



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La política de protección consular de México en Estados Unidos durante el primer gobierno de Donald Trump (2017-2021): capacidades institucionales y colaboración con aliados

TESIS

que para optar por el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales
presenta

Pedro Rubio Cordero

Dirección: Profa. María Celia Toro Hernández

Ciudad de México, abril de 2025

Agradecimientos

A esta institución y a quienes preservan su esencia. Gracias por las enseñanzas, la paciencia y el espacio para crecer.

Al brillante personal académico que guio mi formación aquí. En particular, agradezco a Celia Toro por involucrarse en la elaboración de esta tesis con atenta lectura y paciencia cuando faltó voluntad.

A Sam, Fátima y Adrián, por hacerme parte de su hogar.

A Montserrat, por su ayuda en cada mudanza, por crecer conmigo. A Isaac, por la confianza y el diálogo. A Sofía, por acompañarme siempre. A los tres, por su invaluable amistad.

A Valentina, por la calidez y el alma. A Raúl, por no dejarme en paz hasta terminar esta tesis. A los dos, siempre, por sumar a este proyecto y a mi vida.

A mi abuela, Catalina, por el apoyo irrestricto.

A mi padre, Agustín, por el consejo.

A mi madre, Catalina. No tengo forma de expresar con palabras la gratitud que siento. Si lo que aquí escribo tiene cuando menos un poco de valor o coherencia, es todo gracias a ti.

A Lupita, por su amabilidad, y a Víctor, por su compañía en la investigación. A Itzel, Steve, Juli y Emiliano, por la cálida bienvenida.

A Paco, por la oportunidad de crecer aquí también.

A Carmen, quien me aconsejó prudencia y minimalismo en estos agradecimientos y a quien no me cabe duda en reconocer en los mismos.

A Lorena, por la asesoría, los comentarios y el apoyo. A Blanca, por ser referente. A Lluvia, por la sabiduría milenaria. A Leticia, por echarle porras a esta tesis.

A Bruno y Oliver, por alentarme siempre a concluir este proyecto. Por su amistad.

A quienes, inclusive sin mención expresa, contribuyeron al proceso de elaboración de esta tesis con entrevistas, conversaciones y consejos.

A todos ustedes y a mí, agradezco infinitamente.

Sobre la edición y las notas al pie

En versión electrónica, inserté vínculos en notas al pie procurando facilitar el acceso directo a las fuentes disponibles en internet (*Ctrl + clic* en cada nota), si bien se incluyen también las direcciones web completas en la sección de referencias para consultas en versión impresa.

Las solicitudes de acceso a la información facilitadas por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI) aquí citadas no tienen vínculos personalizados, por lo que, para acceder a solicitudes individuales debe copiarse el número de folio de cada solicitud en el buscador de la página de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto, cuyo vínculo también agregué a cada nota al pie que hace referencia a la SRE y su Unidad de Transparencia (UDT).

Incluí una sección de acrónimos y siglas para consulta, aunque dejo también la versión desatada de cada conjunto de siglas en su primera mención en el texto.

Acrónimos y siglas

ACLU	<i>American Civil Liberties Union</i>
ADL	<i>Anti-Defamation League</i>
CBP	<i>Customs and Border Protection</i> Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos
CIAM	Centro de Información y Asistencia a Mexicanos
CVRC	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
DACA	Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia <i>Deferred Action for Childhood Arrivals</i>
DHS	<i>United States Department of Homeland Security</i> Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos
DGPCPE	Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica <i>antes</i> Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
EOIR	<i>Executive Office for Immigration Review</i> Oficina Ejecutiva de Revisión Migratoria
FAMEU	Fortalecimiento para la Atención de Mexicanos en Estados Unidos
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i> Agencia de Control de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos
LPR	<i>Lawful Permanent Resident</i> Estatus de Residente Permanente

MAFAMEU	Mandato para el Fortalecimiento para la Atención de Mexicanos en Estados Unidos
MCLAP	<i>Mexican Capital Legal Assistance Program</i> Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos
MCRAG	<i>Mexican Civil Rights Advisory Group</i> Grupo Asesor de Derechos Civiles de Mexicanos
MPP	<i>Migrant Protection Protocols</i> Protocolos de Protección al Migrante
PALE	Programa de Asistencia Jurídica a Personas Mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América
PEP	<i>Priority Enforcement Program</i> Programa de Prioridades de Deportación
PPSPI	Persona Prestadora de Servicios Profesionales Independiente
PROTEJE	Programa Técnico Jurídico Especializado
SEM	Servicio Exterior Mexicano
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
USCIS	<i>U.S. Citizenship and Immigration Service</i> Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos
VAF	Ventanilla de Asesoría Financiera
VOE	Ventanilla de Orientación Educativa
VDS	Ventanilla de Salud

Índice

Agradecimientos.....	2
Acrónimos y siglas.....	3
Introducción.....	6
I. La labor consular mexicana en perspectiva: ¿qué es y qué no es protección consular?	13
i. Funciones, labores y jurisdicción de la red consular mexicana en Estados Unidos	16
ii. Mecanismos de colaboración de la red consular con aliados en materia de protección.....	21
<i>Propuesta de análisis</i>	24
II. Política migratoria y de asilo en Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump (2017-2021): discurso, acciones ejecutivas y revisión judicial	29
i. Facultades y competencias: un vistazo a la ley migratoria estadounidense.....	31
ii. Políticas migratorias del presidente Trump: prioridades de deportación y rescisión del programa DACA	41
<i>Eliminación de prioridades de control migratorio</i>	42
<i>Prohibiciones de ingreso y reducción de cuotas de refugio</i>	46
<i>Rescisión del programa DACA</i>	47
<i>Reglas de “carga pública” y discurso antiinmigrante</i>	49
<i>Flujos migratorios y la frontera con México</i>	51
III. La política de protección consular de México en Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump (2017-2021): alcances de la colaboración con aliados	57
i. Gasto público y personal de la red consular: fondos extraordinarios y reducción del gasto ordinario.....	62
<i>Personal de la red consular</i>	65
<i>Realización de diagnósticos migratorios, 2018-2020</i>	68
ii. Colaboración con actores locales: el PALE y los abogados consultores	70
<i>Programa de Asesorías Legales Externas (PALE)</i>	70
<i>Programa de abogados consultores</i>	75
iii. Colaboración con organizaciones nacionales: alineación de intereses y litigio estratégico	76
Conclusiones	84
Referencias	90
Apéndices	100

Introducción

Antes de que a Donald Trump se le considerara un candidato viable a la presidencia de Estados Unidos, poco importaba en México que arremetiera contra los migrantes en ese país o que alardeara con que obligaría a nuestro país a construir un muro en la frontera —adicional, por cierto, al que ya estaba ahí—. No se trataba de la primera figura pública en dar voz a propuestas de ese tipo. Su elección a la presidencia de Estados Unidos en noviembre de 2016 sonó la alarma para muchos y evidenció la compleja situación a la que se enfrentarían aproximadamente 10.5 millones de migrantes indocumentados que vivían allí, de los cuales, cerca de la mitad (unas 4.95 millones de personas) eran mexicanos,¹ el grupo por nacionalidad más numeroso de población indocumentada en ese país.

Por tratarse de la comunidad más grande de mexicanos viviendo en el exterior y por encontrarse en una situación de relativa vulnerabilidad a causa del discurso y la agenda del presidente electo, la transición de gobierno en Estados Unidos presentó retos importantes a la política de protección consular de México en ese país, una de las áreas prioritarias de la política exterior mexicana. El 16 de noviembre de 2016, una semana después de las elecciones estadounidenses, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) anunció una estrategia basada en 11 medidas de acción inmediata a fin de asegurar que los mexicanos en Estados Unidos

¹ El cálculo lo hicieron investigadores del *Pew Research Center* usando datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, véase, Jeffrey Passel y Jens M. Krogstad, “What we know about unauthorized immigrants living in the U.S.”, *Pew Research Center*, 22 de julio de 2024. Consultado el 11 de agosto de 2024; Véase “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions”, 12 de junio de 2019.

contasen con información oportuna y tuvieran herramientas de protección a su disposición, en caso de requerirlas.²

Además de fortalecer herramientas de primer contacto con los consulados y aumentar el número de citas disponibles para tramitar documentos de identidad, la Cancillería procuró estrechar la relación de la embajada y los consulados con organizaciones para la defensa de los derechos civiles y otros actores no gubernamentales en beneficio de los connacionales viviendo en ese país. La misma intención, si bien con nombre distinto, se incluyó en la “estrategia de protección al migrante” que la SRE anunció en marzo de 2019 como hoja de ruta para el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador.³

El presidente Trump promovió una política migratoria basada en la disuasión de la migración irregular por medio de un control migratorio agresivo de la población indocumentada, en la que los mexicanos son mayoría. Fuese por la dureza de la agenda, o por lo costoso que habría sido implementarla, el presidente no pudo materializar todas sus propuestas de campaña —como deportar⁴ a toda la población indocumentada o ampliar significativamente el muro en la frontera con México—, aunque sí buscó implementar políticas con consecuencias importantes para la población extranjera, además de apoyarse en un discurso pernicioso en contra de mexicanos y otros latinos que tuvo el efecto de promover el acoso y, en algunos casos, ataques a estos y otros grupos étnicos.

² Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Comunicado núm. 524: ‘ESTAMOS CONTIGO – Acciones inmediatas’”, 16 de noviembre de 2016.

³ SRE, “El canciller Marcelo Ebrard presenta la estrategia de protección al migrante del Gobierno de México”, 1 de marzo de 2019.

⁴ Se utilizará en esta tesis “deportar” y sus derivados para referirse al procedimiento que en EE. UU. se denomina “*removal*”, el cual consiste en la ejecución de una “*final order of removal*” expedida por un juez migratorio. Al efectuarse ese procedimiento, se expulsa a la persona de EE. UU. adjudicándosele una prohibición de reingreso durante un tiempo determinado.

Las comunidades mexicanas en Estados Unidos son numerosas y complejas. De acuerdo con datos de la Oficina del Censo de ese país, hay actualmente 37.4 millones de personas de origen mexicano viviendo allí.⁵ De ellas, aproximadamente dos terceras partes (26.6 millones) son ciudadanos estadounidenses de origen mexicano, con derecho a obtener la nacionalidad mexicana, aunque sin la obligación de hacerlo. El tercio restante (10.7 millones) se compone de migrantes nacidos en México.⁶ Dentro de ese grupo, 2.89 millones son residentes permanentes, de los cuales 2.39 millones (82%) cumplen con los requisitos para naturalizarse.⁷ 3.5 millones de mexicanos más han obtenido la ciudadanía estadounidense,⁸ mientras que, se estima que 5 millones de mexicanos viven en ese país de forma irregular.⁹

Durante su presidencia, Donald Trump firmó varias directivas que tuvieron efectos desproporcionados sobre la población indocumentada: eliminó un programa para administrar prioridades de deportación (PEP), haciendo susceptibles a ella a todos los migrantes irregulares, en lugar de limitar su uso para aquellos con antecedentes penales; intentó eliminar un programa que ofrecía protecciones contra la deportación y permisos de trabajo para migrantes llevados a Estados Unidos en la infancia (DACA), un subgrupo de la población indocumentada que se compone mayoritariamente de mexicanos.

Ante esos retos, la SRE instrumentó un fondo presupuestario extraordinario entre 2017 y 2018 para atender las necesidades de los mexicanos en Estados Unidos, el cual

⁵ U.S. Census Bureau, “Hispanic or Latino Origin by Specific Origin”, 2022 American Community Survey 1-Year Estimates, (B03001). Consultado el 6 de septiembre de 2024.

⁶ Pew Research Center, “U.S. Hispanic Population Detailed Tables”. Consultado el 10 de agosto de 2024.

⁷ La naturalización es el procedimiento mediante el cual un residente permanente puede convertirse en ciudadano de EE. UU. Véase DHS (OHSS), “Estimates of the LPR Population in the United States and the Subpopulation Eligible to Naturalize: 2023”, 2023.

⁸ Pew Research Center, “U.S. Hispanic population data” (detailed tables). Consultado el 10 de agosto de 2024.

⁹ Passel y Krogstad, “What we know about unauthorized immigrants living in the U.S.”, Pew Research Center, 2024.

contribuyó a fortalecer muchos mecanismos de protección consular en el corto plazo. Entre otras cosas, estos fondos se invirtieron en ampliar el personal de las representaciones de México, proveer talleres de información preventiva en casos de detención y/o deportación, difundir herramientas de contacto con los consulados y financiar la orientación legal en procedimientos migratorios, administrativos o judiciales de mexicanos en ese país; si bien muchas de esas tareas ya figuraban —en mayor o menor medida— en el repertorio de acciones de las representaciones consulares mexicanas.

En más de una ocasión, la Cancillería mexicana ha buscado ampliar la red de abogados y organizaciones especializadas en la defensa de los derechos de los migrantes en EE. UU., por lo que es obligatorio preguntarse: ¿qué sentido y qué alcance tiene la colaboración con esos actores en la política de protección consular?; ¿se trata de un recurso discursivo de la Secretaría, o bien, de un mecanismo eficaz para ampliar el alcance de las labores de protección consular?; ¿es esa colaboración algo que puede incrementarse o disminuirse por decisión política?

Además de esas interrogantes, la pregunta central de esta tesis es: **¿con qué actores y de qué modo colaboró la red consular mexicana para fortalecer los mecanismos de protección consular para mexicanos en ese país durante el gobierno de Donald Trump (2017–2021)?** Para responder, analizo cuatro programas implementados por el departamento de protección de todas —o casi todas— las oficinas consulares de México en ese país en coordinación con la Dirección General de Protección de la SRE, que comparten el rasgo predominante de basarse o haberse basado en la colaboración con aliados no gubernamentales, como organizaciones de la sociedad civil, clínicas legales y despachos de abogados.

Estos programas son: (1) el Programa de Asistencia Jurídica a personas mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (en adelante, PALE); (2) el programa de abogados consultores de la red consular; (3) el Grupo Asesor de Derechos Civiles de Mexicanos (en adelante, MCRAAG, por sus siglas en inglés); y (4) el programa de diagnósticos migratorios que se implementó entre 2018 y 2020 en el marco la asignación extraordinaria de recursos a la protección consular de mexicanos en ese periodo. Para ello, reviso datos de operación de la red consular de México en Estados Unidos disponibles en informes y portales de datos públicos, y condenso información adicional obtenida por medio de entrevistas con funcionarios consulares mexicanos —así como con un colaborador de la red consular— involucrados en la operación de estos programas durante el periodo de estudio.

Este diseño de investigación se explica por al menos dos consideraciones. Primero, hay varios estudios que documentan exitosamente la colaboración de los consulados con actores de la sociedad civil en materia de *vinculación comunitaria*, aunque el análisis del mismo esquema no se ha explorado a mayor profundidad en materia de *protección* a mexicanos en el exterior. Segundo, hay trabajos que, usando oficinas consulares determinadas como estudios de caso, analizan la implementación de la política de protección de México en Estados Unidos cubriendo a mayor detalle las condiciones locales de operación,¹⁰ el más reciente de ellos, basado en la experiencia del consulado de México en San Bernardino, California, y los retos que enfrentó durante la administración de Donald Trump.

¹⁰ Cito los trabajos de al menos dos compañeros que han estudiado el funcionamiento *in situ* de las representaciones consulares de México en Estados Unidos. Véase Karla Ivette Nieto Nevárez, “La protección consular de los mexicanos en Estados Unidos”, *Tesis de licenciatura* (El Colegio de México: Ciudad de México, 2007); Tenoch Cuamatzin Tecua Alcántara, “Protección consular a mexicanos en Estados Unidos: el caso del Consulado de México en San Bernardino, California”, *Tesis de licenciatura* (El Colegio de México: Ciudad de México, 2020).

Con esta tesis, busco aportar a la literatura sobre protección consular mexicana con un trabajo que, basándose en la red consular de México en Estados Unidos, describe y estudia los principales esquemas que utiliza nuestro país para trabajar con aliados en EE. UU. con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección consular brindados a la enorme población de mexicanos que vive en ese país. Las restricciones presupuestarias con las que los consulados deben operar obligan a su personal a buscar aliados que puedan ayudar a multiplicar sus esfuerzos para atender las solicitudes de protección de la población mexicana en EE. UU., especialmente en un momento convulso como el de la administración Trump. Esta tesis se propone ilustrar el alcance de esos mecanismos y esfuerzos.

Entre 2016 y 2017, se duplicaron las consultas al Centro de Información y Asistencia a Mexicanos (CIAM), una de las principales herramientas que permite a los connacionales mexicanos en EE. UU. contactar a su consulado más cercano, obtener información confiable sobre disposiciones migratorias vigentes, informarse sobre lo que su consulado puede hacer por ellos y solicitar protección consular en caso de requerirla. El aumento notable de llamadas recibidas por ese centro de información es evidencia de los efectos de la elección presidencial de 2016 y la toma de posesión del presidente Trump en 2017 sobre las comunidades mexicanas, y resalta la importancia de estudiar la política de protección consular que México adoptó en ese periodo.

El texto de la tesis se divide en tres secciones. La primera se propone describir las principales funciones de la labor consular de México en Estados Unidos, así como sus características y estrategias más relevantes, además de ofrecer una propuesta de análisis de la colaboración de la red consular con actores no gubernamentales durante el periodo de estudio, aunque no exclusiva de él. En la segunda sección, describo de manera general el sistema legal que regula la migración en Estados Unidos, puntualizo los principales cambios que introdujo

el presidente Trump a ese sistema tras asumir el cargo en enero de 2017 y detallo algunas de sus consecuencias para las comunidades mexicanas y para las representaciones de México en EE. UU.

En la tercera, analizo las directrices de la política pública de protección consular que instrumentó el gobierno mexicano para enfrentar los retos planteados por la administración Trump entre 2017 y 2021, haciendo énfasis en los cuatro mecanismos de protección antes mencionados, aunque sin dejar de lado otros más. Posteriormente, ensayo algunas conclusiones sobre el alcance de la colaboración con aliados y organizaciones estadounidenses como mecanismo o herramienta de protección consular de México en ese periodo.

I. La labor consular mexicana en perspectiva: ¿qué es y qué no es protección consular?

En el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) de 1963, el sistema internacional contemporáneo prevé la celebración de relaciones diplomáticas y consulares entre Estados soberanos, así como el establecimiento de representaciones y misiones de un Estado en otros. Las embajadas son el principal canal diplomático entre gobiernos nacionales, por lo que se sitúan —en la gran mayoría de los casos— en la ciudad sede de este nivel de gobierno, mientras que los consulados son oficinas de representación del gobierno nacional en otras ubicaciones, y cuyas funciones generalmente responden a intereses comerciales o a la presencia de nacionales de un país en un sitio determinado.

Estos dos marcos jurídicos regulan las actividades en las que pueden involucrarse las oficinas y los funcionarios consulares en sus áreas de jurisdicción, comúnmente llamadas “circunscripciones”. Entre las labores señaladas en el artículo 5º de la CVRC como facultades consulares de un país miembro en otro se señalan: proteger en el Estado receptor los intereses del país que envía y sus nacionales, en apego al marco jurídico interno de ese país; promover el desarrollo de lazos comerciales, económicos y culturales; expedir documentación; proveer representación adecuada a los nacionales del Estado que envía ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor; y desempeñar cualquier otra función que no esté prohibida por las leyes y regulaciones del Estado receptor, así como en acuerdos bilaterales entre ese país y el que envía la misión.¹¹

¹¹ *Cfr.* Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, art. 5, 1963. Instrumento ratificado por México en junio de 1965 y por Estados Unidos de América en noviembre de 1969. Consultado el 4 de agosto de 2024.

La Cancillería mexicana define la protección consular como aquel “conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los y las funcionarias de las Representaciones 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 e intereses de personas mexicanas en el extranjero y atender sus demandas, en el marco de sus facultades y límites”.¹² La asistencia consular, por otra parte, es un concepto relativamente más amplio que engloba la totalidad de las acciones de los consulados en favor de los intereses de los connacionales en el exterior.

La SRE dispone de al menos dos dependencias y un órgano desconcentrado directamente involucrados en diseñar e implementar políticas públicas en los consulados mexicanos: la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC), encargada de labores de *documentación* en el exterior; la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica (DGPCPE),¹³ a cargo de la atención y el seguimiento de casos de *protección* consular; y el Instituto de [las Mexicanas y] los Mexicanos en el Exterior (I[M]ME), que promueve la vinculación con las comunidades mexicanas en el exterior. Cada representación consular de México en el exterior se divide en oficinas equivalentes a la misma división de funciones: documentación, protección y asuntos comunitarios.

Por otra parte, la Consultoría Jurídica de la Cancillería se involucra en algunos casos que requieren de atención especial en procedimientos legales de México y en ciertos casos

¹² Estos derechos incluyen, pero no se limitan al debido proceso ante la ley; evitar que se cometan injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras; protecciones ante daños y perjuicios en las personas y/o intereses de los connacionales, entre otros. Véase SRE, *Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior*, 2017, 5.

¹³ Esa dirección suplió a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME) en 2021. Pese a que algunos documentos aquí citados utilizan ese nombre, en el texto se opta por el nombre que recibe desde 2021.

específicos de mexicanos en necesidad de protección en el exterior. Algunas de las representaciones consulares disponen, adicionalmente, de oficinas de asuntos políticos, económicos u otras necesidades *ad hoc* de sus circunscripciones; o bien, con agregadurías de otros órganos y dependencias de la administración pública federal, según las particularidades de cada adscripción.

