Repatriaciones,<sup>47</sup> con recursos del poder Ejecutivo a cargo del presidente Álvaro Obregón.<sup>48</sup>

La migración a través de una frontera muy porosa y los procesos de deportación masiva intempestivos y relativamente arbitrarios, que se empezaron a asociar con la agenda político-electoral y económica del gobierno estadounidense, exigieron la reacción del gobierno que inició los primeros intentos programáticos de registro y documentación. En 1922, el gobierno pidió a los consulados levantar un censo con los mexicanos que habitaran su circunscripción; no obstante, el esfuerzo fracasó debido a la condición cíclica que predominaba en la migración en esa época y la reticencia de los nacionales a acercarse a los consulados por desconfianza al gobierno o por miedo a verse en riesgo de ser deportados.<sup>49</sup>

El esfuerzo por realizar estimaciones sobre la población nacional que vivía en Estados Unidos tenía como objetivo la distribución más eficiente de los recursos, debido a que en esa década, de 1920, se empezó a notar la necesidad de proveer servicios consulares más variados y completos a los mexicanos habitando en ese país.<sup>50</sup> Además, estas estimaciones son antecedentes directos del servicio de emisión de la matrícula consular, que evolucionó a partir del registro que se levantaba en las oficinas consulares, hasta llegar a una identificación oficial, emitida por los consulados de México y, como explico adelante, reconocida por cada vez más gobiernos locales estadounidenses, algunas instancias del gobierno federal y prestadores de servicios privados, principalmente bancos.

En 1930 Manuel Gamio hizo un estudio detallado para calcular el número total de mexicanos que habitaban en Estados Unidos. Con base en documentos nacionales y estadounidenses arrojó la cifra de 257,969, que la SRE usó como referencia para esa época.<sup>51</sup> Carlos

---

<sup>47</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 52.

<sup>48</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 77.

<sup>49</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 53.

<sup>50</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 129.

<sup>51</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 87.

Rico señala otros estudios de esa década, en los que se refiere la cifra de 270,000 migrantes en el periodo de 1910-1929.<sup>52</sup>

El gobierno de Estados Unidos realizó estimaciones propias por medio de censos de población y calcularon que en 1926 había 815,687 mexicanos en ese país y para 1930 la cifra aumentó a 1,422,533, de los que 38% eran de origen mexicano, pero nacieron en Estados Unidos, por lo que eran ciudadanos por derecho.<sup>53</sup> La discrepancia con las cifras mexicanas se originó principalmente por la arbitrariedad en el conteo del censo que contaba como mexicanos a estadounidenses de origen mexicano, y por otras dos razones: primero, que los conteos del gobierno mexicano consideraban los regresos voluntarios y no alcanzaba a registrar todas las salidas del país, y segundo, que el gobierno de Estados Unidos no contaba las salidas voluntarias de mexicanos.

Con la combinación de ambas discrepancias son más comprensibles los conteos sobre mexicanos expulsados a inicios de la década de 1930, en la deportación masiva más importante de la historia de nacionales residentes en Estados Unidos. Se estima que 312 mil mexicanos fueron deportados,<sup>54</sup> entre los que se encontraban también estadounidenses de origen mexicano.

En cuanto al desarrollo de la protección a mexicanos y la política migratoria en este periodo, el gobierno mexicano empezó a involucrar a más dependencias del gobierno y no sólo a la cancillería, por medio de programas que buscaban desalentar la emigración, o que ofrecían a mexicanos deportados establecerse en regiones despobladas del país. Ambos programas fracasaron por la falta de interés de los deportados en poblar lugares diferentes a sus localidades de origen.<sup>55</sup>

Sin embargo, continuó la atención al problema casi unilateralmente, sin incluir a Estados Unidos en la discusión. El diálogo con ese país se limitó a la petición de un mecanismo de

---

<sup>52</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 53.

<sup>53</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 144.

<sup>54</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 57.

<sup>55</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1948*, México, El Colegio de México, 2014, p. 108.

notificación consular sobre mexicanos detenidos que hizo la embajada de México en Washington, y al nivel local el contacto de las autoridades consulares mexicanas con sus contrapartes estadounidenses para tratar casos individuales.<sup>56</sup> En el gobierno estadounidense hubo dos episodios importantes en materia migratoria concerniente a México en la década de 1920: en 1924 la nueva Ley de Inmigración autorizó la creación de la Patrulla Fronteriza y a partir del 4 de marzo de 1929 entró en vigor una legislación que declaró la entrada indocumentada a Estados Unidos como delito menor.<sup>57</sup>

Ante la falta de diálogo con su contraparte en Estados Unidos, el gobierno de México recurrió a la organización comunitaria como medio de defensa de sus nacionales. En 1921, los consulados recibieron la orden de crear asociaciones de migrantes en sus circunscripciones, llamadas Comisión Honorífica, para colaborar en la organización comunitaria para eventos culturales, asistencia migratoria, apoyos sociales, censos, repatriaciones, entre otras actividades. Paralela a esa iniciativa del gobierno, se destaca la labor de la Cruz Azul Mexicana, una confederación de migrantes mexicanos con presencia en todo el país que hacía años colaboraba con los consulados en las actividades que se encomendaron a las comisiones.<sup>58</sup>

Como se menciona arriba, las primeras décadas del siglo XX también se caracterizaron por los programas para recabar tantos datos de la población mexicana en Estados Unidos como fuera posible. En consecuencia, se consolidó la noción de que la primera acción de protección era el reconocimiento y la identificación de un mexicano como tal. En los años posteriores, el flujo migratorio y el tratamiento del problema desde ambos países, pasó de ser un fenómeno predominantemente binacional a uno influido por el escenario internacional, debido al estallido de la segunda guerra mundial y el involucramiento de Estados Unidos en el conflicto en 1941.

---

<sup>56</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 56.

<sup>57</sup> R. Gómez, *op. cit.*, p. 139.

<sup>58</sup> A. Délano, *op. cit.*, p. 118.

*De 1942 a 1985: los convenios braceros y la expansión de la migración indocumentada*

La década de 1940 trajo circunstancias que cambiaron de manera radical el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos. La demanda de mano de obra siguió en aumento por la dinámica económica del país; no obstante, la entrada de Estados Unidos en la segunda guerra mundial en 1941 fue el evento que marcó el inicio de una nueva época para las relaciones con México en materia migratoria para las siguientes dos décadas.

Como en ocasiones anteriores, Estados Unidos recurrió a México para satisfacer la demanda laboral que aumentó principalmente en el sector agrícola y el sistema ferroviario.<sup>59</sup> Sin embargo, en 1941 nuestro país tenía una realidad diferente, era más estable políticamente, con la etapa revolucionaria en el pasado, se encontraba en expansión económica evidente, con una nueva reforma agraria y se había apropiado de sus recursos petroleros. Al entorno interno, que daba más poder de negociación para el gobierno mexicano se sumó otra variable muy importante para la ejecución de un acuerdo de importación de mano de obra: la marca que dejaron las deportaciones masivas de 1921 y de 1931 a 1933. Los tres antecedentes causaron temor y desconfianza en México sobre un cambio eventual en las necesidades laborales o los procesos políticos en Estados Unidos que orillarían a otra expulsión masiva de mexicanos.<sup>60</sup> Estados Unidos se vio obligado, por primera vez, a plantear un acuerdo que considerara, al menos en el papel, a los trabajadores y al gobierno de México al mismo nivel que sus empleadores y demás sectores involucrados.

En agosto de 1942 se firmó el primer acuerdo del Programa bracero que dio permisos de trabajo y residencia a miles de trabajadores mexicanos, a quienes también se les otorgaron derechos y garantías laborales. Además, los términos del acuerdo dotaron a los consulados de recursos para vigilar el cumplimiento de los contratos y las condiciones laborales de los mexicanos.

---

<sup>59</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 121.

<sup>60</sup> 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., 2000, p. 37.

La guerra también tuvo un papel importante simbólicamente y no sólo como causa del aumento de demanda laboral, porque se consideró que el envío de trabajadores mexicanos a Estados Unidos era parte de la colaboración de México con los aliados en contra de las potencias del Eje. Ese sentimiento ayudó a mitigar en muchos casos las actitudes racistas en contra de los mexicanos y dio sustento ideológico al programa bracero.<sup>61</sup>

Los siguientes 22 años se distinguieron por la degradación de los principios bajo los que nació el acuerdo y la caducidad de las condiciones que lo originaron: muchos empleadores no respetaron los derechos de los migrantes, principalmente los salarios, y ocurrieron muchos brotes de racismo; Texas llegó a ser excluido de varios acuerdos por ambos motivos. El acuerdo tuvo como efecto secundario el incremento de la migración indocumentada, que propició cada vez más desconfianza y menos voluntad del gobierno estadounidense en las renovaciones de los acuerdos. Como muestra de la volatilidad del acuerdo está el operativo *Wetback*, puesto en marcha en 1953, que para el verano de 1954 alcanzó aproximadamente un millón de deportaciones de indocumentados.<sup>62</sup>

Finalmente, desde la conclusión de la guerra se debilitó el componente simbólico más importante del acuerdo bracero y el interés de Estados Unidos en continuar el programa se centró en obtener mano de obra barata para el trabajo agrícola. Conforme avanzó la década de 1950, la presión de sindicatos, grupos políticos y medios opuestos al programa se agregó a todos los motivos anteriores y en 1964 terminó definitivamente el programa por decisión unilateral de Estados Unidos.<sup>63</sup> Durante los 22 años de duración del programa se expidieron 5,050,093 permisos a mexicanos.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Para ejemplificar el fin de la época de persecución y discriminación hacia la población mexicana al inicio del programa bracero, Jorge Durand narra cómo a la primera delegación de trabajadores mexicanos en Dakota del Norte, el gobernador los recibió y dio un discurso de bienvenida y agradecimiento (J. Durand, *op. cit.*, p. 123).

<sup>62</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 72.

<sup>63</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 141.

<sup>64</sup> Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La inmigración de México a los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 131.

La importancia del programa bracero no sólo fue simbólica, ni se limita al número de permisos expedidos. Primero, debido a su duración y a su número de beneficiarios, se puede considerar como un programa exitoso, a pesar de sus altibajos. Los acuerdos ocasionaron la consolidación de cierto perfil del fenómeno migratorio de mexicanos a Estados Unidos: legal, temporal, masculino y agrícola. También se debilitaron los esquemas de contratación por enganche, que eran muy desventajosos para los migrantes. Además, fue la primera vez que el gobierno de Estados Unidos reconoció la importancia del mercado de trabajo binacional con México, porque el acuerdo fue bilateral.

Algunas de sus desventajas fueron que también alentó los cruces indocumentados, pues se calcula que su número fue cercano al de beneficiarios del programa, 5 millones.<sup>65</sup> Además, aunque representó cierta mejoría en las condiciones laborales y de ingreso de los trabajadores, los empleos no dejaron de ser los más desgastantes y peor remunerados. Los costos administrativos y burocráticos aquejaron a ambos gobiernos, desde el proceso de reclutamiento de trabajadores. La corrupción también entorpeció el funcionamiento del programa con episodios como el fondo del 10% del salario que el gobierno mexicano pedía que se retuviera a sus trabajadores y nunca entregó. Del lado estadounidense también se presentaron irregularidades, principalmente de los empleadores, que incumplían contratos con facilidad, porque sus prácticas no eran penadas.

La siguiente etapa del fenómeno migratorio mexicano en Estados Unidos se caracterizó por la transición hacia políticas disuasivas de migración, y el asunto se volvió a considerar de seguridad interior, por lo que no se necesitaba interlocución con México. La principal consecuencia de ese viraje fue que desalentó las estancias cíclicas y alargó la estadía de los mexicanos que lograban cruzar la frontera ilegalmente, por el incremento de los costos y riesgos de hacerlo.

De 1964 a 1986 transcurrió el periodo que se distinguió por la “política de no tener política” debido a que del lado estadounidense se toleró el cruce indocumentado para satisfacer la oferta

---

<sup>65</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 146.

laboral, pero al mismo tiempo se crearon mecanismos legales para equilibrarla con la demanda.<sup>66</sup> De lado mexicano, se trató de mantener el *statu quo* que permitía al gobierno no cerrar la “válvula de escape” de los flujos migratorios que representaba la migración indocumentada y antes correspondía al programa bracero,<sup>67</sup> ante la inestabilidad económica que se originó por las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980.

La ausencia de administración y negociación bilateral en ese periodo ocasionó un aumento desmedido en el flujo de migrantes (indocumentados principalmente), la diversificación de sus causas para emigrar y su perfil demográfico. La tendencia a las estancias más largas o permanentes siguió en aumento por dos motivos: primero, por los riesgos asociados al cruce subrepticio, como ser detenidos en el lado estadounidense o ser extorsionados en el lado mexicano; segundo, por el afianzamiento de redes sociales, partiendo desde la familia, pero también entre las comunidades mexicanas e hispanas cada vez más cohesionadas y numerosas.

A raíz de este afianzamiento, se fortalecieron las organizaciones comunitarias de hispanos (integradas principalmente por mexicanos) y se fundaron nuevas, muchas que siguen activas en la actualidad. Estas organizaciones sirvieron para defender los derechos de los migrantes y difundir sus intereses, pero también para consolidar su identidad como comunidad binacional estadounidense con raíces hispanas y características propias. Entre ellas se destacan el Consejo Nacional de La Raza (NCLR, por sus siglas en inglés, refundado como Unidos US en 2017), fundado en 1968; el Fondo Mexicanoamericano de Educación y Defensa Legal (MALDEF, por sus siglas en inglés), también fundado en 1968; y la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC), que se fundó desde 1929, pero incrementó su actividad considerablemente a raíz del Programa bracero.

---

<sup>66</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 21.

<sup>67</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 80.

De la mano de este reforzamiento de las tendencias migratorias, aparecieron nuevas variables que explican el aumento sin precedentes de la movilidad de mexicanos a Estados Unidos y la diversificación del perfil del migrante. Jorge Durand lo resume del siguiente modo:

Además de los trabajadores agrícolas, dos nuevos actores empezaban a figurar en el escenario, los migrantes de origen urbano y las mujeres. Durante esta época el perfil del migrante mexicano cambió de manera sustancial. Cada vez se necesitaban menos trabajadores agrícolas, debido a los intensos procesos de mecanización, y por el contrario se requerían más trabajadores para la industria, la construcción y el sector de servicios: limpieza, restaurantes, hoteles, casinos, comercios y jardinería. Y este cambio no sólo respondía a la nueva demanda del mercado de trabajo estadounidense, sino que reflejaba transformaciones radicales en la estructura social de México. Por una parte, el país se urbanizaba a pasos agigantados y dejaba de ser predominantemente rural; por otra, las mujeres se incorporaron al mercado de trabajo y dejaban la tradicional propensión doméstica de la mujer mexicana.<sup>68</sup>

La integración de la mujer a los flujos migratorios ocurrió, entonces, por motivos de reunificación familiar y por su entrada en el mundo laboral, principalmente asociado a los trabajos urbanos. El giro de tuerca en el perfil del migrante en esa época es crucial porque es el último episodio explicativo para entender la condición demográfica de los mexicanos y mexicano-estadunidenses en la actualidad.

Para responder a la nueva situación que enfrentaba la relación entre ambos países, en la que Estados Unidos limitó el asunto migratorio a uno de impartición de justicia y vigilancia fronteriza, el gobierno de México reforzó la red consular en los servicios de protección, para la defensa legal de cuantos mexicanos se pudiera atender. Los cambios se centraron en la profesionalización de los empleados consulares, la creación de la Dirección General de Protección en la cancillería y la instauración de un Departamento de Protección en cada consulado de Estados Unidos, con presupuesto y recursos específicos.<sup>69</sup>

La ofensiva estadounidense en contra de la migración indocumentada llegó principalmente por medio de los poderes ejecutivo y legislativo. El distanciamiento de ese gobierno respecto al

---

<sup>68</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 163.

<sup>69</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 79.

tratamiento de la migración como un fenómeno binacional tuvo su primer episodio importante con la Operación *Wetback*, a pesar de que el acuerdo bracero seguía en marcha. En las décadas por venir, las autoridades fomentaron la imagen del migrante como criminal, principalmente en las administraciones de Richard Nixon y Gerald Ford.<sup>70</sup>

Respecto al poder legislativo, con el aumento de la migración ilegal desde finales de la década de 1970 y la primera mitad de 1980 el tema retomó importancia entre legisladores que exigían medidas severas contra los empleadores de trabajadores indocumentados y leyes que buscaran expulsar a tantos como fuera posible. Se destaca la participación del senador Peter Rodino, que desde la década de 1970 había presentado iniciativas para penalizar empleadores de mano de obra indocumentada. En 1986, con los antecedentes del senador Rodino, se instauró la Immigration Reform and Control Act (IRCA), que sustituía a la National Immigration Law, y sería conocida como *Reagan Amnesty* o Ley Simpson-Mazzoli. Esta ley es conocida por sus dos medidas principales: ofrecía amnistía para obtener regularización migratoria a los indocumentados que se encontraran ininterrumpidamente en Estados Unidos desde 1982 o antes, por un lado. Por otro, establecía sanciones a quienes emplearan trabajadores indocumentados, e incrementó los recursos para controles migratorios, especialmente en la frontera.<sup>71</sup>

Bajo IRCA regularizaron su estado migratorio casi 2.7 millones de indocumentados,<sup>72</sup> de los que se estima que 2.3 millones eran mexicanos;<sup>73</sup> sin embargo, el reto burocrático no sólo fue para Estados Unidos. El gobierno mexicano, por medio de la red consular, tuvo que cumplir con la labor de emitir los pasaportes necesarios para los solicitantes en un periodo de tiempo muy corto y en situaciones en las que posiblemente no contaban con todos los documentos necesarios para adquirirlo. Además, aumentaron las peticiones de servicios de protección para los migrantes

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>71</sup> Muzzafar Chishti y Charles Kamasaki, "IRCA in Retrospect. Guideposts for Today's Immigration Reform", *Issue Brief*, Washington DC, Migration Policy Institute, n. 9, 2014, p. 1.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>73</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 202.

que no cumplieran con los requisitos para obtener amnistía,<sup>74</sup> por lo que, como en cada cambio importante de legislación en materia migratoria en Estados Unidos, los empleados consulares debían tener conocimientos suficientes para dar asesorías adecuadas según el caso.

*De 1986 a 2016: diálogo bilateral, disuasión unilateral*

IRCA representó un parteaguas para la relación entre México y Estados Unidos en materia migratoria. El esfuerzo burocrático de legalizar a 2.3 millones de mexicanos exigió colaboración de ambos gobiernos para agilizar el proceso de regularización y los efectos no esperados, como el exceso de las cuotas asignadas de naturalización o la posibilidad de muchos mexicanos legalizados para obtener la ciudadanía y luego otorgarla a familiares en línea directa.

La situación orilló a que los dos gobiernos rompieran el *statu quo* de la “política de no tener política” y entablaran conversaciones para conciliar las visiones excluyentes que tenía cada uno respecto al fenómeno migratorio: por un lado, México insistía en que la migración por sí misma no era un problema, sino un fenómeno social y económico cuya atención requería diálogo y cooperación bilateral. Por otro, para Estados Unidos la migración era un problema de rápido incremento en cuanto a indocumentados y se debía atender con medidas unilaterales de contención, aludiendo a su soberanía para determinar la política migratoria más conveniente para el país.

A partir de 1986, la Comisión Binacional México-Estados Unidos, que se estableció en 1981 a partir de los mecanismos de consulta que existían desde la década anterior, agregó a sus funciones la de ser un foro para atender asuntos técnicos sobre la nueva legislación migratoria. En 1990, la comisión se convirtió en el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares y sus encuentros “sirvieron para reconocer que no se tenía un punto de referencia generalmente aceptable para definir la migración bilateral”.<sup>75</sup> El grupo de trabajo hizo grandes avances para

---

<sup>74</sup> A. Delano, *op. cit.*, p. 194.

<sup>75</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 87.

entender, principalmente en el área académica, el momento histórico que vivía la migración mexicana en Estados Unidos, e hizo hincapié en su componente binacional y de corresponsabilidad.

A pesar del progreso en encuentros bilaterales de alto nivel y grupos de trabajo, en la práctica los años posteriores a 1986 y hasta 2001, se caracterizaron por las políticas de contención, disuasión y castigo a la migración indocumentada. El ejemplo paradigmático de este periodo de persecución fue la Propuesta de ley estatal 187 que, aunque fue impugnada y nunca se aplicó, dictó el discurso de propuestas locales y federales subsecuentes, muchas de las que se aprobarían.

El gobernador de California, Pete Wilson, inició su primer periodo en 1991 en medio de fuertes recortes presupuestales que llevaron a su estado a la recesión económica.<sup>76</sup> Entre todos los planes que puso en marcha para atender la situación, recurrió a una fuerte campaña antiinmigrante, culpando a los indocumentados de los problemas económicos del estado y alegando que consumían muchos más recursos de los que aportaban fiscalmente, a pesar de la evidencia en contrario. En medio de esta campaña hostil, un grupo de ciudadanos presentó una iniciativa de ley apoyada por el gobernador, que apareció en la boleta electoral de 1994 bajo el nombre de *Save our State*, mejor conocida como Propuesta 187.<sup>77</sup>

La iniciativa obtuvo 58% de votos favorables y sus puntos más importantes giraban en torno a la restricción de servicios a migrantes indocumentados como salud o educación pública. El día posterior a su aprobación por el congreso de California, 8 demandas estatales y federales detuvieron su implementación y nunca se aplicó; se determinó su inconstitucionalidad en 1997 y en 1999 se retiró de la corte de apelación que se encargaba del caso.<sup>78</sup> Sin embargo, la ley tuvo distintas consecuencias, entre ellas la movilización de comunidades hispanas, principalmente

---

<sup>76</sup> A. Déllano, *op. cit.*, p. 205.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>78</sup> Gustavo Arellano, "Prop. 187 forced a generation to put fear aside and fight. It transformed California, and me", *Los Angeles Times*, 29 de octubre de 2019, disponible en <https://www.latimes.com/california/story/2019-10-29/proposition-187-california-pete-wilson-essay>, consultado el 28 de noviembre de 2019.

mexicanas, y la emigración de California y otros estados hostiles, tanto de migrantes regulares, cuanto irregulares, a nuevos destinos, principalmente el sureste y el medio oeste.<sup>79</sup>

El debate sobre migración, con atención especial en la indocumentada, que se avivó a raíz de la Propuesta 187, caldeó los ánimos de muchos grupos de interés en Estados Unidos. Daniel Hernández narra un proceso político en el que los republicanos se volcaron en una campaña antiinmigrante en el Congreso, del que tomaron el control en 1996 apoyados por ese discurso, mientras el presidente Clinton intentaba contener las medidas más agresivas que proponía el legislativo sin perder apoyos de su electorado.<sup>80</sup> El resultado fue la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA)* de 1996, que reformaba la *Immigration and Naturalization Act* de 1965.

La nueva ley impuso mayores penas a la migración indocumentada, incrementó los recursos para autoridades migratorias, especialmente las dedicadas a detención y deportación, y redujo la capacidad de asistencia de organizaciones no lucrativas a indocumentados, incluida la prohibición para entrar a centros de detención y otras instalaciones migratorias.<sup>81</sup> Con el aumento de recursos para la persecución de los migrantes, también se implementaron nuevos mecanismos tecnológicos, tácticos y humanos que alejaban los cruces ilegales de las zonas urbanas, de acceso menos complicado, por lo que perdían impacto mediático y social. El panorama orilló a una nueva dinámica de cruces de indocumentados mucho más riesgosos, debido a que las zonas de cruce se trasladaron a áreas rurales o más peligrosas en el desierto, las rutas cambiaban constantemente debido a nuevos operativos y el crimen organizado empezó a involucrarse en ese negocio por el alza en los precios, desplazando a los “polleros” o “coyotes” tradicionales. Otra consecuencia de estas medidas fue el reforzamiento de la práctica de los migrantes indocumentados de alargar las estancias o establecerse permanentemente una vez que lograban cruzar la frontera.

---

<sup>79</sup> J. Durand, *op. cit.*, p. 233.

<sup>80</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 96

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 97.

La década de 1990 fue una de las más complicadas para la población mexicana indocumentada en Estados Unidos y, en contraste, fue la de mayor expansión de la población de origen mexicano en ese país hasta ese momento y marcó la tendencia que se seguiría la siguiente (gráfica 1). Con ese panorama, la labor de protección del gobierno mexicano debió responder para atender a los más desprotegidos. Una actividad que la red consular potenció a partir de 1994, a raíz de la experiencia de rechazo en torno a la Propuesta 187, fue la organización comunitaria, después de haberse dejado en segundo plano por varias décadas para concentrarse en la defensa legal por medio de los consulados.

Como se mencionó antes, durante las décadas de 1920 y 1930, en las que el carácter de la migración era cíclico y casi exclusivamente con fines laborales, la organización comunitaria dependía principalmente de confederaciones como la Cruz Azul Mexicana y más tarde las Comisiones Honorarias a cargo de los consulados. Sin embargo, conforme el perfil del migrante cambió en aspectos como periodo de estancia, motivos de la migración, redes sociales, escolaridad, sexo, etcétera, el carácter de la organización comunitaria y el involucramiento de los consulados con las organizaciones mexicanas también dio un giro. Los cambios ocurrieron principalmente por la temporalidad de la estancia, debido a que ya era más común que los mexicanos se establecieran permanentemente en Estados Unidos, y por la distribución de la población mexicana en términos legales: desde IRCA, en 1986, cada vez había más mexicanos documentados que indocumentados, principalmente los de segunda generación, que eran mexicanos por derecho cuya problemática ya no era migratoria o legal, sino de integración social y cohesión. Así, en esa época, se fortalecieron los programas de asuntos comunitarios más orientados a la asistencia consular, y en 1989 se creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) para trabajar de cerca con los clubes de oriundos locales de cada consulado.

El acercamiento a la población por medio de las organizaciones comunitarias se acompañó de reformas que permitieron expandir los servicios y el goce de derechos a los mexicanos

residentes en Estados Unidos. Con el cambio en la distribución de la población migrante o de origen mexicana en Estados Unidos, en favor de los regularizados, la necesidad de legislar para expandir el derecho a la nacionalidad mexicana tuvo más importancia que nunca. El primer paso ocurrió en 1996, cuando el poder legislativo realizó la reforma constitucional necesaria para que los mexicanos que hubiesen renunciado a la nacionalidad para adquirir la de otro país tuvieran el derecho de recuperarla.<sup>82</sup> Ese mismo año, con la propuesta del presidente Ernesto Zedillo, inició el proceso legislativo formal, que terminó el 23 de enero de 1998 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la “Ley de Nacionalidad” y la reforma al artículo 30 constitucional, que permiten a los mexicanos recuperar su primera nacionalidad, si la perdieron al obtener la estadounidense, u obtener la mexicana por derecho de sangre.<sup>83</sup> Otra consecuencia de esa reforma fue que animó a muchos mexicanos que eran residentes permanentes a volverse ciudadanos estadounidenses, debido a que ya no perderían los derechos de la nacionalidad mexicana, principalmente los de propiedad de la tierra.