En concreto, la protección consular mexicana comprende todos aquellos procedimientos en los que un mexicano podría verse en situación de desventaja por el hecho de ser extranjero en lo relativo a un procedimiento administrativo o judicial en el país donde se encuentre. Estos casos se clasifican en seis áreas del derecho: (1) administrativo; (2) civil; (3) derechos humanos; (4) laboral; (5) migratorio; y (6) penal, aunque muchos de los asuntos que requieren gestiones de protección trascienden esta división.

Los casos de protección consular abarcan asuntos tan variados como la repatriación de restos en caso de muerte; el cobro de salarios sin pagar por empleadores deudores; el monitoreo de condiciones de arresto, detención y deportación por medio de entrevistas consulares durante visitas a prisiones y centros de detención migratoria; la protección a víctimas de violencia doméstica; el cobro de pensiones alimenticias; la coordinación con autoridades penitenciarias para proveer servicios médicos a presos; la expedición de documentos de emergencia, etc.

Dependiendo de la circunscripción donde se requieran gestiones de protección consular, ciertos casos pueden canalizarse por vía de programas específicos con abogados locales para personas en situación de vulnerabilidad o insolvencia económica, o por tratarse de casos que podrían derivar en sentencias de pena de muerte, tortura u otra situación de particular atención o interés para México. Conviene destacar que la DGPCPE es también la dependencia de la Secretaría que coordina la respuesta y los procedimientos de atención

durante eventos de atención internacional y/o movilizaciones militares, ataques terroristas, desastres naturales, entre otros.

Para fines de este texto, se entenderá la protección como una política pública diseñada por la Dirección General de Protección e implementada por el departamento de protección en cada oficina consular, cuya función es velar por los intereses de los mexicanos ante las autoridades locales, asegurándose el pleno respeto a sus derechos, de acuerdo con los marcos normativos internacionales e internos del país donde operan.

i. Funciones, labores y jurisdicción de la red consular mexicana en Estados Unidos

Puesto que concentra la mayor cantidad de los mexicanos en el exterior, Estados Unidos tiene especial importancia para las labores de protección de México en el exterior. A finales de 2015, el gobierno mexicano estimaba que el 97.79% de los mexicanos en el exterior vivían en ese país.¹⁴ En 2017, eran 51 consulados¹⁵ responsables de proveer servicios de asistencia y protección a los 10.5 millones de personas de nacionalidad mexicana que viven en EE. UU. Solamente en 2016, México expidió 1,117,906 pasaportes fuera del país, de los cuales, 97.4% se expidieron en las oficinas consulares en Estados Unidos.¹⁶ Asimismo, entre septiembre de

¹⁴ I[M]ME, “¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero?”, 25 de diciembre de 2015.

¹⁵ Suele haber variación en la cifra reportada: las 53 representaciones actuales (2025) incluyen el consulado de México en San Juan, Puerto Rico; y los consulados de México en Nuevo Brunswick (Nueva Jersey) y Oklahoma, los cuales se inauguraron en 2023 y no estaban en operación durante el gobierno de Trump (2017-2021). Puede consultarse un mapa de las circunscripciones y las sedes consulares en 2017 y 2024 en los *Apéndices 1 y 2* de esta tesis.

¹⁶ SRE, “Producción de pasaportes consulares emitidos 2016”, Producción mensual de pasaportes en las Representaciones de México en el Exterior (RME). Consultado el 11 de agosto de 2024.

2016 y junio de 2017, el 97.2% de los casos de protección consular de México en el mundo se registraron en ese país.¹⁷

Quizá ningún otro país haga más por sus nacionales en el exterior que México. Por concentrarse allí la gran mayoría de los mexicanos viviendo en el exterior, las representaciones de mexicanas en Estados Unidos han profesionalizado varios programas y acciones de asistencia y protección consular con el objetivo de ampliar el alcance de los servicios consulares y gestionar, en la medida de lo posible, una pronta respuesta a las necesidades de las comunidades mexicanas a las que atienden en ese país. Estos programas incluyen asistencia legal, orientación sobre trámites migratorios, apoyo en situaciones de emergencia, el fortalecimiento de lazos comunitarios a través de actividades culturales y educativas, entre otros. Algunos ejemplos enlistados a continuación son ilustrativos de las particularidades y el alcance de la red consular mexicana en ese país.

Primero, el CIAM es una línea de atención telefónica que, desde 2013, brinda atención a consultas sobre actualidad migratoria y temas de interés para las comunidades mexicanas en EE. UU., y que sirve de vía de atención inmediata para solicitar asistencia personalizada en posibles casos de protección consular. Su origen y desarrollo se vinculan con la aprobación de una ley estatal en 2010 que pretendía asignar a policías locales facultades de control migratorio en Arizona, aunque el Centro posteriormente amplió su cobertura a todo EE. UU. y México.¹⁸ En 2017, su horario de atención se extendió para brindar servicios 24/7 y el número de consultas recibidas por el centro se duplicó respecto al año previo (véase *Figura 5*, pág. 59).

Segundo, la red consular organiza operaciones fuera de su sede en dos modalidades: los consulados sobre ruedas, en las que un equipo de personal consular se traslada

¹⁷ SRE, “5to informe de labores, 2016-2017”, 186.

¹⁸ SRE, “Antecedentes del CIAM”, 14 de abril de 2023. Consultado el 15 de agosto de 2024.

temporalmente y en días hábiles a poblaciones alejadas de la sede consular para realizar labores de documentación; y los consulados móviles, en las que los funcionarios encargados de la sede consular se desplazan a otras poblaciones para brindar servicios en fines de semana, con el fin de ampliar el alcance de la población beneficiada. Dependiendo de las particularidades de cada oficina consular, en estas jornadas también pueden brindarse servicios de protección preventiva, como difusión de información de interés por medio de talleres y campañas de difusión para las comunidades mexicanas, lo que contribuye a evitar que los servicios de protección de emergencia sean necesarios como último recurso.¹⁹

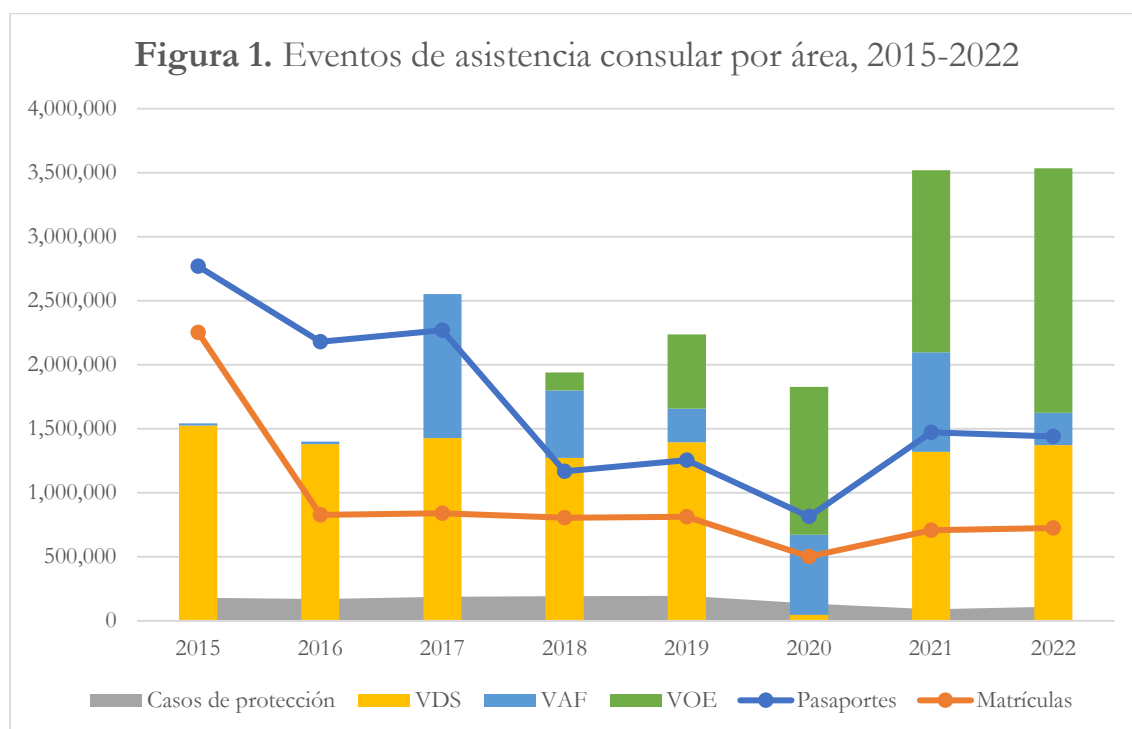
Tercero, las representaciones consulares de México en Estados Unidos ofrecen una gama de programas de vinculación comunitaria por medio de un modelo de atención directa en representaciones consulares: las Ventanillas de Salud (VDS), que ofrecen algunos servicios de atención médica; las Ventanillas de Asesoría Financiera (VAF), que buscan informar a la población mexicana sobre ahorro, inversión y protección del patrimonio; y las Ventanillas de Orientación Educativa (VOE), que buscan difundir oportunidades de acceso a servicios escolares y certificaciones en su localidad. Si bien las VAF comenzaron a operar en 2017 y las VOE en 2018, muchas de sus labores ya se hacían previamente sin el marco formalizado del programa.

Cuarto, las Plazas Comunitarias son centros de vinculación y educación que tienen el objetivo de fomentar la formación escolar de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Estas plazas disponen de cursos de capacitación y certificación de libre acceso para mexicanos y personas de otras nacionalidades a cargo de universidades, centros comunitarios, iglesias y centros de detención que prestan instalaciones y facilitan la impartición de talleres, cursos y

¹⁹ SRE, “¿Sabes qué son los Consulados Móviles y Sobre Ruedas?”, 7 de julio de 2016. Consultado el 13 de agosto de 2024.

demás oportunidades educativas. Más de 19 mil 497 personas se han beneficiado de 236 Plazas Comunitarias desde que el programa inició en 2002 hasta el último corte estadístico de 2022.²⁰

En la *Figura 1* se reúnen las principales métricas de operación de las tres grandes áreas de asistencia consular: protección, documentación y vinculación comunitaria. La expedición de pasaportes y la atención en las ventanillas, por ejemplo, registran más eventos que los casos de protección consular, lo cual puede deberse a que las ventanillas pueden admitir a personas de otras nacionalidades como usuarios, mientras que las gestiones de protección se reservan única y exclusivamente para mexicanos. La puesta en marcha de las VOE y las VAF comenzó a adquirir impulso a partir de 2018 y su alcance se ha ampliado en los años posteriores. Se han concebido los programas ahí ofrecidos como herramientas de protección preventiva para difundir información sobre el sistema político estadounidense y las oportunidades que ofrece.



²⁰ SRE, UDT núm. 0000500091417, 7 de abril de 2017. Disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI).

Fuente: SRE, “Casos de protección y/o asistencia consular atendidos por la RDCM en el mundo”, serie [6]; Producción mensual de pasaportes en las Representaciones de México en el Exterior [serie anual], UDT, núm. 0000500091417.

Por último, el programa de I[M]ME Becas se basa en la colaboración del gobierno de México con instituciones de educación para adultos, media superior y superior, para ofrecer certificaciones para trabajadores con el objetivo de hacer más accesibles algunos fondos de financiamiento para que estudiantes mexicanos y mexicoamericanos puedan estudiar en universidades y centros comunitarios.²¹ Este programa busca reducir las barreras sociales y económicas que enfrentan muchos de estos estudiantes, promover la formación educativa y fortalecer las habilidades y competencias de la comunidad mexicana en el exterior, contribuyendo a su desarrollo profesional y personal.

Una infraestructura compleja compuesta por las oficinas centrales de la SRE en la Ciudad de México, la embajada en Washington, D.C. y más de 50 oficinas consulares en diversas regiones de Estados Unidos permite el diseño e implementación de políticas públicas generales con margen de ajuste a las necesidades particulares de los mexicanos en cada una de sus sedes y circunscripciones consulares. Como se ha documentado en algunos estudios, debido a su relativo éxito, muchas de estas políticas públicas suelen transmitirse y replicarse no solamente en otras representaciones en la red consular mexicana en el extranjero, sino también en representaciones de otros países en Estados Unidos.²²

²¹ Instituto [de las Mexicanas y] los Mexicanos en el Exterior, “I[M]ME Becas”, 3 de abril de 2024.

²² Alexandra Délano Alonso, “The diffusion of diaspora engagement policies: A Latin American agenda”, *Political Geography* 41, (2014).

ii. Mecanismos de colaboración de la red consular con aliados en materia de protección

Las Ventanillas de atención en consulados, las Plazas Comunitarias y el programa IMME Becas son buenos ejemplos de esquemas de colaboración de la red consular con aliados locales. Estos programas ofrecen a sus beneficiarios información relevante para navegar el sistema educativo, social y político estadounidense, y funcionan como puentes que conectan a las personas migrantes con instituciones en sus países de destino, contribuyendo a su formación, así como a la protección de sus derechos por medio de su integración a la sociedad en la que viven.²³ Las aportaciones académicas más relevantes al respecto han encontrado, por ejemplo, que el vacío que deja la ausencia de una política federal de integración de migrantes en Estados Unidos actúa como el escenario para la puesta en práctica de una amplia variedad de programas consulares, los cuales fomentan la participación de las personas migrantes en la sociedad en la que residen, en colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales en Estados Unidos.²⁴

Estas investigaciones han demostrado que la colaboración con aliados locales y actores de la sociedad civil es un componente importante de las políticas públicas diseñadas por la Cancillería mexicana e implementadas por los consulados mexicanos en Estados Unidos. De hecho, es instrucción permanente para los titulares de las oficinas consulares mantener contacto permanente con autoridades y organizaciones relevantes en la política local,²⁵ ya que

²³ Laureen Laglagaron, *Protection through Integration: An Overview of Mexican Government Efforts to Build the Social and Human Capital of its Migrants in the United States* (Washington, D.C.: MPI, 2010).

²⁴ Alexandra Délano Alonso, *De aquí y de allá: diásporas, inclusión y derechos sociales más allá de las fronteras* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2020).

²⁵ Entrevista a Maki Teramoto, 2 de agosto de 2024.

buena parte de sus labores se basa en la comunicación y el intercambio de información entre el consulado y otros actores relevantes en las localidades donde sirven.

La protección y asistencia consular mexicana han sido un objeto popular de estudio en la subdisciplina de las relaciones internacionales en México, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, que propició la “pluralización de los contactos” entre la sociedad estadounidense y la mexicana, facilitándose así la colaboración entre actores de distintos niveles de gobierno.²⁶ Muchos diplomáticos mexicanos, a su vez, han ayudado a ilustrar las características, las particularidades y el alcance de la protección consular mexicana, entre los que destacan las obras de Remedios Gómez Arnau²⁷ y Daniel Hernández Joseph.²⁸

La estructura de la red consular de México en EE. UU., caracterizada por un número considerable de consulados operando en un sistema político relativamente descentralizado, permite a algunas de estas representaciones desempeñarse con relativa libertad adaptándose a una lógica local. Aunque no tiene su origen en la experiencia de México, la idea de la “diplomacia consular” ha cobrado relevancia en este contexto, definiéndose por la diversidad de servicios que ofrece, incluyendo la promoción económica, el cabildeo político y la diplomacia pública.²⁹ Esta propuesta analítica reconoce que, debido a la interdependencia entre

²⁶ Carlos González Gutiérrez, “La diplomacia descentralizada: el papel de los consulados mexicanos en las relaciones de México con su diáspora”, en *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, ed. Jesús Velasco y Rodolfo de la Garza, (México, D.F.: CIDE, 2000). Véase también Cathryn L. Thorup, “México-EU”, *Nexos*, 1 de febrero de 1990.

²⁷ *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos* (Ciudad de México: CISAN, 1990).

²⁸ *Protección consular mexicana* (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/Fundación Ford, 2015).

²⁹ Rafael Laveaga Rendón, “Mantenerse a la vanguardia: desafío para los consulados de México en Estados Unidos”, en *La diplomacia consular mexicana en tiempos de Trump*, ed. Rafael Fernández de Castro (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2018), 239.

México y Estados Unidos, muchos temas de la agenda bilateral se deciden en niveles locales y regionales, y no necesariamente entre los dos gobiernos federales.

En ese contexto, y tras décadas de práctica e institucionalización de acciones de asistencia y protección consular, la red consular mexicana ha cultivado una nutrida red de aliados en Estados Unidos. Este grupo de “amigos”³⁰ de México en EE. UU. incluye, aunque no se limita, a legisladores federales y estatales, gobernadores y autoridades locales, ciudades santuario, iglesias, organizaciones latinas y mexicoamericanas, despachos de abogados, grupos de defensoría legal, organizaciones de derechos humanos, universidades, académicos, colegios y líderes comunitarios, sindicatos, empleadores, clínicas, clubes de oriundos, asociaciones de migrantes y medios locales.

El objetivo de esta tesis es averiguar cuáles actores fueron los principales interlocutores y colaboradores de la política de protección mexicana en EE. UU. tras la elección de Donald Trump, así como durante su gobierno. Resulta importante destacar que, si bien en esta tesis se busca destacar las principales tendencias observadas durante el gobierno de Trump, este esquema de trabajo no es exclusivo del periodo de estudio. Asimismo, la colaboración entre el gobierno de México y estos aliados depende de varios factores, como los intereses organizacionales y la coyuntura política del país o de las regiones donde estos aliados operan, y no simplemente de la voluntad de una u otra parte involucrada para profundizar la colaboración en determinado momento.

³⁰ Guadalupe González González, “Perspectivas de reforma migratoria en Estados Unidos y posibles respuestas diplomáticas multinivel de México: el papel de los consulados”, en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2021), 80.

Propuesta de análisis

La red consular mexicana es una herramienta de política exterior que, en más de una ocasión, ha servido como medio para coordinar esfuerzos de protección por la vía del litigio en cortes federales. Es pertinente mencionar varios ejemplos de lo anterior. En 2003, el Consulado General de México en Laredo coordinó acciones con el consulado salvadoreño en Houston y la organización *Southern Poverty Law Center* (SPLC) en el marco de una demanda promovida exitosamente contra una organización paramilitar ciudadana que pretendía “cazar” migrantes en la frontera de Texas con México. El litigio de SPLC tuvo éxito al bloquear las principales fuentes de financiamiento de la organización, además de conceder ciertas compensaciones a los demandantes que habían sufrido abusos por parte de integrantes de ese grupo, entre ellos, algunos connacionales mexicanos.³¹

En 2011, como parte del entonces llamado “Programa Técnico Jurídico Especializado” (PROTEJE), el Consulado General de México en Chicago celebró un contrato con el despacho *Hughes, Socol, Piers, Resnick & Dym* para defender un caso de 24 trabajadores temporales agrícolas mexicanos que trabajaban cultivando cebollas en Nevada, y cuyo empleador incumplía regulaciones establecidas en la Ley de Estándares Laborales Justos (FLSA, por sus siglas en inglés) por adeudos y pago incompleto de salarios a trabajadores temporales agrícolas mexicanos.³² Aunque en primera instancia, la Corte de Distrito desestimó la demanda, la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito falló en favor de los connacionales mexicanos y ordenó el reembolso de los salarios adeudados.

³¹ Entrevista a Daniel Hernández Joseph, 18 de noviembre de 2022. Véase también Andrew Pollack, “2 Illegal Immigrants (*sic*) Win Arizona Ranch in Court”, *New York Times*, 19 de agosto de 2005.

³² SRE, “Quinto Informe de Labores, 2011”, 198. Véase también referencia al desarrollo del caso ante la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito: *Cfr.* Rivera *v.* Peri & Sons Farms, Inc., No. 11-17365 (9th Cir. 2013).

En 2016, el Consulado General de México en Austin asistió a las organizaciones *Texas Civil Rights Project* (TCRP) y *Texas Rio Grande Legal Aid* en una demanda promovida en nombre de padres de familia a quienes el gobierno estatal de Texas buscaba prohibir la expedición de actas de nacimiento para sus hijos nacidos en Estados Unidos —un país que concede la ciudadanía por nacimiento— a menos que comprobaran tener estatus migratorio regular.³³ En ese caso, el consulado mexicano intervino por medio de un documento de “amigo de la corte” (*Amicus Curiae*) ante la corte de primera instancia antes de que el gobierno de Texas llegara a un arreglo por mediación, permitiendo a los residentes de Texas registrar a sus hijos identificándose con otros documentos, como pasaportes extranjeros y matrículas consulares.³⁴

Históricamente, son varias las formas en las que los consulados mexicanos colaboran con organizaciones para la defensa de los migrantes en Estados Unidos. Algunas de ellas prevén la contratación por servicios legales, mientras que otras más se basan en el intercambio de información para avanzar intereses en común en beneficio de los migrantes mexicanos. Muchos otros de estos ejercicios han respondido a situaciones coyunturales que requieren la atención especial del consulado en un momento determinado. Sin embargo, más allá de las variaciones en los intereses de México y de estas organizaciones, hay varios mecanismos formalizados en el repertorio de las herramientas de protección consular mexicana que garantizan su continuidad.