El tema de la doble ciudadanía amplió el debate sobre quién podía acceder a los servicios que proveen los consulados, principalmente si se podía asistir o proveer protección consular a personas que poseen la nacionalidad mexicana y la estadounidense, es decir, la del país que protege y el país ante el que se ejerce la protección.<sup>84</sup> A pesar de que no hay lineamientos de acción concretos, en la práctica los dos principios centrales para determinar la provisión de protección son la *nacionalidad activa*<sup>85</sup> y la disposición de recursos con los que cuentan las representaciones consulares.

---

<sup>82</sup> Julián Escutia, “La doble nacionalidad como instrumento de vinculación e integración”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 107 (2016), p. 134.

<sup>83</sup> Hasta ese momento, la Ley de Nacionalidad Mexicana en vigor (de 1993), y todas las anteriores, determinaban que la ciudadanía mexicana debía ser única, por lo que, al optar por una diferente, se renunciaba formalmente a la mexicana (“Ley de Nacionalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de junio de 1993, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4748383&fecha=21/06/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4748383&fecha=21/06/1993), consultado el 10 de marzo de 2019).

<sup>84</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 101.

<sup>85</sup> La nacionalidad activa se basa en el *principio de la primacía de la ley de foro*, esto es, que un individuo con doble nacionalidad, mexicana y estadounidense para en este caso, será considerado como mexicano en México y como estadounidense en Estados Unidos (A. Gómez-Robledo, *art. cit.*, p. 321.).

Durante la década de 1990, además de las reformas por el reconocimiento de los derechos de nacionalidad mexicana, el gobierno renovó su activismo político en Estados Unidos por medio del involucramiento en el debate migratorio en ese país, y el empoderamiento de las comunidades mexicanas residentes en Estados Unidos y el cabildeo en los congresos estatales y el federal. Años más tarde, la legitimidad democrática de la transición presidencial del 2000 fue el factor que más favoreció la capacidad de negociación de México con Estados Unidos. En el primer año de gobierno del presidente Vicente Fox, se orientó el debate migratorio hacia una posible reforma de regularización de indocumentados, de la mano de una renegociación para ampliar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La propuesta que planteaba el gobierno de México también consideraba la necesidad de mayor vigilancia fronteriza para evitar pérdida de vidas, pero se centraba en proponer a Estados Unidos una visión compartida y comprehensiva del fenómeno. A esta propuesta se le llamó *The whole enchilada*.<sup>86</sup>

Aunque la propuesta de “la enchilada completa” era ambiciosa y poco probable de alcanzar, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 hicieron que el gobierno estadounidense pospusiera cualquier negociación comprehensiva con el gobierno mexicano sobre migración como un fenómeno compartido. La consecuencia principal del 11-s fue el cierre de todos los canales de diálogo para la negociación en temas migratorios. Como se vio en ocasiones anteriores, el gobierno estadounidense terminó la discusión y reservó el tema de la migración como política interna, en la que sólo ellos tenían jurisdicción. La concepción desde Washington de la migración ahora se asociaría directamente con la seguridad nacional y se restringiría en nombre del combate al terrorismo, por lo que cualquier negociación de carácter migratorio quedó descartada.

Desde la década anterior a los atentados terroristas se habían implementado nuevos mecanismos y se habían ampliado los recursos para la persecución de los migrantes

---

<sup>86</sup> Duncan Campbell, “Mexico goes for the whole enchilada”, *The Guardian*, 5 de septiembre de 2001, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/05/immigration.usa>, consultado el 20 de marzo de 2019.

indocumentados desde su entrada y a los ya establecidos. Bajo la nueva concepción de lucha contra el terrorismo, la reestructuración del combate a la migración indocumentada se asignó al nuevo Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), por medio de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y el nuevo Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE), creado en 2003, en sustitución del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS).

Una consecuencia indirecta de la necesidad del gobierno estadounidense por conocer y cuantificar a la población indocumentada, en los primeros años de la década del 2000, fue el proceso de reconocimiento de la matrícula consular, que significó un parteaguas para la regularización fiscal de millones de migrantes indocumentados y ayudó a ambos gobiernos a conocer mejor esta población. A partir de 2002 inició el reconocimiento de la matrícula consular emitida por los consulados de México como identificación ante departamentos de policía locales en diversos condados de Estados Unidos; cada vez más oficinas locales empezaron a aceptar la matrícula y en menos de un año, a mediados de 2003 ya eran más de 800 departamentos de policía.<sup>87</sup> El giro definitivo lo dio la declaración del Departamento del Tesoro, que en septiembre de 2003 determinó las condiciones bajo las que los bancos podrían aceptarla para abrir una cuenta.<sup>88</sup> Entonces, con el reconocimiento de la matrícula también se eliminó gran parte de la necesidad de servicios financieros informales y del uso de números de seguridad social apócrifos que el gobierno estadounidense toleró por mucho tiempo para captar impuestos y no prestar servicios de seguridad social o de retorno de ingresos fiscales (*tax refund*).

Las acciones del gobierno estadounidense después del 11-s orillaron al gobierno de México a fortalecer sus mecanismos de protección legal y cohesión comunitaria. Respecto a la defensa

---

<sup>87</sup> Kevin O'Neil, "Consular ID Cards: Mexico and Beyond", *Migration Policy Institute*, 1 de abril de 2003, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/consular-id-cards-mexico-and-beyond>, consultado el 20 de marzo de 2019.

<sup>88</sup> *Loc. cit.*; y Rachel L. Swarns, "Old ID Card Gives New Status to Mexicans in U.S.", *The New York Times*, 25 de agosto de 2003, disponible en <https://www.nytimes.com/2003/08/25/us/old-id-card-gives-new-status-to-mexicans-in-us.html>, consultado de 20 de marzo de 2019.

legal, Daniel Hernández concluye que, ante el fracaso de las mesas de negociación bilaterales y el endurecimiento de las autoridades migratorias, nuestro gobierno se abocó a la vía jurídica para la defensa de mexicanos por medio del reforzamiento de los programas de defensa legal,<sup>89</sup> principalmente el recién formado PALE<sup>90</sup> y MCLAP. Por el lado de la cohesión comunitaria, se inauguró una nueva etapa de las relaciones del gobierno de México con su diáspora con la fundación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en 2003, que ocupó el espacio del PCME y añadió nuevos objetivos de vinculación más directa con los migrantes, principalmente por medio de actividades con los clubes de oriundos.<sup>91</sup>

La defensa legal de mexicanos en el exterior también se convirtió en un ámbito de proyección de los buenos oficios consulares a nivel mundial y México se sirvió de ese mecanismo para pelear los casos de sus nacionales ante tribunales internacionales. El caso Avena es el más emblemático, mediante el cual México denunció a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia por la violación de los derechos de 52 nacionales mexicanos, con posible sentencia o sentenciados a pena de muerte, al haber ignorado su derecho de notificación consular al momento de ser detenidos.<sup>92</sup>

La vinculación de migración y criminalidad pronto creó nuevas narrativas que antes se habían visto poco, en específico la asociación de los migrantes primero con el terrorismo, que

---

<sup>89</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p. 115.

<sup>90</sup> Como he mostrado en esta sección, desde la segunda mitad del siglo XIX, la protección legal y el seguimiento de casos han sido prioridad en el ejercicio consular mexicano en Estados Unidos. El Programa de Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos (MORAM) apareció en 1998 con el objetivo de canalizar casos sensibles a abogados especialistas. MORAM fue la primera versión de lo que en 2000 se convertiría en el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE), que se ha renovado hasta la fecha y es el programa insignia de la red consular mexicana para defensa legal de migrantes por medio de la contratación de servicios privados (Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos para la operación Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América”, 2018, *Dirección General de Protección a Mexicanos en el exterior*, disponible en <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/7-normateca-interna?download=720:lineamientos-para-la-operacion-del-programa-de-asistencia-juridica-a-personas-mexicanas-a-traves-de-asesorias-legales-externas-en-los-estados-unidos-de-america>, consultado el 8 de agosto de 2019, p. 3 [en Adelante “Lineamientos para la operación de PALE”]).

<sup>91</sup> A. Délano, *op. cit.*, p. 293.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 88.

luego fue sustituido por el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, noción que se ha acentuado en tiempos recientes, principalmente por Donald Trump.

Con el aumento de recursos para el combate a la migración indocumentada, también disminuyeron prácticas como la “salida voluntaria”, en la que se daba la opción a los indocumentados detenidos en la frontera a volver a México sin firmar su orden de deportación. Cada vez es más común que los indocumentados lleven un proceso judicial en el que es usual que al cargo de ingreso indocumentado, que no es delito grave, se adhieran otros de tipo federal para alargar las condenas.

Estas prácticas nuevas han añadido cargas de trabajo en los consulados, especialmente en los departamentos de protección y documentación, con tendencias irregulares que dependen de la relación con las autoridades de los centros penitenciarios y de detención migratoria. Además, en el ámbito local, la actitud de las autoridades respecto a la migración indocumentada suele ser tan cambiante como a nivel federal, y depende de diversos factores como la filiación partidista o la base social de la persona a cargo de instituciones como el departamento de policía o la alcaldía, principalmente.

La herencia política de las administraciones de George W. Bush y Barak Obama fue el sistema legal y judicial más robusto para ejercer políticas migratorias que se haya visto en la historia de Estados Unidos. La característica principal de este sistema es la tendencia punitiva o de alivio temporal (como el programa DACA) a la migración indocumentada. Además, el departamento de seguridad interior, por medio de ICE, CBP y otras oficinas con atribuciones migratorias, contaron con recursos financieros y humanos sin precedentes para la ejecución de sus tareas.

Por parte del gobierno mexicano, el patrón principal a lo largo de la historia de la migración mexicana en Estados Unidos es el de incertidumbre y expectativa sobre las medidas que tomará el país al que llegan sus nacionales. En ese sentido, sostengo que la acción gubernamental mexicana tiene poco margen de maniobra para prever las medidas de su

contraparte al norte, por lo que las respuestas que ha implementado son reactivas y contingentes (lo que Reyna Torres describe como la espiral acción-reacción); además, la limitación de recursos es un factor que se ha intentado remediar, pero permanece vigente.

A pesar de las condiciones adversas a las que se ha enfrentado el gobierno de México para defender a la población migrante en Estados Unidos –y posiblemente debido a ellas–, junto al desarrollo de servicios de protección, también se ha formado la práctica de la diplomacia consular. De acuerdo con Maaïke Okano-Heijmans, la diplomacia consular se define de dos modos: como las negociaciones a nivel internacional sobre un marco legal consular, y como los casos consulares que atraen atención sustancial de los medios, el público y los políticos.<sup>93</sup> Este concepto surgió recientemente y se ha usado en la academia en las últimas dos décadas, para describir la labor de los consulados ante el incremento de los casos que deben atender y las tareas que surgen a partir del crecimiento de las expectativas sobre su desempeño y el escrutinio mediático que aumenta cada vez más, todo en condiciones de recursos limitados y nula posibilidad de que todos los casos se vuelvan un tema de diplomacia estatal.

Para el caso mexicano, la diplomacia consular se ha ejercido de tal modo que es una herramienta de apoyo en diversas tareas como: la integración entre la comunidad mexicana y su nuevo entorno; la intercesión del consulado en favor de sus nacionales ante autoridades locales; el fortalecimiento de alianzas con universidades, empresarios y otros actores relevantes; y la promoción de los intereses del gobierno en las circunscripciones de sus consulados. Los recursos de los que se han valido los consulados son acuerdos informales, programas de gobierno, memorándums de entendimiento y otros mecanismos que varían en cada caso.

La tendencia al alza en la población mexicana en Estados Unidos y su concordante aumento en recursos consulares da pie a la expansión de esta herramienta; sin embargo, sólo será posible por medio de la acción del cuerpo diplomático, debido a su calidad de representantes

---

<sup>93</sup> Maaïke Okano-Heijmans, “Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy”, *Clingendael Diplomacy Papers*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, n. 26, 2010, p. 1.

oficiales del gobierno de México, y si se considera la posibilidad de crear esquemas de capacitación y fomento de este tipo de mecanismos de política exterior. En los siguientes capítulos, que se centran en el estado actual del consulado que estudio, trato con más detalle algunas de las alianzas y acuerdos entre el consulado y actores regionales relevantes.

## CAPÍTULO II. ACCIONES Y CAMBIO EN LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSULADO DE MÉXICO EN SAN BERNARDINO

Después de revisar los antecedentes de la migración mexicana en Estados Unidos y la acción consular para atender sus necesidades, presento el análisis de la época actual y de mi caso de estudio. Empiezo con la visión y las políticas del gobierno de Estados Unidos, debido a que es allí donde encuentro la razón principal del cambio en los servicios consulares. Continúo con el caso el consulado de México en San Bernardino para estudiar de qué modo los cambios en la política estadounidense y las respuestas del gobierno mexicano han influido en sus labores de protección.

### **2.1 La visión de la migración en la administración de Donald Trump. Particularidades del caso mexicano**

El 16 de junio de 2015, en un evento organizado en la Trump Tower de Nueva York, Donald Trump anunció su intención de competir por la presidencia de Estados Unidos.<sup>94</sup> En el discurso inaugural de su campaña, visceral y lleno de mentiras, que apelaba a sectores de la población estadounidense olvidados por el gobierno y a un aparente desastre económico y de seguridad, Trump mencionó a México: primero, para acusar al país de flanquear fácilmente la frontera y ser parte de las causas del “desastre económico” estadounidense, con el argumento de que todos los trabajos que se perdían en Estados Unidos, se ganaban en México.<sup>95</sup> Más adelante dijo que los mexicanos que llegaban a Estados Unidos sólo llevaban problemas, eran violadores y narcotraficantes.

Con afirmaciones sobre México similares a las anteriores, que se extendían en toda su agenda partidista, Trump inició una campaña exitosa con la que ganó fácilmente la candidatura a

---

<sup>94</sup> Ben Terris, “Donald Trump begins 2016 bid, citing his outsider status”, *The Washington Post*, 16 de junio de 2015, disponible en <http://bit.do/eNfnf>, consultado el 05 de marzo de 2019.

<sup>95</sup> YouTube, “Watch Donald Trump announce his candidacy for U.S. president”, *PBS NewsHour*, 16 de junio de 2015, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SpMJx0-HyOM>, consultado el 8 de marzo de 2019.

la presidencia por el Partido Republicano en las elecciones primarias y más adelante derrotó por un margen cómodo de distritos electorales a Hillary Clinton, candidata del Partido Demócrata, a pesar de haber perdido por más de 3 millones el voto popular.

A partir del 20 de enero de 2017, cuando tomó posesión del cargo, el presidente Trump incorporó a su programa de gobierno el discurso populista antiinmigrante, proteccionista e intolerante hacia los mexicanos que enunció desde su campaña. La construcción de un muro en la frontera sur estadounidense (bajo la promesa de que el costo sería reembolsado de algún modo por México), la aplicación de medidas agresivas para la deportación de migrantes indocumentados (con la intención de deportar hasta 11 millones de indocumentados, mexicanos más de la mitad de ellos), y la amenaza de retirar a Estados Unidos del TLCAN si éste no se renegociaba, se encuentran entre las promesas de campaña que más han afectado a nuestro país y, se hayan cumplido o no, han requerido más atención del gobierno mexicano.

Las acciones que Trump ha impulsado en sus relaciones con México tienen dos patrones principales: en función de su política exterior hacia América Latina y hacia la inmigración. En el primer ámbito, el de la relación con América Latina, Gregory Weeks afirma que la “Doctrina Trump” se ha caracterizado por su tajante oposición y beligerancia respecto a muchas medidas aplicadas por Barak Obama, o continuidad en algunas otras, pero con la amenaza de cambiarlas en cualquier momento, según su parecer.<sup>96</sup> En ambos casos, la incertidumbre es una de las características principales, debido a que los países de la región no saben qué forma tomará la frase del presidente, “America First”.

Por el lado de la inmigración, se trata de uno de los temas más importantes con los que Donald Trump, desde la campaña, ha marcado más distancia respecto a la administración de Barak Obama, bajo la premisa de que su gestión fue un desastre. Tan pronto como inició su gobierno, Donald Trump quiso dar muestras de fuerza a los demás poderes y probar los límites

---

<sup>96</sup> Greg Weeks, “The Trump Doctrine in Latin America”, *Global Americans*, 16 de agosto de 2017, disponible en <https://theglobalamericans.org/2017/08/trump-doctrine-latin-america/>, consultado del 05 de marzo de 2019.

del poder de su investidura: por medio de órdenes ejecutivas inició el cumplimiento de sus promesas de campaña.<sup>97</sup> Las políticas de inmigración y las concernientes a la población migrante en Estados Unidos han sido de los temas más socorridos por el presidente para mostrar el alcance de sus atribuciones.

Como muestra del interés en apresurar los cambios en política migratoria por medio de medidas drásticas de gran exposición mediática y su poca capacidad de negociación, 5 de las 33 órdenes que el presidente Trump firmó en sus primeros 100 días de gobierno fueron sobre el tema migratorio; para aumentar el simbolismo, de las 5 primeras que se implementaron, 3 fueron sobre política migratoria y se firmaron en sus primeros 7 días de gobierno. La orden número 13767, firmada el 25 de enero de 2017, de nombre *Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, se refería a la construcción de un muro físico a lo largo de toda la frontera sur para detener la inmigración indocumentada. El mismo 25 de enero de 2017, Trump firmó la orden 13768, que también buscaba afectar directamente a la comunidad migrante mexicana debido a que amenazaba con limitar recursos federales para las jurisdicciones santuario (de las que hablo más adelante), si continuaban cualquier práctica que complicara la aplicación de la legislación migratoria federal.<sup>98</sup> Ninguna de esas dos órdenes tuvo efectos prácticos directos –la primera por motivos de presupuesto, la segunda, administrativos–, pero su componente simbólico fue muy significativo para un nuevo programa de gobierno explícitamente opuesto a la migración, cuya

---

<sup>97</sup> Una orden ejecutiva es una atribución del Poder Ejecutivo estadounidense y se trata de una instrucción escrita de aplicación en el ámbito federal, de las que el presidente se vale comúnmente para promover su agenda política; su impacto es temporal y político principalmente, aunque tiene más alcance que otros dos recursos presidenciales como la proclamación y el memorándum (Michael Ray, “What is an Executive Order”, *Encyclopædia Britannica*, disponible en <https://www.britannica.com/story/what-is-an-executive-order>, consultado el 25 de marzo de 2019). A pesar de que Donald Trump fue crítico cuando el presidente Obama recurrió a ellas –porque alegaba que era un modo cómodo de actuar sin tomar en cuenta al poder legislativo–, una vez que asumió el cargo, en sus primeros 100 días de gobierno firmó 33, por lo que se convirtió en el presidente que más utilizó esa herramienta desde Franklin D. Roosevelt, en el mismo periodo de tiempo (Andrew Rudalevige, “Candidate Trump attacked Obama's executive orders. President Trump loves executive orders”, *The Washington Post*, 17 de octubre de 2017, disponible en <https://wapo.st/2K7avlg>, consultado el 10 de marzo de 2019).

<sup>98</sup> Julie Rheinstrom, “One Hundred Days of President Trump’s Executive Orders”, *Georgetown Immigration Law Journal*, 31(2), 2017, p. 433.

confirmación llegaría con la tercera orden ejecutiva al respecto, que dejó atrás el simbolismo y tuvo efectos prácticos desde el momento de su firma.

El 27 de enero de 2017, apenas una semana después del inicio de su mandato, Trump firmó la orden ejecutiva 13769, con el nombre *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry the United States*, también conocida como *Muslim Ban*. Esta orden prohibía la entrada a Estados Unidos de cualquier habitante de Irak, Siria, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen por al menos 90 días desde la entrada en vigor.<sup>99</sup> La justificación del presidente fue proteger a su país de ataques terroristas potenciales. La elección se justificó en una lista que se integró en 2016 con países para los que se debía tener atención especial en el proceso de obtención de visa, que la nueva administración interpretó como amenazas terroristas asociadas a ISIS y al yihadismo.

Esas primeras tres órdenes ejecutivas marcaron el inicio y ejemplifican el modo de acción de un programa presidencial antiinmigrante basado en mentiras e ideas xenófobas en el que comunidades como la latina y la musulmana están entre las más afectadas.<sup>100</sup> A pesar de la resistencia parcial dentro de su partido, las medidas que Trump ha tomado a partir de su visión limitada del fenómeno migratorio han contado con apoyo de los sectores sociales y los medios de comunicación que lo siguieron desde su candidatura.

El cambio de visión y de tratamiento del fenómeno migratorio durante la presidencia del republicano retoma ideas de políticas discriminatorias hacia la población hispana que se gestaron durante el siglo previo y ganaron arraigo político y social, principalmente en las décadas de 1990

---

<sup>99</sup> “Full text of Trump's executive order on 7-nation ban, refugee suspension”, *CNN Politics*, 28 de enero de 2017, disponible en <https://edition.cnn.com/2017/01/28/politics/text-of-trump-executive-order-nation-ban-refugees/index.html>, consultado el 10 de marzo de 2019.

<sup>100</sup> En contraste con su opinión respecto a los migrantes hispanos y musulmanes, que se refleja en las políticas que ha implementado en detrimento de sus condiciones de vida, Trump ha declarado que prefiere la migración de países europeos como Noruega. El elogio del presidente a la migración de países europeos con mayor población blanca se adhiere a los ataques sistemáticos a países en desarrollo, de los que él no se deslinda, y ha derivado en acusaciones de racismo y xenofobia que son explicativas de su programa de gobierno (Jen Kirby, “Trump wants fewer immigrants from ‘shithole countries’ and more from places like Norway”, *Vox*, 11 de enero de 2018, disponible en <https://www.vox.com/2018/1/11/16880750/trump-immigrants-shithole-countries-norway>, consultado el 10 de marzo de 2019).

y 2000, como IIRIRA, especialmente la sección 287 (g),<sup>101</sup> la proposición 187 o la ley SB 1070. No obstante, el presidente Trump expuso todas sus acciones como parte de un programa renovador con el que lograría “hacer a Estados Unidos grande otra vez”. Una de las ideas principales de todas esas legislaciones fue el cambio de denominación, de indocumentado a ilegal, para referirse al migrante que cruzaba la frontera sin permiso de las autoridades. A partir de ese giro nominal fuertemente simbólico, entonces, se sobreentiende que la persona que comete el ilícito no merece amnistía, por lo que no se podía plantear el debate político en los términos que se hizo en 1986 con IRCA, para ofrecer caminos a la regularización migratoria.

Respecto a la relación con México, las medidas del nuevo gobierno llegaron por dos frentes: el económico<sup>102</sup> y el migratorio, del que hablo en este trabajo. De manera general, la política migratoria de Trump hacia los mexicanos se ha distinguido por la continuación de medidas que tuvieron su auge durante la década anterior a su mandato, especialmente en la presidencia de Barak Obama, centradas en la disuasión de la entrada subrepticia y la persecución a la población indocumentada ya establecida. La nueva administración ha implementado,

---

<sup>101</sup> La sección 287(g) de la ley IIRIRA de 1996 se trata de un programa que permite acuerdos de colaboración entre el Departamento de Seguridad Interna y policías estatales o locales para ejecutar tareas migratorias, bajo supervisión de ICE, que se adhiere en la Ley de Inmigración y Nacionalidad (US Immigration and Customs Enforcement, *Delegation of Immigration Authority Section 287(g) Immigration and Nationality Act*, disponible en <https://www.ice.gov/287g>, consultado el 17 de junio de 2019). Este programa ha sido evidenciado en múltiples ocasiones por ser costoso para los gobiernos locales y por aplicarse de manera parcial, debido a que incurre en prácticas discriminatorias como *racial profiling*, o se aplica universalmente, incluso a indocumentados que no representan una amenaza a la seguridad, en lugar de centrarse en criminales, práctica común en estados del sudeste (American Immigration Council, *The 287(g) Program: An Overview*, 15 de marzo de 2017, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/287g-program-immigration>, consultado el 17 de junio de 2019). Por último, el gobierno de Donald Trump ha impulsado la firma de acuerdos adscritos a la sección 287(g) como parte de su programa de persecución más agresivo contra la migración indocumentada. La orden ejecutiva 13768 considera el aumento de recursos y la búsqueda de cualquier acuerdo entre autoridades a nivel federal y local que puedan entrar en esa sección de la LIN (White House, *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, 25 de enero de 2017, disponible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>, consultado el 17 de junio de 2019). Este es uno de los mecanismos más socorridos por el presidente Trump para continuar con su programa de persecución a migrantes utilizando la legislación disponible, es decir, sin la necesidad de recurrir a una reforma migratoria, cuyo proceso sería mucho más tortuoso, principalmente porque requeriría el involucramiento del Congreso.

<sup>102</sup> La renegociación del TLCAN, el retiro de inversión estadounidense y la imposición de aranceles a algunas importaciones son las amenazas más notorias. A lo largo de su presidencia las ha cumplido parcialmente y no dejan de formar parte de su discurso gubernamental (Almudena Barragán, “Las cinco amenazas de Trump a México”, *El País*, 20 de enero de 2017, disponible en [https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627\\_276094.html](https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627_276094.html), consultado el 12 de marzo de 2019).

además, medidas más agresivas que ya no buscan solamente la reducción de los cruces ilegales o el aseguramiento de criminales, sino la persecución y estigmatización de toda la comunidad mexicana –especialmente la indocumentada–, como política de Estado, aunque discursivamente el presidente ya no use los calificativos que utilizó durante la campaña.

Las políticas migratorias que se desarrollaron desde la década de 1990 y, principalmente, su ejecución durante la administración de Obama, son fundamentales para entender el estado en el que Trump recibió el tema, y su tratamiento. Sin embargo, la distinción principal entre los primeros meses del gobierno de Trump y el gobierno de Obama en la administración del fenómeno migratorio mexicano fue la línea de comunicación social, que convirtió el combate a la migración indocumentada en una de sus banderas. Primero haré un repaso breve de la dirección del demócrata en temas migratorios y el saldo de su gobierno al respecto.

El gobierno del presidente Obama aplicó medidas que dieron protección legal y oportunidades laborales y educativas a comunidades migrantes como la mexicana, y fueron muy publicitadas, principalmente en épocas electorales. La Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), que dio permisos de trabajo y apoyos educativos a cientos de miles de indocumentados, fue el programa gubernamental de alivio migratorio temporal más importante para los mexicanos. Obama lo impuso por medio de un memorándum presidencial en 2012, año electoral, y esa decisión le ayudó a reafirmar el apoyo de la comunidad migrante, latina principalmente, con cuyo voto ganó la reelección.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> De acuerdo con las encuestas de salida, en 2008 Obama ganó la presidencia y obtuvo el voto de 67% de los latinos que participaron en esa elección; en 2012, año de la firma de DACA y de la reelección de Obama, el apoyo subió a 71% (Julio Ricardo Varela, “The Latino Vote in Presidential Races: 1980-2012, *NPR Latino USA*, 29 de octubre de 2015, disponible en <https://latinousa.org/2015/10/29/the-latino-vote-in-presidential-races/>, consultado el 25 de marzo de 2019). A pesar del apoyo a los jóvenes indocumentados mexicanos, que representan 80% de los casi 690,000 beneficiados por DACA en 2017 (USCIS, *DACA Characteristics Data: Approximate Active DACA Recipients as of Sept. 4, 2017*, disponible en [https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/daca\\_population\\_data.pdf](https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/daca_population_data.pdf), consultado el 12 de junio de 2019), una de sus limitaciones principales es su fragilidad, que se origina en la orientación electoral con que Obama lo aprobó; al ser un memorándum presidencial, la administración Trump pudo atacarlo fácilmente y usarlo como moneda de cambio con los demócratas, a pesar de la batalla legal que ha dado el poder judicial en su defensa. En términos generales, DACA significó una medida de corto alcance, alejada de cualquier programa de regularización comprensivo o de largo plazo, como lo fue IRCA en la década de 1980, por ejemplo. Una de sus grandes desventajas es que no elimina la

No obstante, durante esa administración, la cantidad de deportaciones, principalmente las de mexicanos, superó los registros históricos, aunque las cifras no fueron expuestas por ese gobierno como parte de sus logros –como sí lo ha hecho Trump en el presente. En los 8 años de gobierno de Obama, el total de deportados de todas las nacionalidades, por medio de un proceso legal de remoción completo, fue de 3 millones de personas,<sup>104</sup> de los que 2.8 eran mexicanos. De 2009 a 2012, la Secretaría de Gobernación (mediante el Instituto Nacional de Migración, que se encarga de la recepción de mexicanos deportados) reportó que 1,845,573 mexicanos fueron repatriados y de 2013 a 2016, 988,276.<sup>105</sup> En ese caso, ante el relativo silencio del gobierno demócrata, los medios de comunicación se encargaron de exhibir las cifras cuando éstas empezaron a superar las de las administraciones anteriores.<sup>106</sup>

---

vulnerabilidad migratoria de sus beneficiarios debido a que no ofrece un camino legal hacia la residencia permanente; los *dreamers*, entonces, permanecen en una situación de incertidumbre. Además, DACA reorienta y fragmenta la defensa de los derechos de los migrantes que se benefician de ella porque ahora centran sus esfuerzos en conservar ese programa, en lugar de promover una agenda que incluya la participación de todos los migrantes indocumentados que buscan la regularización migratoria.

<sup>104</sup> A pesar de que a Obama se le llegó a nombrar *Deporter in chief* (Deportador en jefe) debido a que alcanzó la cifra récord de deportaciones registradas hasta ese momento, los números se debieron al método para deportar, su contabilización y su definición. Para la contabilización de deportaciones, el DHS hace la distinción entre remociones (*removals*) y regresos (*returns*). La remoción es un método de deportación que implica un proceso legal completo en el que al detenido se le abre un caso y es sentenciado por un juez migratorio. El regreso, también asociado al concepto de “salida voluntaria”, en cambio, sólo implica la detención del migrante, comúnmente en la frontera, y su deportación sin completar el proceso legal (Jorge Durand explica que, en la época de mayor auge de este método, en las décadas de 1970 y 1980, era una práctica común que los oficiales de migración detuvieran y liberaran más de una vez a la semana, o incluso al día, a algunos migrantes, principalmente polleros o habitantes de la frontera [J. Durant, *op. cit.*, pp. 165-163]). Como se menciona antes, Obama heredó un sistema de implementación de la política migratoria muy robusto y dotado de recursos, y su mandato coincidió con el inicio del descenso en la tendencia de cruces de indocumentados, por lo que es comprensible que por primera vez en las últimas décadas previas a su mandato las remociones superaran a los regresos (Muzaffar Chishti *et al.*, “The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not?”, *Migration Policy Institute*, 26 de enero de 2017, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>, consultado de 15 de marzo de 2019). La famosa cifra de poco más de 3 millones de deportaciones que alcanzó Obama sólo corresponde a las remociones, que superaron por mucho los 2 millones de remociones en los 8 años de Bush y las 800 mil de los dos periodos de Clinton. No obstante, los regresos muestran números muy dispares: Obama regreso 2.2 millones, Bush 8.3 y Clinton 11.4, como se muestra en la tabla del Anexo 2.

<sup>105</sup> Ruben Aguilar, “Los deportados de Obama Trump”, *Animal Político*, 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/los-deportados-obama-trump/>, consultado el 19 de junio de 2019.

<sup>106</sup> Con ayuda del uso arbitrario de los números de personas expulsadas de Estados Unidos durante el gobierno de Obama, desde el final de su primer cuatrienio, mientras se encontraba en campaña para renovar su mandato, surgieron notas que apuntaban a sus registros de deportación de indocumentados como un saldo pendiente de su administración (véase “Obama rompe récord de deportaciones en 2012”, *El Economista*, 25 de diciembre de 2012, disponible en <https://www.economista.com.mx/internacionales/Obama-rompe-record-de-deportaciones-en-2012-20121225-0045.html>, consultado el 19 de junio de 2019). En 2016 se repitió la dinámica de señalamiento a los registros de deportación de Obama, después de 8 años de gobierno (véase Jorge Cancino, “Obama es el presidente que

Al final de sus 8 años de gobierno, un acercamiento detallado evidencia el doble rasero con el que Obama trató el tema migratorio, posiblemente uno de los que dirigió de peor forma: por un lado, manifestó buenas intenciones hacia la comunidad migrante, principalmente por su intento de reforma migratoria comprensiva,<sup>107</sup> la firma de DACA o de la acción ejecutiva en materia migratoria de 2014. No obstante, al final de su gobierno, a pesar de dar protección temporal y parcial a casi 700 mil indocumentados, no logró ningún cambio mayor, ni detuvo el ritmo de deportaciones o atemperó legalmente la agresividad del sistema de persecución que heredó. Esto se debe remarcar debido a que sus dos campañas estuvieron revestidas de llamados a la reivindicación de grupos sociales marginados, principalmente negros y migrantes.

Con los antecedentes que sentó Obama, retomo la presidencia de Trump. A medida que avanza la administración actual y se aplican nuevas políticas migratorias, la diferencia con su antecesor es mayor; no obstante, al inicio, lo que aumentó significativamente fue la difusión de los resultados de las políticas migratorias disuasivas y persecutorias, muchas que se habían instaurado desde la presidencia anterior. Aunado a la línea de comunicación social que dictó el gobierno entrante, los medios de comunicación encontraron altos índices de audiencia en la transmisión amarillista de casos escandalosos por la arbitrariedad de la acción de las autoridades o la indefensión de los detenidos.<sup>108</sup> La embajadora Carolina Zaragoza apunta que, además de la

---

más ha deportado en los últimos 30 años”, *Univisión*, 25 de agosto de 2018, disponible en <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/obama-es-el-presidente-que-mas-ha-deportado-en-los-ultimos-30-anos>, consultado el 19 de junio de 2019; y Serena Marshall, “Obama Has Deported More People Than Any Other President”, *ABC News*, 29 de agosto de 2018, disponible en <https://abcnews.go.com/Politics/obamas-deportation-policy-numbers/story?id=41715661>, consultado el 19 de junio de 2019).

<sup>107</sup> Michael D. Shear et. al., “Obama Plan May Allow Millions of Immigrants to Stay and Work in U.S.”, *The New York Times*, 13 de noviembre de 2014, disponible en <https://www.nytimes.com/2014/11/14/us/obama-immigration.html>, consultado el 19 de junio de 2019.

<sup>108</sup> Un caso emblemático, que ganó mucha atención de los medios, fue el del migrante mexicano Rómulo Avelica, que a finales de febrero de 2017 fue detenido por ICE mientras llevaba a la escuela a sus hijas y su aprehensión fue grabada por una de ellas, de 13 años, en un video donde se escucha a la niña llorar mientras los agentes esposan a su padre (Jaqueline García, “Inmigración detiene a padre en Highland Park cuando llevaba sus hijas a la escuela”, *La Opinión*, 01 de marzo de 2017, disponible en <https://bit.ly/2HYJ0bK>, consultado el 15 de marzo de 2017). Además, se hicieron comunes los reportajes sobre redadas de ICE en centros de trabajo o en ciudades con población hispana numerosa, que advertían sobre arrestos multitudinarios (véase Gerardo Lissardy, “‘Están fuera de control’: cómo opera ‘la migra’, la temida policía de inmigración en EE.UU. que Donald Trump fomenta”, *BBC News Mundo*, 28 de marzo de 2017, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39361694>, consultado el 20 de marzo de 2019; e Isaías Alvarado, “Detienen a 188 inmigrantes en un nuevo gran operativo de ICE en California”, *Univisión*

nueva línea de discurso y la exposición mediática, la discrecionalidad en la instrumentación de ley, a cargo de los oficiales, empezó a inclinarse en favor de la persecución y la criminalización de los migrantes, principalmente en zonas del país con afiliación a las políticas antiinmigrantes de Trump.<sup>109</sup>

Además de la batalla actual del poder ejecutivo en contra de la migración indocumentada, se ha reportado un descenso en el número de deportaciones de mexicanos que se debe a otros factores, como un descenso en los intentos de cruce subrepticio o el aumento en la población indocumentada que alcanza regularización migratoria, como se aprecia en el Anexo 1. En Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales son los que han resistido los embates federales contra la inmigración por medio de atribuciones legales que les han valido la denominación de “santuario”.<sup>110</sup> La resistencia de las jurisdicciones santuario se centra en la falta de colaboración con ICE o la obstrucción de la aplicación de leyes federales que consideran antiinmigrantes. En marzo de 2019, se cuentan 8 estados santuario, 141 condados y 33 ciudades.<sup>111</sup> La respuesta del gobierno federal a las prácticas o legislaciones de estas circunscripciones ha sido continuar con las amenazas que iniciaron con la orden ejecutiva 13768 relacionadas con recortes a fondos federales, principalmente en seguridad, si no dan marcha atrás en cualquier medida que obstruyera la acción de agencias o leyes federales migratorias.<sup>112</sup>

Como se menciona, el flujo indocumentado de mexicanos a Estados Unidos ha tenido una tendencia a la baja desde el final de la década pasada. Durante los primeros meses de la

---

*Los Angeles*, 25 de mayo de 2017, disponible <https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/detienen-a-188-inmigrantes-en-un-nuevo-gran-operativo-de-ice-en-california>, consultado el 24 de marzo de 2019).

<sup>109</sup> Tenoch Tecua, *Entrevista con Carolina Zaragoza*, 28 de julio de 2019.

<sup>110</sup> Francis Wilkinson, “Why Trump Deports Fewer Immigrants Than Obama”, *Bloomberg Opinion*, 15 de mayo de 2018, disponible en <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-05-15/trump-is-deporting-fewer-immigrants-than-obama-did>, consultado el 15 de marzo de 2019.

<sup>111</sup> Bryan Griffith y Jessica M. Vaughan, “Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States”, *Center for Immigration Studies*, 12 de marzo de 2019, disponible en <https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>, consultado el 22 de marzo de 2019.

<sup>112</sup> Kevin Johnson y Gregory Korte, “DOJ threatens 'sanctuary cities' with subpoenas, escalating Trump's immigration enforcement campaign”, *USA Today*, 24 de enero de 2018, disponible en <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/01/24/justice-department-threatens-sanctuary-cities-subpoenas-escalating-trumps-immigration-enforcement-ca/1061225001/>, consultado el 01 de abril de 2019.

presidencia de Trump esa tendencia se acrecentó por diversos motivos, la mayoría resultado de procesos históricos de mediano y largo plazo. Sin embargo, otro motivo, más reciente, puede ser la respuesta a las declaraciones y medidas agresivas que tomó desde su primer día en el cargo el presidente Trump, que anunció desde su campaña. Si la tendencia a la baja en los cruces irregulares de la frontera norte también es una respuesta a las declaraciones y medidas disuasivas de Trump, esta ha afectado principalmente a los mexicanos; no así a los migrantes centroamericanos, o al menos no en la misma medida, porque su flujo no presenta un cambio a la baja en la misma magnitud que el de mexicanos.<sup>113</sup>

En medio de este entorno poco predecible en comparación con los años anteriores, ambos gobiernos federales se enfrentan a diversos cambios: la transición en el poder ejecutivo, para el caso de México, y reordenamiento del legislativo para el caso estadounidense, por lo que, al menos en los dos primeros años de la administración de Trump y los dos últimos del presidente Enrique Peña Nieto, no hubo ningún programa binacional para tratar el fenómeno migratorio. En ese sentido, las perspectivas para la segunda mitad del gobierno de Trump, que coincide con los dos primeros años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México, no son alentadoras.

En este ambiente tan volátil aparece el trabajo de los consulados de México en Estados Unidos y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que han tenido que adaptarse a la nueva etapa de incertidumbre y persecución de la comunidad migrante indocumentada, y a la estigmatización de

---

<sup>113</sup> En los últimos años, por primera vez en la historia se han reportado más centroamericanos que mexicanos detenidos en la frontera. El PEW Research Center registra que entre 2014 y 2017, sólo en 2015 se aprehendieron más mexicanos que centroamericanos (D’Vera Cohn *et al.*, “Rise in U.S. Immigrants From El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth From Elsewhere”, *Pew Research Center Hispanic Trends*, 7 de diciembre de 2017, disponible en <https://www.pewhispanic.org/2017/12/07/rise-in-u-s-immigrants-from-el-salvador-guatemala-and-honduras-outpaces-growth-from-elsewhere/>, consultado el 17 de marzo de 2019). La movilización de centroamericanos toma fuerza principalmente por la formación de caravanas migrantes, debido a que el movimiento en grupos muy grandes da cobertura mediática y facilita el cruce la primera frontera que tienen que atravesar, la de Guatemala a México y, una vez que lo logran, el involucramiento del gobierno mexicano en la supervisión y el traslado de sus integrantes reduce los riesgos de atravesar México para llegar la frontera con Estados Unidos y solicitar asilo o intentar el cruce subrepticio (“Migrant caravan: What is it and why does it matter?”, *BBC News*, 26 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45951782>, consultado el 28 de marzo de 2019; y “Secretaría de Salud supervisa atención médica a migrantes en Chiapas”, *Notimex*, 18 de enero de 2019, disponible en <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/652504/secretar%C3%ADa-de-salud-supervisa-atenci%C3%B3n-m%C3%A9dica-a-migrantes-en-chiapas>, consultado de 20 de marzo de 2019).

la comunidad originaria del país al que representan. En la siguiente sección hablo del consulado de México En San Bernardino, California, y más adelante explicaré cuáles han sido las medidas, y su aplicación, para responder a los retos que ha presentado el nuevo panorama.

## **2.2 El consulado de México en San Bernardino, California**

La situación general de los consulados de México en Estados Unidos es la siguiente: la red consular mexicana en Estados Unidos es la más grande de un país en otro, con 51 representaciones, que se dividen en 22 generales y 29 de carrera, incluido el de San Juan, en Puerto Rico, y la sección consular de la embajada en Washington.<sup>114</sup> En agosto de 2016 la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, abrió el consulado más reciente en ese país, en la ciudad de Milwaukee, estado de Wisconsin.<sup>115</sup>

La importancia de la red consular es tal, que la mitad del personal y los recursos del presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores están asignados a las representaciones en Estados Unidos.<sup>116</sup> Además, la ley del SEM establece la obligación de desempeñarse en labores consulares por lo menos durante dos años para poder ascender dentro de la carrera diplomática,<sup>117</sup> lo que resalta la prioridad que se le da a la atención a la diáspora mexicana en aquel país. Con anterioridad, los consulados, por medio de sus representantes del SEM, podían ejercer los

---

<sup>114</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados de México en el Exterior*, disponible en <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior>, consultado el 20 de mayo de 2019 (en adelante *Consulados de México*).

<sup>115</sup> Este consulado se abrió principalmente para atender a la población mexicana residente en el estado de Michigan y en la mayor parte de los condados de Wisconsin, y liberar carga al consulado de Chicago, debido a la extensión de su circunscripción en un área tan grande de Estados Unidos como es el Medio Este, más que por la población de mexicanos residentes. A pesar de que el consulado de Milwaukee es el número 51 como parte de la red en territorio con soberanía estadounidense, comúnmente se menciona que son sólo 50 en declaraciones gubernamentales porque no se considera el de San Juan, en Puerto Rico, o la sección consular en la embajada, o para mencionar un número redondo (Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Canciller Ruiz Massieu inaugura en Milwaukee el consulado número 50 de México en Estados Unidos*, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-canciller-ruiz-massieu-inaugura-en-milwaukee-el-consulado-numero-50-de-mexico-en-estados-unidos>, consultado el 19 de junio de 2019).

<sup>116</sup> Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), p. 49.

<sup>117</sup> *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Artículo 38, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96\\_190418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_190418.pdf), consultada el 17 de junio de 2019.

recursos percibidos por los servicios que prestaban, que se originan principalmente en el departamento de documentación; más adelante, la reforma al reglamento de la ley del SEM de 2018 eliminó esa atribución. Sin embargo, el ejercicio de los recursos permaneció en manos de la secretaría, con la misma orientación que había antes de la reforma, que se centra, aunque no exclusivamente, en funciones consulares como: 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.<sup>118</sup>

Texas (11) y California (10) son los estados que concentran más consulados mexicanos. Texas, a pesar de tener una población mexicana inferior a la de California, es el estado con más consulados porque 7 de los 11 con que cuenta se encuentran en ciudades fronterizas, que históricamente tienen más intercambio comercial, laboral y migratorio; los 4 consulados restantes se encuentran en las ciudades más grandes del estado, hacia donde se ha dirigido la diáspora mexicana principalmente, después de la frontera. En California, el estado con mayor población de origen mexicano,<sup>119</sup> el contacto fronterizo más importante se concentra en dos zonas urbanas, Tijuana-San Diego y Mexicali-Calexico, por lo que los 8 consulados restantes se encuentran dentro del estado y atienden asentamientos de mexicanos muy grandes.

Respecto a mi estudio de caso, el consulado de carrera México en San Bernardino, California, se fundó el 25 de agosto de 1930 (Anexo 3), se encuentra en la ciudad del mismo nombre y desde su inauguración tiene como circunscripción los condados de San Bernardino (el más grande de Estados Unidos) y Riverside, que juntos cubren un área de 71,000 kilómetros cuadrados –52,000

---

<sup>118</sup> *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Artículo 68, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88454.pdf>, consultada el 17 de junio de 2019.

<sup>119</sup> En 2014 se estimaba que la población hispana era de 14,991,000 habitantes, de los que 84% eran de origen mexicano, es decir, 12,600,000 (“Demographic and Economic Profiles of Hispanics by State and County, 2014”, *Pew Research Center Hispanic Trends*, 2014, disponible en <https://www.pewhispanic.org/states/state/ca/>, consultado el 15 de marzo de 2019).

el primero y 19,000 el segundo—; esa región se conoce comúnmente como *Inland Empire*.<sup>120</sup> Para fines administrativos, debido a su condición de consulado de carrera, el consulado general al que responde es el de Los Ángeles. El consulado de San Bernardino tiene la circunscripción más grande del sur de California, región en la que también se encuentran los consulados de carrera de Santa Anna, Calexico y Oxnard, y el consulado de general de San Diego.<sup>121</sup>

En 2014, en el condado de San Bernardino la población total era de 2,112,619 habitantes, de los que el 52% o 1,091,228 eran hispanos. En Riverside, de los 2,329,271 habitantes de ese año, 1,104,970, (47%) eran hispanos. No existen datos específicos de cuántas personas de origen mexicano habitan cada condado, pero si se sigue la media estatal de 84% de mexicanos como proporción de la población hispana, se puede calcular que la circunscripción del consulado tenía una población de origen mexicana aproximada de 1,844,000 en ese año, 916,000 correspondientes a San Bernardino y 928,000 a Riverside.<sup>122</sup>

Para poner la cifra en perspectiva, el consulado en San Bernardino es el cuarto con mayor población de origen mexicano en su circunscripción, es decir, población potencial receptora de

---

<sup>120</sup> El término es utilizado indistintamente para referirse a ambos condados o a ciertas zonas conurbadas de ambos que incluyen las ciudades capital y las aledañas más importantes (Susannah Rosenblatt, “‘Inland’ for sure, ‘Empire’ maybe: Where’s boundary?”, *Los Angeles Times*, 27 de noviembre de 2006, disponible en <http://articles.latimes.com/2006/nov/27/local/me-inlandempire27>, consultado el 25 de marzo de 2019).

<sup>121</sup> En la práctica, la relación entre los consulados de carrera y los generales se reduce al reporte de ciertos procesos administrativos o para funciones que requieren la intervención de la representación oficial de mayor nivel. Funciona del mismo modo entre consulados y embajadas. Un ejemplo de este sistema es la intermediación de la embajada en el proceso de aprobación del TESP (Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre México y Estados Unidos), que permite a mexicanos presos en Estados Unidos, que cumplen con ciertos requisitos, terminar sus sentencias en cárceles mexicanas (Secretaría de Relaciones Exteriores, *Traslado a México de Personas Sentenciadas en Estados Unidos*, 28 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/traslado-a-mexico-de-personas-mexicanas-sentenciadas-en-estados-unidos-144943>, consultado el 30 de enero de 2020). Durante el proceso, el consulado en cuya circunscripción se encuentre la cárcel en la que está el preso es el intermediario entre éste y las autoridades encargadas de ejecutar el tratado, que son la embajada de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estado de Estados Unidos. En este ejemplo, y en términos generales, el grado de autonomía con que opera cada tipo de representación es adecuado y, actualmente, sistemas como el SIPC y el SIAC permiten que la información que un empleado local o miembro del cuerpo diplomático integre en esas plataformas sea consultable de inmediato en cualquier otra representación del gobierno de México en exterior.

<sup>122</sup> Reyna Torres Mendivil apunta que en 2014 había millón y medio de connacionales como potenciales solicitantes de servicios en la circunscripción del consulado de México en San Bernardino (R. Torres, art. cit., p. 72). Por otro lado, en la página oficial del MAFAMEU (un programa del gobierno del que hablo más adelante en esta sección), en la pestaña de consulados se cita la cifra de 1,849,648 mexicanos por nacimiento u origen en la circunscripción, que es casi exactamente igual a mi estimación, aunque no cita ninguna fuente, por lo que utilizaré como referencia la mía (Mandato para estrategia de fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos, *Consulados*, disponible en <https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/consulados>, consultado el 17 de junio de 2019).

servicios. Sólo lo superan el consulado de Los Ángeles (3.6 millones), Houston (1.9 millones) y Dallas (2.2 millones).<sup>123</sup> La población mexicana en la circunscripción del consulado de San Bernardino está muy por encima de la de consulados con gran peso y proyección en Estados Unidos como Nueva York o San Francisco, ambos cercanos a 900,000 mexicanos, y es incluso levemente mayor a la del consulado de Chicago, de 1.8 millones.<sup>124</sup>

Respecto a la población solamente mexicana, datos del censo de Estados Unidos revelan que, en 2014, la zona metropolitana de Riverside, San Bernardino y Ontario (donde se concentra la mayor parte de la población de ambos condados) es de 562,000 habitantes, lo que la convierte en la quinta urbe estadounidense con la población mexicana más numerosa, detrás de las zonas conurbadas de Los Ángeles, Chicago, Houston y Dallas, en ese orden.<sup>125</sup> Por último, la población indocumentada es la que suele demandar con más frecuencia los servicios consulares, principalmente para obtener identificaciones oficiales o recibir orientación legal. De acuerdo con el cónsul Salomón Rosas, que fungió entre mayo de 2016 y diciembre de 2018 como titular de la representación, se estima que en la circunscripción habitan 300,000 mexicanos indocumentados.<sup>126</sup>

### *Particularidades de los servicios*

A pesar de que el consulado de San Bernardino no tiene la población mexicana más grande en su circunscripción –aunque, como se menciona, el único consulado con el que hay una diferencia considerable en población mexicana es Los Ángeles–, uno de sus retos principales consiste en cubrir todas sus funciones en un espacio geográfico tan amplio, con numerosos asentamientos de

---

<sup>123</sup> *Loc. cit.*

<sup>124</sup> *Loc. cit.*

<sup>125</sup> Jie Zong and Jeanne Batalova, “Mexican Immigrants in the United States”, *Migration Policy Institute*, 17 de marzo de 2017, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-5>, consultado el 14 de agosto de 2019.

<sup>126</sup> Alejandro Ramos, “Abren universidad a paisanos”, *24 Horas*, 11 de octubre de 2018, disponible en <https://www.24-horas.mx/2018/10/11/abren-universidad-a-paisanos/>, consultado el 20 de abril de 2019.

población mexicana alejados de la sede<sup>127</sup> –retomando el ejemplo de Los Ángeles, este condado sólo ocupa 12,305 kilómetros cuadrados.

Hay varios servicios en todos los departamentos del consulado para los que el amplio espacio territorial de la circunscripción requiere esfuerzos particulares; me centraré en los de protección y asistencia consular. Con relación estrecha al departamento de documentación, el reto está en la organización de los consulados sobre ruedas y móviles;<sup>128</sup> para ambos el objetivo principal es proveer de diversos servicios consulares en localidades alejadas de la sede consular, sobre todo la emisión de documentos como pasaporte, matrícula consular, actas de nacimiento, entre otros –aunque habitualmente se asigna un empleado que pueda responder dudas sobre protección.

La distinción principal entre ambos es que los consulados móviles tienen como objetivo “la prestación de servicios consulares, *in situ*, a los mexicanos que residen en poblaciones alejadas de las sedes consulares” como documentación, registros de nacimiento a hijos de mexicanos y asesoría sobre casos de protección, por un lado. Por otro, los consulados sobre ruedas “se establecen para atender a las comunidades mexicanas ubicadas en la zona metropolitana de las ciudades sede del consulado y permanecen varios días en un mismo lugar” y proveen principalmente servicios de documentación, folletería de información y resuelven dudas generales sobre los demás servicios del consulado.<sup>129</sup> Como se aprecia en la página oficial del Consulado de México en San Bernardino, actualmente se ofrece únicamente el servicio del

---

<sup>127</sup> En perspectiva con el territorio nacional, el estado de Baja California tiene una extensión territorial similar, de 71,450 km<sup>2</sup>.

<sup>128</sup> De acuerdo con el reglamento de consulados móviles de la Dirección General de Servicios Consulares, el consulado móvil y el consulado sobre ruedas son modalidades del Programa de Consulados Móviles que consisten en la presentación de servicios consulares fuera de la oficina consular, en poblaciones situadas dentro de su circunscripción donde por motivos geográficos, de concentración de mexicanos o de asistencia consular, es necesario que el personal de la representación se desplace por vía terrestre, aérea o marítima para su atención (Dirección General de Servicios Consulares, *Normas para la realización del Programa de Consulados Móviles de “Consulados móviles”, “Jornadas sabatinas, dominicales o en días inhábiles”, “Consulados sobre ruedas” y “Actividades de documentación entre semana fuera de la oficina consular”*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2014, p. 7.)