Para analizar la amplia gama de aliados no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que colaboran con la red consular de México en EE. UU. en labores de protección se propone una tipología de actores. Conviene notar que los que se incluyen en

³³ James Barragan, “Texas settles birth certificate case for undocumented immigrants”, *Austin American Statesman*, 13 de agosto de 2016. Consultado el 4 de septiembre de 2024.

³⁴ Entrevista a Blanca Gaviño Arvizu, 26 de junio de 2024.

estas categorías no son todos los aliados de la red consular mexicana, sino que son aquellos con los que esta colabora en materia de *protección* a mexicanos. En ese sentido, podría excluir a otros importantes aliados de la red consular en materia de vinculación comunitaria y/o documentación. Puede consultarse en el *Apéndice 3* una tabla que incluye las principales acciones y funciones de estos actores, los mecanismos de colaboración que la red consular utiliza para coordinarse con ellos y algunos ejemplos de cada tipo de actor.

En breve, se identifican 4 grandes tipos de actores: **(A)** organizaciones de alcance nacional especializadas en litigio estratégico en cortes federales; **(B)** organizaciones locales que proveen asesoría en lo relativo a procedimientos de cortes migratorias; **(C)** organizaciones nacionales de activismo en pro de la población migrante; **(D)** despachos legales y abogados migratorios que prestan servicios de asesoría y representación legal a cambio de honorarios.

Al respecto, conviene anotar algunas características generales de estos actores:

- Por lo general, las organizaciones tipo **(A)** tienen presencia activa en ciertas regiones del país y no necesariamente tienen presencia en todo el territorio de EE. UU. La mayoría de ellas tienen sedes en la capital o ciudades grandes, además de contar con oficinas regionales en otras ciudades. Usualmente, la relación del gobierno mexicano con cada una de estas organizaciones se conduce por vía del consulado más cercano a la sede de la organización.
- Las organizaciones tipo **(B)** tienen comparativamente mayor cobertura en ciudades pequeñas y estados sin mucha población latina que las demás; aunque la cantidad de organizaciones de este tipo usualmente responde al tamaño y las características específicas de la población migrante que vive en esa región.

- No todas las organizaciones **(B)** forman parte de una organización tipo **(C)**, pero buena parte de las organizaciones tipo **(C)** suelen componerse de organizaciones tipo **(B)**, en calidad de afiliados locales.

En ese sentido, se utilizará un diagrama (*Figura 2.*, p. 28) para identificar el objeto de estudio de esta tesis, representado con la letra (Z), que se compone de los cuatro tipos de actores arriba descritos. Como puede observarse, los actores aquí estudiados solo equivalen a un subgrupo del universo de actores que forman parte de la gama de aliados de México en ese país, la cual se representa con la letra (U). Mientras que la colaboración con aliados en materia de vinculación comunitaria (X – Z) amplía el rango de asuntos en que se involucra un consulado de México, la colaboración con actores en materia de protección (Z) busca optimizar y mejorar la atención especializada que requieren ciertos procedimientos administrativos o judiciales.

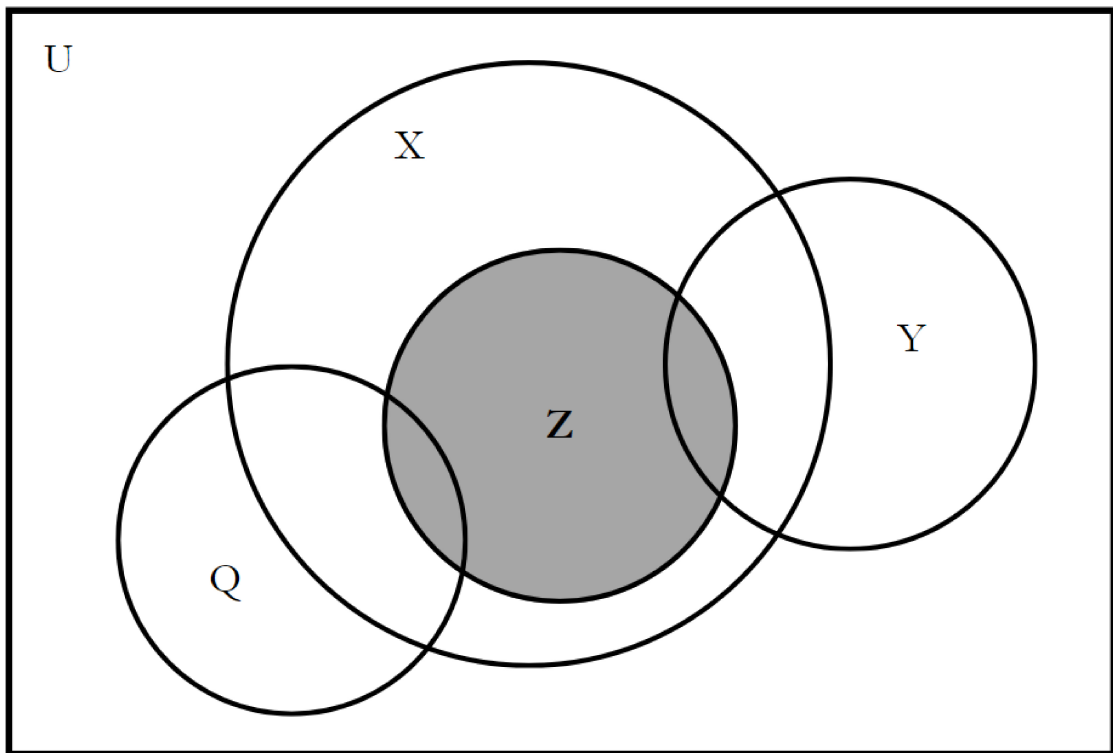


Figura 2. Aliados de la red consular mexicana en Estados Unidos (U)

CLAVE	
X	Actores no gubernamentales que colaboran con la red consular de México en Estados Unidos
Y	Empresas y actores privados que colaboran con la red consular de México en Estados Unidos
Q	Actores religiosos que colaboran con la red consular mexicana en Estados Unidos
Z	Actores no gubernamentales y de la sociedad civil que colaboran con la red consular mexicana en Estados Unidos en materia de protección a mexicanos
$Y \cap Z$	Despachos y abogados de práctica libre que colaboran con la red consular de México en Estados Unidos en materia de protección
$Q \cap Z$	Organizaciones religiosas y albergues que colaboran con la red consular mexicana en Estados Unidos en materia de protección
$X - Z$	Actores no gubernamentales que colaboran con la red consular mexicana en Estados Unidos en materia de vinculación comunitaria y/o documentación

Por ejemplo, el caso de incumplimiento de normas laborales por parte de empleadores que se dedican al cultivo de cebollas en Nevada podría clasificarse en el área $Y \cap Z$, al ser el aliado relevante un bufete de abogados (**D**) contratado por la red consular para la defensa de un caso colectivo; mientras que, en el caso de las organizaciones paramilitares en Laredo, el aliado que colaboró con la red consular fue una organización legal (**A**) dedicada al litigio estratégico. En muchos casos similares a ese, además de sentar un precedente legal, los litigios tienen el efecto de transmitir el mensaje a empleadores, agrupaciones y ciudadanía en general, de que habría costos asociados con la persecución, discriminación o incumplimiento de estándares laborales que afecten a extranjeros,³⁵ lo cual puede desincentivar dichas prácticas.

A menudo, las representaciones consulares tienden a colaborar con estos y otros actores que realizan funciones que su personal no puede hacer, por restricciones en su mandato o por límites presupuestarios. Su función principal es proveer asistencia y protección

³⁵ Entrevista a Daniel Hernández Joseph, 18 de noviembre de 2022.

consular, lo cual implica brindar orientación directa a los connacionales en los procedimientos que la requieran. Es en esa área donde muchos actores no gubernamentales, clínicas legales y abogados migratorios juegan un papel complementario y, aunque no se involucran en la mayoría de los casos de protección consular, sus acciones pueden generar efectos positivos, como la representación de poblaciones vulnerables o el litigio estratégico ante cortes estadounidenses que beneficien a la población mexicana indirectamente, sentando precedentes en temas de interés común para esas comunidades.

II. Política migratoria y de asilo en Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump (2017-2021): discurso, acciones ejecutivas y revisión judicial

La contienda presidencial de Donald Trump en 2016 fue la primera en Estados Unidos en elegir la migración como asunto clave de campaña. Trump se apoyó en declaraciones xenófobas para estigmatizar a la población migrante y explotar sentimientos nativistas entre ciertos sectores de la sociedad estadounidense para impulsar su elección. Su popularidad aumentó, en parte, gracias a propuestas como la construcción adicional del muro fronterizo, que supuestamente México financiaría y a su promesa de deportar del país a todos los indocumentados que vivieran allí una vez que asumiera la presidencia. El discurso y estas promesas fueron asuntos característicos y persistentes a lo largo de su administración.

Sin embargo, la campaña de Trump fue más amplia que su agenda migratoria: se sustentó en ciertos valores conservadores vinculados al proteccionismo comercial y laboral, así como el abandono de Estados Unidos de acuerdos multilaterales sobre cambio climático y armas nucleares, por citar un par de ejemplos. En su relación con México, prevaleció la idea

de que Estados Unidos había sido demasiado permisivo y había sacrificado la competitividad de sectores clave de la economía en la negociación del TLCAN. Apoyado en este discurso, amenazó con cancelar el tratado para promover su renegociación con Canadá y México.

Su principal consigna, *“America First”*, defendía la vía unilateral en la implementación de políticas públicas del gobierno federal, incluyendo la política exterior y la política migratoria y, aunque el marco legal confiere cierto margen para gobernar mediante acciones ejecutivas, el sistema político de Estados Unidos establece contrapesos a la concentración del poder en la figura del presidente, por lo que Trump —como todo presidente de ese país— se enfrentó a obstáculos institucionales que le impidieron cumplir con toda su agenda. Se encontró, principalmente, con un poder legislativo polarizado y sin incentivos inmediatos para asignar presupuesto a sus iniciativas y a una red heterogénea de actores —estados, ciudades, organizaciones, empresas— que promovieron acciones legales contra sus políticas en cortes del poder judicial, lo cual frenó la implementación de muchas de ellas.

Con el fin de analizar su mandato, este capítulo se divide en dos secciones. La primera se dedica a describir y contextualizar el sistema legal que regula la migración en Estados Unidos, así como a identificar los actores clave que participan en su diseño e implementación. La segunda sección busca sintetizar los principales cambios y directivas que ordenó el presidente Donald Trump en relación con ese sistema legal, enfatizando aquellas políticas que tuvieron efectos significativos para las comunidades mexicanas y las labores de los consulados de México en ese país.

i. Facultades y competencias: un vistazo a la ley migratoria estadounidense

La cláusula de comercio exterior de la Constitución de Estados Unidos atribuye al Congreso federal facultades para regular el ingreso de extranjeros al territorio de esa nación,³⁶ interpretación avalada por decenas de precedentes judiciales. Por su parte, el presidente tiene prerrogativas para gobernar aquellos espacios que no están explícitamente regulados por las leyes del Congreso. El presidente ejerce esa autoridad mediante “acciones ejecutivas” —proclamaciones, órdenes ejecutivas, memoranda, entre otras— para llenar esos vacíos. En la práctica, como resultado de una larga parálisis legislativa en materia de migración, las acciones ejecutivas constituyen la principal vía de reforma parcial al sistema migratorio, aunque dichas acciones están sujetas a revisión judicial por tribunales federales y, por lo tanto, pueden suspenderse, a diferencia de una ley sancionada por el Congreso.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA, por sus siglas en inglés) aprobada por el Congreso en 1952 es la ley migratoria vigente en Estados Unidos. Desde entonces, ha tenido tres grandes reformas: la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986, la Ley de Inmigración de 1990 y la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes (IRIIRA) de 1996. La legislación migratoria ha cambiado poco desde entonces, pero los perfiles y patrones de la migración en el continente americano—así como la organización interna de las agencias encargadas de gestionarla en EE. UU.— se han transformado marcadamente.

³⁶ Constitución de los Estados Unidos, art. 1, sec. 8, cl. 3.

Según lo dispuesto en la INA, el Departamento de Seguridad Interna (DHS)³⁷ es la agencia federal a cargo del control migratorio, así como del procesamiento de las solicitudes de migración y asilo. Tiene tres agencias de especial relevancia: (1) la agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), que supervisa las aprehensiones de migrantes en el área de las 100 millas (160 km) contiguas a las fronteras de Estados Unidos; (2) la agencia de Control de Inmigración y Aduanas (ICE), que realiza las detenciones en el resto del territorio de ese país y ejecuta las deportaciones de extranjeros no autorizados; y (3) el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), que procesa las solicitudes de naturalización, residencia y asilo de extranjeros.³⁸

Adicionalmente, algunas agencias federales que dependen del poder ejecutivo se involucran directamente en la gestión migratoria, como el Departamento de Estado (DOS), que se encarga de expedir visas de ingreso a EE. UU. a título de migrantes y visitantes temporales en los consulados de ese país en el extranjero; la Oficina Ejecutiva de Revisión Migratoria (EOIR) del Departamento de Justicia (DOJ), que administra el sistema de jueces y cortes migratorias; y el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS), cuya Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) se encarga de las gestiones relativas a los migrantes menores no acompañados en custodia de la autoridad migratoria en territorio estadounidense.³⁹

³⁷ Esta agencia suplió al Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) en 2003 tras la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (H.R.5005) después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo cual sumó a la tendencia de vincular la migración con la seguridad nacional en la política interna de EE. UU.

³⁸ Congressional Research Service (CRS), “The Department of Homeland Security: A Primer”, 21 de marzo de 2023.

³⁹ CRS, “Unaccompanied Alien Children: An Overview”, 5 de septiembre de 2024.

Las cortes migratorias se encargan de adjudicar los procedimientos migratorios y las peticiones de asilo de extranjeros, además de ser las entidades encargadas de expedir órdenes de deportación del país. Si bien dependen de una agencia federal, el sistema está compuesto por 69 cortes migratorias en todo el país, donde operan 650 jueces de migración, generalmente en ciudades con alta densidad poblacional.⁴⁰ Estas cortes responden al Departamento de Justicia, que, a su vez, depende del presidente y, por lo tanto, no tienen las mismas facultades y autoridad que las cortes federales del poder judicial.

Las principales características del sistema migratorio establecido por la ley de 1952 se mantienen vigentes en la actualidad: una primera categoría de migrantes se compone de personas con visas de “inmigrantes”, que se obtienen por patrocinio familiar o laboral. Sus beneficiarios adquieren el estatus de residentes permanentes (LPR, por sus siglas en inglés) con la posibilidad de naturalizarse como ciudadanos, en caso de cumplir con ciertas condiciones y presentar una solicitud ante USCIS.⁴¹ Este sistema fija una cuota que no admite a más de 7% de personas del mismo país como “inmigrantes”.⁴² Debido a esta restricción, las personas de nacionalidades de alta demanda deben esperar varios años para obtener estos tipos de visado,⁴³ aunque los familiares inmediatos —como cónyuges, padres o hijos— de

⁴⁰ Government Accountability Office (GAO), “U.S. Immigration Courts See a Significant and Growing Backlog”, 19 de octubre de 2023.

⁴¹ La adquisición de la residencia permanente se conoce comúnmente como la obtención de una “*green card*”. Posteriormente, para naturalizarse como ciudadano estadounidense, es requisito haber vivido cuando menos 5 años como residente permanente en EE. UU., o 3 años en caso de ser cónyuge de un ciudadano estadounidense. Véase USCIS, “Learn About Citizenship”. Consultado el 10 de septiembre de 2024.

⁴² INA, Sección 202 (8 USC § 1152).

⁴³ INA, Sección 201 (8 USC § 1151). Aunque su variación depende de las visas expedidas en el año fiscal previo, la cuota mínima de visas es de 226 mil por patrocinio familiar y 140 mil por patrocinio laboral. Durante el año fiscal 2017, México, Filipinas, India y China fueron los países con más demanda y sus ciudadanos, por consiguiente, los que tuvieron plazos más largos de espera. Véase CRS, “U.S. Family-Based Immigration Policy”, 9 de febrero de 2018, 16.

ciudadanos o residentes permanentes pueden exentarse de esa cuota, lo que da pie a una sobrerrepresentación de los ingresos por reunificación familiar de grado inmediato.

El Departamento de Estado expide una segunda categoría de visas para “no inmigrantes”, quienes obtienen permiso de ingresar temporalmente al país, pero que, bajo ese visado, no tienen la posibilidad de convertirse en residentes permanentes o ciudadanos. Estas visas se expiden para fines de turismo, negocios, trabajo, educación o tratamientos médicos, entre otros y, dependiendo de la categoría de la que se trate, puede o no conceder a su titular un permiso para trabajar en EE. UU. Los tipos de visa que más frecuentemente se expiden para nacionales mexicanos son parte de esta segunda categoría: 1) la “H-2A” para trabajadores temporales agrícolas;⁴⁴ 2) la “H-2B” para trabajadores temporales no agrícolas;⁴⁵ y 3) la “TN”, para ciertos profesionales en el marco del TLCAN de 1994, con base en un listado de profesiones elegibles anexo al tratado.⁴⁶

Por otra parte, el sistema de migración humanitaria se basa en dos grandes figuras: el refugio se utiliza para permitir el ingreso a extranjeros que se encuentren fuera del territorio de EE. UU. y que expresan miedo de permanecer en el lugar donde se encuentran. El presidente, por medio de instrucción al Departamento de Estado, fija una cuota anual de ingresos bajo esta categoría.⁴⁷ El asilo, en cambio, se reserva para personas que, una vez en

⁴⁴ En el año fiscal 2017 (*i.e.* octubre 2016-septiembre 2017), el Departamento de Estado expidió 161 mil 583 visas H-2A, de las cuales, 147 mil 272 (91%) fueron a título de nacionales mexicanos. Véase Departamento de Estado, “FY2017 NIV Detail Table”, *Nonimmigrant Visa Statistics*. Consultado el 12 de septiembre de 2024.

⁴⁵ *Loc. cit.* En el mismo periodo, el Departamento de Estado expidió 83 mil 600 visas H-2B, de las cuales, 64 mil 305 (76.9%) fueron para nacionales mexicanos.

⁴⁶ *Loc. cit.* Entre ellos, contables, ingenieros, abogados, farmacéuticos, científicos y maestros. 99% de las 16 mil 119 visas TN expedidas en el año fiscal 2017 fueron para mexicanos. La lista completa de ocupaciones que califican para obtener este tipo de visado puede consultarse en el Apéndice 1603. D.1 del capítulo 16 del T-MEC (antes TLCAN).

⁴⁷ Migration Policy Institute (MPI), “U.S. Annual Refugee Resettlement Ceilings and Number of Refugees Admitted, 1980-Present”. Consultado el 20 de septiembre de 2024.

territorio estadounidense, solicitan permanecer ahí por miedo a persecución y/o tortura según se definen en convenciones internacionales de las que EE. UU. es parte. Por ello, no hay cuota o límite alguno para el número de personas que solicitan permanecer en el país bajo esta categoría. Según la INA, cualquier persona puede solicitar asilo sin importar que su ingreso haya sido en un puerto de entrada o no.⁴⁸ A diferencia de las visas para no inmigrantes, las personas con estatus de asilado o refugiado tienen la posibilidad de solicitar un cambio de estatus migratorio para obtener la residencia y la ciudadanía, según corresponda.

Por posible conflicto de interés en la relación de quienes migran por razones humanitarias con su país de origen, el refugio y el asilo son virtualmente incompatibles con la asistencia y la protección consular: en teoría, una persona que solicita ingreso a Estados Unidos por temor a persecución o tortura en su país de origen no recurriría a las oficinas consulares de ese mismo Estado en el extranjero para solicitar protección. Hacerlo podría incluso perjudicar los méritos de su solicitud. Recientemente, y en paralelo al crecimiento de los flujos que solicitan asilo en EE. UU., algunos funcionarios consulares han expresado que los mexicanos que presentan estas solicitudes —muchas veces por consejo de abogados migratorios que omiten un diagnóstico completo— pueden a menudo encontrarse en procedimientos de asilo sin saberlo.⁴⁹

Hay algunas figuras jurídicas en la INA que prevén “alivios migratorios” para migrantes indocumentados que ya se encuentran físicamente en Estados Unidos. Esto es, posibilidades para regularizar el estatus migratorio sin salir del país o enfrentar prohibiciones de reingreso: las visas “T” tienen el objetivo de ofrecer estancia regular a víctimas de trata de personas, mientras que las visas “U” buscan proteger a testigos y víctimas de crímenes.

⁴⁸ INA, Sección 208 (8 USC § 1158).

⁴⁹ Entrevista a Lorena Salazar Vizcarra, 11 de junio de 2024.

Adicionalmente, se prevé una figura de estatus especial juvenil para menores de edad cuya remoción sería perjudicial al interés superior del menor, así como la “cancelación de la deportación”, que sirve como una amnistía para personas que llevan mucho tiempo en Estados Unidos, y cuya presencia en el país es benéfica para ciudadanos estadounidenses.⁵⁰ Una lista de estas y otras posibilidades de regularización migratoria puede consultarse en el *Apéndice 7* de esta tesis.