<sup>129</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados Móviles y Sobre Ruedas*, disponible en <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/consulados-moviles-y-sobre-ruedas>, consultado el 10 de abril de 2019 (en adelante *Consulados móviles*).

consulado sobre ruedas. Sin embargo, sólo es nominal debido a que, de acuerdo con sus características prácticas, es una suerte de híbrido entre un consulado sobre ruedas (que favorece los servicios de documentación en zonas metropolitanas cercanas a la sede) y uno móvil (que se destina para ciudades alejadas de la zona metropolitana de la sede consular).<sup>130</sup> De este modo, por ejemplo, en el mes de abril de 2019 se instaló un consulado sobre ruedas en ciudades alejadas de la zona metropolitana de San Bernardino, a más de 50 millas (80 kilómetros) de la sede, como Barstow, Coachella y La Quinta.<sup>131</sup>

Es una respuesta pragmática que podría atender a razones presupuestales y de organización porque, según el reglamento, un consulado móvil implica gastos como alojamiento, pago de jornadas en fines de semana y días inhábiles, y no puede durar más de 3 días. Al mismo tiempo, al proveer principalmente servicios de documentación, como es propio de los consulados sobre ruedas, se requieren menos empleados y los asignados pueden resolver dudas generales sobre los demás servicios o dirigir a la sede consular a los usuarios que requieran orientación más específica sobre temas de protección; por último, los consulados sobre ruedas se pueden extender hasta 5 días por semana y usualmente sólo incluye un día del fin de semana.<sup>132</sup>

Aunque el consulado de México en San Bernardino no tiene la circunscripción más grande en Estados Unidos, la densidad de población mexicana en zonas alejadas vuelve muy importantes los consulados sobre ruedas, por la vulnerabilidad de la población mexicana que requiere los servicios y le es difícil acudir hasta la sede por motivos laborales, por falta de tiempo o por no contar con un automóvil disponible para recorrer distancias de 80 kilómetros o más, en una región del estado poco conectada por transporte público. También se debe tomar en cuenta que la mayor parte de la circunscripción del consulado se encuentra en la franja de 100 millas desde

---

<sup>130</sup> Consulado de México en San Bernardino, *Sobre Ruedas*, disponible en <https://consulmex.sre.gob.mx/sanbernardino/index.php/consulado-sobre-ruedas>, Consulado de México en San Bernardino, consulado el 10 de abril de 2019.

<sup>131</sup> Angela Naso, “«Consulado sobre Ruedas» estará en Barstow, Ontario, Coachella y La Quinta”, *Excelsior*, 4 de abril de 2019, disponible en <https://www.excelsiorcalifornia.com/2019/04/04/san-bernardino-consulado-sobre-ruedas-estara-en-barstow-ontario-coachella-y-la-quinta/>, consultado el 15 de agosto de 2019.

<sup>132</sup> Dirección General de Servicios Consulares, *op. cit.*, pp. 17-24.

la frontera marítima o terrestre, en la que agentes de CBP pueden realizar retenes migratorios,<sup>133</sup> por lo que los mexicanos indocumentados corren el riesgo de ser detenidos si circulan por los caminos en los que habitualmente hay puntos de inspección.

En el caso del departamento de protección, la distancia también es uno de los condicionantes más importantes en una circunscripción que sólo cubre dos condados, pero en la que necesita una relación muy estrecha con las autoridades locales para facilitar todas sus funciones, principalmente las de defensa y asistencia a mexicanos. Casi todas las tareas del departamento de protección requieren trabajo fuera de la sede consular; no obstante, hay algunas específicas que sólo es posible realizar fuera: la visita a mexicanos presos o detenidos,<sup>134</sup> la presentación en audiencias de casos particulares y la diligencia de cartas rogatorias provenientes de juzgados en México.

Los servicios de asistencia a mexicanos presos o detenidos se hacen sobre petición de parte, por vía telefónica o postal. En el caso de las entrevistas a mexicanos detenidos, destaca el Centro de detención migratoria de Adelanto, adscrito a ICE, que es el más grande de California y uno de los más grandes de Estados Unidos, con espacio para 2,000 detenidos.<sup>135</sup> Además de ese centro, se debe visitar a mexicanos que así lo requieran, detenidos por cualquier situación distinta

---

<sup>133</sup> Samantha Raphelson, “Federal Agents Board Buses 100 Miles From Border To Ask, Are You A U.S. Citizen?”, *National Public Radio*, 20 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.npr.org/2018/09/20/649187775/federal-agents-board-buses-100-miles-from-border-to-ask-are-you-a-u-s-citizen>, consultado el 17 de junio de 2019.

<sup>134</sup> En Estados Unidos la distinción básica para las personas privadas de la libertad es entre detenido y preso: los detenidos se encuentran en medio de uno o varios procesos legales, pero aún no reciben sentencia por ninguno de ellos; cuentan con menos limitaciones en sus derechos, principalmente el contacto con el exterior por medio de llamadas o correo postal, y tienen requisitos más flexibles para visitas externas. Respecto a los presos, se trata de personas que han terminado al menos un proceso legal por el que están sentenciados, su comunicación con el exterior es muy limitada y los filtros para obtener una visita son muy rígidos. Sobre el lugar donde están reclusos unos y otros: una prisión (*prison*) es a donde envían a los presos (*inmates*) sentenciados que cumplirán estancias mayores a un año y cometieron delitos graves (*felonies*), por un lado; por otro, los detenidos (*detainees*) permanecen en una cárcel (*jail*), en la que esperaran su sentencia. Existen numerosas excepciones en la práctica, entre las que resalta una: es común que envíen a cárceles de condado a convictos sentenciados a un año o menos, o a culpables de delitos menores (*misdemeanors*).

<sup>135</sup> Roxana Kopetman, “Adelanto to end immigrant detention contract with ICE, GEO Group”, *The Sun*, 28 de marzo de 2019, disponible en <https://www.sbsun.com/2019/03/28/adelanto-to-end-immigrant-detention-contract-with-ice-geo-group/>, consultado el 21 de junio de 2019.

a la migratoria, en las cárceles locales, que usualmente son operadas por el condado en el que se encuentran.

Por parte de las visitas en prisiones, la combinación del amplio espacio territorial con la enorme población presa en Estados Unidos, más específicamente California,<sup>136</sup> hacen que los condados de San Bernardino y Riverside cuenten con numerosas prisiones estatales y federales – ambos tipos de prisión con instalaciones de los 3 niveles de seguridad. Dos complejos penitenciarios capturan la atención especial del consulado por su ubicación, su población y la demanda de visitas o asistencia del departamento de protección: el complejo correccional federal de Victorville, que cuenta con 3 instalaciones penitenciarias según su nivel de seguridad, y el complejo correccional estatal ubicado en la ciudad de Blythe, que se compone de la Prisión estatal del valle de Chuckawalla y la Prisión estatal de Ironwood. El primero se ubica a 65 kilómetros de la sede consular y el segundo a 280, por lo que remarca el reto de atender la demanda de visitas en un territorio tan vasto.

El departamento de protección también está a cargo de las peticiones de asistencia jurídica internacional, por medio de la diligencia de exhortos o cartas rogatorias. Estos documentos son órdenes emitidas por autoridades jurisdiccionales, administrativas o laborales mexicanas, enviadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores por las que se solicitan citaciones, notificaciones, emplazamientos o recepción y obtención de pruebas. La dirección jurídica de la cancillería determina si la orden es ejecutable y, si es el caso, la envía al consulado en cuya circunscripción se encuentre el domicilio en el que se debe cumplir la orden. En 2018, el consulado de México en San Bernardino realizó 107 diligencias,<sup>137</sup> lo que implica el traslado físico a cada domicilio, muchas veces más de una ocasión, para buscar a la persona que requiere la orden –además del trabajo en

---

<sup>136</sup> Según el Departamento de Justicia, en 2016, Estados Unidos contaba con 2.13 millones de personas privadas de su libertad, es decir, 850 por cada 100,000 habitantes, residentes legales o no. Tanto en números totales, como en tasa por cada 100,000 habitantes, ese país tiene la mayor población encarcelada en el mundo. Según el mismo informe, en ese año California contaba con 670 personas privadas de su libertad por cada 100,000 (Danielle Kaeble y Mary Cowhig, “Correctional Populations in the United States, 2016”, *Bureau of Justice Statistics*, Abril, 2018, p. 11).

<sup>137</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-2320/2019. Respuesta a la solicitud de acceso a la información folio 0000500052419*, 21 de marzo de 2019 (en adelante *oficio UDT-2320/2019*).

la sede para la preparación de actas y expedientes para el archivo y la valija diplomática, por cada caso.

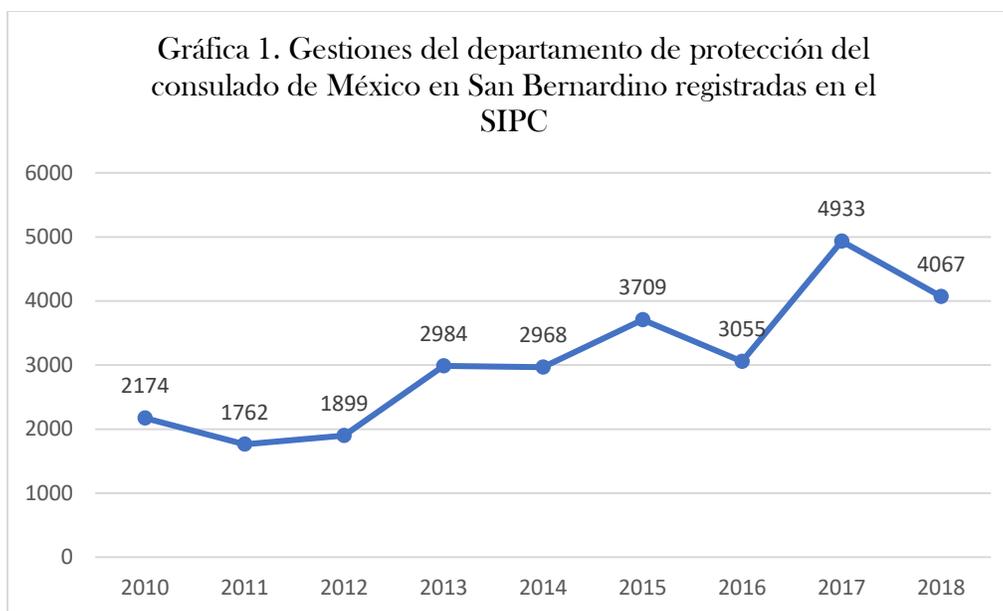
### **2.3 Cambio en los servicios de protección a mexicanos del consulado de México en San Bernardino, California, en la presidencia de Donald Trump**

Los cambios en la política migratoria estadounidense en detrimento de la comunidad mexicana y las declaraciones incendiarias del presidente de aquel país, que aprovecha cualquier foro para hablar a su base electoral, a costa de la incertidumbre entre sectores menos favorecidos, han requerido medidas de emergencia en la política consular mexicana. A pesar de que el gobierno cuenta con limitaciones de las que ya he mencionado, relacionadas con la dotación de recursos, principalmente en presupuesto y control de plazas, ha habido disposición, cuando menos, para implementar programas con recursos extraordinarios, de lo que hablaré en la siguiente sección. Antes de explicar las medidas para atender los cambios en la demanda de servicios, de los que se da cuenta en el registro de casos de protección, explico los cambios más importantes que las originaron.

En el consulado de México en San Bernardino, en 2017 y 2018 se presentó un incremento notable en la demanda en ciertos servicios del departamento protección que, como describo en el primer capítulo, incluyen asistencia y protección consular. Para ese departamento, según los datos alojados en el Sistema Integral de Protección Consular,<sup>138</sup> la distribución en el registro de los servicios que se prestaron a partir de 2010 fue la siguiente:

---

<sup>138</sup> El Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) es un sistema informático de seguimiento y control de las acciones de protección de la cancillería. En 2009 inició su desarrollo y en 2010 se implementó (Secretaría de Relaciones Exteriores, “Modernización de la atención a los mexicanos en el exterior”, en *Libros blancos*, ca. 2012, p. 25, disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/3lbam.pdf>, consultado el 20 de junio de 2019). En términos prácticos, se trata de un sistema virtual de registro de casos atendidos por los departamentos de protección de los consulados de México. La base de datos se almacena en línea, por lo que se puede acceder desde cualquier computadora por medio del portal del SIPC, con una cuenta autorizada. Es un sistema diseñado principalmente para registro y seguimiento de casos; sin embargo, también tiene utilidad y es requisito abrir un caso en el proceso de asignación de recursos de programas como PALE, para fines administrativos.



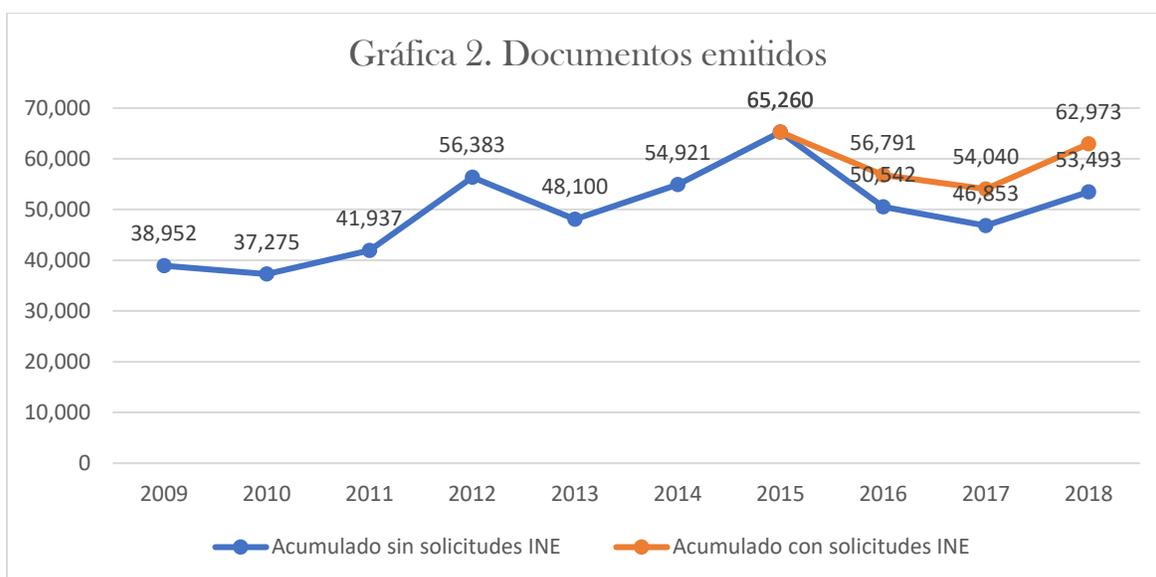
Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-2320/2019*.

Como se aprecia, durante los años previos al gobierno de Trump, el número de gestiones registradas presentó un pequeño descenso a inicios de la década, que luego repuntó. En el SIPC se consideran 87 tipos de caso diferentes, que se dividen en los siguientes rubros: derechos humanos, penal, migratorio, laboral, civil y administrativo. El cambio más drástico fue entre 2016 y 2017, cuando el aumento fue de 2 mil casos, casi dos tercios más entre un año y otro; en 2018 volvió a descender, aunque no a los niveles de los años previos. El total de casos para los 9 años observados es de 27,551, de los que 9 mil, poco menos de un tercio, se abrieron en los últimos dos años. Además, 11,334 del total, fueron casos migratorios.<sup>139</sup>

Para acentuar el aumento en los casos registrados en el departamento de protección, se puede contrastar con la demanda de los servicios de documentación más comunes para identificación en Estados Unidos o reclamo de derechos como mexicanos: la emisión de pasaportes y matrículas consulares, la solicitud del trámite de credencial de elector ante el INE,<sup>140</sup> y los registros de nacimiento. En la siguiente gráfica presento la evolución:

<sup>139</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-3920/2019*.

<sup>140</sup> En 2015, el INE y la SRE firmaron un convenio de colaboración para la “credencialización en el exterior”, en el que se establecían las bases para obtener la credencial de elector desde los consulados de México en Estados



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-3920/2019. Respuesta a la solicitud de acceso a la información folio 0000500131419*, 16 de mayo de 2019 (en adelante *oficio UDT-3920/2019*).

Aunque la demanda de servicios del departamento de documentación responde a variables diferentes que las del departamento de protección, con el contraste entre ambos cuadros se puede inferir que la causa principal del aumento en los servicios prestados por el consulado fue el cambio que supuso la presencia de Trump en el tratamiento a la población mexicana en general y a su migración, en particular. La idea se reafirma porque, si se observan los rubros en los que se elevó la demanda de servicios del departamento de protección en el periodo que analiza esta investigación, los casos relacionados con el ámbito migratorio fueron los que aumentaron en mucho mayor proporción. En el siguiente cuadro presento los 4 tipos de caso migratorio que más se abrieron en el consulado de San Bernardino, entre los 16 que considera el SIPC, desde 2010, año en el que se implementó el sistema en la red consular:

---

Unidos y algunas representaciones de todo el mundo, a partir de febrero de 2016. A pesar de que el voto desde el extranjero estaba previsto en 2006, antes de 2016 sólo se podía obtener la credencial en México, por lo que el ejercicio de ese derecho era muy restringido (Secretaría de Relaciones Exteriores, *Firman INE y SRE convenio de colaboración para credencialización en el exterior*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/firman-ine-y-sre-convenio-de-colaboracion-para-credencializacion-en-el-exterior>, consultado el 18 de junio de 2019 [en adelante *Firman INE y SRE convenio*]).

Cuadro 1. Gestiones del departamento de protección para asuntos migratorios										
Servicio \ Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Orientación general sobre consultas migratorias y/o trámites de residencia	54	161	67	115	86	162	39	728	867	2279
Procesos judiciales migratorios de remoción	79	115	273	844	664	1153	365	1269	961	5723
Procesos judiciales migratorios de residencia	180	114	11	4	1	3	4	58	22	397
Víctimas de fraude migratorio	0	1	0	1	0	0	0	79	12	93
Total	313	391	351	964	751	1318	408	2134	1862	8492

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-2320/2019*.

Antes de analizar los datos del cuadro se deben considerar algunas características sobre el funcionamiento y el uso del SIPC. Primero, que la apertura de casos en el sistema queda a consideración del PSPI que lo atiente, comúnmente bajo observación del encargado de área, y hay muchas gestiones que, debido al ritmo y la carga de trabajo del departamento de protección, no se registran, principalmente relacionadas con consulta de información u orientación general sobre servicios consulares. También es prerrogativa del empleado consular la clasificación de cada caso y la similitud entre diversas opciones que da el sistema se presta a confusión. Sin embargo, en el cuadro anterior se aprecia como en 2017 hubo un ascenso sin precedentes en los casos abiertos relacionados con temas migratorios respecto al año anterior; además, superó los registros de cualquier año desde que se implementó el sistema.

La orientación general sobre temas migratorios o trámites de residencia creció casi en 1,866% respecto al año anterior, de 39 a 728 casos abiertos. Este servicio corresponde principalmente a la solicitud de información útil para un mexicano con dudas respecto a su situación migratoria o la de su familia, que se presenta en las oficinas del departamento de protección del consulado en las horas asignadas para atención al público. Los números de apertura de casos se mantuvieron relativamente irregulares, pero nunca se observó un cambio tan drástico como entre 2016 y 2017, en el que las medidas migratorias del nuevo presidente tienen

capacidad explicativa por las políticas agresivas de las que hablo al inicio de este capítulo y la enorme difusión de sus efectos. Se infiere, además, que el incremento pudo ser mayor debido a que en 2017 principalmente, las amenazas de Trump tuvieron efectos en dos sentidos contrarios. Por un lado, animaron a más personas a acercarse a los consulados para recibir orientación, pero, por otro, el clima de temor a ser detenido se generalizó entre diversos sectores de la población migrante, por lo que durante diversos periodos, hay migrantes indocumentados que temen salir de su casa para cualquier actividad que no sea indispensable, diferente a ir a trabajar o recoger hijos en la escuela.<sup>141</sup>

A pesar de que en términos porcentuales los casos de orientación general no fueron el servicio que más creció en demanda, sí fue el segundo que más aumentó en número de casos, con 688 más que en 2016, sólo superado por los procesos judiciales de remoción, que aumentó en 904 casos, de los 365 de 2016 a los 1269 del año siguiente. Respecto de este servicio, se asocia principalmente a las visitas a centros de detención migratoria de los representantes consulares y, en mucho menor medida, a consultas en horarios de atención al público, sobre todo de personas con órdenes de deportación o citas en la corte para casos migratorios.

Por último, destaco los rubros de víctimas de fraude migratorio, y procesos migratorios judiciales de residencia. En el primer caso, es notable que entre 2010 y 2017 sólo hubo 2 solicitudes al consulado, mientras que en 2018 hubo 79. Esto se debió a la proliferación de organizaciones dedicadas al fraude en casos migratorios, principalmente las que ofrecen servicios de regularización relativamente sencilla.<sup>142</sup> En el segundo caso, sobre procesos migratorios de

---

<sup>141</sup> Vivian Yee, “Immigrants Hide, Fearing Capture on ‘Any Corner’”, *The New York Times*, 22 de febrero de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/02/22/us/immigrants-deportation-fears.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>, consultado el 24 de junio de 2019.

<sup>142</sup> Uno de los casos más comunes por los que se acude al consulado es cuando una organización fraudulenta ofrece servicios de alivio migratorio a migrantes indocumentados, principalmente el trámite para obtener la residencia legal permanente, por medio de un supuesto proceso de petición de hijos mayores de 21 años (Alejandra Molina, “California could abolish the immigration-consultant industry to prevent fraud”, *The Press-Enterprise*, 13 de julio de 2017, disponible en <https://www.pe.com/2017/07/13/california-could-abolish-the-immigration-consultant-industry-to-prevent-fraud/>, consultado el 19 de junio de 2019). El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés), determina que los únicos vínculos por los que un residente legal permanente o ciudadano puede iniciar un proceso de petición para un familiar es entre esposos, o de un padre a hijos menores de 21 años solteros (US Citizenship and Immigration Services, *Family of Green Card Holders (Permanent Residents)*,

residencia, suele estar muy vinculado con las campañas de información del consulado sobre programas de asesoría o representación legal (PALE principalmente), que están a cargo del departamento de comunidades y la difusión de información en medios de comunicación que abren espacios para representantes consulares. En 2010 y 2011 se pueden entender los números altos en ese rubro por diversos factores como campañas de concientización, la oferta de servicios legales o por el modo de registro de los casos, que corresponde a los primeros años de uso del sistema. En los 6 años posteriores el registro de esos casos descendió a niveles muy bajos hasta que el 2017, como en los ejemplos anteriores, repuntó en más de 1000%. Ese ascenso, como en los tres rubros anteriores, también se asocia al cambio en la situación de los migrantes mexicanos irregulares desde la llegada de Trump a la presidencia.

Los cuatro casos de protección en materia migratoria dan cuenta de 3 características principales de la situación de la migración mexicana hacia Estados Unidos actualmente: primero, que los cambios en política migratoria estadounidense en detrimento de la población mexicana han tenido efectos tangibles, que se manifiestan en mayor necesidad de atención migratoria. Segundo, que el poder ejecutivo estadounidense ha encontrado en las medidas políticas agresivas hacia la migración mexicana un modo de reforzar el apoyo de su base electoral, por lo que ha continuado con ellas y con la línea de comunicación que las difunde como grandes logros. La tercera característica es la respuesta del gobierno mexicano en el nuevo panorama para la comunidad migrante mexicana, porque mostró consistencia con las prácticas de reacción de otras épocas ante medidas agresivas del gobierno estadounidense, lo que para Jorge Durand son etapas y Reyna Torres espirales de acción-reacción. En la próxima sección profundizo sobre el último punto.

---

disponible en <https://www.uscis.gov/family/family-green-card-holders-permanent-residents>, consultado el 19 de junio de 2019).

## **2.4 Programas de contingencia implementados por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el consulado de México en San Bernardino**

En el panorama actual, la red consular se consolida como la primera línea de protección y la más cercana a la población, por los servicios de protección principalmente, y documentación en menor medida, por lo que su fortalecimiento fue prioridad en el periodo de tiempo que abarca esta investigación, es decir, los dos últimos años del gobierno del presidente Peña Nieto. Hubo dos programas principales que dotaron de recursos extraordinarios a los servicios de protección a mexicanos en 2017 y 2018: FAMEU y MAFAMEU, respectivamente.

### *FAMEU*

Para responder al cambio en la demanda de servicios de protección que presentó la nueva administración presidencial de Estados Unidos, el primer programa que aplicó el gobierno mexicano durante la presidencia de Donald Trump fue el Fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos (FAMEU). El 17 de febrero de 2017 (menos de un mes después de la toma de posesión de Trump), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó a la SRE recursos excedentes de carácter excepcional por un monto de poco más de mil millones de pesos –que al cambio se transformaron en 54.3 millones de dólares–, por concepto de donativo, realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE).<sup>143</sup> El objetivo principal del FAMEU fue el “fortalecimiento de las acciones existentes en la Secretaría relativos a la asistencia y protección consular a mexicanos en Estados Unidos y, en su caso, a aquellos que hayan sido repatriados”. La distribución de los recursos del programa fue la siguiente:

---

<sup>143</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América*, 08 de mayo de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/recursos-extraordinarios-para-la-proteccion-de-mexicanos-en-estados-unidos-de-america-98023>, consultado el 18 de junio de 2019 (en adelante *Recursos extraordinarios FAMEU*).

Cuadro 2

RECURSOS EXTRAORDINARIOS PARA LA ASISTENCIA A MEXICANOS EN EUA			
RUBROS		USD	PESOS
1	Recursos humanos: 320 contratos de prestación de servicios	9,492,382	186,999,926
2	Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior	36,412,076	717,317,899
3	Programas de Servicios Consulares	2,741,125	54,000,153
4	Programas de Protección al Patrimonio - Ventanillas de Asesoría Financiera	2,588,832	51,000,000
5	Apoyo a migrantes a través de las Delegaciones	3,082,795	60,731,057
<b>TOTAL</b>		<b>54,317,210</b>	<b>1,070,049,035</b>

Fuente: Recursos Extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos, *Antecedentes*, ca. 2017, disponible en <https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/presupuesto>, consultado el 18 de junio de 2018

Según los criterios técnicos para la distribución de los recursos asignados a ese programa, hubo 5 destinos de los recursos asignados, de acuerdo con el objetivo principal que menciono arriba:<sup>144</sup> el primer destino fue los recursos humanos en los consulados, y se centró en la ampliación y creación de contratos para nuevos PSPI para aumentar la capacidad de atención en la red consular y fortalecer a la plantilla de cada representación en las acciones específicas del programa. El segundo destino de los recursos fueron mecanismos del Programa de Protección a Mexicanos – que está a cargo de la DGPME–, en 3 áreas principales: el Centro de información y Asistencia a Mexicanos (CIAM),<sup>145</sup> la apertura de Centros de Defensoría en toda la red consular en Estados Unidos, los programas de asesoría y representación legal como PALE, y la impresión y difusión de material informativo para los migrantes.

El Programa de Servicios Consulares de la Dirección General con el mismo nombre fue el tercer destino de los recursos para suplir asistencia en dos encargos principales: la protección a

<sup>144</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Criterios técnicos para la distribución de los recursos asignados al programa denominado Fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos”, en *Recursos extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2017, disponible en [https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/490\\_1508459273.pdf](https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/490_1508459273.pdf), consultado el 18 de junio de 2019 (en adelante “Criterios técnicos”). Para la explicación de los 5 destinos de los recursos del programa FAMEU uso el mismo documento de esta cita.

<sup>145</sup> El CIAM es una línea gratuita del gobierno de México para asistencia, protección o información a la que se puede marcar desde México o Estados Unidos. Su utilidad principal está en las llamadas de mexicanos para conocer cuál es el consulado que le corresponde y sus servicios generales, y en las llamadas de emergencia en caso de detención migratoria, de parte del detenido o de un familiar que necesita información de éste. Ante el aumento de más de 50% de llamadas entre octubre de 2016 (14,500) y febrero de 2017 (23,900) se determinó que parte de los recursos de FAMEU se destinarían a 10 operadores adicionales que funcionarían las 24 horas del día (*Ibid.*, p.2).

mexicanos alejados de la sede, por medio de los programas de consulado móvil y consulado sobre ruedas; y el centro de llamadas de documentación MEXITEL, desde el que se agendan las citas para emisión de documentos en el consulado.

En cuarto lugar están las Ventanillas de asesoría financiera y protección al patrimonio, a cargo del IME. Estas ventanillas se abrieron en todos los consulados, y su objetivo es brindar asesoría permanente y gratuita a los mexicanos en temas relacionados al manejo de sus finanzas, principalmente respecto a instituciones bancarias, administración de la economía familiar o envío de remesas. Las actividades principales que organizan las ventanillas en conjunto con el consulado son talleres y ferias de educación financiera con representantes de gobierno o de compañías relacionadas al tema, además de la asesoría personal a cualquier mexicano que lo solicite.

El quinto destino de los recursos de FAMEU fueron las delegaciones de la SRE en los estados de la república, y es el único en el que no se involucraron los consulados directamente. En este caso, el objetivo fue proteger y difundir información útil sobre programas en beneficio de los mexicanos repatriados, y mejorar la asistencia en la recepción de mexicanos recién deportados en los puertos de acceso.

A pesar de que la contingencia que representó el cambio en la presidencia estadounidense apenas comenzaba y todavía no había tendencias observables del cambio en la demanda de servicios consulares, el gobierno decidió destinar 67% de los recursos del programa específicamente a programas de protección a mexicanos en el exterior. Además, de acuerdo con los objetivos publicados en criterios para la distribución de los recursos del programa, también se buscaba la difusión de información sobre los programas y el establecimiento de Centros de Defensoría en todos los consulados.<sup>146</sup> El fortalecimiento también consideró la contratación de nuevo personal que apoyara en su implementación.

---

<sup>146</sup> Los Centros de defensoría son espacios dentro de los consulados en los que se puede solicitar información legal, atender la necesidad de protección, brindar información preventiva relacionada con el retorno a México, todo por medio de asesorías individuales o talleres grupales (Centro de información y asistencia a mexicanos, *Centro de*

Se entiende, entonces, que el gobierno buscaba reaccionar a la contingencia y procuró la prevención ante el entorno que cada vez sería más adverso para la población vulnerable de origen mexicano. Las medidas emergentes de apoyo a la red consular que siguieron a FAMEU han tenido el mismo objetivo, centrado en la protección y prevención por medio del aumento en los recursos orientados a la asesoría y defensa legal.

Para el consulado de México en San Bernardino se destinaron 18.48 millones de pesos, que al cambio se convirtieron en 938,500 dólares estadounidenses, por lo que fue el sexto con más recursos otorgados, muy cerca de los 960 mil dólares destinados a Houston y los 1.08 millones de Chicago, por lo que en términos prácticos sólo recibió menos recursos que Dallas (1.4 millones) Atlanta (1.6 millones) y Los Ángeles (1.9 millones).<sup>147</sup> Si se toma en cuenta la población mexicana en la circunscripción de cada uno de esos consulados, se infiere que ese fue uno de los criterios principales en la secretaría para la distribución de los recursos.

### *MAFAMEU*

En 2018, el programa más importante del gobierno destinado a la protección a mexicanos en casos migratorios fue MAFAMEU, que se trató de un mandato diseñado para reservar los recursos de FAMEU que no se ocuparon en el ejercicio de 2017 y añadir más; este mecanismo contó con 353,848,399 pesos, que se convirtieron en 16,849,923 dólares al cambio de 21 pesos por dólar. Como su antecesor, este programa también se orientó, en lo general, a fortalecer los servicios del departamento de protección. En particular, hubo 3 actividades que se financiaron con los recursos de este nuevo programa,<sup>148</sup> cuya distribución fue la siguiente:

---

*Defensoría*, 27 de marzo de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/ciam/articulos/centro-de-defensoria>, consultado el 18 de junio de 2019).

<sup>147</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Presupuesto”, en *Recursos extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2017, disponible en [https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/56\\_1516150984.pdf](https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/56_1516150984.pdf), consultado el 18 de junio de 2019 (en adelante “Presupuesto”).

<sup>148</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos de operación de los recursos asignados al Mandato para el fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estado Unidos”, en *Mandato para la estrategia de fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2018, disponible en

Cuadro 3. Distribución de los recursos de MAFAMEU	
Rubro	Monto destinado (en USD)
1. Litigio estratégico, y representación y orientación legal.	13,705,943
2. Diagnósticos migratorios.	2,002,000
3. Fortalecimiento de los mecanismos de defensa de los migrantes.	1,100,000
4. Gastos operativos	41,980
Total	16,894,923

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos MAFAMEU”.

El primer rubro del mandato fue su prioridad porque a él se destinaron más del 80% de los recursos totales. El objetivo principal fue la contratación de despachos de abogados y otras organizaciones para presentar procedimientos judiciales a favor de los derechos de México y de los mexicanos en Estados Unidos. Los temas centrales en los litigios en favor de México fueron el impacto ambiental por la posible construcción de un muro fronterizo y la ilegalidad de leyes antiinmigrantes, que proliferaron principalmente a nivel estatal, basadas en *racial profiling* o que proponían la deportación sin un proceso legal completo. Para casos individuales, la contratación de despachos o asociaciones no se limitó al ámbito migratorio, también se consideró la asesoría o defensa en temas laborales, civiles, administrativos o penales.

Para el segundo objetivo de MAFAMEU se contrataron despachos u organizaciones especialistas en derecho migratorio para dar talleres o asesoría individual a mexicanos cuya situación legal podría ser elegible para pelear un caso de regularización migratoria y solicitaran apoyo del consulado. El tercer y último objetivo fue fortalecer las actividades regulares de los Centros de defensoría.

La característica que subyace en los objetivos de MAFAMEU es que se centró en reforzar todas las funciones de defensa legal y difusión de información útil cuyo fortalecimiento inició con

---

[https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/441\\_1522877947.pdf](https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/441_1522877947.pdf), consultado del 18 de junio de 2019 (en adelante “Lineamientos MAFAMEU”). La explicación del destino de los recursos del mandato proviene del mismo documento de esta cita.

FAMEU, por medio de talleres o asesoría individual, debido a las amenazas del gobierno estadounidense actual. Así se puede entender que, a pesar de que el número de mexicanos que cruzan la frontera de manera indocumentada ha descendido y, lo que es más, el número de mexicanos nacidos en México que habitan en Estados Unidos también ha decrecido desde el máximo histórico de finales de la década pasada (Anexo 1), se hayan destinado más recursos para protección legal. La medida fue en concordancia con el aumento en la demanda de esos servicios, como expliqué al inicio de esta sección.

### CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE CONTINGENCIA Y SUGERENCIAS SOBRE ACCIÓN CONSULAR

FAMEU y MAFAMEU evidencian varias características históricas de la protección a mexicanos en Estados Unidos que han continuado su desarrollo y se han adaptado a entornos nuevos. La sección de contexto histórico del primer capítulo ayuda a entender la implementación de ambos programas menos como esfuerzos aislados, orillados por la emergencia, y más como parte de la evolución de los servicios de protección a mexicanos. Hay dos características principales que se destacan de ellos.

En primer lugar, ambos programas son muestra de la necesidad del gobierno mexicano por continuar con la planeación y aplicación de medidas de contingencia en épocas de amenaza para las condiciones de vida de los mexicanos en Estados Unidos o su permanencia en ese país. El denominador común de todas esas épocas es la incertidumbre causada por el gobierno de aquel país, y los vaivenes de los grupos políticos que se ocupan del tema de la migración y la comunidad migrante como moneda de cambio para apuntalar otras agendas, o como reserva de capital político, sobre todo en años de elección. En segundo lugar, ambos programas también evidenciaron algunas limitaciones de la atención del gobierno mexicano a la diáspora nacional y nuevas dificultades inherentes a la organización de las representaciones en el exterior y otras que se originaron debido a los cambios del gobierno estadounidense actual respecto a los anteriores.

En la primera sección de este capítulo, hago un análisis de ambos programas con criterios de análisis que se basan principalmente en sus resultados, aunque consideran otros elementos como sus objetivos: los tres más importantes son la efectividad, la eficiencia y la equidad. A la par de la descripción de los dos programas según esos parámetros, explico su complementariedad respecto a todos los servicios de protección a mexicanos en Estados Unidos. En la segunda y última sección, presento un apartado con opiniones generales y por último un grupo sugerencias,

ambos también sobre los servicios de protección a mexicanos en Estados Unidos, con base en la investigación previa y en mi experiencia.

### **3.1 Análisis de FAMEU y MAFAMEU**

En el consulado de México en San Bernardino, los dos programas diseñados para atender la emergencia que significó la posición de Trump desde su candidatura estuvieron bien implementados porque lograron reforzar las medidas de protección para la población mexicana, especialmente la indocumentada. Como menciono en el capítulo anterior, FAMEU y MAFAMEU tuvieron cinco y tres destinos para sus recursos, respectivamente: primero, los de FAMEU cubrieron un rango amplio de acciones, a espera de las primeras tendencias de la contingencia que se anunció desde la campaña de Trump. En segundo lugar, los de MAFAMEU se destinaron a los servicios con mayor demanda, especialmente los de representación y asesoría legal, que desde FAMEU se reforzaron.

Los tres criterios más importantes para el análisis de un programa son su efectividad, su eficiencia y su equidad.<sup>149</sup> La efectividad del programa se define como la probabilidad de lograr los objetivos, o el alcance que tuvo cuando estuvo establecido. La eficiencia es la relación del cumplimiento de los objetivos con sus costos. La equidad se refiere a qué tan justo es un programa específico en la distribución de bienes sociales como la riqueza, el ingreso, o el poder político. De esos tres criterios principales se derivan otros como la capacidad del programa para extender el goce de otros derechos y libertades, la aceptación social, y la factibilidad política, administrativa y técnica.

En este apartado me centraré en los criterios de efectividad, equidad y sus derivados, porque son más útiles para analizar programas después de su implementación y mi interés es el cambio en los servicios de protección, de aquí el hincapié en los resultados de los dos programas

---

<sup>149</sup> Michael E. Kraft, “Assessing Policy Alternatives”, en su libro *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, Green Bay, Universidad de Wisconsin, 5ª ed., 2015, p. 173.

que se ejecutaron a raíz del cambio en la presidencia de Estados Unidos. No extenderé el análisis a la eficiencia porque ésta es prioridad en la planeación, se emplea con más frecuencia en políticas regulatorias y comúnmente utiliza parámetros de mercado.<sup>150</sup> Además, es muy complicado medir el costo eficiente de la atención a un caso de protección que no sea la emisión de un documento debido a su poca predictibilidad. En general, todos los programas en los que se contemplan transferencias de recursos en efectivo o en especie, como el PALE y el apoyo a mexicanos en insolvencia económica temporal o a presos, tienen asignados topes, con los que se busca la optimización. Sin embargo, como ejemplo de la poca predictibilidad en el público que se atiende en el departamento de protección, mientras un caso en el horario atención al público puede exigir una sesión de orientación o respuesta a dudas que no toma más de 20 minutos, el siguiente podría requerir la asistencia de la Ventanilla de atención integral a la mujer y la asesoría de un abogado particular y las horas de trabajo que deben dedicar los empleados asignados.

Empiezo el análisis con FAMEU, que destinó sus recursos a cinco áreas específicas de las que hablo en el capítulo anterior, cada una con objetivos particulares. En el consulado de México en San Bernardino los recursos se ejercieron de tal modo que, entre otras cosas, se hicieron contrataciones que reforzaron al departamento de protección, se inauguró la ventanilla de asesoría financiera y protección al patrimonio,<sup>151</sup> y los servicios de documentación, consulado móvil y sobre ruedas, continuaron sin contratiempos, como lo muestra la gráfica sobre emisión de documentos. Es decir, en términos de objetivos, el programa se puede considerar efectivo.

Un modo indirecto de conocer la efectividad de FAMEU es con base en el número de casos abiertos. Como lo demuestra el Cuadro 2, varios de los registros que aumentaron su incidencia en el Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) corresponden al destino de los recursos de ese programa. En cuanto a la factibilidad administrativa y técnica de un programa ejecutado en el

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>151</sup> Angela Naso, “El Consulado Mexicano en San Bernardino brinda información financiera y educativa”, *Excelsior*, 07 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.excelsiorcalifornia.com/2017/11/03/el-consulado-mexicano-en-san-bernardino-brinda-informacion-financiera-y-educativa/>, consultado el 08 de agosto de 2019.

departamento de protección, es difícil cuantificarla, pero se constata debido a que los empleados y el encargado del departamento deben completar el formulario que requiere cada caso para darse de alta y continuar su seguimiento, es decir, si un expediente está incompleto, el sistema no lo registra. Además de las altas en el SIPC, todos los departamentos deben llenar informes mensuales sobre las gestiones de cada miembro del personal. Para ambos procedimientos internos, deben estar en orden los archivos y cualquier documentación necesaria en el expediente.

La equidad es el segundo criterio para juzgar si el cambio en los servicios de protección estuvo bien orientado. En el apartado en el que repaso los objetivos de FAMEU, se confirma que el empoderamiento político fue una prioridad debido a que orientaban a la población mexicana para extender el goce de sus derechos, incluso en condiciones migratorias irregulares. El taller informativo insignia de FAMEU llevó por nombre “Conoce tus derechos”, al que se añadían los talleres de atención de eventualidades, el de doble nacionalidad y los diagnósticos migratorios.<sup>152</sup> La aceptación social del programa se pudo percibir en la asistencia a los talleres y la petición de diagnósticos migratorios de la gente que supo de él. Para terminar con FAMEU, su factibilidad política vino de la emergencia que se originó por las amenazas a la comunidad migrante mexicana por el nuevo gobierno de Estados Unidos y por la donación de los recursos que inicialmente se usarían para construir un edificio nuevo para el INE. Aunque tiene más implicaciones asegurar que esa donación también podría considerarse como un criterio de redistribución, el gobierno utilizó una narrativa en ese sentido para legitimar el movimiento de recursos.<sup>153</sup>

Para 2018, cuando FAMEU terminó, el uso del presupuesto de MAFAMEU se centró en los servicios de orientación y representación legal de migrantes y en los talleres de información y diagnósticos migratorios. El reforzamiento específico de esos programas se debió, primero, a que FAMEU contempló un presupuesto inicial para la planeación y apertura de ventanillas, talleres y otros servicios nuevos, por lo que varios de ellos sólo se tenían que renovar, mantener o integrar

---

<sup>152</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Criterios técnicos para FAMEU”, p. 2.

<sup>153</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Recursos extraordinarios FAMEU*.

a los servicios habituales del consulado. Así, no fueron necesarios más recursos para nuevos servicios o con un rango de acción tan amplio.

El segundo motivo para reforzar ciertos programas específicos fue que MAFAMEU contó con menos recursos que su antecesor. A pesar de que se puede suponer que FAMEU hubiera ocurrido aun sin los recursos donados por el INE, esa transferencia fue uno de los factores más importantes para su éxito, al menos respecto a la recaudación de fondos y promoción. Con menos recursos y considerando las primeras tendencias de necesidad de apoyo de la población mexicana en la presidencia de Trump, se priorizaron los servicios que fueron más efectivos.

En el consulado de México en San Bernardino, MAFAMEU cumplió con los requisitos de efectividad y equidad que caracterizaron a FAMEU porque dieron continuidad a una iniciativa que priorizaba la protección de la población con necesidades más urgentes relacionadas con su condición de migrantes en Estados Unidos y su permanencia en ese país. Como coincidencia, casi todos los servicios a los que se orientó MAFAMEU estuvieron relacionados a la defensa legal, por lo que, como menciono antes, en ellos se establecieron toques de gastos por caso o taller. La aspiración en los toques era distribuir los recursos con la mayor eficiencia posible en cuanto a gastos y mayor población beneficiada posible.

#### *FAMEU y MAFAMEU: perspectiva interna*

En general, para el caso del consulado de San Bernardino, los dos programas que analizo en esta investigación tuvieron saldos positivos tanto en planeación como en resultados. Internamente, su ejecución correcta se debió a la competencia del personal que los implementó y a su complementariedad con los servicios ya existentes en el consulado. Con ambas características, se reafirma que los programas respondieron a una emergencia que se originó por un cambio brusco de políticas concernientes a la población mexicana en Estado Unidos. Al mismo tiempo, ambos programas se insertaron en la tradición mexicana de protección a la población nacional residente en Estados Unidos, o detenida en su intento por cruzar la frontera por vías irregulares.

No obstante el acierto que representaron FAMEU y MAFAMEU, no quedaron exentos de limitaciones en su aplicación en los consulados. La mayoría de éstas provinieron de la carga administrativa y burocrática que significaron los dos programas. Los recursos digitales que se han desarrollado en la última década han ayudado a mantener un control más preciso y a compartir los datos entre todas las representaciones de México en el extranjero y la sede de la secretaría; sin embargo, la pericia técnica y los procedimientos para aprovechar esas herramientas tanto como es posible exigen recursos para capacitación de los empleados locales que los controlan. La apertura de plazas nuevas para contratación de Prestadores de Servicios Profesionales Independientes (PSPI) que contempló FAMEU fue una medida adecuada, que se debió complementar con la planeación de cursos de capacitación y actualización.

Uno de los motivos más importantes por los que FAMEU y MAFAMEU representaron una carga extra en términos administrativos y burocráticos fue que se trató de programas nuevos, no contemplados en el presupuesto regular de la SRE, cuyos procedimientos de comprobación de gastos tampoco se hicieron por canales establecidos para el presupuesto regular. Con el objetivo de revisar el destino y transparentar el gasto de los recursos de los dos programas, la secretaría planteó procedimientos de comprobación nuevos, que sólo se aplicarían a FAMEU y MAFAMEU,<sup>154</sup> y renovó los del resto de los recursos, con atención especial en los de representación legal, que cuentan con transferencias a especialistas jurídicos, como PALE.

Lo que subyace tanto en los éxitos como en las limitaciones de FAMEU y MAFAMEU es la organización de la vasta red consular de México en Estados Unidos, internamente y en la relación que sostienen. Para la población nacional que habita en Estados Unidos, los consulados continúan consolidando la imagen de una oficina que puede ser útil no sólo para obtener un pasaporte o matrícula consular, sino también para recibir asesoría en muchos otros temas. La desventaja es que también se ha propagado la idea de que en una oficina consular deberían prestarse todos los servicios de todas las oficinas públicas de México, o al menos todas las que un solicitante necesite.

---

<sup>154</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos de operación para MAFAMEU”, p. 1-2.

A pesar de la enorme diversificación de servicios y de contar con la red consular más grande de un país en otro, existen múltiples peticiones que no pueden ser cubiertas por ningún consulado. Algunas de ellas porque se tratan de necesidades que el gobierno aspira a atender conforme se desarrollen nuevos servicios o avancen en cobertura los existentes, y otras porque escapan a los límites de acción de una representación en el extranjero.<sup>155</sup> Este tipo de peticiones provienen habitualmente de migrantes en situación irregular, que tienen miedo a recurrir a las instancias adecuadas del gobierno estadounidense. Para responder a este panorama, el gobierno mexicano, por medio de los consulados, tiene una tarea doble: por un lado, de extensión y adecuación de los servicios existentes para atender todas las necesidades posibles de la diáspora mexicana dentro de los límites legales, centradas en la regularización migratoria y sus derechos humanos. Por otro lado, se deben continuar las campañas para difundir la información necesaria para que la comunidad conozca las atribuciones y los alcances de los consulados, y los servicios complementarios de las ventanillas.<sup>156</sup> En la siguiente sección amplío mis comentarios sobre la labor de los consulados de México en Estados Unidos por medio de recomendaciones, principalmente para los servicios de protección –algunas se centrarán en mi experiencia en el consulado de México en San Bernardino, California.

---

<sup>155</sup> Entre los ejemplos más comunes de peticiones fuera del margen de acción de los consulados están las solicitudes de personas que contrajeron matrimonio en México y desean divorciarse por medio del consulado; peticiones de temas relacionados con protección al consumidor; asistencia para trámites de servicios públicos o privados de Estados Unidos.

<sup>156</sup> El consulado difunde información en dos tipos de eventos de la circunscripción: el primero son los organizados por la comunidad en diversos lugares públicos, en los que se busca el permiso para colocar un *stand* del consulado, casi siempre a cargo del departamento de asuntos comunitarios. El segundo son las ferias que organiza el consulado con regularidad, la más importante es la feria por la Semana Binacional de Salud, que se realiza cada año simultáneamente en todos los consulados, desde 2001, por iniciativa de las secretarías de Salud y de Relaciones Exteriores por medio del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en colaboración con instituciones públicas y privadas estatales y locales de cada circunscripción (Semana Binacional de Salud, “Antecedentes”, disponible en <http://semanabinacionalmexicousa.org/antecedentes/esp/>, consultado el 9 de agosto de 2019). Otras que atraen mucha atención son las Semanas de Derechos Laborales, que se suelen celebrar en la última semana de agosto, coincidiendo con el Día del Trabajo de Estados Unidos (Embajada de México en Estados Unidos, “Comunicado 397”, *Prensa*, disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2014/829-resultados-de-la-semana-de-derechos-laborales-en-mexico-y-estados-unidos>, consultado el 9 de agosto de 2019), o las celebraciones del día de la Independencia en las que participa el consulado (Anthony Victoria, “Mexican Independence Day celebration scheduled for Sep. 15 at Moreno Valley College”, *Inland Empire Community News*, 15 de agosto de 2017, disponible en <http://iecn.com/mexican-independence-day-celebration-scheduled-sep-15-moreno-valley-college/>, consultado el 9 de agosto de 2019).

### **3.2 Recomendaciones sobre protección consular**

El estado actual de los servicios de protección consular a mexicanos en Estados Unidos es resultado de un ciclo de adaptaciones y cambios que han respondido a dos fenómenos: la migración de mexicanos a Estados Unidos, que devino en la creación de una comunidad nacional en ese país, y un segundo fenómeno más estructural, la relación bilateral entre los dos países.

La protección a mexicanos en Estados Unidos nació a partir de la urgencia de dar certidumbre legal a la población mexicana que se encuentra en ese país. Más adelante, el crecimiento del fenómeno migratorio orilló a las autoridades mexicanas a abarcar el mayor número de necesidades posibles, que históricamente ha estado limitado por los recursos que se destinan a esa labor y por la legislación estadounidense. Conforme avanzó la institucionalización del Estado mexicano y la formación de un sistema de organismos internacionales, el gobierno encontró más herramientas para avanzar sus intereses en defensa de la diáspora, por medio de litigios internacionales y la visibilización en todo el mundo de las labores en defensa de los connacionales.

En décadas recientes, los servicios de protección a mexicanos, específicamente en Estados Unidos, se han vuelto referencia en el mundo y un elemento representativo de la promoción de los buenos oficios del gobierno mexicano en su actividad internacional. La red consular mexicana provee de más servicios que cualquier otra y su importancia sólo ha aumentado, como se puede notar en la apertura de nuevos consulados y la cobertura de los servicios. Toda esta expansión de actividades ha sido posible gracias al desarrollo de una tradición de diplomacia consular que, si bien la academia y el debate internacional al respecto apenas han empezado a describir en las últimas dos décadas, en el caso de México, las prácticas que suelen adscribirse a este concepto se han desenvuelto al menos desde mediados del siglo XX.

Para que los consulados de México en Estados Unidos sigan prestando servicios adecuados es necesario que se evalúen constantemente y que se adapten a las necesidades de una diáspora cada

vez más grande, asimilada a su entorno, y con más arraigo al país de destino y a su identidad como comunidad binacional, todo esto sin perder de vista las tareas prioritarias de documentación y protección. Como se ha hecho desde el inicio de la provisión de servicios consulares, esta serie de recomendaciones también tiene el objetivo principal de mejorar las condiciones de vida de la comunidad mexicana en Estados Unidos por medio del ejercicio de sus derechos.

Dentro de los consulados, los ejes para alcanzar esos objetivos deben ser: el fortalecimiento de los lazos comunitarios en las circunscripciones consulares; la relación de los empleados consulares –especialmente los miembros del servicio exterior– con las autoridades locales y otros actores importantes; y la comprensión de la labor consular como parte de la red más extensa del mundo de un país en otro, y como parte de la relación bilateral más trascendente de México.

Para exponer mis sugerencias sobre política consular, dividiré esta sección en dos tipos de cambio: la primera, sobre los servicios generales de un consulado y su organización, y la segunda sobre los específicos de los servicios de protección. En los dos casos, se tratará de modificaciones en el corto y mediano plazo, de aplicación relativamente sencilla, centrados en la práctica cotidiana de los consulados.

#### *Recomendaciones sobre servicios generales y organización*

El crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos ha ocasionado una enorme diversificación de servicios consulares. Para acompañar a los servicios esenciales de cualquier consulado, es decir, los de documentación y protección, los departamentos de asuntos comunitarios han aumentado su importancia por su labor de apoyo en la integración de los migrantes en su nuevo ambiente, y los departamentos de asuntos políticos y económicos por ser un área de apoyo a actividades del cónsul titular y de vinculación del consulado en la circunscripción.