La reforma de 1986 pretendía reducir la migración irregular en Estados Unidos imponiendo requisitos para que los empleadores comprobaran que no contrataban a migrantes indocumentados.⁵¹ La implementación de esta reforma se acompañó de una amnistía que regularizó el estatus migratorio de aproximadamente 2.68 millones de personas indocumentadas. Su propósito era satisfacer las necesidades del mercado laboral y desincentivar la acumulación de más migración irregular en el futuro. Se estima que 75% (2 millones) de quienes pudieron regularizar su estatus migratorio en Estados Unidos como resultado de esta legislación eran mexicanos.⁵²

Por otra parte, la reforma migratoria de 1990 incrementó en 40% las cuotas de visado familiar y laboral entonces vigentes y creó un sistema de lotería para administrar la demanda de visas para inmigrantes y, de ese modo, garantizar diversidad entre esos grupos. Con ella se creó, además, el programa de Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) bajo el cual se conceden permisos de estancia a ciertos grupos de personas ante la imposibilidad o dificultad de retornar a su país de origen debido a un conflicto armado en

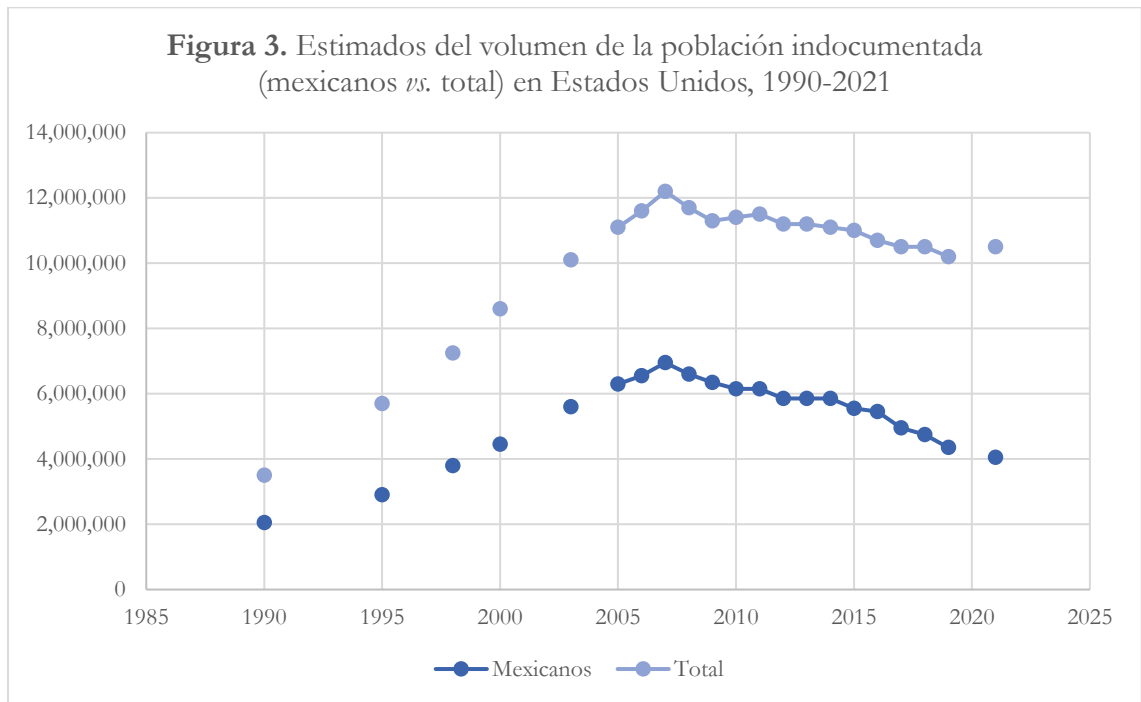
⁵⁰ INA, Sección 240A (8 USC § 1229b).

⁵¹ 99th Congress “S.1200 - Immigration Reform and Control Act of 1986”. Consultado el 12 de septiembre de 2024.

⁵² Nancy Rytina, *IRCA Legalization Effects: Lawful Permanent Residence and Naturalization through 2001* (USCIS: Washington D.C., 2002).

curso, un desastre ambiental u otra condición extraordinaria y temporal que impida su retorno allí.⁵³

La ley de 1996 aprobó medidas notablemente punitivas para disuadir la migración irregular, descartando la regularización migratoria de millones de personas con antecedentes menores por faltas administrativas. La reforma estableció prohibiciones de reingreso para quienes hubieran entrado al país de forma irregular o excedieran la estancia autorizada por su visa, dificultando el proceso de regularización migratoria. Como puede observarse en la *Figura 3*, ninguna de las reformas logró reducir la migración indocumentada en los años posteriores, sino que la tendencia creciente a castigar la migración irregular y aumentar las consecuencias por reingreso, lejos de fomentar el cumplimiento de la ley, terminaron incentivando la permanencia indocumentada, contribuyendo al crecimiento de esa población.⁵⁴



⁵³ 101st Congress, “S. 358: Immigration Act of 1990”, aprobada el 27 de octubre de 1990, promulgada por el presidente George H. W. Bush el 29 de noviembre del mismo año.

⁵⁴ Dara Lind, “The disastrous, forgotten 1996 law that created today’s immigration problem”, *Vox Media*, 28 de abril de 2016.

Fuente: Pew Research Center, “Unauthorized immigrant population”.

La de 1996 fue la última reforma de gran calado al sistema migratorio estadounidense. Desde entonces, varios presidentes y congresistas han impulsado iniciativas en el Congreso para reformarlo, aunque ninguna de ellas ha reunido el apoyo bipartidista para su aprobación, destacándose importantes episodios de fracaso u obstrucción en los intentos de reforma migratoria integral en 2007, 2014 y más recientemente, en 2024.⁵⁵ A menudo, la tendencia es similar en estas negociaciones: alivios migratorios para ciertos grupos a cambio de una inversión en seguridad fronteriza. Sin embargo, desde la reforma de 1986, ha habido cada vez menos tolerancia a programas amplios de regularización migratoria, debido a la noción de que equivaldría a premiar una conducta que, en el sentido estricto, contraviene la ley migratoria.

“Acción ejecutiva” es un término general que incluye varias figuras jurídicas de directivas que el presidente puede utilizar para gobernar: (a) las órdenes ejecutivas son regulaciones legalmente vinculantes dirigidas a agencias gubernamentales que establecen cómo llevar a cabo su mandato constitucional en apego a las leyes; (b) las proclamaciones son directivas que regulan actividades privadas y algunos asuntos simbólicos; (c) las memoranda ejecutivas son directivas a agencias federales que no requieren publicación en el Registro Federal y tienen menos requisitos de auditoría al presupuesto; y (d) acuerdos internacionales, que pueden ser un factor de peso en la implementación de algunas directivas del poder ejecutivo.

El mejor ejemplo de la tendencia creciente a gobernar la migración apoyándose primordialmente en acciones ejecutivas es el programa de acción diferida para llegados en la

⁵⁵ Carl Hulse, “History of Failure on Border Policy Hangs Over Current Push in Congress”, *New York Times*, 1 de febrero de 2024.

infancia (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, “DACA”). El 15 de junio de 2012, el presidente Barack Obama (2009-2017) anunció la instrumentación de un programa que prevé protecciones contra la deportación y permisos de trabajo para algunos “Dreamers”⁵⁶ que cumplieran con ciertos requisitos específicos, como haber llegado a EE. UU. a una edad temprana, haber residido en el país por un periodo prolongado, no tener antecedentes penales y estar inscritos en una institución educativa.

Este programa se ordenó por vía de un memorándum ejecutivo del Departamento de Seguridad Nacional, lo cual propició su revisión judicial en los años posteriores.⁵⁷ En el caso judicial que versó sobre su validez, la corte de primera instancia determinó que el presidente no tenía la autoridad para modificar el estatus migratorio de ningún grupo poblacional, mientras que el Congreso nunca aprobó la codificación de este programa en ley, a pesar de que la opinión pública favoreciera la propuesta a lo largo de su puesta en marcha. Desde su inicio, aproximadamente 80% del total de los beneficiarios del programa fueron mexicanos.⁵⁸

Además del activismo del Ejecutivo federal para gobernar en materia de migración, se ha observado recientemente mayor injerencia estatal en materia de migración por medio de iniciativas de ley que pretenden ensanchar las prerrogativas migratorias de las autoridades estatales. Los precedentes legales vigentes más relevantes establecen que la cláusula de supremacía de la Constitución de Estados Unidos⁵⁹ otorga al gobierno federal la autoridad

⁵⁶ DACA es un programa específico del gobierno de los EE. UU., mientras que “Dreamer” es un término más amplio que se utiliza para hacer referencia a todo migrante llevado a EE. UU. en la infancia. Mientras que todos los beneficiarios DACA son *dreamers*, muchos *dreamers* nunca pudieron acceder al programa DACA por no cumplir con todos los requisitos, o por ordenarse en cortes el cese al procesamiento de solicitudes.

⁵⁷ DHS, “Exercising Prosecutorial Discretion with Respect to Individuals Who Came to the United States as Children”, 15 de junio de 2012.

⁵⁸ USCIS, “Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals, 2012-2021”. Consultado el 6 de septiembre de 2024.

⁵⁹ Art. 6, sec. 2.

exclusiva sobre la regulación de la migración. Ello significa que, aunque los estados pueden aprobar ciertas leyes con efectos en asuntos tangencialmente migratorios, no pueden contradecir ni interferir con las leyes federales de migración.

Ese precedente resultó de la promulgación en 2010 de una ley estatal que prohibía la presencia de extranjeros en el estado de Arizona que no pudieran demostrar que habían ingresado al país de forma regular, otorgando facultades de control migratorio a policías locales. En el caso judicial que resultó de varias demandas al gobierno del estado sobre la implementación de la ley, la Suprema Corte invalidó tres de las cuatro disposiciones impugnadas, argumentando que su implementación sería contraria a la cláusula de supremacía. Sin embargo, la corte permitió al estado mantener la sección más controvertida de la ley, que requería que la policía verificara el estatus migratorio de personas detenidas si había “sospecha razonable” de que estuvieran en el país de forma irregular.⁶⁰

Si bien los jueces federales suspendieron la implementación de tres de las cuatro provisiones migratorias que fueron objeto de la demanda, la gobernadora Jan Brewer se benefició de un ciclo mediático que impulsó su reelección a la gubernatura.⁶¹ Lo mismo ocurrió en California en 1994, cuando el gobernador Pete Wilson montó una campaña de reelección exitosa apoyándose en un plebiscito que proponía evitar que migrantes sin estatus regular pudieran acceder a servicios locales de bienestar, como educación y servicios médicos que no fueran de emergencia⁶². Lo anterior podría indicar —siendo la elección de Donald Trump otro

⁶⁰ *Cfr.* Arizona v. United States, 567 U.S. 387 (2012). *Opinion of the Court*, 25 de junio de 2012.

⁶¹ Scott Wong, “Jan Brewer shows a different side”, *Político*, 12 de enero de 2011. Consultado el 3 de septiembre de 2024.

⁶² Richard Rayner, “What Immigration Crisis?”, *New York Times*, 7 de enero de 1996. Consultado el 4 de septiembre de 2024.

buen ejemplo— que hay cierto éxito electoral vinculado a las propuestas y legislaciones antinmigrantes, aunque depende del estado o la jurisdicción de la que se trate.⁶³

ii. Políticas migratorias del presidente Trump: prioridades de deportación y rescisión del programa DACA

A pesar de que Trump identificó en sus primeros mítines a los mexicanos como un grupo de interés especial que exportaba drogas y crimen a Estados Unidos,⁶⁴ no todas las medidas migratorias que buscó implementar durante su presidencia tuvieron efectos para la población mexicana o para las labores de las representaciones consulares de México en EE. UU. Por ejemplo, en una de sus primeras órdenes ejecutivas tras asumir la presidencia, Trump prohibió el tránsito en territorio estadounidense de nacionales de varios países de mayoría musulmana, lo cual tuvo efectos para muchos grupos de migrantes, aunque no necesariamente para los mexicanos.

Lo mismo ocurrió tras la implementación de los Protocolos de Protección al Migrante (MPP, por sus siglas en inglés), comúnmente llamado “Quédate en México”, en enero de 2019. Este programa obligaba a solicitantes de asilo —en su mayoría, de naciones centroamericanas— a esperar en México mientras se resolviera su petición de asilo en EE. UU. Dicha política tuvo importantes efectos para México y sus autoridades migratorias, mas no necesariamente los tuvo para los consulados en EE. UU. y las comunidades mexicanas en ese país. En vista de que estas comunidades constituyen el principal interés de esta tesis, se

⁶³ Carlos González Gutiérrez, “El significado de una relación especial: las relaciones de México con Texas a la luz de su experiencia con California”, en *La diplomacia consular mexicana en tiempos de Trump*, ed. Rafael Fernández de Castro (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2018), 255.

⁶⁴ Adam Gabbatt, “Donald Trump’s tirade on Mexico’s ‘drugs and rapists’ outrages US Latinos”, *The Guardian*, 16 de junio de 2015.

analizan aquí las políticas migratorias del presidente Trump que afectaron directamente a los mexicanos y las representaciones consulares de México en ese país.

En su presidencia, Trump firmó 472 documentos ejecutivos en materia de migración, siendo superado únicamente por su sucesor, Joe Biden, quien firmó 535 únicamente en sus primeros tres años como presidente,⁶⁵ muchos de ellos revirtiendo las directivas de su antecesor. En parte debido a lo controvertidas que fueron, muchas políticas migratorias del presidente Trump enfrentaron resistencia del Congreso, estados, condados, ciudades, empresas y organizaciones civiles que obstaculizaron la puesta en marcha de medidas y directivas presidenciales. Para muchos de estos actores, las cortes federales fueron el principal foro para bloquear, suspender u obstaculizar la implementación de políticas migratorias de Trump.

Eliminación de prioridades de control migratorio

Donald Trump asumió la presidencia de EE. UU. el 20 de enero de 2017. Cinco días después, publicó su primera orden ejecutiva en materia de migración, en la cual se contemplaban tres medidas relevantes. Primero, restringió el financiamiento federal a las jurisdicciones con políticas de “santuario migratorio”.⁶⁶ Estas son ciudades y estados que se resisten a cooperar con las autoridades federales en esfuerzos de control migratorio, particularmente en lo que respecta a compartir información sobre migrantes indocumentados que residen en ellas, así como a prolongar temporalmente la detención de reclusos que terminaron de cumplir su sentencia para que DHS pueda asumir su custodia por faltas migratorias tras su liberación.

⁶⁵ MPI, “In Its First Three Years, Biden Administration Has Issued More Immigration-Related Executive Actions than during Entire Trump Term”, 19 de enero de 2024.

⁶⁶ Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), “Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, 25 de enero de 2017; Véase 8 USC § 1373.

Si bien la medida estuvo en vigor por algunos meses, una demanda promovida el 3 de febrero de 2017 por el condado de Santa Clara y la ciudad de San Francisco, en California, impidió que se extendiera la retención de fondos federales por parte de la administración Trump, argumentando que desafiaba el principio de separación de poderes, puesto que era voluntad expresa del Congreso asignar esos fondos. En su fallo preliminar del 25 de abril de 2017, el juez de distrito para el norte de California, William H. Orrick, prohibió que el gobierno federal implementara la sección de la orden ejecutiva que condicionaba la obtención de fondos federales a la eliminación de las políticas estatales y locales de santuario migratorio.⁶⁷

En segundo lugar, la orden ejecutiva del 25 de enero buscaba promover la celebración de acuerdos de cooperación del gobierno federal para que más jurisdicciones locales, ciudades y estados, realizaran ciertas acciones de control migratorio, en lugar de que fueran las agencias federales las únicas en desempeñar esa función. Estos acuerdos —previstos en la Sección 287(g) de la INA— se crearon como parte de la reforma migratoria de 1996, aunque estuvieron en desuso en los años siguientes. Posteriormente, el programa recibió más financiamiento entre 2010 y 2013, cuando Barack Obama era presidente, aunque su uso se amplió mucho más durante el gobierno de Trump.

De 2017 a 2020, el número de departamentos locales del orden público que optaron por celebrar acuerdos 287(g) de cooperación en todo el país aumentó 300%, pasando de 35 en enero de 2017 a 150 en septiembre de 2020.⁶⁸ El resultado para las agencias federales de control migratorio fue recibir más cooperación de jurisdicciones dispuestas, pero menos cooperación de jurisdicciones indispuestas: mientras que, entre 2016 y 2017, aumentó el grado

⁶⁷ *Cfr.* County of Santa Clara v. Trump, 275 F. Supp. 3d 1196 (N.D. Cal. 2017).

⁶⁸ A pesar de que se asignaron más recursos a su operación entre 2010 y 2013, el número de acuerdos creció más durante la administración de Trump. Véase CRS, “The 287(g) Program: State and Local Immigration Enforcement”, 12 de agosto de 2021.

de cooperación entre fuerzas locales y federales en 244 condados en todo el país para propósitos migratorios, se registró una tendencia opuesta en 410 condados, que se resistieron a compartir información sobre la población indocumentada y se abstuvieron de realizar acciones de control migratorio.⁶⁹

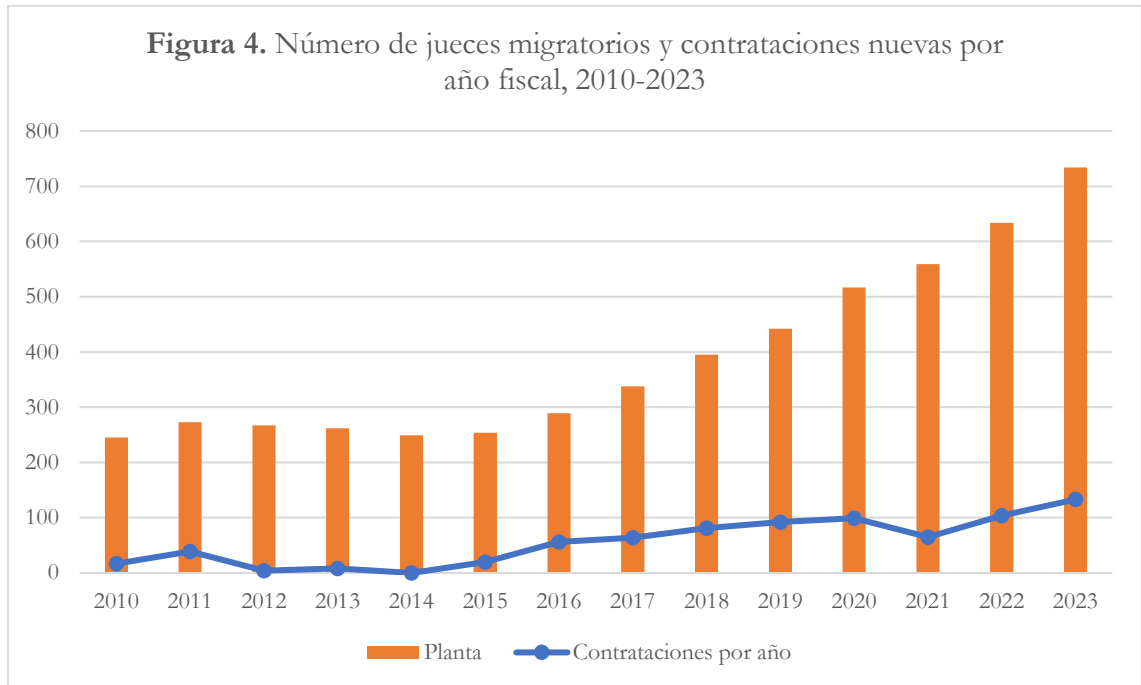
Tercero, el presidente Trump rescindió un programa instrumentado por la administración previa que buscaba administrar las prioridades de deportación formalmente llamado *Priority Enforcement Program* (PEP). Su objetivo era usar los recursos disponibles para control migratorio priorizando la remoción de personas con antecedentes criminales graves. Lo dispuesto en la orden ejecutiva de Trump rescindió ese programa y restauró la normativa previa: un programa llamado “Comunidades Seguras”, bajo el cual se intercambiaban datos biométricos de las personas en custodia de las fuerzas locales del orden público, con bases de datos federales sobre estatus migratorio, con el fin de trasladar a toda persona indocumentada detenida en el interior del país a la custodia de ICE para su remoción.⁷⁰

Esta directiva tuvo dos grandes efectos. Por un lado, eliminó el orden y la certidumbre en el control migratorio y, por el otro, amplió el número de personas que debían priorizarse para deportación sin ampliar proporcionalmente el presupuesto de las agencias encargadas de realizarlas. Adicionalmente, la política contribuyó a la saturación de las cortes migratorias: anteriormente, bajo el PEP, los jueces migratorios tenían la facultad de cerrar temporalmente los expedientes de personas que no representaran riesgos especiales bajo la condición de que

⁶⁹ La variación entre esas cifras depende de la metodología usada en cada estudio y del nivel de análisis en el que basó (condados *vs.* estados). Véase Immigrant Legal Resource Center (ILRC), *The Rise of Sanctuary* (2018).

⁷⁰ ICE, “Secure Communities”. Consultado el 18 de septiembre de 2024.

se presentaran ocasionalmente en la oficina más cercana de ICE. Esta autoridad permitía a los jueces administrar su carga de trabajo.⁷¹



Fuente: EOIR, “Immigration Judge Hiring”, 2024.

En esos años, no solamente creció la carga de casos pendientes en las cortes migratorias, sino que también se expandió la planta de jueces migratorios, como puede observarse en la *Figura 4*, por lo que muchas organizaciones de la sociedad civil mostraron preocupación de que se hubiera incumplido con el debido proceso con el fin de agilizar la adjudicación de casos. Al perderse la certidumbre sobre las prioridades de deportación de ICE, millones de mexicanos que no estaban previamente en riesgo de ser deportados del país, comenzaron a estarlo, incluso aquellos que acudían a oficinas regionales de esa agencia para cumplir con los requisitos de citación.⁷²

⁷¹ Julia Preston y Andrew R. Calderon, “How Trump broke the Immigration Courts”, *Político*, 16 de julio de 2020.

⁷² Uno de los casos emblemáticos fue el de Guadalupe García de Rayos, una mexicana que, después de haber vivido por 21 años en EE. UU. fue deportada a México 8 años después de que se le descubriera

Prohibiciones de ingreso y reducción de cuotas de refugio

En otra orden ejecutiva del 27 de enero de 2017, el presidente ordenó una prohibición al tránsito de ciertos grupos nacionales por motivos de seguridad y prevención de actos terroristas. DHS emitió una lista de países de “especial consideración” —Irán, Irak, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen— a cuyos nacionales se aplicaría esta prohibición. Esta orden estuvo vigente por poco más de un mes, antes de que el presidente ordenara la renovación de la suspensión el 6 de marzo del mismo año,⁷³ aunque alguna versión de la política estuvo en vigor durante el resto del gobierno de Trump. En los litigios promovidos para suspender su implementación, la Suprema Corte se pronunció a favor de la autoridad del presidente bajo una sección de la ley migratoria que le permite suspender el ingreso de extranjeros por razones de interés nacional.⁷⁴

En su orden del 27 de enero, el presidente también suspendió temporalmente el programa de refugiados del Departamento de Estado (USRAP) por 120 días y redujo la cuota de refugiados de 110 mil a 50 mil en personas en el año fiscal 2017,⁷⁵ cifra que se redujo aún más —hasta por debajo de 20 mil refugiados cada año fiscal— por el resto de su gobierno.⁷⁶ Dado que los mexicanos representan una fracción mínima de los refugiados seleccionados para viajar a EE. UU. en el marco de este programa, esta directiva no tuvo efectos importantes para las personas de nacionalidad mexicana.

usando un número de seguridad social falso en Phoenix, Arizona, y a pesar de cumplir con los requisitos de comparecencia reiterada ante ICE. Véase Juan Pallier, “‘Es injusto, no le estoy robando a nadie’: Guadalupe García de Rayos [...]”, *BBC Mundo*, 11 de febrero de 2017.

⁷³ OEP, “Executive Order 13780: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, 6 de marzo de 2017.

⁷⁴ *Cfr.* Trump v. Hawaii, 585 U.S. ____ (2018), *Opinion of the Court*, 26 de junio de 2018. Véase también INA Sección 212 (f), (8 USC § 1182).

⁷⁵ OEP, “Executive Order 13769: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, 27 de enero de 2017.

⁷⁶ MPI, “U.S. Annual Refugee Resettlement Ceilings and Number of Refugees Admitted, 1980-Present”. Consultado el 18 de septiembre de 2024.

Rescisión del programa DACA

El 5 de septiembre de 2017, la administración anunció la cancelación del programa DACA.⁷⁷ Esto ocurrió algunos meses después de que la administración cancelara un programa similar para los padres de estos migrantes (DAPA)⁷⁸ que nunca prosperó debido a recursos judiciales promovidos en su contra. Al momento de ordenarse su rescisión, había 689 mil 800 casos activos de beneficiarios DACA, de los cuales, 548 mil (79.4%) eran de nacionalidad mexicana.⁷⁹ El día anterior, y como resultado de un fallo judicial sobre la validez de DAPA, el entonces fiscal general, Jeff Sessions, envió una carta a la secretaria en funciones de DHS, Elaine Duke, expresando que el poder ejecutivo había excedido su autoridad en la creación del programa y recomendando iniciar su eliminación gradual.⁸⁰

El comunicado de DHS del 5 de septiembre suspendió el procesamiento de solicitudes nuevas, pero no eliminó las autorizaciones laborales ni las protecciones contra la deportación de las personas que ya estaban inscritas en el programa. De todas formas, el anuncio provocó una serie de demandas por parte de personas que estaban inscritas en el programa, universidades, estados y organizaciones de derechos civiles que cuestionaron la legalidad y la validez procesal del memorándum de DHS que pretendía terminar con el programa. Los recursos legales se dividieron en dos grandes segmentos: uno que versó sobre los procedimientos administrativos que se omitieron para justificar su eliminación y otro sobre la

⁷⁷ DHS, “Memorandum on Rescission Of Deferred Action For Childhood Arrivals (DACA)”, 5 de septiembre de 2017.

⁷⁸ DHS, “Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”)”, 15 de junio de 2017.

⁷⁹ USCIS, “DACA Characteristics Data: Approximate Active DACA Recipients as of Sept. 4, 2017”. Consultado el 17 de septiembre de 2024.

⁸⁰ Carta de Jeff Sessions a la secretaria de Seguridad Nacional en funciones, Elaine C. Duke. 4 de septiembre de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2024.

validez del programa en sí mismo y la autoridad que usó el presidente Obama para instrumentarlo.

El primero de los litigios se compuso de tres grandes demandas que, eventualmente, se consolidaron en un solo caso. Varios grupos de demandantes impugnaron la decisión de DHS, argumentando que fue una decisión arbitraria y violatoria de la Ley de Procedimientos Administrativos (APA) y que infringió la garantía de igualdad de protección contenida en la cláusula de debido proceso de la Quinta Enmienda a la Constitución. Tres cortes de distrito en California (*Regents of the University of California et al.*), Nueva York (*Martin Jonathan Batalla Vidal et al.*) y el Distrito de Columbia (*National Association For The Advancement Of Colored People et al.*) fallaron a favor de los demandantes en cada uno de los casos, rechazando el argumento ofrecido por el gobierno de que esas reclamaciones no podían impugnarse bajo la APA.

Después de varias rondas de apelación por parte del gobierno de Trump, el caso se turnó a la Suprema Corte de Estados Unidos en diciembre de 2019 y, tras audiencias, deliberaciones y muestras de apoyo de 200 empresas, el gobierno de México⁸¹ y organizaciones de la sociedad civil en calidad de amigos de la corte, la Corte Suprema de Estados Unidos decidió en junio de 2020, por mayoría de 5 a 4, que la administración Trump no siguió los procedimientos administrativos apropiados para terminar con el programa.⁸² Conviene destacar que, en ese fallo, la corte no se pronunció sobre la legalidad del programa en sí, sino sobre el procedimiento para su eliminación.

La validez del programa fue el objeto del segundo litigio que inició en mayo de 2018, cuando el fiscal general de Texas, junto con sus colegas de ocho estados más, presentaron una

⁸¹ *Cfr.* DHS et al. v. Regents of the University of California et al., 591 U.S. ____ (2020). *Brief of Amicus Curiae*, 3 de octubre de 2019.

⁸² *Cfr.* DHS et al. v. Regents of the University of California et al., 591 U.S. ____ (2020). *Opinion of the Court*, 18 de junio de 2020.

demanda ante una corte en el sur de Texas buscando terminar con el programa. Los demandantes argumentaron que su creación por parte de la administración Obama constituía un abuso de autoridad del poder ejecutivo. El juez al que se turnó el caso, Andrew Hanen, dictaminó el 16 de julio de 2021 que DACA era ilegal porque excedía la autoridad ejecutiva al pretender decidir sobre el estatus migratorio de un grupo de migrantes sin la autorización expresa del Congreso. Sin embargo, la orden de Hanen permitió que los beneficiarios que estuvieran inscritos en el programa hasta ese momento conservaran sus protecciones.⁸³ Los méritos del caso siguen en proceso judicial, el cual se espera que concluya en 2025.

Reglas de “carga pública” y discurso antiinmigrante

Tras publicar algunos anteproyectos en 2018, DHS publicó en agosto de 2019 una regulación migratoria que ampliaba la lista de apoyos sociales que se considerarían de manera negativa en solicitudes de ingreso y residencia permanente debido a que podrían convertirse en una “carga pública”.⁸⁴ La nueva regulación tenía el objetivo de prevenir que la población migrante tuviera acceso a ciertos beneficios y programas sociales.

El Condado de Cook, Illinois, y la Coalición de Illinois por los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados, Inc. (ICIRR) presentaron una demanda en la Corte de Distrito para el norte de Illinois solicitando la suspensión de esa regla. Aunque eventualmente, la Corte de Apelaciones del Séptimo Circuito concedió la razón a los demandantes y ordenó la suspensión temporal de la regla del 14 de agosto, la misma estuvo en vigor por varios meses de manera espaciada durante 2019 y 2020,⁸⁵ lo cual tuvo el efecto de desalentar a migrantes a usar

⁸³ *Cfr.* Texas v. United States, 328 F. Supp. 3d 662 (S.D. Tex. 2018). Orden, 16 de julio de 2021.

⁸⁴ INA, Sección 212(a)(4), (8 USC § 1182).

⁸⁵ *Cfr.* Cook County, Illinois et al v. Wolf et al. No. 19-3169 (7th Cir. 2020).

beneficios y servicios públicos de salud, alimentación y transferencias sociales directas por miedo a renunciar a la posibilidad de obtener la residencia permanente.⁸⁶

Además de declarar en repetidas ocasiones que los migrantes se estaban aprovechando de programas de asistencia social, Trump hizo de su discurso una herramienta para avanzar su agenda antes, durante y después de su gobierno. Se centró en la criminalización de los migrantes, asociándolos con delitos y describiendo la migración como una amenaza a la seguridad nacional, alimentando de esta manera una retórica que promovía el miedo y la xenofobia. Además, vinculaba la migración irregular con el deterioro económico del país, la escasez de empleos y la pérdida de competitividad de las industrias estadounidenses.

Este discurso tuvo efectos importantes para la población que vivía en Estados Unidos. Por ejemplo, en 2016 se registraron 19% más crímenes de odio hacia la población musulmana en el país respecto de los registrados en el año previo.⁸⁷ Las personas de origen latino no fueron la excepción a estos ataques y crímenes de odio por motivos raciales, o por hablar español en público, como fue el caso de un partidario del presidente Trump que empujó a un mexicano a las vías del metro en la ciudad de Nueva York en abril de 2018, diciéndole que regresara a su país; o el ataque de un hombre de 21 años, también simpatizante de Trump, quien efectuó un tiroteo masivo dirigido específicamente a migrantes mexicanos en una tienda departamental en El Paso, Texas, el 3 de agosto de 2019, en el que asesinó a 23 personas, entre ellos, migrantes mexicanos y estadounidenses de origen mexicano.⁸⁸

⁸⁶ Randy Capps, Michael Fix and Jeanne Batalova, “Anticipated “Chilling Effects” of the Public-Charge Rule Are Real: Census Data Reflect Steep Decline in Benefits Use by Immigrant Families” (Washington, D.C.: MPI, 2020).

⁸⁷ ADL, “Mainstreaming Hate: The Anti-Immigrant Movement in the U.S.”, 20 de noviembre de 2018.

⁸⁸ Cedar Attanasio, Jake Bleiberg y Paul J. Weber, “Police: El Paso shooting suspect said he targeted Mexicans”, *AP News*, 9 de agosto de 2019.

La Liga Antidifamación (ADL) reportó en 2017 un incremento de 17% en los crímenes de odio en Estados Unidos respecto a los registrados en el año previo. La organización encontró, asimismo, que los crímenes de odio específicamente dirigidos a personas de origen latino aumentaron 24% en el mismo periodo.⁸⁹ En septiembre de 2017 la red consular de México en EE. UU. firmó un acuerdo de colaboración con esa organización para intercambiar información sobre registros de crímenes de odio recabados por los consulados de México, así como para realizar sesiones de capacitación para el personal de la red consular que les permitiera identificar y monitorear esos casos.⁹⁰

Flujos migratorios y la frontera con México

Para el gobierno estadounidense, las agendas de seguridad fronteriza y migración no necesariamente están vinculadas. Mientras que la primera se refiere al tránsito de personas en la frontera, la segunda se refiere a los intereses de las comunidades asentadas en EE. UU. Las secciones anteriores se ocuparon de las políticas migratorias de Trump que tuvieron efectos para estas comunidades, pero los flujos migratorios ocuparon un lugar prioritario en la agenda migratoria de Trump y fueron parte esencial de su justificación para reforzar la seguridad fronteriza por medio de otro muro, propuesta insignia de su campaña electoral.

Por décadas, los mexicanos constituyeron la mayor proporción de migrantes aprehendidos por la autoridad migratoria fronteriza, pero durante el gobierno de Donald Trump creció la proporción de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que

⁸⁹ Además de los datos de la red consular, ADL utilizó los datos del reporte de estadísticas de crímenes de odio que el FBI elabora cada año. Véase “ADL Calls on Leaders to Redouble Efforts to Counter Hate After FBI Reports Hate Crimes Jumped 17 Percent”, 13 de noviembre de 2018. Consultado el 19 de enero de 2024. Nota: aunque la tasa es más alta para otros segmentos, los latinos son menos propensos a reportar crímenes.

⁹⁰ Entrevista a Maki Teramoto, 2 de agosto de 2024. Véase también “ADL & Mexican Foreign Ministry Sign Joint Agreement...”, 26 de septiembre de 2017.

llegaban a la frontera sur de EE. UU. —a menudo en caravanas—, así como el número de solicitudes de asilo pendientes en el sistema de cortes migratorias. Durante esos años, la tendencia de grandes grupos de personas viajando juntas capturó la atención de medios y agencias gubernamentales en todo el continente americano. Frenarlas antes de que llegaran a la frontera México-EE. UU., donde por ley podían solicitar asilo, se convirtió en una de las prioridades del presidente Trump.

Desde el inicio de su administración, Trump buscó negociar con el Congreso para obtener fondos extraordinarios destinados a cumplir con sus promesas de campaña relacionadas con la migración indocumentada, especialmente para acelerar la ampliación del muro fronterizo y agilizar las deportaciones realizadas por ICE en el interior del país. Sin embargo, la bancada demócrata del Congreso bloqueó en repetidas ocasiones los intentos del presidente por asignar presupuesto adicional para estos fines, aun a pesar de ciertas concesiones que el presidente y los congresistas republicanos ofrecieron a cambio, como protecciones parciales y temporales a beneficiarios DACA.⁹¹

En la frontera, a partir de abril y hasta junio de 2018, la administración Trump implementó la separación familiar como una medida disuasoria para frenar la migración irregular, una política que, si bien ya tenía fundamento legal y operativo en el sistema migratorio, no se había implementado en esa escala como mecanismo de disuasión para la migración. De los 2,654 menores separados de sus familias, solo 30 eran mexicanos,⁹² mientras que la gran mayoría eran de naciones centroamericanas.

⁹¹ Annie Karni and Sheryl Gay Stolberg, “Trump Offers Temporary Protections for ‘Dreamers’ in Exchange for Wall Funding”, *New York Times*, 19 de enero de 2019.

⁹² El cálculo es de ACLU, que es la organización que promovió las dos demandas más importantes en contra de esta política. Véase: “Family Separation by the Numbers”, 2 de octubre de 2018.

Asimismo, el 9 de noviembre de 2018, la administración Trump publicó una regla en la que ordenó a los oficiales migratorios de DHS recibir únicamente solicitudes de asilo de migrantes que ingresaran a los Estados Unidos en puertos designados de entrada en la frontera con México.⁹³ El mismo día, ACLU y SPLC promovieron una demanda en nombre de cuatro organizaciones locales que proveían servicios a migrantes, cuyas funciones y financiamiento se verían afectados por esta medida, argumentando que la ley migratoria prevé el derecho a solicitar asilo sin importar dónde se realice la petición. La Corte de distrito ordenó una suspensión temporal de la medida el 19 de diciembre.⁹⁴

El 20 de diciembre de 2018, DHS anunció la implementación del programa MPP, conocido popularmente como “Quédate en México”. Esta política, que comenzó a implementarse en enero de 2019, se fundamentó en la Sección 235(b)(2)(C) de la INA. En virtud de esa disposición, ciertos migrantes que solicitaban asilo en la frontera sur de Estados Unidos eran devueltos a México mientras se procesaban sus peticiones. Aunque el gobierno mexicano no aceptó formalmente la implementación de dicha política, recibió a solicitantes de asilo centroamericanos en congruencia con una postura humanitaria. Muchas organizaciones para la defensa de los derechos de los migrantes se opusieron enérgicamente a esta medida y criticaron al gobierno mexicano por presuntamente facilitar su implementación.

El 14 de febrero de 2019, ACLU, SPLC y el Centro de los Derechos del Migrante (CDM) interpusieron otra demanda en representación de organizaciones que proveían servicios para la migración humanitaria y 11 solicitantes de asilo centroamericanos contra DHS, alegando que la implementación de MPP violaba la ley migratoria por obstruir el derecho

⁹³ DHS/DOJ, “Interim Final Rule: Aliens Subject to a Bar on Entry Under Certain Presidential Proclamations: Procedures for Protection Claims”, 9 de noviembre de 2018.

⁹⁴ *Cfr.* East Bay Sanctuary Covenant v. Trump. 932 F.3d 742 (9th Cir. 2018).

a solicitar asilo. En la demanda, se argumentó que México no era un lugar seguro y que los demandantes sufrían abusos por acción u omisión del gobierno mexicano.⁹⁵ MPP comenzó a implementarse procesando adultos viajando solos en el puerto de San Ysidro, en San Diego, a partir del 29 de enero de 2019 y fue ampliándose progresivamente para incluir a más puertos de entrada de la frontera con México, así como a unidades familiares y menores no acompañados.

En junio de 2019, el presidente Trump amenazó con imponer un piso mínimo de 5% a todas las importaciones mexicanas, el cual incrementaría progresivamente hasta 25% en caso de que el flujo migratorio no se redujera en los meses posteriores. En una ronda inicial de negociaciones, se acordó agendar reuniones subsecuentes para supervisar los resultados preliminares de la estrategia en los meses posteriores.⁹⁶ México acordó intensificar los esfuerzos de control migratorio y prometió aumentar la colaboración con Estados Unidos para interrumpir las redes de tráfico de migrantes. A su vez, Estados Unidos se comprometió a acelerar los casos de asilo de los migrantes que esperaban en México bajo MPP, así como a invertir en esfuerzos de desarrollo económico en el sur de México y Centroamérica para atender las causas estructurales de la migración.⁹⁷ Posteriormente, en noviembre de 2019, Estados Unidos firmó acuerdos bilaterales con Guatemala, Honduras y El Salvador para devolver solicitantes de asilo que llegaban a la frontera México-Estados Unidos.⁹⁸

Después de poner fin al cierre de gobierno más largo de la historia de Estados Unidos por no haber consenso sobre el presupuesto federal en enero de 2019, Trump proclamó un

⁹⁵ *Cfr. Innovation Law Lab v. Wolf*. No. 19-15716 (9th Cir. 2020), 14 de febrero de 2019.

⁹⁶ Jordan Fabian, Rafael Bernal y Tal Axelrod, “Trump drops Mexico tariff threat after deal on migrants”, *The Hill*, 7 de junio de 2019.

⁹⁷ “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”, 7 de junio de 2019.

⁹⁸ Nicole Narea, “Trump’s agreements in Central America are dismantling the asylum system as we know it”, *Vox Media*, 20 de noviembre de 2019.

estado de emergencia en la frontera,⁹⁹ lo cual le permitió utilizar el presupuesto militar para la construcción del (otro) muro fronterizo. Posteriormente, en el contexto de la pandemia de COVID-19, Trump invocó la sección 265 del Título 42 del Código de los Estados Unidos para prohibir la entrada y permitir la expulsión inmediata de personas en su frontera sur por razones de “circunstancias excepcionales de salud pública”, lo cual generó presiones adicionales sobre los consulados fronterizos, al hacerse urgente y apremiante la necesidad de entrevistar a connacionales antes de su expulsión a México. Desde marzo de 2020 hasta mayo de 2023, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos llevó a cabo 2.8 millones de expulsiones en el marco de esta regulación,¹⁰⁰ aunque sin asignar a los migrantes devueltos por esa vía prohibiciones de reingreso a EE. UU.

...

La política migratoria del presidente Trump se caracterizó por una serie de directivas agresivas de control migratorio para reducir la migración irregular, acompañadas de un discurso hostil que avivó expresiones de xenofobia y promovió la exclusión de comunidades migrantes. Durante su administración, el presidente enfrentó un Congreso polarizado e indispuesto a asignar fondos federales para muchas de sus medidas de seguridad fronteriza, mucho menos para aprobar reformas estructurales al sistema migratorio.

Al mismo tiempo, su gobierno recibió múltiples demandas promovidas por estados, condados, ciudades y organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes. Estas

⁹⁹ OEP, “Proclamación 9844: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States”, 15 de febrero de 2019.