Aunque cada departamento está encargado de un gran número de funciones y cubren una gama muy amplia de necesidades, para complementar sus servicios se desarrolló el sistema de ventanillas que contempla educación, salud, educación financiera, protección al matrimonio, protección a la mujer y asistencia legal. El diseño de los servicios formales y complementarios ha requerido la coordinación de los empleados locales, los miembros asignados del servicio exterior y los empleados de las instituciones que ocupan los espacios de las ventanillas.<sup>157</sup>

El artículo 4 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano define a ese grupo de funcionarios como “el cuerpo permanente de servidores públicos, miembros del personal diplomático del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>158</sup> Por su condición de único cuerpo de servidores públicos con la capacidad de representar al Estado mexicano, históricamente es en sus miembros en quienes se ha centrado la mayor parte de la legislación, los reglamentos y la atención del gobierno. La primera ley que ordenó la labor de los representantes diplomáticos apareció en 1829 y actualmente, además de una Ley, tienen un Reglamento para ella, cuyas últimas reformas se hicieron en 2018. En contraste, las primeras *Políticas para la contratación de empleados locales en las representaciones de México en el exterior* no aparecieron sino hasta el 23 de octubre de 1989.<sup>159</sup> Esa diferencia entre los reglamentos que regulan la contratación y las actividades de los dos tipos de funcionarios en el exterior es una señal de la prioridad que tienen los miembros del SEM y desde la que parten todas las demás distinciones.

---

<sup>157</sup> De estos últimos no hablaré en este texto debido a que sus funciones se contemplan en los memorándums de entendimiento que firman las representaciones con las instituciones que ofrecen servicios o asesoría en las ventanillas, por lo que no son empleados formales de los consulados.

<sup>158</sup> *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Artículo 4, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96\\_190418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_190418.pdf), consultada el 17 de junio de 2019.

<sup>159</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Introducción”, en *Políticas para la contratación de los empleados locales o prestadores de servicios en las representaciones de México en el exterior*, julio 2018, p. 4 (en adelante *Políticas de contratación de los empleados locales*).

La relación de jerarquía entre el SEM y los empleados locales es adecuada, por la preparación, el proceso de selección y las responsabilidades que atienden laboralmente, además de su papel como representantes de Estado. Sin embargo, un medio para mejorar los servicios consulares y la calidad de vida de los empleados locales sería la reducción de la brecha entre las condiciones de éstos y aquellos. Se estima que existen 1,700 empleados locales en todas las representaciones de México en Estados Unidos,<sup>160</sup> con contratos renovables de duraciones cortas, bajo el esquema de pago por honorarios,<sup>161</sup> y no existe ningún cuerpo de representación o asociación colectiva de sus intereses con participación oficial en la cancillería.<sup>162</sup>

La red consular y la diáspora mexicanas en Estados Unidos son de tal magnitud, que se podría crear una versión de las políticas de contratación exclusiva para los empleados locales en ese país –a pesar de que se podría asumir que el documento de políticas de contratación actual ya los contempla en primer lugar. En una versión distinta se podrían considerar dos cambios principales sobre normas que son bastante ambiguas: en primer lugar, sobre la contratación, que bajo el esquema actual deja la selección de los empleados locales completamente en manos de los titulares del SEM adscritos a la representación donde se encuentran las plazas. Una nueva regulación podría favorecer perfiles más adecuados, que busquen la profesionalización de la labor de los empleados locales desde el proceso de selección del aspirante, con criterios que primen su preparación y experiencia. Para el caso de los consulados en Estados Unidos esto sería mucho más asequible, debido a que existen muchos profesionistas de origen mexicano que podrían emplearse en los consulados, como ya es el caso. Una ventaja más de la contratación de profesionistas

---

<sup>160</sup> Ana Langner, “Empleados locales de consulados en EU demandan mejores salario y estatus laboral”, *La Jornada*, 7 de abril de 2019, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/04/07/politica/008n2pol>, consultado el 9 de agosto de 2019.

<sup>161</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Políticas de contratación de los empleados locales*, capítulo 5, numeral 2.5.1, p. 20).

<sup>162</sup> Cabe destacar que existe una organización informal de PSPI adscritos a representaciones mexicanas en Estados Unidos, que suele exponer posturas críticas sobre las condiciones laborales de los empleados locales. No cuentan con una página de internet, pero sí tienen una cuenta de Twitter general (véase *Empleados Locales*, Twitter, <https://twitter.com/Emplea2Locales>) y varios capítulos de esa organización tienen su propia cuenta según el consulado al que pertenecen los empleados, como Los Angeles o Calexico (véase *Empleados Locales LA*, Twitter, <https://twitter.com/Emplea2LocalLA>; y *Empleados Calexico*, Twitter, <https://twitter.com/Emplea2Calexico>). El consulado de San Bernardino no cuenta con participación en esa organización.

residentes en Estados Unidos con permiso de trabajo es su inmunidad a cualquier tipo de medida que pudiera implementar la administración de Trump para limitar la emisión de las visas necesarias para trabajar en un consulado.

En segundo lugar, actualmente no hay ningún tipo de jerarquía entre empleados locales, por lo que se podría crear un escalafón para ellos, que se base en el mérito y la competencia, y podría hacerse corresponder a los pequeños aumentos salariales que ya se contemplan para estos empleados. El diseño de un escalafón también podría ayudar a reforzar las tareas de los titulares de área por canales formales y establecer un control más rígido y adecuado de la distribución del personal por área, según las necesidades del consulado. El escalafón podría suplir algunas actividades cuando hacen falta miembros del SEM en las representaciones, como la participación en eventos comunitarios, o la organización de los equipos de cada departamento con una división clara de las funciones a cargo de un empleado, cuando el encargado no esté presente.

Una consecuencia muy importante de ambas medidas sería el mejor aprovechamiento del conocimiento adquirido por los empleados locales con más años de servicio, de los que los diplomáticos recién asignados suelen recibir mucho apoyo al inicio de su adscripción. Además, ambas medidas se pueden tomar sin afectar el número de plazas, ni destinar más presupuesto o ampliar el número de plazas disponibles, o sobrecargar de trabajo a los miembros del SEM.

La última sugerencia concerniente a la contratación y administración de los empleados locales sí requeriría mayor atención y presupuesto específico porque se trata la capacitación continua de los empleados locales, especialmente los asignados al departamento de protección, debido a que, en la práctica, la fuente de formación más importante para todos los empleados locales es el empirismo. Actualmente, ese rubro se relaciona con el sentido positivo en el que están escritas diversas leyes, reglamentos y manuales de los servicios consulares mexicanos, debido a que sí lo contemplan, pero no se ejecuta.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> El *Libro Blanco* de la SRE, publicado en 2012, sobre modernización de la atención a los mexicanos en el exterior, dedica una sección de media página dentro de un documento de 106 para hablar de la capacitación de personal consular y mejora continua en materia de protección. En él, se explican de manera muy escueta y general las acciones

En primer lugar, los miembros del departamento de documentación requieren preparación técnica específica sobre el funcionamiento de todos los sistemas de captura de información, atención a usuarios, operación de los equipos para impresión de documentos y organización de archivo. Luego, los departamentos de asuntos comunitarios, y de asuntos políticos y económicos, requieren conocimiento sobre la circunscripción, las autoridades locales, los actores más importantes y las características de las concentraciones más grandes de mexicanos. Para esos departamentos, la mayor parte de la capacitación sí puede adquirirse por medio de la práctica, por lo que se podrían formalizar comisiones a cargo de empleados locales con conocimientos necesarios, complementadas por actualizaciones a cargo de especialistas, calendarizadas desde la Dirección General de Servicios Consulares.

El caso del departamento de protección es distinto, debido a la cantidad y la diversidad de conocimiento necesaria para atender las funciones básicas de atención al público; el conocimiento necesario incrementa cuando se asignan a un empleado las tareas específicas del departamento en las que participará.<sup>164</sup> Además, la vocación de servicio al público es indispensable, debido a que, mientras todos los demás departamentos tienen una gama relativamente rígida de servicios y, por lo tanto, de variabilidad en las peticiones de los usuarios (como se explica en la división de funciones del capítulo I), en el departamento de protección el espectro es tan amplio que es inclasificable.

---

que implementó la secretaría para dar capacitación en diversas áreas a empleados locales y miembros del SEM durante el sexenio 2006-2012 y es el último documento disponible de ese tipo (Secretaría de Relaciones Exteriores, “Modernización de la atención a Mexicanos en el Exterior”, *Libros Blancos*, ca. 2012, disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/3lbam.pdf>, consultado el 9 de agosto de 2019).

<sup>164</sup> La organización básica en el departamento de protección de un consulado divide las tareas entre los empleados de acuerdo con la carga de trabajo de cada tema prioritario. En el consulado de México en San Bernardino, por ejemplo, se requiere la participación de varios empleados para la visita y comunicación con mexicanos privados de su libertad, debido a la cantidad de centros de detención o penitenciarios en la circunscripción. Otro tema prioritario es la diligencia de cartas rogatorias, por la población y la extensión del territorio; un tercer ejemplo es la atención a las peticiones de PALE. En los tres casos, más de un empleado está asignado a la administración de esas tareas. Además de los encargos individuales, como se menciona antes, todos los empleados deben estar capacitados para resolver dudas generales en el horario de atención al público, y específicas cuando den asesoría sobre el tema en el que se especializan (por ejemplo, cuando llega un solicitante con dudas sobre el programa PALE o con un familiar privado de su libertad).

Debido a esa situación, para un mejor desempeño del equipo del área de protección y, como consecuencia, el mejoramiento de los servicios, es indispensable el diseño de programas de capacitación inicial para los empleados nuevos, complementados con la práctica y la asistencia a los miembros actuales.<sup>165</sup> Además, la formación adecuada en este departamento tiene beneficios potenciales, porque los responsables cuentan con un área de oportunidad muy grande para desarrollar capacidades profesionales múltiples, que podrían servir tanto al funcionario como al gobierno mexicano.

Otra particularidad de esta área de los consulados es su necesidad de actualización sobre los procesos políticos, y las regulaciones administrativas y legales en todas las áreas del derecho estadounidense en las que pueda intervenir un consulado. Aunque son necesarios en todas las áreas, los cursos que se diseñan para capacitar a los miembros del SEM, especialmente los encargados del área de protección,<sup>166</sup> deberían incluir la participación de algunos empleados locales, sobre todo aquellos a quienes pudieran añadir valor curricular –esta medida podría ser complementaria de la que menciono párrafos arriba sobre la búsqueda de profesionalización.

Por último, para que todas estas sugerencias puedan llevarse a cabo, se deben favorecer las capacidades, la profesionalización y la preparación con que cuentan los miembros permanentes del Servicio Exterior por encima de los nombramientos temporales –conocidos comúnmente como *artículo 7-*, que deberían estar pensados sólo para contingencias o casos muy particulares. El cuerpo diplomático mexicano es completamente apto para las tareas que tiene a su cargo y para la adaptación según sean los cambios de su circunscripción.

---

<sup>165</sup> El método más común de enseñanza sobre las labores del área de protección de un consulado actualmente ese precisamente ese, que el empleado que se integra al equipo siga en todas sus actividades particulares a cada miembro, debido a que, aunque se le asigne una tarea en específico, en el horario de atención al público requiere conocimientos básicos de las funciones de todos para saber a dónde dirigir al solicitante, en caso de que alguna petición no se relacione con las tareas que tiene bajo encargo.

<sup>166</sup> La mayor parte de los cursos que ofrece la cancillería, por medio de instituto Matías Romero, son en línea, impartidos por universidades o instituciones certificadas y están dirigidos a los miembros del SEM (“Calendario de cursos en línea 2019”, *Instituto Matías Romero*, disponible en <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/calendario-de-cursos-en-linea-2019>, consultado el 9 de agosto de 2019).

### *Recomendaciones sobre los servicios de protección a mexicanos*

En esta sección me centraré, como en la anterior, en recomendaciones prácticas y concretas, de mediano y corto plazo, aplicables sobre todo a los departamentos de protección, que podrían repercutir en toda la red consular. La primera parte se refiere a la visión del público sobre los consulados, que constantemente causa confusión sobre sus atribuciones reales. La segunda parte tratará los servicios de protección que sí contemplan los consulados y cómo mejorarlos.

Como menciono antes, para muchos miembros de la comunidad mexicana en Estados Unidos, los consulados han consolidado la imagen de oficina en la que, por obligación, se deberían concentrar los servicios de todas las oficinas gubernamentales de México y, además, es común que haya consultas sobre servicios que corresponden al gobierno local, no al mexicano. Esta confusión sobre las responsabilidades y los servicios consulares provoca quejas en un sector de la población que comúnmente tiene prejuicios sobre las oficinas públicas del gobierno mexicano, bajo la concepción de que son una reproducción de las conductas e instituciones de las que buscaban desconectarse al migrar, y ahora deben enfrentar nuevamente. Hay dos razones principales que provocan ese fenómeno y el departamento de protección es donde ocurre con más frecuencia, por lo que la primera parte de las sugerencias es al respecto.

En primer lugar, esto se debe a que ese departamento puede intervenir en asuntos legales de todo tipo y también es el área consular intermediaria para muchos asuntos entre el usuario de un servicio y otras oficinas de gobierno en México. Algunos ejemplos comunes son los casos de acompañamiento a menores, en los que funciona como interlocutor entre la familia del menor y el DIF; o entre el solicitante de un servicio y el registro civil de su localidad para corregir datos de su acta o solicitar la digitalización de su registro; o entre un preso mexicano y cualquier oficina o familiar en el exterior.

Entre todas las responsabilidades del departamento de protección de un consulado como intermediario entre el solicitante y una oficina pública, se destaca la asesoría para los interesados en obtener su constancia de datos registrales. Esta constancia es un documento emitido por la

Fiscalía General de la República (llamada Procuraduría en el periodo de tiempo de mi estudio de caso) en el que se verifica si una persona, nacional o extranjera, cuenta con registros de carácter judicial en todo México.<sup>167</sup> Desde marzo de 2017, ese documento es necesario para el trámite de petición de residencia permanente legal.<sup>168</sup> En el caso del consulado que estudio, en los años previos al requerimiento de la constancia para obtener la residencia legal permanente nunca hubo más de dos solicitudes por año, por lo que era un servicio que el personal ignoraba. No obstante, a partir de 2017, las peticiones de ese servicio aumentaron a tal grado que se implementó un sistema de turnos diarios para atender hasta diez solicitantes, debido al tiempo y personal que requiere cada uno, sobre todo para la impresión de huellas dactilares –que debe hacerse en papel, por la falta de un sistema digital coordinado entre la PGR y la SRE que permitiera usar los medidores biométricos del departamento de documentación– y para explicar el proceso de expedición del documento.

Las tareas del área de protección como intercesor se extienden también al consulado, debido a que hay procedimientos que no tiene asignada esa área, pero el primer paso se debe dar ahí, casi todos relacionados con el departamento de documentación. Los casos más comunes son la obtención de un pasaporte de emergencia, que se puede expedir cuando un solicitante no tiene todos los documentos necesarios para uno regular, pero lo amerita por motivos de salud o

---

<sup>167</sup> Cuando el solicitante de la constancia no quiere o no puede ir a México a tramitarla en persona, es posible obtenerla desde Estados Unidos, reuniendo todo el expediente necesario y enviándolo a un conocido en México que la tramite en la delegación estatal o en las oficinas de la FGR. Para ese procedimiento, es necesaria la intervención del consulado porque, entre los requisitos, se solicita un oficio emitido por un consulado y dos juegos de huellas dactilares impresas en papel que deben tomarse también en un consulado, con el sello y la firma de alguno de los encargados de departamento o de la representación (“Constancia de datos registrales”, *Fiscalía General de la República*, 3 de enero de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/constancia-de-datos-registrales>, consultado el 9 de agosto de 2019).

<sup>168</sup> El requerimiento de la constancia de datos registrales para el proceso de obtención de la residencia legal permanente fue una orden que se planeó desde el final del gobierno de Obama, pero se hizo efectiva con Trump. La sincronización con que inició la medida dio una peor imagen del gobierno entrante entre la gente que se encontraba su proceso de regularización migratoria y ahora debía ir al consulado a recibir asesoría sobre un trámite más de los habituales. A partir del 6 de marzo de 2017, todos los permisos de ingreso a Estados Unidos diferentes a una visa de turista, incluido el proceso para obtener la residencia legal permanente, requieren esta constancia (U.S. Department of State, “Step 5: Collect Supporting Documents”, *Immigrant Visa Process*, Disponible en <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/the-immigrant-visa-process/collect-and-submit-forms-and-documents-to-the-nvc/step-5-collect-supporting-documents.html>, consultado el 15 de agosto de 2019).

migratorios, por lo que el área de protección debe abrir un expediente en el SIPC y explicar los pasos y restricciones de un pasaporte de ese tipo antes de que el departamento de documentación lo emita. Otro caso común son los poderes notariales, que se expiden desde el área de documentación, para casos legales que los migrantes tengan en México, pero quieran atender desde Estados Unidos por medio de un representante, con ayuda del departamento de protección.

Al papel como primer escalón o mediador entre usuario y oficina, que hace difusos los límites de acción del departamento de protección, se añade la segunda causa de un sinnúmero de peticiones fuera de su alcance: el horario de atención al público. A las áreas de protección de los consulados les corresponde abrir un horario regular para recibir a cualquier persona con dudas o peticiones sobre el funcionamiento y los servicios de toda la representación. Aunque los manuales y procedimientos oficiales procuran cubrir todas las peticiones posibles, en este horario se pueden presentar diariamente casos que no es posible atender.<sup>169</sup> Además, hay muchas personas que acuden constantemente al consulado para recibir asesoría sobre cualquier tema de su vida diaria y consideran la visita al consulado el primer paso para la mayoría de sus trámites aunque en este no se preste el servicio que requieren. El sistema de ventanillas fue creado para atender algunas de esas peticiones, sin embargo, el área de protección interviene en muchas de ellas.

Para atender los problemas asociados con la imagen del consulado entre la comunidad receptora de sus servicios, la solución más viable son las campañas de educación y de difusión de información sobre los alcances y límites reales de sus funciones. Este proceso se debe iniciar desde dentro, con la capacitación para los funcionarios locales y miembros del SEM sobre las tareas que desempeñan, y que tengan conocimiento suficiente sobre todas las áreas del consulado. Con esto, se remarca la importancia de institucionalizar mecanismos de capacitación para los empleados locales.

---

<sup>169</sup> Daniel Hernández señala que todos los intentos que ha hecho (por petición o por instrucción) por codificar y elaborar manuales de procedimientos sobre todas las acciones posibles de protección de los consulados han fracasado. El motivo fundamental que él encuentra son todas las variables que podrían llevar a un mexicano a necesitar un servicio de protección, lo que vuelve diferente e impredecible cada caso (Daniel Hernández, *Protección consular mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015 p. 146).

Si se considera que parte de la difusión de los servicios consulares ocurre desde las personas que acuden a la sede para solicitar un servicio, es indispensable que todos los empleados tengan una idea clara sobre la estructura, el funcionamiento y las capacidades de todas las áreas, empezando por los que tienen contacto directo con el público diariamente como parte de sus tareas, es decir, los de los departamentos de protección y documentación.

El siguiente paso en el proceso de difusión de información útil y adecuada es el reforzamiento de las campañas con ese propósito, que ya se llevan a cabo y están comúnmente a cargo del departamento de asuntos comunitarios, con asistencia habitual de miembros de otras áreas. Actualmente, se cuenta con material de apoyo muy diverso sobre los servicios generales que brindan los consulados, que se diseña homológamente para toda la red (Figura 2). No obstante, como es obvio, las necesidades de la población cambian de consulado a consulado, incluso si están en el mismo estado o región, por lo que es responsabilidad de cada oficina producir la información y los materiales adecuados según sus particularidades. Aunque no es perfectible, el objeto de mejores campañas de información podría ser acortar la brecha de solicitudes fuera de los alcances del consulado –y todos los problemas que esto conlleva–, para que sólo los usuarios que acuden por primera vez presenten ese tipo de solicitudes.

La búsqueda de espacios en medios de comunicación tradicionales y el uso de redes sociales son labores complementarias de estas campañas muy útiles que han tomado importancia conforme avanza el tiempo. La creación de divisiones encargadas de medios, a cargo del departamento de comunidades o el de asuntos políticos, o como área independiente, son medidas que ya se toman en algunos consulados y no se deben dejar de lado.<sup>170</sup>

La información sobre los servicios de protección a mexicanos con que cuenta un consulado se relaciona directamente con el segundo grupo de sugerencias y recomendaciones, en el que hablo

---

<sup>170</sup> La embajadora Carolina Zaragoza remarca la importancia del contacto de los titulares de las representaciones con medios de comunicación como radio, televisión y prensa. En específico, explica que se deben abrir espacios regulares en los que se puedan presentar los servicios consulares para crear una dinámica de diálogo con la diáspora no sólo por medio del contacto directo en la oficina o en las ferias en las que se distribuye información. (*Entrevista con Carolina Zaragoza*, Ciudad de México, 28 de julio de 2019).

de los servicios de protección, especialmente los que están a cargo del departamento que lleva ese nombre. La idea que quiero desarrollar es que, debido a la coyuntura constante en la que se encuentran las políticas migratorias de Estados Unidos, la relación bilateral entre México y ese país, y la política interna mexicana, muchos servicios de la red consular se han planteado como parte de la respuesta a contingencias –FAMEU y MAFAMEU son dos buenos ejemplos. La mayoría de ellos se han adherido al funcionamiento general de los consulados y las áreas que lo integran. Sin embargo, hay distintos servicios que no lo han hecho, o que son redundantes respecto a otros, con resultados limitados o mal orientados.

A continuación hago propuestas sobre los servicios en los que pienso que podrían hacerse cambios. Los parámetros en los que baso la mayor parte de mis sugerencias son los mismos que utilicé para analizar FAMEU y MAFAMEU: equidad, efectividad y, de manera más somera, eficiencia. El cambio concreto con el que pienso que mejorarían los servicios del departamento de protección es la reorientación de los servicios para priorizar los temas migratorios –especialmente los de regularización– y de protección a los derechos humanos con un enfoque más equitativo.

El primer grupo de programas que podría modificarse son los que consideran la transferencia de recursos para representación o asesoría legal. El ejemplo paradigmático de este tipo de prestaciones es PALE, por su trayectoria y antecedentes históricos, y debido a que es la última versión institucionalizada de un mecanismo del gobierno para la protección legal de la comunidad migrante en Estados Unidos, como explico en el capítulo I. Actualmente, este programa cuenta con el objetivo de dar asesoría o representación, por medio de firmas legales u ONG, en seis ramas del derecho, que también se clasifican de ese modo para fines administrativos: derecho penal, civil, migratorio, laboral y administrativo, y derechos humanos.

Aunque en la práctica se favorecen los casos migratorios –o de otro tipo por los que se podría encontrar un camino a la regularización migratoria–, el espectro que cubren las seis ramas es muy amplio y supone organización y cargas de trabajo que inician desde el proceso de selección de proveedores y se extiende a la organización de expedientes, la aprobación y el seguimiento de

casos. La institucionalización de las prácticas que ya ocurren comúnmente en la aprobación de recursos sería un modo muy conveniente de mejorar el funcionamiento de PALE. Entre otras, como menciono al inicio de este párrafo, la selección de casos para aprobar recursos debería estar completamente supeditada a un posible arreglo migratorio y a la defensa de los derechos humanos.<sup>171</sup> El acotamiento de los casos facilitaría la ejecución del programa y la difusión de información más clara y específica de los límites de acción de un consulado y sus programas.

También respecto a PALE, se debe remarcar que el escrutinio de los recursos es muy detallado y hay filtros y procesos de comprobación de su uso a todos los niveles, como lo marcan sus lineamientos de operación, que incluyen documentación del receptor del servicio, del proveedor y del consulado.<sup>172</sup> En ese sentido, los topes de gastos para asesoría legal en un solo caso pueden llegar a mil dólares, mientras que el tope para representación legal es de cinco mil dólares.<sup>173</sup> No obstante, hay muchas ocasiones en las que los gastos pueden superar el tope y el proceso de aprobación de recursos que lo sobrepasen es largo y debe ser sometido a un comité de evaluación a cargo de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME). Como sugerencia, si se reorientan el tipo de casos que puede atender PALE bajo la idea que propongo en el párrafo anterior, se podrían destinar más recursos por caso sin dar pie a falta de transparencia, debido a que ya existen procedimientos muy detallados de comprobación de gastos.

Siguiendo la línea de sugerencias respecto a servicios que consideran transferencias en efectivo o en especie por medio de servicios, hay algunos que podrían limitarse, siempre con la idea de redistribuirlos dentro del departamento de protección o el consulado. Existen distintos

---

<sup>171</sup> Para ser beneficiario del programa PALE, el primer paso es la petición del solicitante, que debe ser entrevistado por un empleado o el encargado del departamento. Después de un análisis general del caso y un estudio socioeconómico, se determina si su caso puede ser turnado a alguno de los abogados contratados. La entrevista es un primer filtro en el que se puede determinar la prioridad del caso con base en la posibilidad de un arreglo migratorio, o cuando hay violaciones a los derechos humanos del solicitante. Cuando no hay seguridad en esa primera entrevista, por falta de detalles o cualquier otro motivo, se puede hacer una primera consulta con alguna de las firmas de abogados contratadas para que ellos determinen si alguna de las dos condiciones prioritarias se cumple; ese es un segundo filtro.

<sup>172</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, "Lineamientos para la operación de PALE", p. 16-17.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 19-20.

programas que pueden ser efectivos con base en sus objetivos y eficientes respecto al uso de su presupuesto asignado; sin embargo, podrían fallar en el criterio de equidad, debido a que no se puede garantizar el acceso a todos los solicitantes potenciales por sus altos costos, y sus beneficios son de carácter individual. Respecto a este servicio y algunos otros –casi todos del departamento de protección– durante el desempeño de las funciones diarias existe un debate amplio dentro de las representaciones sobre los límites de la responsabilidad de proteger en el nivel más práctico posible, es decir, el contacto directo con el solicitante de un servicio. El debate es más complejo cuando se trata de asuntos privados individuales de migrantes mexicanos, con efectos personales o familiares. A continuación, hablo de dos servicios que consideran la transferencia de recursos al solicitante, monetarios o en especie, que podrían tener cambios.

Uno de los programas en los que se podrían hacer cambios drásticos es el de traslado de restos, debido a que consume muchos recursos económicos y humanos, y los criterios para la aprobación del apoyo son laxos, por lo que se aplica de modo indiscriminado a todos los solicitantes, y las restricciones posibles se sujetan a consideraciones prácticas como el presupuesto o los empleados disponibles para atender un caso, o la entrevista con el solicitante del servicio para conocer su situación económica y determinar qué proporción de los gastos totales se pueden cubrir. Inicialmente, para el caso de los mexicanos que fallecían en Estados Unidos, la prioridad para ese servicio era la repatriación de los nacionales que morían en su intento por cruzar la frontera. Sin embargo, su aplicación se ha extendido para todos los casos que consideren adecuados los empleados a cargo según los criterios prácticos que se mencionan antes, en todos los consulados de la red.

El acotamiento del presupuesto y las condiciones por las que se pueda aprobar apoyo económico para traslado podría redistribuir el presupuesto hacia servicios con impacto comunitario directo, que aumenten la capacidad de equidad de los recursos de la representación consular, como la organización y el pago de más jornadas extras para consulados móviles y sobre ruedas, en los que se garantiza el acceso a documentos de identidad y se difunde información útil a gran cantidad de

personas. Aunque es muy complicado hacer una comparación adecuada, el traslado de restos es un buen ejemplo de un servicio que no tiene algún tipo de homólogo en México, en tanto no hay ninguna oficina en ningún nivel de gobierno que pueda brindar un servicio de traslado dentro del país. Se sobreentiende el valor simbólico de un fallecimiento fuera del territorio nacional por parte de los familiares, sin embargo, no es equitativo ni eficiente dar un servicio como tal desde fuera hacia dentro del país, cuanto menos si se trata de mexicanos que pasaron tiempos muy prolongados fuera de él. El cambio en este servicio debería volver a favorecer la aprobación de recursos para el retorno de cuerpos de personas que perdieron la vida en su intento por cruzar la frontera y dependen de las autoridades mexicanas para ser identificados y reclamados. También se podría extender a mexicanos en situación de indigencia o a cualquier otro caso en el que el cuerpo de un nacional no sea reclamado o la familia atraviese circunstancias económicas que imposibiliten definitivamente la inhumación en Estados Unidos.

Mientras hay algunos otros programas de transferencia de recursos en los que la perspectiva de los empleados que atienden el caso es indispensable y normarla sería imposible, el traslado de restos es un servicio mucho menos complicado para acotar y sería un buen ensayo para reforzar los ejes de la práctica en otros programas. En ese sentido, existen dos subprogramas de transferencia de recursos en los que confluyen las dos discusiones en las que he centrado esta sección: la de los límites de intervención en asuntos personales que requiere erogación de recursos, cuyo impacto es individual, y la de la especificidad de las normas para regular la provisión de servicios. Los subprogramas son: el de protección consular a personas mexicanas en situación de insolvencia económica temporal y el de visitas de protección consular.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Ambos servicios forman parte del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior y están definidos, según ese documento, como *subprogramas*, por lo que son los únicos dos casos en los que uso ese término (Secretaría de Relaciones Exteriores, “Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior”, 2017, *Dirección General de Protección a Mexicanos en el exterior*, disponible en <https://sre.gob.mx/d-g-de-proteccion-a-mexicanos-en-el-exterior?id=146>, consultado el 9 de agosto de 2019, p. 31-41)

La protección a mexicanos en situación de insolvencia tiene como objetivo “Apoyar a las personas mexicanas que se encuentren en situación de insolvencia económica temporal o vulnerabilidad extraordinaria, en la compra de artículos de primera necesidad, obtención de documentos consulares y pago de alojamiento temporal, así como excepcionalmente en el pago de defensorías jurídicas, gastos médicos menores y en general cualquier otro producto o servicio que tenga como propósito satisfacer necesidades básicas”.<sup>175</sup> Desde el objetivo es evidente el conflicto que puede ocasionar un servicio de este tipo para solicitantes con poca información sobre la orientación del programa y los recursos disponibles. En transferencias como éstas es muy difícil aspirar a cualquiera de los tres criterios principales de los que he hablado, sobre todo al de equidad, debido a que es imposible dar ese tipo de apoyo a todos los que podrían ameritarlo.

Por parte de las visitas de protección consular, su objetivo es “Visitar a las personas mexicanas que se encuentren en centros de detención penal y migratorio o en hospitales, albergues, centros de trabajo urbanos y rurales y otros en el extranjero, con el fin de verificar que sus derechos sean respetados, prestar asistencia y protección consular, conocer sus necesidades y actuar en consecuencia”. Este servicio del programa de protección a mexicanos en el exterior tiene entre sus atribuciones la de “otorgar ayuda económica a las personas mexicanas detenidas y presas para la compra de artículos de aseo personal, despensas alimentarias, medicamentos, libros, revistas, tarjetas telefónicas y otros artículos de primera necesidad, cuando el caso lo amerite” y se puede acceder al beneficio una vez cada seis meses de acuerdo con el manual.<sup>176</sup> Como también es evidente en este caso, sería muy difícil medir su efectividad y eficiencia; sin embargo, sobre ambos criterios, es todavía más controversial y complicado medir la equidad de un servicio como éste.

Aunque la comparación podría parecer ociosa, la brecha en términos de equidad que abren ambos subprogramas se amplía aún más cuando se discuten en términos de servicios gubernamentales homólogos o similares en dentro del territorio nacional, especialmente en el

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 32

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 38.

caso de los apoyos económicos a mexicanos presos. Las obligaciones del gobierno hacia la población que emanan de la ley del SEM están subordinadas a las que aparecen en la Constitución, por lo que, por principio de equidad, las responsabilidades del gobierno son las mismas hacia los nacionales que viven en el territorio mexicano y hacia los que están en el extranjero.

Sin embargo, hay distintos factores que se deben tomar en cuenta para entender las razones por las que estas prestaciones tienen ese diseño. Primero, que son resultado de procesos históricos muy largos que se han abocado a la defensa de los derechos humanos, por lo que se han tenido que mantener, a pesar del enorme crecimiento de la comunidad mexicana en Estados Unidos.<sup>177</sup> Segundo, aunque es más controvertible, la visibilidad de estos casos de extrema necesidad o para personas presas ha crecido en exposición mediática y su atención forma parte de los esfuerzos del gobierno por consolidar una imagen positiva ante su diáspora y hacia el exterior, para continuar con la tradición de buenos oficios y como referencia en protección a nacionales en el exterior.

A pesar de las justificaciones históricas y simbólicas, esos dos subprogramas son buenos ejemplos de gasto que podría ser reorientado hacia servicios que mejoren las áreas y servicios indispensables de los consulados. Con la mejora de servicios centrados en la regularización migratoria o en la expedición de documentos, por poner ejemplos, los receptores de servicios podrían empezar a difundir información más adecuada y específica sobre los servicios consulares y sus límites.

A lo largo de este capítulo he remarcado el valor de la comunicación como solución integral a muchos de los problemas sobre el alcance y las funciones de los consulados. Carolina Zaragoza hace hincapié en la necesidad de campañas de información agresivas tanto en alcance como en contenido, con especificidad según la circunscripción de cada consulado, que consideren todas las

---

<sup>177</sup> La mayoría de los solicitantes de servicios en los consulados son mexicanos nacidos en México, por lo que las generaciones posteriores –nacidas fuera del país– tienen una proporción muy pequeña en la solicitud de servicios. En el departamento de protección, cuando un mexicano-estadunidense hace una petición, la práctica general es la de priorizar el principio de ciudadanía activa que se explica en el Capítulo I, sobre todo en la petición de servicios que contemplen transferencias monetarias.

características posibles de la comunidad mexicana.<sup>178</sup> Estas campañas podrían evitar el paternalismo con que muchas personas acuden al consulado, esperando soluciones a problemas que no se pueden resolver, que suelen devenir en quejas y molestias que podrían ser evitables, o que acuden al consulado constantemente porque no conocen los procesos administrativos estadounidenses. El objetivo principal es el empoderamiento y el goce de los derechos de todos los miembros de la comunidad mexicana sin importar su situación migratoria, con atención especial a soluciones que beneficien al conjunto.

La disyuntiva aparente ocurre entre la necesidad de crear un cuerpo de normas y reglas claras para la impartición de servicios, que se puedan comunicar con efectividad y claridad al público y así evitar la propagación de ideas erróneas de los servicios y las atribuciones de un consulado, por un lado. Por el otro, los consulados de México en Estados Unidos son oficinas del gobierno cuyo funcionamiento y retroalimentación dependen en gran medida de la práctica diaria, por lo que, como menciona Daniel Hernández, es un sinsentido aspirar a regular toda su actividad; se debe seguir aprovechando el conocimiento que se genera día a día y las prácticas que adaptan e incrementan la utilidad de los servicios al entorno de cada consulado e incluso a cada caso individual.

Considero que la disyuntiva de la que hablo es aparente porque, para encontrar puntos de equilibrio entre práctica, normas, y el conocimiento que se genera a partir de ambas, la profesionalización de todos los empleados consulares es un objetivo completamente asequible en el mediano plazo, cuando menos en el área de protección. Es indispensable que los empleados que tratan día a día con público que puede presentar peticiones completamente distintas una de la siguiente, cuenten con un criterio adecuado y bien fundamentado. La formación adecuada de cuadros en las oficinas consulares al servicio de la comunidad mexicana en Estados Unidos es una asignatura pendiente en la que coinciden tanto los miembros del SEM, los mandos de la Cancillería y los empleados locales.

---

<sup>178</sup> *Entrevista con Carolina Zaragoza*, Ciudad de México, 28 de julio de 2019.

## CONCLUSIONES

La protección a mexicanos en Estados Unidos es la labor más importante del gobierno de México fuera de sus fronteras. Proveer de servicios a aproximadamente 12 millones de mexicanos nacidos en territorio nacional que habitan en Estados Unidos y casi 35 millones, si se añade el resto de la comunidad mexico-estadunidense, se distingue de cualquier otra tarea de México en relaciones exteriores. Para adaptarse a los cambios de esta comunidad, se ha desarrollado simultáneamente una variedad muy grande de servicios consulares acompañada del crecimiento paulatino de oficinas a lo largo de todo el territorio estadounidense, que ya cuenta 51 representaciones.

Unas de las características más relevantes de esta red es la adaptabilidad a las necesidades y al crecimiento de la comunidad mexicana que, a lo largo de un periodo de tiempo relativamente corto –siglo y medio–, pasó de estar formada por unos cuantos miles de nacionales a los que la frontera atravesó después de la guerra con Estados Unidos, hasta la magnitud que tiene en la actualidad. Durante el tiempo que ha tomado esa evolución, la práctica de diplomacia consular mexicana en Estados Unidos que se ha desarrollado es tan importante, que actualmente servir en un consulado de ese país es un requisito cuando se integran nuevos miembros al Servicio Exterior Mexicano.

Como menciona Roberta Lajous, la política exterior de México tiene dos objetivos constantes desde su nacimiento como país independiente: el primero era afirmar su soberanía e identidad; y el segundo, una vez que se consolidó la forma de gobierno republicana y federal, buscar los recursos económicos y humanos para acelerar el desarrollo.<sup>179</sup> Los dos objetivos se han

---

<sup>179</sup> Roberta Lajous, “Introducción”, en *Historia mínima de las relaciones exteriores de México 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012, p. 17.

debido seguir con la consideración de Estados Unidos como país que ejerce más influencia, y como modelo de prosperidad y organización política.

En ese entorno, después de la guerra entre México y Estados Unidos –que dejó a México con poco menos de la mitad de su territorio–, inició el fenómeno de migración desde nuestro país hacia aquel, originado inicialmente por la demanda de mano de obra, que aumentó enormemente a raíz del crecimiento de Estados Unidos como potencia mundial, en el último tercio del siglo XIX. Desde entonces, esa necesidad de fuerza laboral barata, y de relativamente fácil acceso, se ha mantenido hasta la actualidad.

El siglo XX fue un periodo en el que, a medida que aumentó el movimiento de mexicanos hacia Estados Unidos, se complejizó el tratamiento del fenómeno migratorio en ambos países –uno como emisor y otro como receptor– e inició en ese país la formación de una comunidad binacional con características propias. Además, en ese siglo también empezó la politización del fenómeno, que se materializó en ciclos que empezaban con medidas de contención y persecución de la migración indocumentada seguidos de periodos de distensión, en los que se abrían válvulas de escape para presiones económicas y sociales de México, al tiempo que se satisfacía la demanda laboral de Estados Unidos.

Hasta finales de la década de 1940, la migración mexicana hacia Estados Unidos se caracterizó por ser mayormente cíclica, no sólo por la persecución de la que los migrantes eran víctima en etapas específicas, sino por las temporadas agrícolas –que era el sector de empleo más importante– y porque la frontera, más que porosa, estaba abierta. En respuesta, durante la primera mitad del siglo XX, en Estados Unidos inició la formación de instituciones y oficinas gubernamentales a cargo de la regulación migratoria y en el último tercio inició la construcción de barreras físicas cuyo objetivo ya no era sólo delimitar el territorio, sino contener la migración.

Conforme avanzó el tiempo, especialmente desde la década de 1960, aumentaron los costos y los riesgos de continuar el movimiento migratorio cíclico sin un estatus regular, por lo que las estancias de mexicanos indocumentados se alargaron e incluso empezaron a hacerse

permanentes. Además, la urbanización de Estados Unidos diversificó la oferta de empleos que requerían fuerza laboral barata. Los dos factores se juntaron para que el perfil del migrante mexicano habitual, de sexo masculino, empleado en labores agrícolas mayormente, se modificara y abriera paso a procesos de migración de familias completas e inserción de la mujer en el ambiente laboral. Así inició la formación de redes familiares, que luego se convirtieron en comunidades mexicanas –dominantes desde siempre entre el sector hispano de la población estadounidense.

El año de 1986 marcó un parteaguas porque después de varios años de inmovilismo político bilateral deliberado en materia migratoria (la llamada “política de no tener política” o el *laissez faire* migratorio), en el que Estados Unidos se limitó al control de la frontera y México continuó proveyendo mano de obra barata, se aprobó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés). Esta nueva legislación incluyó una vía de regularización migratoria a indocumentados si se cumplían ciertos requisitos, principalmente relacionados con estancias ininterrumpidas mayores a cinco años. La población migrante mexicana fue la más beneficiada porque aproximadamente 2 millones de personas pudieron convertirse en residentes legales permanentes.

Aunque la comunidad mexicana en Estados Unidos ya era muy numerosa hacia finales de la década de 1980, en las dos posteriores hubo un crecimiento sin precedentes en la historia, que curiosamente coincidió con la época en la que aumentaron más los recursos para instituciones de persecución de indocumentados y administración de la frontera. Además, a mitad de los años noventa se fomentó un sentimiento antiinmigrante –específicamente antimexicano– entre la sociedad estadounidense, que se expresó en iniciativas de ley que buscaban limitar derechos humanos de los indocumentados y estigmatizar a la población latina.

A partir del 2000, y ante el aumento alarmante de la población indocumentada mexicana, continuó la inercia de persecución de indocumentados y control de la frontera, sin una reforma migratoria comprensiva del fenómeno. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron otro

corte en referencia a las negociaciones migratorias bilaterales. A partir de entonces, Estados Unidos consideró el tema como de seguridad nacional y cerró cualquier vía de negociación con México, a pesar del momento que vivía el país, recién alcanzada la transición política.

El último gran acontecimiento sobre el fenómeno migratorio y la comunidad mexicana en Estados Unidos inició en 2015, con el lanzamiento de la campaña de Donald Trump por la presidencia y se consumó en enero de 2017, con su investidura. El presidente ha caracterizado su administración por su discurso y su modo de gobernar racista, xenófobo y antiinmigrante, que utiliza para asegurar el apoyo de su base electoral. Su estilo se ha manifestado en la aplicación discrecional de la ley y de nuevas medidas con tendencia a la persecución de indocumentados y estigmatización de la población migrante no blanca, especialmente los musulmanes y los hispanos. En las políticas racistas y discriminatorias de Trump, México tiene importancia especial debido a la frontera que comparten ambos países, por la que cruzan sin autorización no sólo mexicanos, sino centroamericanos y gente de otras regiones del mundo. Además, la población mexicana en Estados Unidos es, con gran diferencia, la más numerosa entre la latina,<sup>180</sup> por lo que las políticas que han afectado a ese sector han hecho daño especialmente a nuestra comunidad.

A lo largo de la historia de la migración mexicana en Estados Unidos, además de los patrones cíclicos de acción y reacción, otra de las características constantes es que es un tema que se ha tratado de manera unilateral, con muy pocas excepciones. La única vez en la que se alcanzó un acuerdo migratorio negociado por ambas partes en la que Estados Unidos consideró en un nivel similar la importancia de la participación de México fue en los acuerdos de braceros. Otros acercamientos bilaterales relevantes fueron los foros binacionales académicos que se organizaron desde la segunda mitad de la década de 1980 y la siguiente, y las negociaciones para una reforma

---

<sup>180</sup> Según datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, en 2017 la población hispana en ese país era de 58.8 millones de personas, de las que 36.6 millones (62.3%) eran de origen mexicano (United States Census Bureau, *Hispanic Or Latino Origin By Specific Origin 2017*, disponible en <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>, consultado el 15 de agosto de 2019).

migratoria comprensiva en 2001, entre Vicente Fox y George Bush; sin embargo, los atentados del 11 de septiembre y la renuencia estadounidense por vincular los avances académicos a iniciativas políticas, respectivamente, volvieron casi inútiles ambos esfuerzos.

La falta de cooperación y diálogo bilateral es uno de los motivos más importantes por los que el gobierno de México ha desarrollado la red consular más grande en el mundo de un país en otro, debido a la magnitud de la población a la que se tiene que atender en Estados Unidos. La apertura de 51 oficinas consulares ha estado acompañada de la planeación, diversificación y adaptación de servicios que buscan cubrir todas las necesidades posibles contempladas en las leyes de ambos países y las normas internacionales.

Debido al vaivén de las políticas migratorias estadounidenses, una de las áreas a las que se han dedicado más recursos desde el inicio de la actividad consular mexicana es la de protección a connacionales en Estados Unidos, muy ligada a una fuerte tradición de diplomacia consular. La limitación de recursos y de vías para negociaciones de alto nivel entre el gobierno mexicano y el estadounidense han obligado a una importante actuación a nivel local, en la que ha sido fundamental la labor de intercesión de los cónsules, y las oficinas a su cargo, en defensa de los mexicanos que ven amenazada su permanencia en Estados Unidos o el goce de sus derechos.

Para acompañar el ejercicio correcto de los recursos destinados a la defensa legal de mexicanos, la relación con las autoridades locales y otros actores relevantes de cada circunscripción es una de las actividades complementarias más importantes, encabezada por los miembros del SEM a cargo de los consulados. El sistema federal estadounidense da un margen de autonomía a los gobierno estatales y locales del que los cónsules y jefes de departamento de cada representación han tenido que echar mano para procurar los intereses de la población mexicana a la que atienden. En ocasiones, este factor juega a favor de la comunidad migrante mexicana y los consulados a su servicio, como en el caso de California, que se ha declarado estado santuario; no obstante, hay casos en los que esta característica del sistema estadounidense juega en contra, como en Texas o Arizona, estados cuyas legislaciones en materia migratoria suelen ser más agresivas que las federales.

En cualquiera de los dos casos, en las últimas décadas la organización comunitaria de la población mexicana en Estado Unidos se ha erigido como otro actor fundamental para la defensa de sus intereses, en colaboración muy estrecha con los consulados. Aunque existen asociaciones de migrantes desde la primera mitad del siglo XX y ha habido contacto entre ellas y los consulados, fue desde la explosión demográfica mexicana en Estados Unidos de finales de la década de 1980 cuando la cancillería planteó programas integrales de trabajo conjunto entre los consulados y las asociaciones de oriundos.

La alianza de los consulados con grupos organizados de migrantes mexicanos actualmente facilita labores como la instalación de consulados móviles y sobre ruedas, y la organización de eventos. Además, ayudan a crear canales de diálogo entre los gobiernos locales, empresas privadas y la comunidad mexicana. La institucionalización del contacto entre los consulados y la población mexicana se consumó con la creación del registro de los clubes de oriundos y ha adquirido utilidad, entre otras cosas, con el Programa 3x1 para Migrantes. De manera general, este programa apoya las iniciativas de los migrantes para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen, mediante la aportación de un peso por cada uno de los tres órdenes de gobierno por cada peso que los clubes inviertan.<sup>181</sup>

Contrario a los servicios de cohesión comunitaria, los servicios de protección –la mayoría a cargo del departamento que lleva ese nombre– son los más longevos, que han atravesado procesos de adaptación para ir al corriente con las necesidades de la población migrante. Estos se han distinguido por centrarse en la defensa y representación legal en favor de los derechos humanos, el derecho a procesos judiciales justos y la búsqueda de alivio migratorio para los indocumentados que puedan optar por él.

Es el panorama actual, de persecución y amenaza a las condiciones de vida de los mexicanos en Estados Unidos, la contingencia más reciente a la que se ha tenido que enfrentar el gobierno de

---

<sup>181</sup> Secretaría de Bienestar, *Programa 3x1 para Migrantes*, disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>, consultado el 2 de diciembre de 2019.

México en defensa de su población migrante. Una vez más, las medidas de protección han tenido que renovarse por medio del planteamiento de nuevos programas y la renovación de otros. Los dos más importantes durante la primera mitad del gobierno de Donald Trump fueron FAMEU, en 2017, y MAFAMEU, en 2018.

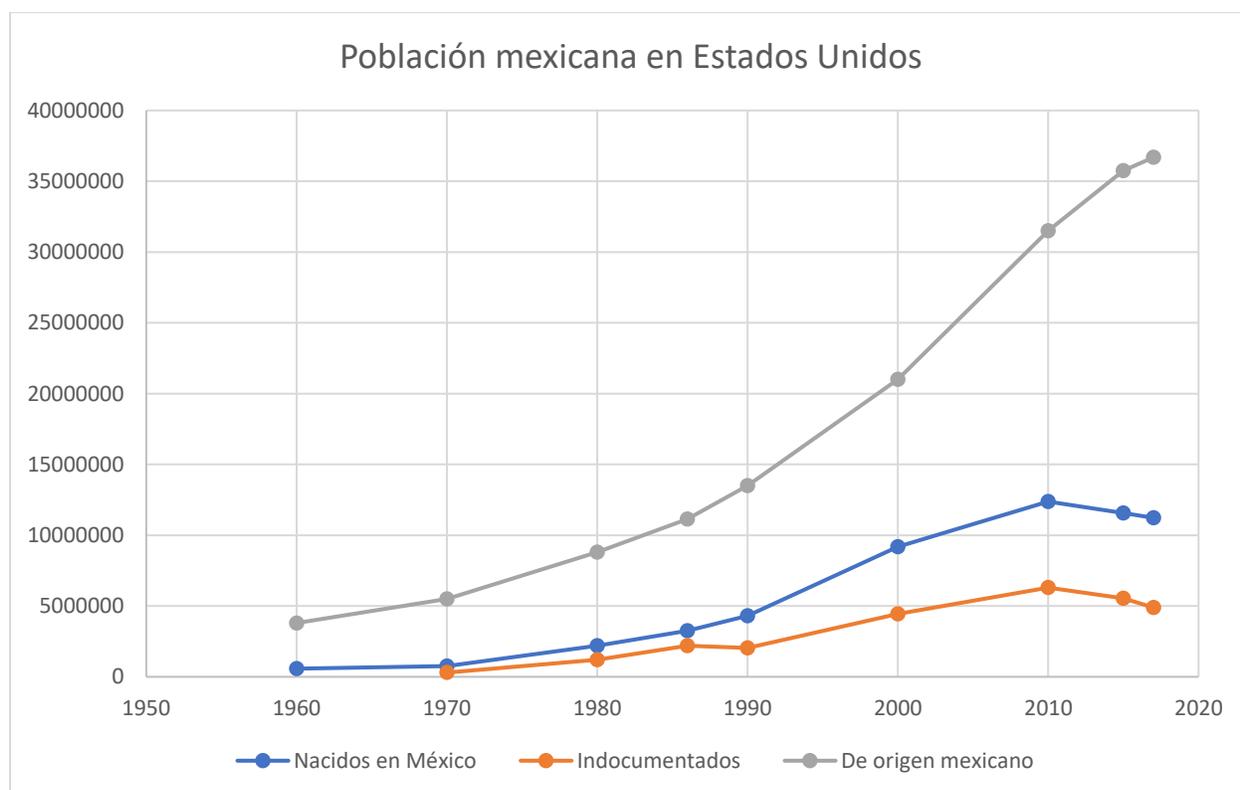
A pesar de que las coyunturas han provocado que se diversifiquen los servicios de protección, no se deben perder de vista las limitaciones legales y de recursos de los consulados. Los empleados locales y sus condiciones laborales también se deben considerar entre las prioridades para mejorar todos los servicios de las representaciones consulares, por la razón obvia de su derecho a un trabajo digno, y específicamente porque de ellos depende gran parte de la implementación de nuevos servicios. Finalmente, no se deben perder de vista las tareas fundamentales de cualquier consulado: la documentación y protección. Se deben mantener pautas claras para que éstas no dejen de ser la prioridad, sobre todo en momentos de coyuntura en los que es común que aparezcan programas de emergencia, como el momento actual en el gobierno de Trump.

Eventos recientes como la anulación de la sentencia a pena de muerte al mexicano Carlos Avena Guillén, el 8 de agosto de 2019,<sup>182</sup> son la muestra de que, si los programas de protección son bien implementados, pueden tener resultados tangibles, con proyección, que pueden abonar a la buena imagen de México a nivel internacional por medio de acciones y no publicidad. La labor diaria de protección en los consulados cuenta con casos de éxito similares al del señor Avena, por lo que es fundamental que los recursos y la capacitación se centren en esfuerzos para regularizar la situación migratoria de mexicanos que puedan obtenerla, para garantizar procesos judiciales en los que se respeten sus derechos o para interceder de manera adecuada en su entorno, de modo que puedan ejercer sus derechos.

---

<sup>182</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Corte federal de Estados Unidos anula la sentencia de muerte de nacional mexicano*, 10 de agosto de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/corte-federal-de-estados-unidos-anula-la-sentencia-de-muerte-de-nacional-mexicano>, consultado el 12 de agosto de 2019.

## ANEXO 1

**Población mexicana en Estados Unidos**

## Fuentes:

- Nacidos en México de 1960 al 2000: Campbell Gibson y Kay Jung, *Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850 to 2000*, U.S. Census Bureau, Population Division, Working Paper 81, febrero, 2006.
- Nacidos en México en 2010: *The Mexican-American Boom: Births Overtake Immigration*, PEW Research Center, Hispanic Trends, julio, 2011.
- Nacidos en México en 2015: Gustavo López y Jynnah Radford, 2015, *Foreign-Born Population in the United States Statistical Portrait*, Pew Research Center, Hispanic Trends, Mayo, 2017.
- Nacidos en México en 2017: Jynnah Radford y Luis Noe-Bustamante, "Facts on U.S. Immigrants, 2017 Statistical portrait of the foreign-born population in the United States", *PEW Research Center, Hispanic Trends*, 3 de junio de 2019, disponible en: <https://www.pewresearch.org/hispanic/2019/06/03/facts-on-u-s-immigrants-current-data/>, consultado el 25 de noviembre de 2019.
- Indocumentados de 1970 a 1986: Douglas Massey y Kerstin Gentsch, "Undocumented Migration to the United States and the Wages of Mexican Immigrants", *International Migration Review*, 48 (2), 2014, pp, 482-499.
- Indocumentados de 1990 a 2015: "Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions", 12 de junio de 2019, *PEW Research Center, Hispanic Trends*, disponible en <https://www.pewresearch.org/hispanic/interactives/unauthorized-trends/>, consultado el 26 de noviembre de 2019.