¹⁰⁰ Las expulsiones en el marco del Título 42 preveían la repatriación de migrantes sin consecuencias migratorias para prohibir su reingreso, por lo que muchos migrantes sujetos a esa figura intentaban cruzar con más frecuencia después de su expulsión. Véase Adam Isacson, “U.S. Border Asylum Policy Enters New Territory Post-Title 42”, *WOLA*, 9 de mayo de 2023.

demandas, impulsadas por un grupo relativamente reducido de actores, sugieren que hay en ese país una red de activismo legal con cierto grado de autonomía que actúa de manera estratégica contra políticas que considera perjudiciales, lo que en ocasiones ha beneficiado a comunidades mexicanas, incluso cuando los demandantes en litigios presentados ante la justicia no son mexicanos.

Algunas de las políticas más perjudiciales para las comunidades mexicanas en Estados Unidos incluyeron la eliminación del programa PEP, el intento de rescindir DACA y las regulaciones sobre “carga pública” que buscaban dificultar el ingreso y la obtención de la residencia permanente. Estas medidas afectaron de manera desproporcionada a la población mexicana debido a su alta proporción de migrantes indocumentados e ingresos comparativamente bajos respecto a la población nativa. Además, durante el gobierno de Trump, más de 10 millones de indocumentados —la mayoría sin antecedentes penales— enfrentaron creciente incertidumbre sobre su posible deportación.

Buena parte de la discusión contemporánea sobre migración en EE. UU. sigue condicionada por la profunda polarización del Congreso, que dificulta la aprobación de cambios legislativos significativos en el corto plazo. Independientemente de qué partido político controle el Congreso, u ocupe la presidencia, el sistema migratorio de Estados Unidos se caracteriza por una política restrictiva de ingreso que, salvo por ciertas cuotas variables de visado para trabajadores temporales, no necesariamente responde a las demandas del mercado laboral del país, resultando en un número relativamente alto de migrantes indocumentados empleados en la economía nacional, lo que usualmente convierte a la migración en un asunto político que cobra notable relevancia en cada ciclo electoral.

En ese contexto, Donald Trump eligió hacer de la migración un asunto clave de su campaña en 2016, aprovechando el descontento de muchos sectores del electorado ante la

migración irregular —y, en buena medida, ante muchos canales de migración regular— y explotando políticamente la idea de reducirla cuanto fuese posible, lo cual probó ser una estrategia electoral exitosa, debido a la popularidad de ciertas posturas restrictivas en materia migratoria y a la incapacidad de las reformas migratorias previas de brindar solución al problema de la irregularidad migratoria en Estados Unidos.

III. La política de protección consular de México en Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump (2017-2021): alcances de la colaboración con aliados

Uno de los objetivos centrales de esta investigación es preguntarse qué puede y qué no puede hacer un Estado por sus connacionales en otro país, sobre todo en una coyuntura caracterizada por el tono amenazante del presidente hacia la población extranjera. El objetivo de este capítulo es preguntarse en qué medida la colaboración de la red consular con aliados estadounidenses permite fortalecer los mecanismos de protección a mexicanos en Estados Unidos.

Para ello, es fundamental precisar qué significa colaborar, lo cual puede manifestarse en diversas formas, desde la firma de contratos hasta arreglos informales. Para el análisis, resulta más sencillo evaluar los resultados de aquellas iniciativas que cuentan con reglas claras de cooperación, puesto que estas generan datos más precisos y permiten trazar sus efectos de manera más clara. Sin embargo, la ausencia de un contrato formal no implica que no haya acuerdos de colaboración que también benefician a las poblaciones que se busca proteger.

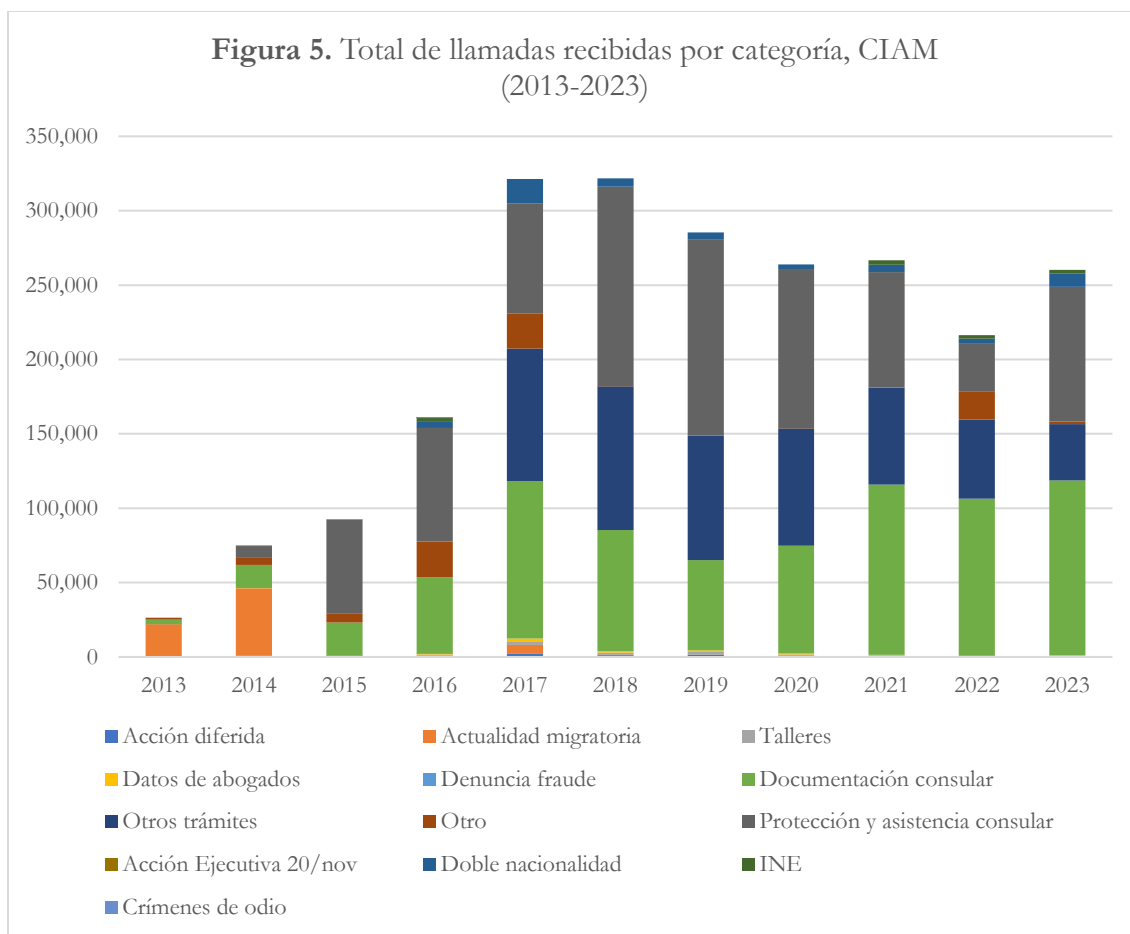
Para averiguar con qué actores colaboró México en ese periodo, se analizan en este capítulo los principales cambios y continuidades en la política de protección consular mexicana

implementada en Estados Unidos entre 2016 y 2021. En breve, la política de México en esos años fue fomentar la regularización migratoria de quienes tuvieran la posibilidad de permanecer en Estados Unidos y ayudar a planear el retorno de muchas personas que podían ser deportadas. Muchas de las acciones de la red consular en ese periodo respondieron a la expectativa del retorno de un gran número de mexicanos: campañas de documentación y obtención de doble nacionalidad para hijos de mexicanos que nacieron en EE. UU., la puesta en marcha de las VAF, enfatizando la protección del patrimonio familiar en caso de deportación de alguno de los miembros de la familia.

A finales de noviembre de 2016, la SRE impulsó una campaña para difundir y promover el uso del CIAM¹⁰¹ y, a partir de febrero de 2017, amplió su horario de atención para estar disponible 24/7.¹⁰² Como resultado, el número de consultas se duplicó en esos dos años. El diferencial observado entre esas consultas (*Figura 5*) y los casos de protección registrados por la red consular (véase *Apéndice 4*) —que solamente fueron 11% más altos que en el año previo—, puede dar cuenta del miedo y la incertidumbre que generó la elección del presidente Trump en las comunidades de migrantes en EE. UU. En particular, casi todas las llamadas adicionales fueron para averiguar sobre servicios de documentación y asistencia consular.

¹⁰¹ SRE, “Comunicado No.543: [...] campaña de difusión CIAM para mexicanos en Estados Unidos”, 29 de noviembre de 2016.

¹⁰² SRE, “5to informe de labores, 2016-2017”, 185.



Fuente: SRE, Datos Abiertos del Gobierno de México, “Centro de Información y Asistencia a Mexicanos”, Consultado el 18 de septiembre de 2024.

En enero de 2017, se aprobó un fondo extraordinario para la SRE que contribuyó a fortalecer algunos mecanismos de protección consular en el corto plazo. Entre otras cosas, estos recursos se invirtieron en contratos con organizaciones de alcance nacional para realizar diagnósticos migratorios, en el entendido de que promoverían la regularización migratoria de ciertos beneficiarios, protegiéndoles de la deportación o ayudando a que tuvieran información fidedigna sobre sus posibilidades de permanencia. La Cancillería también invirtió en talleres de información relevante y protección preventiva en caso de detención y deportación, así como en orientación general en lo relativo a trámites del programa DACA para quienes ya eran usuarios.

Estas directrices se sumaron a lo que la red consular de México ya hacía en materia de protección, como visitas a prisiones y centros de detención migratoria, entre muchas otras. Específicamente, la coordinación con aliados y actores de la sociedad civil ya se había materializado en políticas públicas para la asesoría y representación legal de mexicanos en EE. UU. —como el PALE y el programa de abogados consultores— y ciertos esfuerzos de litigio estratégico. Resulta importante destacar que muchas prácticas y procedimientos de protección consular son parte de una política de Estado que muestra notable continuidad y destaca por su alto nivel de profesionalización.

Ejemplo de esto último son los Centros de Defensoría que se instalaron en el departamento de protección en cada consulado mexicano en EE. UU. a partir de marzo de 2017¹⁰³ —acción a la que se destinó poco más de la mitad del fondo extraordinario—. La creación de estos centros formalizó y ayudó a financiar muchas labores en materia de protección, que también eran parte de las labores regulares de los funcionarios adscritos a este departamento en los consulados, como la impartición de talleres en colaboración con organizaciones especializadas y la realización de diagnósticos migratorios, que siempre han estado en el repertorio de acciones de protección consular mexicana, pero que ahora disponían de más recursos.

La alta cifra de mexicanos sin estatus migratorio regular añade peso a los casos de protección consular solicitados en materia migratoria. Desde 2010, cerca de dos terceras partes (65%) de todos los casos de protección se relacionan con este ámbito del derecho, el cual incluye consultas sobre alivios migratorios, diferimiento de acciones de control migratorio y procedimientos relativos a deportaciones de ICE y CBP (véase *Apéndice 4*). Sin embargo, la

¹⁰³ SRE, “5to informe de labores, 2016-2017”, 188.

cifra anual más alta de casos de protección registrados por la red consular no se observó durante el gobierno de Trump, sino en 2013, cuando Barack Obama era presidente, lo cual se explica parcialmente por el número elevado de deportaciones en esos años, que más tarde le ganaron el apodo de “*deporter-in-chief*”.¹⁰⁴

Lo anterior también puede deberse a que las cifras de protección consular no necesariamente reflejan el endurecimiento (o la flexibilización) de la política migratoria, ya que dependen más de la capacidad de los consulados para atender casos que de su demanda real. No hay, por ejemplo, registro de solicitudes rechazadas por improcedencia, o de la remisión informal de casos a organizaciones colaboradoras si el consulado no puede atenderlos. Como ejemplo, el incremento de ese total puede incluir procedimientos de documentación de emergencia u otros procedimientos para beneficiarios DACA, lo cual puede servir como explicación alternativa de la alta cifra de casos de protección durante el gobierno de Obama.

Además, si bien la variación como resultado de la elección de Donald Trump pudo no haberse registrado en términos cuantitativos, quizá sí lo fue en términos cualitativos: es posible que los crímenes de odio, por ejemplo, se hayan registrado como tales en las estadísticas de protección consular, pero no así los incidentes de acoso, de lo cual tampoco habría constancia en las bases de datos de la SRE. Por otra parte, y si bien componen una fracción relativamente menor del total de casos, los casos de protección en materia penal sí fueron más altos durante la administración de Trump; particularmente en 2019, cuando se registraron los principales aumentos de “delitos menores y faltas administrativas” y “delitos por reingreso indocumentado después de deportación”.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ana González-Barrera y Jens Manuel Krogstad, “U.S. deportations of immigrants reach record high in 2013”, *Pew Research Center*, 2 de octubre de 2014.

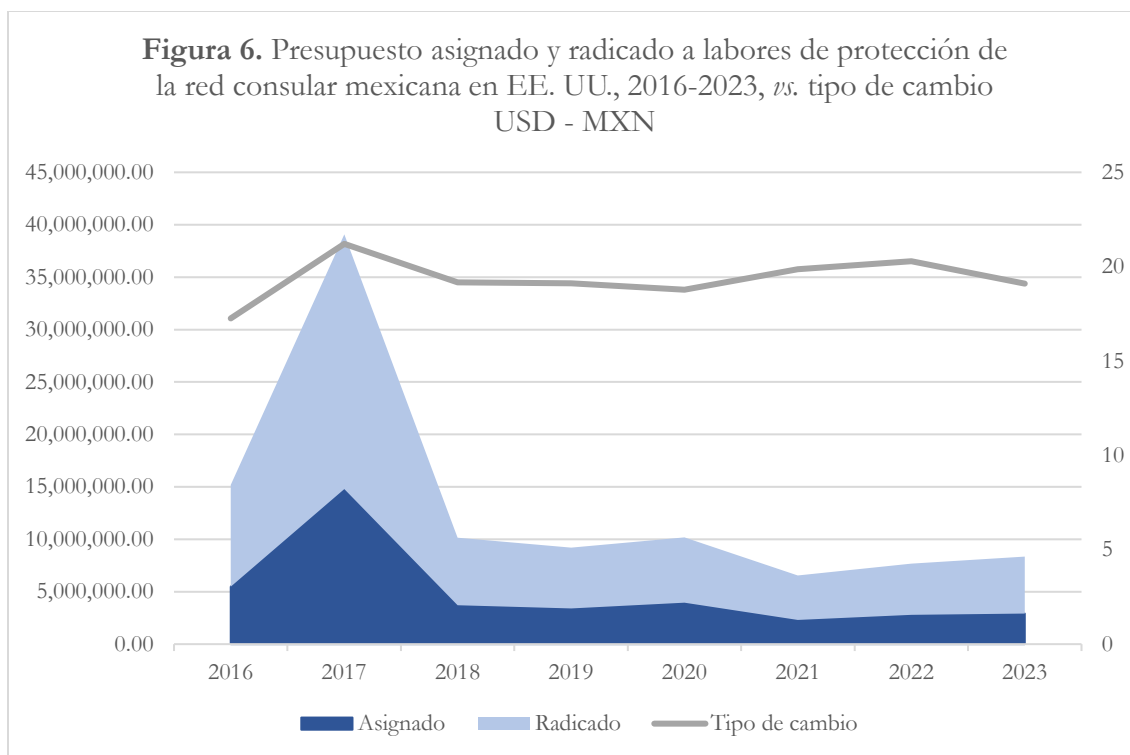
¹⁰⁵ “Casos de protección y/o asistencia consular atendidos por la RDCM en el mundo”, serie [6], Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 18 de septiembre de 2024.

Posteriormente, a partir de 2020 se registró una reducción de todos los casos de protección debido a la pandemia de COVID-19, por lo que resulta complejo visualizar el efecto aislado de las políticas migratorias del presidente Trump a partir de ese año sobre el número de casos de protección consular. Las oficinas consulares suspendieron operaciones temporalmente a partir de marzo, aunque la modalidad de sus funciones dependió de regulaciones locales, por lo que hubo representaciones que nunca cesaron operaciones.

i. Gasto público y personal de la red consular: fondos extraordinarios y reducción del gasto ordinario

Como resultado del cambio de gobierno en EE. UU., el 25 de enero de 2017 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión instruyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizar un fondo extraordinario de 1,070 millones de pesos —49.53 millones de dólares al tipo de cambio entonces vigente— para “fortalecer la red diplomática y consular en Estados Unidos de América con la finalidad de brindar asistencia y protección consular a los nacionales mexicanos que residen en ese país”.¹⁰⁶ La SHCP puso a disposición de la SRE estos fondos a partir del 23 febrero de 2017 con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año, bajo el concepto de la estrategia de Fortalecimiento para la Atención de Mexicanos en Estados Unidos (FAMEU).

¹⁰⁶ SRE, “Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América”, 8 de mayo de 2017.



Fuente: SRE, UDT num. 330026824002681, 28 de julio de 2024. Véase *Apéndice 6*.

Dos terceras partes de los recursos —717 mil millones de pesos— se destinaron a programas de protección en los consulados, principalmente en tres grandes áreas: la expansión y fortalecimiento del CIAM, la instalación de Centros de Defensoría en las representaciones consulares y el reforzamiento de mecanismos de orientación y representación legal. El resto de los recursos se destinó para la contratación de hasta 320 PPSPI (17.4%); para labores de documentación para mexicanos alejados de las sedes consulares (4.2%); y para la operación de las VAF en la red consular (4.7%).¹⁰⁷ Aunque el arreglo burocrático de los consulados marca una distinción entre los departamentos que administran los programas, muchas de las partidas asignadas a documentación y vinculación comunitaria fueron también parte de la política pública de protección consular de México, como las jornadas fuera de sedes consulares.

¹⁰⁷ SRE, “Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América”, 8 de mayo de 2017.

En los Centros de Defensoría se realizaron talleres informativos sobre el procedimiento de naturalización, el estatus del programa DACA en cortes, derechos en caso de arresto o deportación y obtención de doble nacionalidad. Muchos de ellos se llevaron a cabo con organizaciones locales de ayuda a migrantes **(tipo B)** con las que los consulados ya trabajaban. En su defecto, el fondo extraordinario fue una vía para formalizar cierta colaboración en aquellas áreas donde no la había.¹⁰⁸ Por otra parte, dependiendo de circunstancias locales, la radicación de tantos recursos en poco tiempo pudo haber sido contraproducente en sus efectos, por potencialmente desalentar a ciertas organizaciones aliadas de proveer los mismos talleres de forma gratuita en el futuro, cuando ya no hubiera disponibilidad de recursos.¹⁰⁹

Al 31 de diciembre, se habían radicado dos terceras partes de los recursos del FAMEU. El monto restante, 353 millones de pesos, se reinvertió en el Mandato para la Estrategia de Fortalecimiento para la Atención a Mexicanos en Estados Unidos (MAFAMEU), que se hizo disponible durante el ejercicio fiscal de 2018 y sirvió para financiar esfuerzos adicionales de litigio estratégico, representación legal a mexicanos, diagnósticos migratorios, entre otros.¹¹⁰ Conviene destacar que, en marzo de 2017, cuando se liquidaron los recursos del FAMEU, así como en enero de 2018, cuando se reinvertió lo restante en el MAFAMEU, el personal de la red consular no sabía si aquel fondo u otro más seguiría estando disponible durante el ejercicio fiscal posterior.¹¹¹

¹⁰⁸ Entrevista a Blanca Gaviño Arvizu, 26 de junio de 2024.

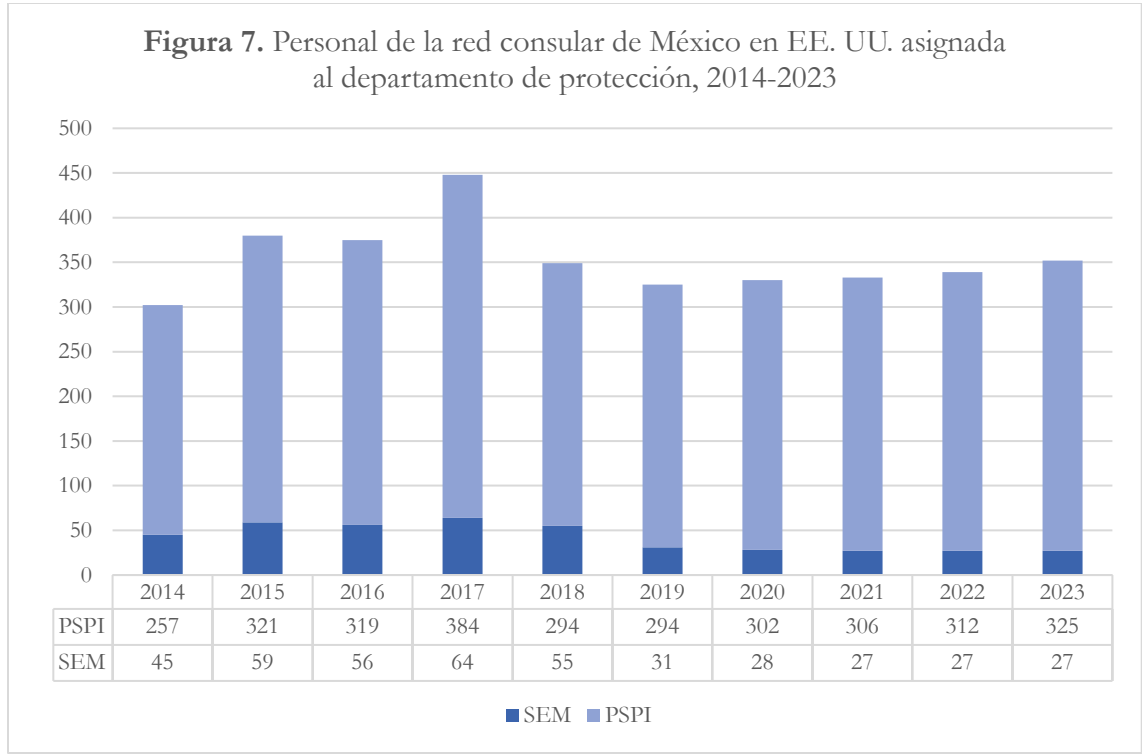
¹⁰⁹ Entrevista a Mariana Villegas Triay, 24 de julio de 2024.

¹¹⁰ SRE, “Fortalecimiento para la atención de mexicanos en Estados Unidos – FAMEU”. Consultado el 16 de septiembre de 2024.

¹¹¹ Entrevista a Mariana Villegas Triay, 24 de julio de 2024.

Personal de la red consular

El personal de la red consular se compone de dos grandes categorías: personal diplomático — que puede ser de carrera o por nombramiento— y empleados locales, que formalmente reciben el nombre de Personas Prestadoras de Servicios Profesionales Independientes (PPSPI). Los funcionarios de carrera son parte del Servicio Exterior Mexicano, que se compone de dos ramas, la diplomático-consular y la técnico-administrativa. En cada consulado debería haber en todo momento una persona a cargo del departamento de protección, y un número determinado de empleados que se dediquen a recibir y atender casos de protección, el cual varía de acuerdo con las necesidades de cada circunscripción y la disponibilidad de recursos.



Fuente: SRE, UDT núm. 0000500091119, 25 de marzo de 2019;
y núm. 330026824000449, 11 de febrero de 2024.

Los recursos extraordinarios asignados tras la elección de Trump como presidente de EE. UU. explican que 2017 haya sido el año con el mayor volumen de personal en los departamentos de protección consular en Estados Unidos durante la última década (véase *Figura 7*). En ese año, en parte debido a la disponibilidad de recursos extraordinarios, la SRE movilizó a 31 diplomáticos de carrera para reforzar las funciones de los consulados en Estados Unidos.¹¹² Se supone, para efectos de esta tesis que, a mayor número de funcionarios encargados de labores de protección, mejor es la calidad de la atención en cada caso, pues contar con más personal consular implica disponer de más recursos y tiempo para ofrecer atención más personalizada y eficaz.

Hubo algunos problemas asociados con este ejercicio del gasto: buena parte de este incremento en la planta de personal fue eventual y se realizó por vía del FAMEU, lo cual no aseguró la permanencia del personal local una vez culminado ese ejercicio fiscal. En otras palabras, no se invirtió sustancialmente en la formación y, sobre todo, en la preservación de capital humano en las representaciones consulares de México en EE. UU. para labores de protección, en vista de que los fondos no permitieron mantener continuidad en las contrataciones.

Sin ser un problema exclusivo del periodo de estudio, las condiciones de operación de la SRE y el SEM dificultan el trabajo de sus miembros: los salarios de los funcionarios no han aumentado desde un ajuste realizado hace más de dos décadas, ni siquiera por ajuste inflacionario. Sin haber aún estadísticas confiables al respecto, el problema de desertión de personal ha sido notable en los últimos años, lo cual tiene efectos negativos sobre la continuidad de los procesos institucionales y la acumulación de experiencia en el servicio. Esta

¹¹² Alejandro Maciel, “A días de su partida, el cónsul de México, Carlos García de Alba recuerda los primeros momentos de la administración Trump (Video)”, *Los Angeles Times*, 13 de enero de 2019.

situación ha generado una sobrecarga de trabajo para los funcionarios restantes, limitando la capacidad de respuesta a solicitudes de asistencia y protección consular.

El personal contratado de forma local en las representaciones de México en EE. UU. enfrenta condiciones laborales poco atractivas, ya que rara vez cuentan con incentivos de crecimiento u oportunidades de ascenso, su contrato no genera antigüedad para efectos de jubilación y sus honorarios son bajos en comparación con la media del mercado laboral estadounidense por tareas similares. Además, por el esfuerzo que requiere la atención directa al público, las labores de protección pueden resultar particularmente desgastantes después de algunos años, lo que contribuye al agotamiento del personal, y puede afectar negativamente la calidad de los servicios prestados.

El cambio de gobierno en México también tuvo efectos para la protección consular brindada a connacionales en el exterior, por no ser la política exterior una prioridad para el presidente Andrés Manuel López Obrador. La política de austeridad, basada en recortes presupuestales y la eliminación de fideicomisos en diversas áreas de la administración pública federal, influyó en la reducción del presupuesto de la SRE, afectando las labores de protección consular a partir del primer año de su gobierno. A este respecto, resulta importante notar que, desde 2018, el presupuesto anual asignado y radicado para labores de protección de la red consular (*Apéndice 6*) ha sido, en general, menor de lo que era antes de 2016.

Una vez liquidados los recursos de FAMEU y MAFAMEU en 2018, la reducción gradual del gasto ordinario destinado a la protección consular ha impuesto crecientes limitaciones a las acciones de la red consular mexicana en Estados Unidos. Estas restricciones presupuestales han obligado a los funcionarios diplomáticos y consulares a hacer cada vez

“más con menos”,¹¹³ ajustando programas para priorizar casos de alta visibilidad y recortando personal en algunas áreas, afectando negativamente la capacidad de atención y la calidad de los servicios ofrecidos en la red consular de México en EE. UU.

Realización de diagnósticos migratorios, 2018-2020

En 2018, la exdirectora de la organización *Catholic Legal Immigration Network* (CLINIC Legal), Jeanne Atkinson, y el investigador de la Universidad de California en San Diego, Tom Wong, publicaron un artículo en el que analizaron los resultados de un muestreo de 4,070 personas indocumentadas en varias regiones de Estados Unidos. Hallaron que había cerca de 2 millones de migrantes indocumentados con posibilidades de regularizar su estatus migratorio sin salir del país.¹¹⁴ Lo anterior es algo que muchos funcionarios consulares ya saben: si bien no todos los migrantes tienen vías de regularización de conformidad con la ley migratoria, sí hay muchas personas que podrían calificar para ello.¹¹⁵

Con la participación de especialistas en derecho migratorio, se llevan a cabo en los consulados talleres de diagnósticos migratorios y diagnósticos individuales con el fin de identificar vías de regularización migratoria para las personas que califican para alguna de las figuras previstas en la ley migratoria estadounidense. El propósito de estos diagnósticos es que sus beneficiarios tengan certeza sobre sus posibilidades de regularización migratoria y, de esa manera, puedan tomar decisiones basadas en información fidedigna y evitar ser víctimas de

¹¹³ Este principio ha estado presente en la gestión consular por al menos un par de décadas. Véase “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante su informe de gestión [...]”, RMPE 65, 2002, 176); sin embargo, la idea adquirió inercia en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador; véase Carolina Rivera, “Consulados de México en EU, listos para hacer más con menos”, *Milenio*, 27 de marzo de 2019.

¹¹⁴ Jeanne Atkinson y Tom Wong, “The Case for a National Legalization Program without Legislation or Executive Action: Results from Screening for Immigration Legal Options”, *Journal on Migration and Human Security* 6, núm. 2 (2018).

¹¹⁵ Entrevista a Lorena Salazar Vizcarra, 11 de junio de 2024.

fraudes. En el marco del FAMEU, la red consular realizó 9,353 talleres de diagnósticos migratorios en 2017 a los que asistieron 589,648 personas.¹¹⁶

Adicionalmente a esos talleres, la red consular celebró contratos con organizaciones para que estas proveyeran diagnósticos individuales personalizados. Por su cobertura y el costo de sus servicios, fue precisamente la organización CLINIC Legal la acreedora de una licitación de la SRE para realizar diagnósticos individuales entre junio de 2018 y marzo de 2020 mediante su red de —en ese momento— 370 afiliados locales,¹¹⁷ entre los cuales se encuentran muchas organizaciones que también son proveedoras del programa PALE (véase *Apéndice 3*). En el marco de este acuerdo, se realizaron 14 mil 447 diagnósticos individuales a mexicanos en diversas regiones de EE. UU. para determinar si alguna disposición de la ley migratoria les haría elegibles para convertirse en residentes permanentes. Se incluye en el *Apéndice 7* de esta tesis una lista de dichos alivios migratorios.

Los resultados para ambos contratos anuales fueron similares: (i) aproximadamente 33% de los beneficiarios de diagnósticos individuales calificaban para al menos una vía de regularización migratoria;¹¹⁸ (ii) 39% de los beneficiarios podrían convertirse en residentes en el futuro en caso de adquirir matrimonio con ciudadanos de EE. UU.; y (iii) aproximadamente 27% de los beneficiarios no calificaban para ninguna vía de regularización de estatus migratorio.¹¹⁹ Si bien el contrato no preveía el pago de cuotas para emprender el proceso de regularización y el cambio de estatus migratorio, sí buscaba proveer a los mexicanos en EE.

¹¹⁶ SRE, UDT núm. 330026824002681, 16 de septiembre de 2024.

¹¹⁷ SRE, “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales...”, Secretaría de Relaciones Exteriores, 9 de julio de 2019. Adenda del 10 de diciembre de 2019.

¹¹⁸ Cuando se incluyó —en el segundo año de su realización— la identificación de residentes permanentes con posibilidad de naturalización y obtención de ciudadanía, esa cifra aumentó a 45%.

¹¹⁹ Entrevista a Luis Guerra, 26 de septiembre de 2024.

UU. de un diagnóstico personalizado de su situación migratoria, para que contasen con la información completa y tomaran decisiones al respecto.

ii. Colaboración con actores locales: el PALE y los abogados consultores

En materia de protección, hay dos instancias formales de colaboración entre consulados y aliados locales que desempeñan funciones de asesoría y representación legal para mexicanos en EE. UU.: el Programa de Asistencia Jurídica a Personas Mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE) y el programa de abogados consultores de México en el exterior. Estos programas constituyen una parte importante del repertorio de herramientas de la red consular y han contribuido por varios años a ofrecer asesoría y representación legal para la defensa de los derechos e intereses de los connacionales en territorio estadounidense. Por medio de estos programas, los consulados pueden ampliar el alcance de sus funciones y fortalecer su capacidad de respuesta en situaciones que afectan a las comunidades mexicanas en el exterior.

Programa de Asesorías Legales Externas (PALE)

Entre países miembros de la CVRC, el Estado que envía una representación consular a otro tiene la facultad de contratar abogados allí para representar sus intereses y los de sus nacionales ante cortes y autoridades de ese país. Lo anterior no es novedoso para México: cuando menos desde finales de la década de 1990, la Cancillería mexicana ha instrumentado políticas públicas con el objetivo de contratar y/o colaborar con abogados y clínicas legales que provean

servicios de asistencia y representación legal para algunos connacionales en Estados Unidos que podrían requerirlos.¹²⁰

El PALE consiste en la celebración de contratos con abogados, despachos u organizaciones no gubernamentales para que estos brinden asistencia y/o representación legal a mexicanos en EE. UU. a cambio de tarifas preferenciales. Este programa pretende beneficiar a personas en situación de vulnerabilidad extraordinaria o insolvencia económica que les impiden acceder a servicios de representación legal de calidad. El consulado decide qué proporción del monto se cubre con sus recursos y el connacional beneficiario cubre el monto restante. Además, por tratarse de contratos grandes, los proveedores generalmente ofrecen a los usuarios del programa tarifas menores a las que ofrecen de otro modo por sus servicios.

La duración de los contratos del PALE, así como la asignación de las partidas presupuestarias que los financian, se fijan por ejercicios fiscales plurianuales —desde 2015 y hasta la actualidad, de tres años cada uno—. Al cierre del ejercicio plurianual previo (2021-2024), 301 proveedores de servicios colaboraban con la red consular de México en todo el territorio de Estados Unidos para ofrecer servicios a mexicanos en el marco de este programa. Del total de esos colaboradores, 195 son despachos de abogados, 64 son organizaciones no gubernamentales y 42 son abogados independientes.¹²¹

Desde su establecimiento en 2000 y hasta 2023, la red consular de México en Estados Unidos ha beneficiado a 93 mil 533 personas mexicanas en necesidad de protección,

¹²⁰ El primero de estos programas se llamó “Monitoreo Rápido de Ayuda a Mexicanos” (MORAM) y comenzó a operar en ciertos consulados mexicanos en Estados Unidos desde 1998. Véase SRE, “Lineamientos para la operación del Programa de Asistencia Jurídica [...] en Estados Unidos de América”, 31 de agosto de 2021, 4.

¹²¹ “Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos en el Exterior - PALE: Listado proveedores”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 27 de julio de 2023.

proveyéndoles servicios de asesoría y representación legal por medio del PALE.¹²² En los últimos 6 años, el monto de los contratos de toda la red consular en EE. UU. para operación del PALE equivale aproximadamente a 4.5 millones de dólares anuales para la representación de entre 2 mil y 5 mil casos al año. Idealmente, cada representación consular tiene contratos PALE con abogados o clínicas especializados en cada una de las seis ramas del derecho en las que se clasifican los casos de protección consular.

Por ejemplo, entre 2015 y 2017, 70% de los casos de protección consular canalizados al PALE en toda la red consular de México en EE. UU. fueron en el ámbito migratorio, mientras que poco más del 16% fueron en materia de derecho civil.¹²³ Los casos en materia penal se canalizan con menor frecuencia mediante el programa PALE, ya que el sistema de justicia estadounidense prevé abogados para las personas vinculadas a proceso penal y, por ello, el consulado únicamente proveería abogados para tales fines en caso de que los abogados asignados a su caso no sean competentes o haya algún otro motivo para buscar medios alternativos de representación.

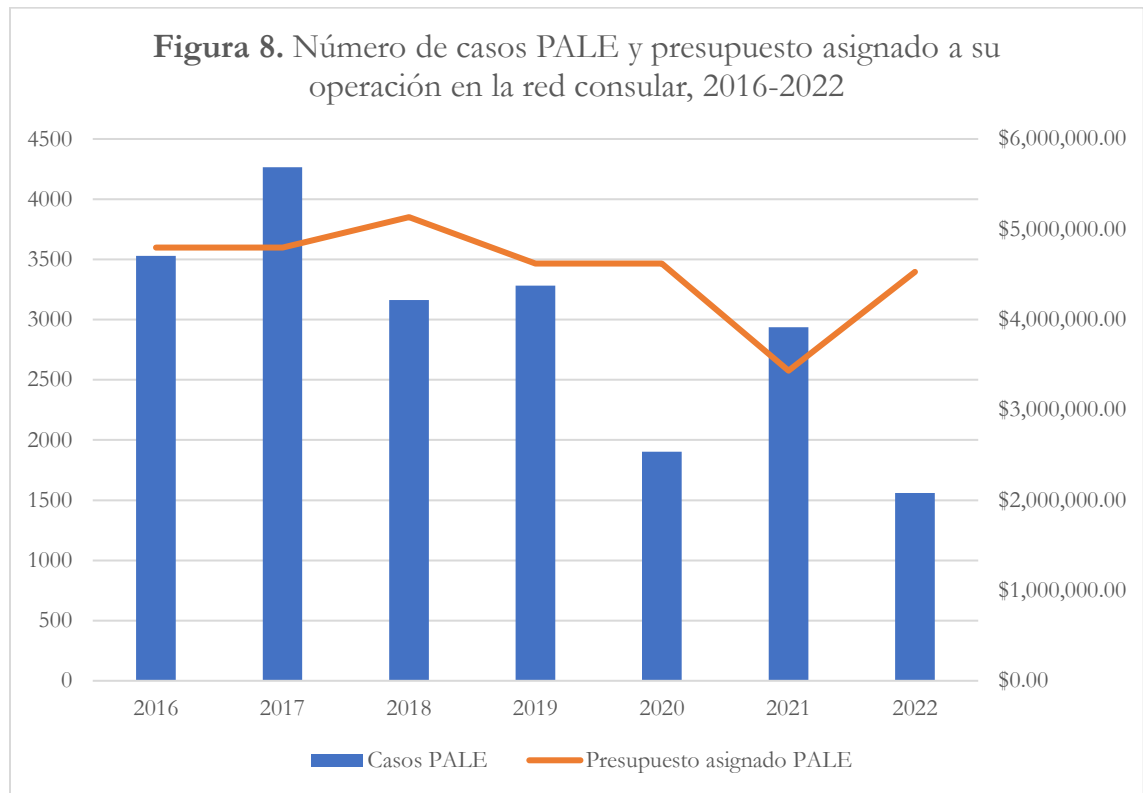
Un porcentaje relativamente bajo de la partida presupuestaria del FAMEU en 2017 se destinó a la operación del PALE (4.2%)¹²⁴, debido a que se trata de un ejercicio formalizado con una partida específica asignada a su operación, aquella fijada para ejercicios plurianuales. Por esas razones, los contratos establecidos en el marco de ese programa tienen menor margen de adaptación a eventualidades en el corto plazo, como lo fue la elección de Donald Trump. Sin embargo, es posible que el gasto extraordinario en otras programas y acciones de

¹²² “Programas de Asistencia Jurídica a Mexicanos en el Exterior: PALE”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 27 de julio de 2023.

¹²³ SRE, UDT núm. 0000500146017, 2 de agosto de 2017.

¹²⁴ SRE, UDT núm. 330026823000254”, 31 de enero de 2023.

protección haya contribuido a ampliar el alcance de ese programa durante 2017, como puede observarse en la *Figura 8*.



Fuente: SRE, UDT núm. 330026823000254, 31 de enero de 2023.

Los principales desafíos asociados a la operación del PALE se relacionan con los requisitos de auditoría y los procedimientos burocráticos que deben cumplirse para la celebración de contratos y la erogación de recursos. Por ejemplo, las licitaciones tienen el propósito de comprobar que los proveedores tengan personal que hable español o que preferiblemente hayan brindado atención *pro bono* a mexicanos en el pasado.¹²⁵ El calendario de liquidación de recursos rara vez coincide con el ejercicio fiscal de los proveedores, lo que usualmente puede resultar en problemas de liquidez o pagos tardíos a los proveedores.¹²⁶

¹²⁵ SRE, “Lineamientos para la operación del Programa de Asistencia Jurídica [...] en Estados Unidos de América”, 31 de agosto de 2021, 14.

¹²⁶ Entrevista a Leticia González Soto, 7 de junio de 2024.

Además, ciertos desafíos vinculados con las ONGs como proveedoras de servicios tienen que ver con que su clientela se compone de migrantes de diversas nacionalidades —y no solo mexicanos—, lo cual dificulta la erogación de recursos públicos por vía de los consulados, ya que el gobierno mexicano no puede celebrar contratos por recursos que beneficien directamente a extranjeros sobre mexicanos.

El número de casos canalizados a este programa varía por consulado y depende, sobre todo, del criterio de la persona a cargo del departamento de protección para determinar qué proporción del caso corre por cuenta del consulado. Por ejemplo, un consulado puede registrar más casos PALE en un ejercicio plurianual, aunque en cada uno de esos casos se cubrió una proporción menor sobre el total del costo del caso, y viceversa. Los recursos asignados a cada consulado en el marco de este programa también suelen variar entre sí. En 2017, por ejemplo, los consulados que recibieron más recursos para operación del PALE fueron Los Ángeles, San Bernardino, Oxnard y Laredo; mientras que, en el mismo año, los consulados que más casos atendieron por vía de este programa fueron Fresno, Los Ángeles, Miami y Santa Ana, siendo posible que estos últimos hayan beneficiado a más personas, aunque con montos menores en cada caso.

Con base en los datos de operación del programa, puede observarse una tendencia de disminución gradual en el número de proveedores PALE de la red consular mexicana en Estados Unidos durante la última década: en el ejercicio plurianual 2015-2018, la red consular tenía 353 proveedores PALE en todo Estados Unidos; cifra que se redujo a 341 en el ejercicio 2018-2021, y a 311 en el primer año del ejercicio 2021-2024.¹²⁷ Para el cierre de este último periodo, el número se redujo aún más, a 301 proveedores. La tendencia de reducción gradual

¹²⁷ SRE, UDT núm. 330026823000254”, 31 de enero de 2023.

en el número de proveedores PALE se vincula a la reducción del gasto ordinario destinado a labores de protección de la red consular de México en Estados Unidos (*Apéndice 6*). Aún no se cuenta con información oficial sobre los proveedores PALE en el ejercicio plurianual actual que inició en el verano de 2024.

Programa de abogados consultores

Además del programa PALE, la SRE contempla la colaboración de las representaciones de México en el exterior con “abogados consultores”, cuya función principal es proveer asesoría en asuntos jurídicos de su especialidad, sin necesariamente implicar un contrato de transferencias económicas por los servicios prestados. En otras palabras, se trata de un esquema *pro bono* que funciona como un compromiso honorario, mediante el cual los abogados brindan un diagnóstico preliminar y resuelven algunas dudas de los connacionales y del personal consular.¹²⁸

Cuando un caso de protección consular se canaliza a una consulta para alguno de estos abogados, el abogado puede ofrecer servicios adicionales para dar seguimiento al caso por medio de una tarifa adicional. En la perspectiva de los proveedores de este servicio, la colaboración con la red consular en este programa brinda acceso a una clientela de alta demanda de servicios de asesoría y representación legal, lo que representa un incentivo para proveer servicios de forma *pro bono*. Algunos de los requisitos para ser abogado PALE, como saber hablar español, son también criterio de selección para postularse como abogado consultor de la red consular.