- Indocumentados en 2017: Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, "Mexican decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant", 12 de junio de 2019, *PEW Research Center, Hispanic Trends*, disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>, consultado el 26 de noviembre de 2019.
- De origen mexicano en 1960 y 1970: Ana González-Barrera y Mark Hugo López, "A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States. Statistical Profile", *Pew Research Center, Pew Hispanic Center*, mayo, 2013.
- De origen mexicano de 1980 al 2010: Gustavo López, "Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2013", *Pew Research Center*, septiembre, 2015.
- De origen mexicano en 2015: Antonio Flores, "How the U.S. Hispanic population is changing", 18 de septiembre de 2017, *Pew Research Center*, disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/18/how-the-u-s-hispanic-population-is-changing/>, consultado el 26 de noviembre de 2019.
- De origen mexicano en 2017: United States Census Bureau, Hispanic Or Latino Origin By Specific Origin 2017, disponible en <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>, consultado el 15 de agosto de 2019

Nota: El PEW Research Center hace tabulaciones con base en los datos disponibles de la Oficina del Censo para estimar la información que publica cuando no hay encuestas disponibles para años específicos, por lo que en esta gráfica busqué la homogeneidad en las fuentes de la información presentada. El documento de estadística histórica del censo (de Gibson y Jung) es la fuente principal de casi todos los estudios sobre migración en Estados Unidos que hacen referencia a datos desde 1850.

## ANEXO 2

## Registro de aprehensiones y deportaciones de Estados Unidos desde 1993 hasta 2016

Year	Total Apprehensions	U.S.-Mexico Border Apprehensions	Removals	Returns	Total Deportations
1993	1,327,261	1,212,886	42,542	1,243,410	1,285,952
1994	1,094,719	979,101	45,674	1,029,107	1,074,781
1995	1,394,554	1,271,390	50,924	1,313,764	1,364,688
1996	1,649,986	1,507,020	69,680	1,573,428	1,643,108
1997	1,536,520	1,368,707	114,432	1,440,684	1,555,116
1998	1,679,439	1,516,680	174,813	1,570,127	1,744,940
1999	1,714,035	1,537,000	183,114	1,574,863	1,757,977
2000	1,814,729	1,643,679	188,467	1,675,876	1,864,343
<b>Totals for Clinton Administration</b>	<b>12,211,243</b>	<b>11,036,463</b>	<b>869,646</b>	<b>11,421,259</b>	<b>12,290,905</b>
2001	1,387,486	1,235,718	189,026	1,349,371	1,538,397
2002	1,062,270	929,809	165,168	1,012,116	1,177,284
2003	1,046,422	905,065	211,098	945,294	1,156,392
2004	1,264,232	1,160,395	240,665	1,166,576	1,407,241
2005	1,291,065	1,189,031	246,431	1,096,920	1,343,351
2006	1,206,408	1,071,972	280,974	1,043,381	1,324,355
2007	960,673	858,638	319,382	891,390	1,210,772
2008	1,043,759	705,005	359,795	811,263	1,171,058
<b>Totals for Bush Administration</b>	<b>9,262,315</b>	<b>8,055,633</b>	<b>2,012,539</b>	<b>8,316,311</b>	<b>10,328,850</b>
2009	889,212	540,865	391,341	582,596	973,937
2010	796,587	447,731	381,738	474,195	855,933
2011	678,606	327,577	386,020	322,098	708,118
2012	671,327	356,873	416,324	230,360	646,684
2013	662,483	414,397	434,015	178,691	612,706
2014	679,996	479,371	407,075	163,245	570,320
2015	462,388	331,333	333,341	129,122	462,463
2016	530,250	408,870	344,354	106,600	450,954
<b>Totals for Obama Administration</b>	<b>5,370,849</b>	<b>3,307,017</b>	<b>3,094,208</b>	<b>2,186,907</b>	<b>5,281,115</b>

*Notes:* Beginning in fiscal year (FY) 2008, apprehensions include administrative arrests conducted by U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) Enforcement and Removal Operations.

*Sources:* Fiscal year (FY) 2003-15 data from Department of Homeland Security (DHS), *Yearbook of Immigration Statistics* (Washington, DC: DHS Office of Immigration Statistics, 2015), available online; FY 2016 data from DHS, "DHS Releases End of Year Fiscal Year 2016 Statistics" (press release, December 30, 2016), available online.

Fuente: Muzaffar Chishti *et al.*, "The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not?", *Migration Policy Institute*, 26 de enero de 2017, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>, consultado de 15 de marzo de 2019, en adelante.

## ANEXO 3

**Circular 623 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la instalación de una agencia consular en San Bernardino, California. 25 de agosto de 1930**

 SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	DEPARTAMENTO CONSULAR
	DEPENDENCIA: Administrativa.
	SECCION:
	MESA:
	NUMERO DEL OFICIO: IV/101.1(73-92)/1. EXPEDIENTE:

ASUNTO ESTABLECIMIENTO Y CLAUSURA DE CONSULADO. POS.-Instalación de una Agencia Consular en San Bernardino, Cal.

CIRCULAR NUM. 623.

A LOS SERVICIOS DIPLOMÁTICO Y CONSULAR MEXICANOS.

Participo a ustedes para su conocimiento y efectos, que de acuerdo con las instrucciones giradas por esta Secretaría, con fecha 20 del actual quedó instalada una Agencia Consular en San Bernardino, Cal., a la que se le asignó como Distrito Consular los Condados de San Bernardino y Riverside.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
 México, 25 de agosto de 1930.  
 P. O. del Secretario,

EL OFICIAL MAYOR.

Fuente: Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo histórico Genaro Estrada.

ANEXO 4

**Volante con información general que se distribuye en todos los consulados de México en Estados Unidos**

# Conoce lo que un Consulado hace por ti



Un Consulado es una oficina del Gobierno de México en el extranjero cuya principal misión es proteger tus derechos e intereses.

---

**Asuntos Comunitarios**  
Instituto de los Mexicanos en el Exterior

Implementa programas sobre temas de:

-  Educación
-  Cultura
-  Salud
-  Desarrollo económico
-  Formación de liderazgos
-  Empoderamiento comunitario

**¿A quién atiende?**




---

**Protección Consular**

El área encargada de velar por tus derechos e integridad cuando te encuentras fuera del país. Sin importar tu situación migratoria aquí siempre encontrarás el apoyo que necesitas. Te orientamos en materia:

  
Migratoria

  
Derechos Humanos

  
Penal

  
Administrativa

  
Laboral

  
Familiar

---

**Alianzas**

Los Consulados de México difunden programas y servicios consulares a través de la colaboración con diversos socios como:

- Líderes comunitarios
- Medios de comunicación
- Autoridades locales
- Instituciones religiosas, bancarias, académicas
- Distritos escolares

**Servicios Consulares**

---

**Documentación**

- Pasaporte
- Matrícula consular
- Credencial para votar
- Cartilla militar

---

**Registro Civil**

- Registro de nacimiento
- Contraer matrimonio
- Copias certificadas de actas de nacimiento
- Actas de defunción

---

**Notaría**

- Poderes notariales
- Testamentos

---

**VAIM**

La Ventanilla de Atención Integral para la Mujer (VAIM) tiene como propósito brindar herramientas para el empoderamiento de las mujeres migrantes y proteger sus derechos.





**SRE**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES





**INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR**



Descarga la app  
**MICONSUMEX**



**CIAM**  
Centro de Información y Asistencia a Mexicanos

Para más información llama sin costo al  
**1 855 4636 395**

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

## BIBLIOGRAFÍA

**Publicaciones**

- Alcocer, Sergio M., “El posicionamiento de la diplomacia consular como eje estratégico de la política exterior mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), pp. 9-11.
- Barros, Javier, “Prólogo”, en Ángela Moyano, *Protección consular a mexicanos en Estados Unidos 1849-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989, p. 9-12.
- Bustamante, Jorge, *Cruzar la línea. La inmigración de México a los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Chávez, Aida, *La protección consular de México en Estados Unidos. Estudio del Consulado General de México en Boston, MA, EE.UU. (2008-2012)*, tesis, México, UNAM, 2013.
- Chishti, Muzaffar y Charles Kamasaki, “IRCA in Retrospect. Guideposts for Today’s Immigration Reform”, *Issue Brief*, Washington DC, Migration Policy Institute, n. 9, 2014.
- Del Moral, Euclides, Mendoza, Sandra, *et. al.*, “Diplomacia consular “todo terreno”; prevención y respuesta ante crisis en el exterior”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014) pp. 101-112.
- Délano, Alexandra, *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1948*, México, El Colegio de México, 2014.
- Durand, Jorge, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, Colmex, 2016.
- Escutia, Julián, “La doble nacionalidad como instrumento de vinculación e integración”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 107 (2016), pp. 129-141.
- Gómez, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.
- Gómez-Robledo, Alfonso, “Derecho internacional y nueva ley de nacionalidad mexicana”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, 80 (1994), pp. 315-345.
- Gzesh, Susan y Jorge Schiavon, *La protección consular mexicana ante la administración Trump: recomendaciones de acción inmediata*, Documentos de Política Migratoria, México, CIDE, 2018.
- Hernández, Daniel, *Protección consular mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015.

- Lasagna, Marcelo, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Afers Internacionals*, 32 (1996), pp. 45-64.
- Meyer, Lorenzo, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 15-30.
- Michael E. Kraft, "Assessing Policy Alternatives", en su libro *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, Green Bay, University of Wisconsin, 5ª ed., 2015, pp. 146-178.
- Navarro, Alfonso, "La perspectiva transversal y multilateral de la protección consular", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014) pp. 83-97.
- Nieto, Karla, *La protección consular de los mexicanos en Estados Unidos*, tesis, México, Colmex, 2007.
- Moyano, Ángela, *Protección consular a mexicanos en los Estados Unidos 1849-1900*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2ª ed. 3ª reimp., 2011.
- Okano-Heijmans, Maaïke, "Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy", *Clingendael Diplomacy Papers*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', n. 26, 2010.
- Rheinstrom, Julie, "One Hundred Days of President Trump's Executive Orders", *Georgetown Immigration Law Journal*, 31(2), 2017, pp. 433-445.
- Schiavon, Jorge y Nuty Cárdenas, "La protección consular de la diáspora mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014), pp. 44-67.
- Schiavon, Jorge y Nuty Cárdenas, *Las buenas prácticas de México en materia de protección consular*, Documentos de trabajo, México, CIDE, 2014.
- Serrano, José y Josefina Z. Vázquez, "El nuevo orden, 1821-1848", en *Nueva Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 397-442.
- 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., 2000.
- Torres, Reyna, "Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101 (2014) pp. 71-79.
- Tranel, Adrienne, "The Ruling of the International Court of Justice in Avena and Other Mexican Nationals: Enforcing the Right to Consular Assistance in U.S. Jurisprudence", *American University International Law Review*, 20, 2 (2005), pp. 403-464.

## Leyes y tratados

*Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, disponible en <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>, consultado el 04 de marzo de 2019.

“Ley de Nacionalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de junio de 1993, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4748383&fecha=21/06/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4748383&fecha=21/06/1993), consultado el 10 de marzo de 2019.

*Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Artículo 38, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96\\_190418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_190418.pdf), consultada el 17 de junio de 2019.

*Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Artículo 68, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88454.pdf>, consultada el 17 de junio de 2019.

*Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, disponible en <https://goo.gl/tvtTg8>, consultado el 01 de febrero de 2019.

## Recursos digitales

Aguilar, Rubén, “Los deportados de Obama Trump”, *Animal Político*, 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/los-deportados-obama-trump/>, consultado el 19 de junio de 2019.

Alvarado, Isaías, “Detienen a 188 inmigrantes en un nuevo gran operativo de ICE en California”, *Univision Los Angeles*, 25 de mayo de 2017, disponible <https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/detienen-a-188-inmigrantes-en-un-nuevo-gran-operativo-de-ice-en-california>, consultado el 24 de marzo de 2019.

Barragán, Almudena, “Las cinco amenazas de Trump a México”, *El País*, 20 de enero de 2017, disponible en [https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627\\_276094.html](https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627_276094.html), consultado el 12 de marzo de 2019.

“Calendario de cursos en línea 2019”, *Instituto Matías Romero*, disponible en <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/calendario-de-cursos-en-linea-2019>, consultado el 9 de agosto de 2019.

Campbell, Duncan, “Mexico goes for the whole enchilada”, *The Guardian*, 5 de septiembre de 2001, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/05/immigration.usa>, consultado el 20 de marzo de 2019.

Cancino, Jorge, “Obama es el presidente que más ha deportado en los últimos 30 años”, *Univisión*, 25 de agosto de 2018, disponible en <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/obama-es-el-presidente-que-mas-ha-deportado-en-los-ultimos-30-anos>, consultado el 19 de junio de 2019.

Centro de información y asistencia a mexicanos, *Centro de Defensoría*, 27 de marzo de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/ciam/articulos/centro-de-defensoria>, consultado el 18 de junio de 2019.

Cohn, D’Vera et al., “Rise in U.S. Immigrants From El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth From Elsewhere”, *Pew Research Center Hispanic Trends*, 7 de diciembre de 2017, disponible en <https://www.pewhispanic.org/2017/12/07/rise-in-u-s-immigrants-from-el-salvador-guatemala-and-honduras-outpaces-growth-from-elsewhere/>, consultado el 17 de marzo de 2019.

Consejo Europeo, *Consular protection*, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/consular-protection/>, consultado el 05 de marzo de 2019.

“Constancia de datos registrales”, *Fiscalía General de la República*, 3 de enero de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/constancia-de-datos-registrales>, consultado el 9 de agosto de 2019.

“Demographic and Economic Profiles of Hispanics by State and County, 2014”, *Pew Research Center Hispanic Trends*, 2014, disponible en <https://www.pewhispanic.org/states/state/ca/>, consultado el 15 de marzo de 2019.

Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, “Introducción”, *Guía de procedimientos de protección consular*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013.

Dirección General de Servicios Consulares, *Normas para la realización del Programa de Consulados Móviles de “Consulados móviles”, “Jornadas sabatinas, dominicales o en días inhábiles”, “Consulados sobre ruedas” y “Actividades de documentación entre semana fuera de la oficina consular”*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2014.

Embajada de México en Estados Unidos, “Comunicado 397”, *Prensa*, disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2014/829-resultados-de-la-semana-de-derechos-laborales-en-mexico-y-estados-unidos>, consultado el 9 de agosto de 2019.

European Commission, *Your right to consular protection*, disponible en [https://ec.europa.eu/consularprotection/content/about-consular\\_en](https://ec.europa.eu/consularprotection/content/about-consular_en), consultado el 05 de marzo de 2019.

Victoria, Anthony, “Mexican Independence Day celebration scheduled for Sep. 15 at Moreno Valley College”, *Inland Empire Community News*, 15 de agosto de 2017, disponible en

<http://iecn.com/mexican-independence-day-celebration-scheduled-sep-15-moreno-valley-college/>, consultado el 9 de agosto de 2019.

YouTube, “Watch Donald Trump announce his candidacy for U.S. president”, *PBS NewsHour*, 16 de junio de 2015, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SpMJxo-HyOM>, consultado el 8 de marzo de 2019.

Weeks, Greg, “The Trump Doctrine in Latin America”, *Global Americans*, 16 de agosto de 2017, disponible en <https://theglobalamericans.org/2017/08/trump-doctrine-latin-america/>, consultado del 05 de marzo de 2019.

Ray, Michael, “What is an Executive Order”, *Encyclopædia Britannica*, disponible en <https://www.britannica.com/story/what-is-an-executive-order>, consultado el 25 de marzo de 2019.

American Immigration Council, *The 287(g) Program: An Overview*, 15 de marzo de 2017, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/287g-program-immigration>, consultado el 17 de junio de 2019.

White House, *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, 25 de enero de 2017, disponible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>, consultado el 17 de junio de 2019.

USCIS, *DACA Characteristics Data: Approximate Active DACA Recipients as of Sept. 4, 2017*, disponible en [https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/daca\\_population\\_data.pdf](https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/daca_population_data.pdf), consultado el 12 de junio de 2019.

Muzaffar Chishti *et al.*, “The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not?”, *Migration Policy Institute*, 26 de enero de 2017, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>, consultado de 15 de marzo de 2019, en adelante.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados de México en el Exterior*, disponible en <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior>, consultado el 20 de mayo de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Canciller Ruiz Massieu inaugura en Milwaukee el consulado número 50 de México en Estados Unidos*, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-canciller-ruiz-massieu-inaugura-en-milwaukee-el-consulado-numero-50-de-mexico-en-estados-unidos>, consultado el 19 de junio de 2019.

Mandato para estrategia de fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos, *Consulados*, disponible en <https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/consulados>, consultado el 17 de junio de 2019.

Zong, Jie and Jeanne Batalova, “Mexican Immigrants in the United States”, *Migration Policy Institute*, 17 de marzo de 2017, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-5>, consultado el 14 de agosto de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados Móviles y Sobre Ruedas*, disponible en <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/consulados-moviles-y-sobre-ruedas>, consultado el 10 de abril de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Firman INE y SRE convenio de colaboración para credencialización en el exterior*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/firman-ine-y-sre-convenio-de-colaboracion-para-credencializacion-en-el-exterior>, consultado el 18 de junio de 2019.

US Citizenship and Immigration Services, *Family of Green Card Holders (Permanent Residents)*, disponible en <https://www.uscis.gov/family/family-green-card-holders-permanent-residents>, consultado el 19 de junio de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América*, 08 de mayo de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/recursos-extraordinarios-para-la-proteccion-de-mexicanos-en-estados-unidos-de-america-98023>, consultado el 18 de junio de 2019.

U.S. Department of State, “Step 5: Collect Supporting Documents”, *Immigrant Visa Process*, Disponible en <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/the-immigrant-visa-process/collect-and-submit-forms-and-documents-to-the-nvc/step-5-collect-supporting-documents.html>, consultado el 15 de agosto de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos para la operación Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América”, *Dirección General de Protección a Mexicanos en el exterior*, 2018 disponible en <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/7-normateca-interna?download=720:lineamientos-para-la-operacion-del-programa-de-asistencia-juridica-a-personas-mexicanas-a-traves-de-asesorias-legales-externas-en-los-estados-unidos-de-america>, consultado el 8 de agosto de 2019.

US Immigration and Customs Enforcement, *Delegation of Immigration Authority Section 287(g) Immigration and Nationality Act*, disponible en <https://www.ice.gov/287g>, consultado el 17 de junio de 2019.

Kaeble, Danielle y Mary Cowhig, “Correctional Populations in the United States, 2016”, *Bureau of Justice Statistics*, Abril, 2018.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Oficio UDT-2320/2019. Respuesta a la solicitud de acceso a la información folio 0000500052419*, 21 de marzo de 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Modernización de la atención a los mexicanos en el exterior”, en *Libros blancos*, ca. 2012, disponible en

- <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/3lbam.pdf>, consultado el 20 de junio de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Criterios técnicos para la distribución de los recursos asignados al programa denominado Fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos”, en *Recursos extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2017, disponible en [https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/490\\_1508459273.pdf](https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/490_1508459273.pdf), consultado el 18 de junio de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Presupuesto”, en *Recursos extraordinarios para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2017, disponible en [https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/56\\_1516150984.pdf](https://transparenciaproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/56_1516150984.pdf), consultado el 18 de junio de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Lineamientos de operación de los recursos asignados al Mandato para el fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estado Unidos”, en *Mandato para la estrategia de fortalecimiento para la atención a mexicanos en Estados Unidos*, ca. 2018, disponible en [https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/441\\_1522877947.pdf](https://mandatoproteccion.sre.gob.mx/pdfs/presupuestos/441_1522877947.pdf), consultado del 18 de junio de 2019.
- Semana Binacional de Salud, “Antecedentes”, disponible en <http://semanabinacionalmexicousa.org/antecedentes/esp/>, consultado el 9 de agosto de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior”, 2017, *Dirección General de Protección a Mexicanos en el exterior*, disponible en <https://sre.gob.mx/d-g-de-proteccion-a-mexicanos-en-el-exterior?id=146>, consultado el 9 de agosto de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Introducción”, en *Políticas para la contratación de los empleados locales o prestadores de servicios en las representaciones de México en el exterior*, julio 2018.
- O’Neil, Kevin, “Consular ID Cards: Mexico and Beyond”, *Migration Policy Institute*, 1 de abril de 2003, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/consular-id-cards-mexico-and-beyond>, consultado el 20 de marzo de 2019.
- Swarns, Rachel, “Old ID Card Gives New Status to Mexicans in U.S.”, *The New York Times*, 25 de agosto de 2003, disponible en <https://www.nytimes.com/2003/08/25/us/old-id-card-gives-new-status-to-mexicans-in-us.html>, consultado de 20 de marzo de 2019.
- Terris, Ben, “Donald Trump begins 2016 bid, citing his outsider status”, *The Washington Post*, 16 de junio de 2015, disponible en <http://bit.do/eNfnf>, consultado el 05 de marzo de 2019.

Rudalevige, Andrew, “Candidate Trump attacked Obama's executive orders. President Trump loves executive orders”, *The Washington Post*, 17 de octubre de 2017, disponible en <https://wapo.st/2K7avlg>, consultado el 10 de marzo de 2019.

“Full text of Trump's executive order on 7-nation ban, refugee suspension”, *CNN Politics*, 28 de enero de 2017, disponible en <https://edition.cnn.com/2017/01/28/politics/text-of-trump-executive-order-nation-ban-refugees/index.html>, consultado el 10 de marzo de 2019.

Kirby, Jen, “Trump wants fewer immigrants from ‘shithole countries’ and more from places like Norway”, *Vox*, 11 de enero de 2018, disponible en <https://www.vox.com/2018/1/11/16880750/trump-immigrants-shithole-countries-norway>, consultado el 10 de marzo de 2019.

Varela, Julio, “The Latino Vote in Presidential Races: 1980-2012”, *NPR Latino USA*, 29 de octubre de 2015, disponible en <https://latinousa.org/2015/10/29/the-latino-vote-in-presidential-races/>, consultado el 25 de marzo de 2019.

“Obama rompe récord de deportaciones en 2012”, *El Economista*, 25 de diciembre de 2012, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Obama-rompe-record-de-deportaciones-en-2012-20121225-0045.html>, consultado el 19 de junio de 2019.

Marshall, Serena, “Obama Has Deported More People Than Any Other President”, *ABC News*, 29 de agosto de 2018, disponible en <https://abcnews.go.com/Politics/obamas-deportation-policy-numbers/story?id=41715661>, consultado el 19 de junio de 2019.

Shear, Michael *et. al.*, “Obama Plan May Allow Millions of Immigrants to Stay and Work in U.S.”, *The New York Times*, 13 de noviembre de 2014, disponible en <https://www.nytimes.com/2014/11/14/us/obama-immigration.html>, consultado el 19 de junio de 2019.

García, Jaqueline, “Inmigración detiene a padre en Highland Park cuando llevaba sus hijas a la escuela”, *La Opinión*, 01 de marzo de 2017, disponible en <https://bit.ly/2HYJobK>, consultado el 15 de marzo de 2017.

Lissardy, Gerardo, “‘Están fuera de control’: cómo opera ‘la migra’, la temida policía de inmigración en EE.UU. que Donald Trump fomenta”, *BBC News Mundo*, 28 de marzo de 2017, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39361694>, consultado el 20 de marzo de 2019.

Wilkinson, Francis, “Why Trump Deports Fewer Immigrants Than Obama”, *Bloomberg Opinion*, 15 de mayo de 2018, disponible en <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-05-15/trump-is-deporting-fewer-immigrants-than-obama-did>, consultado el 15 de marzo de 2019.

Griffith, Bryan y Jessica M. Vaughan, “Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States”, *Center for Immigration Studies*, 12 de marzo de 2019, disponible en <https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>, consultado el 22 de marzo de 2019.

“Migrant caravan: What is it and why does it matter?”, *BBC News*, 26 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45951782>, consultado el 28 de marzo de 2019.

“Secretaría de Salud supervisa atención médica a migrantes en Chiapas”, *Notimex*, 18 de enero de 2019, disponible en <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/652504/secretar%C3%ADa-de-salud-supervisa-atenci%C3%B3n-m%C3%A9dica-a-migrantes-en-chiapas>, consultado de 20 de marzo de 2019.

Johnson, Kevin y Gregory Korte, “DOJ threatens 'sanctuary cities' with subpoenas, escalating Trump's immigration enforcement campaign”, *USA Today*, 24 de enero de 2018, disponible en <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/01/24/justice-department-threatens-sanctuary-cities-subpoenas-escalating-trumps-immigration-enforcement-ca/1061225001/>, consultado el 01 de abril de 2019.

Rosenblatt, Susannah, “‘Inland’ for sure, ‘Empire’ maybe: Where’s boundary?”, *Los Angeles Times*, 27 de noviembre de 2006, disponible en <http://articles.latimes.com/2006/nov/27/local/me-inlandempire27>, consultado el 25 de marzo de 2019.

Ramos, Alejandro, “Abren universidad a paisanos”, *24 Horas*, 11 de octubre de 2018, disponible en <https://www.24-horas.mx/2018/10/11/abren-universidad-a-paisanos/>, consultado el 20 de abril de 2019.

Naso, Angela, “«Consulado sobre Ruedas» estará en Barstow, Ontario, Coachella y La Quinta”, *Excelsior*, 4 de abril de 2019, disponible en <https://www.excelsiorcalifornia.com/2019/04/04/san-bernardino-consulado-sobre-ruedas-estara-en-barstow-ontario-coachella-y-la-quinta/>, consultado el 15 de agosto de 2019.

Raphelson, Samantha, “Federal Agents Board Buses 100 Miles From Border To Ask, Are You A U.S. Citizen?”, *National Public Radio*, 20 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.npr.org/2018/09/20/649187775/federal-agents-board-buses-100-miles-from-border-to-ask-are-you-a-u-s-citizen>, consultado el 17 de junio de 2019.

Kopetman, Roxana, “Adelanto to end immigrant detention contract with ICE, GEO Group”, *The Sun*, 28 de marzo de 2019, disponible en <https://www.sbsun.com/2019/03/28/adelanto-to-end-immigrant-detention-contract-with-ice-geo-group/>, consultado el 21 de junio de 2019.

Yee, Vivian, “Immigrants Hide, Fearing Capture on ‘Any Corner’”, *The New York Times*, 22 de febrero de 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/02/22/us/immigrants-deportation-fears.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>, consultado el 24 de junio de 2019.

Molina, Alejandra, “California could abolish the immigration-consultant industry to prevent fraud”, *The Press-Enterprise*, 13 de julio de 2017, disponible en <https://www.pe.com/2017/07/13/california-could-abolish-the-immigration-consultant-industry-to-prevent-fraud/>, consultado el 19 de junio de 2019.

Naso, Angela, “El Consulado Mexicano en San Bernardino brinda información financiera y educativa”, *Excelsior*, 07 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.excelsiorcalifornia.com/2017/11/03/el-consulado-mexicano-en-san-bernardino-brinda-informacion-financiera-y-educativa/>, consultado el 08 de agosto de 2019.

Langner, Ana, “Empleados locales de consulados en EU demandan mejores salario y estatus laboral”, *La Jornada*, 7 de abril de 2019, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/04/07/politica/008n2pol>, consultado el 9 de agosto de 2019.

### **Entrevistas**

Tenoch Tecua, *Entrevista con Carolina Zaragoza*, 28 de julio de 2019.