¹²⁸ SRE, “Lineamientos para la designación de abogados consultores en las representaciones diplomáticas y consulares de México en el Exterior”.

En 2020, la Cancillería informó que “del 1 de diciembre de 2018 al 31 de julio de 2019, el número de abogados [consultores] pasó de 55 a 149, un incremento del 171%”,¹²⁹ en tan solo 8 meses y, poco más de un año después, el 1 de septiembre de 2020, ya eran 188 abogados colaborando con la red consular mexicana en EE. UU. en calidad de consultores.¹³⁰ El crecimiento acelerado de esta red de abogados puede explicarse, sobre todo, porque esta figura ofrece mayor flexibilidad para adaptarse a cambios y variaciones coyunturales, a diferencia del programa PALE, que está sujeto a restricciones presupuestales y ejercicios plurianuales más rígidos, como contratos plurianuales menos susceptibles a variaciones contextuales.

A pesar de esto, esa modalidad de colaboración *pro bono* sigue siendo una opción atractiva tanto para los abogados que buscan ampliar su red de contactos y clientes, como para la Cancillería, que ha encontrado en esta figura una forma de ampliar su capacidad de respuesta ante las necesidades jurídicas de los migrantes mexicanos sin comprometer recursos públicos adicionales. Sin embargo, precisamente debido a su naturaleza *pro bono* y a su estructura menos formalizada y más adaptable a variaciones coyunturales, hay menos datos disponibles respecto a la operación de estos abogados, así como una capacidad limitada de evaluación, supervisión y seguimiento de los casos o motivos que fueron objeto de las consultas.

iii. Colaboración con organizaciones nacionales: alineación de intereses y litigio estratégico

La idea del litigio estratégico se basa en utilizar el sistema legal como vía para promover cambios políticos o legales por medio de una demanda civil. En la tradición del sistema legal

¹²⁹ SRE, “1° Informe de Labores, 2019”, 136.

¹³⁰ SRE, “2° Informe de Labores, 2020”, 147.

anglosajón, las decisiones de las cortes sientan precedentes a los que otras cortes deben atenerse en los casos que adjudican, por lo que, en Estados Unidos, los precedentes legales pueden tener consecuencias profundas para la implementación de políticas públicas. Gran parte del trabajo que se coordina entre la red consular y las organizaciones dedicadas al litigio estratégico no necesariamente se hace público, ni conduce a mecanismos formales de colaboración, lo cual constituye el principal desafío metodológico para su análisis, puesto que hay poca información pública, y en muchas ocasiones, el éxito de la coordinación entre diversos actores depende precisamente de que no se hagan públicos sus resultados.

En 2010, la red consular empezó a operar un programa de litigio estratégico por medio de un contrato con el despacho de abogados *Hughes, Socol, Piers, Resnick & Dym*¹³¹ para defender casos de mexicanos ante cortes federales en EE. UU. con potencial de sentar precedentes en beneficio de las comunidades mexicanas en ese país. El programa recibió el nombre de Programa Técnico-Jurídico Especializado para mexicanos en el exterior (PROTEJE)¹³². Desde luego, el litigio en Estados Unidos es una empresa larga y costosa, si bien resultaron de este ejercicio algunos casos exitosos, como el previamente mencionado sobre salarios adeudados por parte de empleadores en Nevada (p. 28).

Una vez agotados los recursos asignados a ese programa, la red consular buscó institucionalizar esfuerzos adicionales de litigio estratégico con el despacho que operaba ese programa por medio del Consulado General de México en Chicago, así como con muchas de las organizaciones con las que otros consulados trabajaron en ciertos casos de interés para México. En 2013, se celebró en la sede de la Embajada de México en Estados Unidos la primera sesión del Grupo Asesor de Derechos Civiles de Mexicanos (MCRAG), que se

¹³¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Quinto Informe de Labores, 2011”.

¹³² SRE, “Guía de procedimientos de protección consular”, (Ciudad de México, 2013).

componía de varias organizaciones nacionales especializadas en litigio estratégico (**tipo A**, *Apéndice 3*) en cortes federales.

El 8 de junio de 2015, las organizaciones ACLU de Arizona, *National Immigration Law Center*, *American Immigration Council* y *Lawyers' Committee for Civil Rights*, junto con el despacho Morrison & Foerster, promovieron una demanda colectiva sobre las condiciones de detención en las celdas de CBP localizadas en el sector de Tucson de la frontera con México, las cuales, servían para la detención temporal de migrantes encontrados por la autoridad fronteriza. En ese caso, los consulados de México en Arizona intercambiaron y facilitaron información a las organizaciones sobre las condiciones de detención de esos centros.¹³³ Puesto que México es probablemente el único país con 5 consulados solamente en ese estado, fue un aliado atractivo para el desarrollo de la demanda colectiva, además de que los consulados tienen más fácil acceso a prisiones y centros de detención migratoria que la sociedad civil.

En julio de 2017, y mientras el grupo nacional seguía reuniéndose anualmente, la Cancillería instruyó un MCRAAG local para el estado de Texas con el fin de fortalecer la coordinación con organizaciones para la defensa de los migrantes basadas en ese estado,¹³⁴ principalmente debido a que el gobierno estatal había aprobado una ley antiinmigrante que prohibía a las ciudades y condados de ese estado adoptar políticas de santuario migratorio, estableciendo multas para oficiales de policías locales que no cumplieran con las órdenes de agencias federales de control migratorio.¹³⁵ Entre 2017 y 2019, se instalaron 6 grupos regionales adicionales en el resto del país.

¹³³ Entrevista a Blanca Gaviño Arvizu, 26 de junio de 2024; entrevista a Julián Escutia, 9 de septiembre de 2024. Véase *Doe v. Wolf*, 4:15-cv-00250, (D. Ariz.).

¹³⁴ SRE, “Se fortalecen acciones de defensa con establecimiento de grupos regionales de Asesores de Derechos Civiles de Mexicanos en Estados Unidos”, 24 de agosto de 2019.

¹³⁵ *Cfr.* 85(R) Texas Legislature, “SB 4”. Consultado el 10 de septiembre de 2024.

La idea de esa estrategia se basa precisamente en encontrar casos con condiciones adecuadas para propiciar cambios ante tribunales, ya que, de tener éxito, puede frenar la implementación de medidas que afectan a más connacionales de la misma forma que a los interesados en el caso, como fue el juicio sobre las congeladoras en Arizona. Además de sentar precedentes en el sistema legal, los efectos del litigio estratégico también pueden materializarse en mensajes de disuasión para personas o grupos que no respetan los derechos de la población migrante, como pudo haber ocurrido en la demanda sobre salarios adeudados que influye sobre otros empleadores, o en el de las organizaciones paramilitares que pretendían cazar migrantes en tránsito por la frontera.¹³⁶

En solicitudes de acceso a la información hechas para la realización de esta tesis, la SRE y el INAI, órganos competentes para atender dichas solicitudes, respondieron que las minutas de esas reuniones se habían clasificado como reservadas,¹³⁷ y no hay información oficial al respecto. Sin embargo, las menciones sobre ese grupo en entrevistas sugieren que su función principal incluye el seguimiento, intercambio de información cuantitativa y cualitativa sobre las comunidades mexicanas afectadas por determinadas directivas y la intervención en casos de interés.¹³⁸ Como ejemplo, uno de los funcionarios entrevistados destacó que la información transmitida a través de los mecanismos de respuesta rápida de los grupos regionales fue crucial para atender ciertos operativos a gran escala de control migratorio, como el ocurrido en Morton, Mississippi en agosto de 2019.¹³⁹

Sin duda, los litigios de mayor interés para México durante el gobierno de Donald Trump fueron sobre el programa DACA, y son quizá los que mejor ilustran los límites y los

¹³⁶ Entrevista a Daniel Hernández Joseph, 18 de noviembre de 2022.

¹³⁷ SRE, UDT núm. 330026824002681, 16 de septiembre de 2024.

¹³⁸ Entrevista a Blanca Gaviño Arvizu, 26 de junio de 2024.

¹³⁹ Entrevista a Julián Escutia, 9 de septiembre de 2024.

alcances del involucramiento de la red consular en estos esfuerzos. En el litigio sobre los requisitos administrativos para la cancelación del programa, por ejemplo, el gobierno de México sometió una declaración como amigo de la corte (*Amicus Curiae*) por medio de abogados PALE de la red consular. En ese documento, México subrayó las contribuciones de los beneficiarios del programa a la economía y la sociedad estadounidense.¹⁴⁰ Resulta imposible medir el efecto de esos documentos sobre las decisiones de las cortes, aunque suele reconocerse que, en ciertos casos, dichas declaraciones pueden darle peso al argumento de alguna de las partes en una demanda.

La principal diferencia entre el MCRAAG y su antecesor, PROTEJE, es que la capacidad de gasto permitía a la red consular litigar casos identificados directamente por el departamento de protección en diferentes representaciones y contratar a un despacho para su representación; mientras que, en el marco del MCRAAG, el gobierno de México tendría menos agencia sobre la decisión de promover acciones judiciales y sobre el desarrollo del caso. Por otra parte, resultaría difícil imaginar que México, por su tradición de no intervención en asuntos internos de otros países, se involucrara como parte en una demanda con potencial de determinar el rumbo de la política migratoria de Estados Unidos.

A partir de 2019, cuando Estados Unidos implementó el programa MPP, por ejemplo, muchos de los aliados de alcance nacional, particularmente las organizaciones nacionales tipo **(A)** atribuyeron cierta responsabilidad a México por, supuestamente, facilitar la implementación de la agenda de Trump y dejaron de participar en el MCRAAG desde 2019, aunque no por ello dejaron de colaborar informalmente con la red consular, a la que también

¹⁴⁰ *Cfr.* DHS et al. v. Regents of the University of California et al., 591 U.S. ____ (2020). *Brief of Amicus Curiae*, 3 de octubre de 2019.

necesitan para encontrar casos de violaciones graves de derechos civiles de interés para sus organizaciones y, en muchos casos, para obtener servicios consulares para sus clientes.¹⁴¹

Es por lo anterior que la red consular no tendría que apoyar desproporcionadamente su estrategia de protección consular en el litigio estratégico por medio de otras organizaciones con intereses propios, especialmente porque los intereses del país o la red consular no siempre se alinean con ellos. La comparación entre el MCRAAG y el PROTEJE demuestra que la capacidad de gasto es un factor de autonomía en esta estrategia, aunque se trata también de un ejercicio costoso y cuyos resultados solamente pueden observarse en el largo plazo.

Al operar de manera independiente, esas organizaciones especializadas en litigio tienen la capacidad de identificar y movilizar a demandantes afectados por las políticas específicas que desean impugnar. No dependen del gobierno mexicano, sino que se apoyan en aliados para identificar partes afectadas para presentar litigios de alto impacto, lo que refleja su capacidad de actuar independiente y rápidamente. En este contexto, el reto para México es conciliar intereses cuando coinciden los de sus nacionales con los de esas organizaciones, brindando apoyo a ambos sin asumir liderazgo de recursos judiciales, lo cual podría interpretarse como una injerencia en asuntos internos de otro país.

...

En 2017, el gobierno federal de México aprobó un presupuesto extraordinario para fortalecer los mecanismos de asistencia y protección consular en Estados Unidos como respuesta a la toma de posesión de Donald Trump. La disponibilidad de recursos adicionales permitió revitalizar temporalmente ciertas funciones de la red consular de México en ese país ampliando el capital humano y formalizando programas contingentes de protección, como los

¹⁴¹ Entrevista a Julián Escutia, 9 de septiembre de 2024.

diagnósticos migratorios realizados en colaboración con la organización *CLINIC Legal*. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos no se consolidaron más allá de esa coyuntura, por agotamiento de los recursos extraordinarios y reducción del presupuesto ordinario para ello.

Había antes de 2016 programas exitosos —si bien con áreas de oportunidad— de protección consular basados en la colaboración con actores no gubernamentales y de la sociedad civil: el programa PALE y el programa de abogados consultores. La política de austeridad del gobierno del presidente López Obrador se reflejó en el aumento de la planta de abogados consultores —que ocupan cargos honorarios y no reciben transferencias económicas por las consultas que resuelven— y la disminución gradual de los casos de protección consular canalizados por medio del PALE, que depende del presupuesto ordinario de la SRE para protección de mexicanos en el exterior. A pesar de la burocracia que conlleva —y quizá también gracias a ella—, el PALE reporta comparativamente más información sobre su operación, recursos y beneficiarios, que el programa de abogados consultores.

El monto asignado a la operación del programa PALE, el número de casos canalizados por medio de él y el volumen del personal de la red consular asignado a labores de protección guardan una correlación con el gasto ordinario para labores de protección en la red consular de México en Estados Unidos. Todos esos indicadores se caracterizaron por una tendencia similar a partir de 2016: un crecimiento notable y de corto plazo en 2017, resultado del presupuesto extraordinario bajo concepto del FAMEU, y una disminución gradual en 2018 y en adelante, tras lo cual se registró una disminución notable pero momentánea en 2020, como resultado de la pandemia por COVID-19, en la que muchas representaciones consulares —así como agencias del gobierno estadounidense— se vieron obligadas a pausar sus operaciones.

En cuanto a la relación entre el gobierno mexicano y las organizaciones dedicadas al litigio estratégico, los funcionarios entrevistados sugieren que los consulados suelen percibirse

como aliados clave por su acceso a centros de detención migratoria y su capacidad para identificar casos de personas en necesidad de protección. Al ser México el país con la mayor cantidad de consulados en EE. UU., es, sin duda, un socio atractivo para estas organizaciones, aunque no suele involucrarse directamente en litigios de alto perfil sobre política migratoria, sino que se involucra indirectamente, intercambiando información de casos que involucren a mexicanos o situaciones adversas que puedan tener efectos desproporcionados para ellos.

Conclusiones

México colabora con una gran variedad de actores en Estados Unidos, organizaciones de la sociedad civil, agencias de gobierno, empresas, despachos, iglesias, sindicatos, agrupaciones de empleadores —entre muchos otros— para fortalecer la protección de mexicanos en ese país. Si bien algunos ejercicios de colaboración con esos actores —sobre todo aquellos previstos en acuerdos, memoranda y contratos— permiten obtener datos de operación para evaluar su desempeño, muchos otros ocurren fuera de acuerdos específicos de colaboración o entendimiento. Ello no implica que dichos ejercicios sean menos eficaces o benéficos, aunque sí es más difícil documentar los efectos de ese tipo de arreglos: ese podría ser el caso del intercambio de información, buenas prácticas y otros esquemas vinculados al litigio estratégico, en los que su éxito depende, precisamente, de que la información compartida se maneje con discreción.

La profesionalización de las labores de los consulados durante el último par de décadas, así como la solidez de las políticas públicas destinadas a fortalecer la asistencia jurídica a mexicanos en Estados Unidos, dan pie a una red consular sólida y con herramientas para proveer una gran variedad de servicios y programas de asistencia consular a los 10.7 millones de mexicanos que viven en ese país en la actualidad. Es comparativamente amplio el rango de acciones en las que se involucra México por medio de su red consular en EE. UU. para asistir a sus nacionales en ese país.

Las comunidades mexicanas enfrentaron desafíos importantes como resultado de la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en noviembre de 2016. La eliminación de las prioridades de deportación (PEP), el intento de rescindir el programa de acción diferida para migrantes llegados en la infancia (DACA) y las regulaciones de

inadmisibilidad por “carga pública” fueron políticas particularmente perjudiciales para las comunidades mexicanas debido al volumen de la población mexicana con estatus migratorio irregular y que recibe ingresos relativamente más bajos que la población nativa. Durante el gobierno de Trump, por ejemplo, millones de personas indocumentadas consideraron la posibilidad de enfrentar un proceso de deportación, tuvieran antecedentes penales o no y, de no haber frenado las cortes federales estas y otras más de sus directivas, la población mexicana habría estado en una situación de extraordinaria incertidumbre que habría puesto presión adicional sobre la red consular que atiende a esas comunidades.

Ya sea en la expansión de operaciones del CIAM en 2010 a raíz de la aprobación de la SB 1070 en Arizona, o en el establecimiento del primer MCRAAG regional en Texas tras la implementación de la SB 4 (2017) en ese estado, puede observarse un vínculo entre la política de protección consular de México y la política migratoria de Estados Unidos. Tras la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, México se preparó para reforzar varios mecanismos de protección consular por medio de una política de asignación reactiva de cuantiosos recursos a la red consular por medio del FAMEU y el MAFAMEU.

El diferencial entre las consultas al CIAM (*Figura 5*) y los casos de protección consular registrados por la red consular de México en Estados Unidos (*Apéndice 4*) dan cuenta de que la agenda migratoria de Trump no fue, en sus efectos, tan agresiva como se pensaba, o como su discurso contra los migrantes lo hubiera anticipado. Esto se explica, parcialmente, por las reacciones de muchos actores del sistema político y la sociedad estadounidense a las directivas de Trump, como el Congreso —que bloqueó repetidamente la asignación de fondos federales a la agenda del presidente—, así como por una red heterogénea de activismo legal compuesta principalmente por organizaciones de la sociedad civil, que impulsó recursos judiciales para suspender la implementación de ciertas políticas ordenadas por el presidente, y a la que se

sumaron estados, condados y ciudades indispuestas a colaborar con la implementación de la agenda del presidente Trump.

Que en esos años no se haya registrado un aumento sustancial de los casos de protección consular reportados por la red consular puede deberse, precisamente, al éxito de esa red de activismo legal al suspender la implementación de esas políticas migratorias restrictivas. Sin embargo, también hay explicaciones alternativas que evidencian las limitantes de esta tesis: (i) no hay registro alguno de solicitudes de protección consular rechazadas por improcedencia, lo que impide conocer su verdadera demanda; (ii) en ese mismo escenario, los consulados no necesariamente registran la remisión informal de casos a organizaciones colaboradoras; (iii) no todos los casos de protección consular se solicitan en respuesta a una política agresiva de control migratorio, pues algunos de ellos corresponden a personas que desean regularizar su situación migratoria, por ejemplo; y (iv) más allá de los registros cuantitativos de casos de protección, el efecto de las políticas de Trump pudo haberse manifestado en un cambio cualitativo del tipo de caso, en el aumento de crímenes de odio o ataques motivados por xenofobia, lo cual no necesariamente se observaría en los registros estadísticos de protección consular.

En breve, la asistencia y protección consular funcionan mejor cuando hay una sociedad civil amplia y dispuesta a colaborar con la protección a migrantes en el país donde México brinda protección consular. Esa colaboración puede ayudar a multiplicar esfuerzos haciendo frente a las restricciones presupuestarias y de personal que enfrentan los consulados. De la misma manera, muchas organizaciones de la sociedad civil encuentran en la red de 53 consulados mexicanos en Estados Unidos aliados atractivos para cumplir con su agenda y replicar su alcance entre las comunidades migrantes a las que proveen servicios.

Durante el gobierno de Donald Trump (2017–2021), la red consular mexicana colaboró con distintos actores en Estados Unidos para fortalecer muchos de los mecanismos de protección consular disponibles para los mexicanos en ese país. Con organizaciones nacionales especializadas en litigio estratégico tipo **(A)**, la red consular mantuvo esquemas de intercambio de información para asistir a esas organizaciones en la defensa de los derechos de los connacionales en litigios de gran interés que podrían tener consecuencias favorables para los mexicanos en ese país, ya fuese en el marco del MCRAAG o por medio de acuerdos más bien informales.

La red consular conservó sus mecanismos de colaboración con organizaciones locales, clínicas y abogados tipo **(B y D)** por medio del programa PALE y el programa de abogados consultores, lo que permitió seguir ofreciendo asesoría y representación jurídica a la población mexicana que calificara para recibirla, si bien la escasez de recursos a partir de 2018 se reflejó en la reducción de casos canalizados por medio del PALE y en el aumento del número de abogados consultores que prestan servicios de consulta a la red consular. Adicionalmente, abogados tipo **(D)** fueron cruciales en objetivos de protección relacionados con aspectos técnicos de litigio, como el sometimiento de documentos *Amicus Curiae* en casos de interés particular, como uno de los litigios sobre el programa DACA ante la Corte Suprema.

Asimismo, la disponibilidad extraordinaria de recursos que tuvo el FAMEU en 2017 permitió formalizar algunos esquemas de trabajo y proveer servicios de manera más sistematizada, como la provisión de diagnósticos migratorios individuales en el marco de un programa específico para ello, entre 2018 y 2020, aunque no necesariamente se preservó el mismo esquema de trabajo una vez terminados los recursos extraordinarios. La relación entre la red consular y las organizaciones de activismo en pro de la población migrante tipo **(C)** fue crucial y particularmente intensa en el periodo de estudio en la realización de estos diagnósticos

individuales, así como para capacitar a la red consular en materia de crímenes de odio y otros retos asociados con las políticas migratorias del presidente Trump.

La revisión de la evidencia disponible me permite sostener, *primero*, que al asignar presupuesto extraordinario en 2017 y 2018 a la protección consular en respuesta a la elección de Donald Trump a la presidencia de EE. UU., el gobierno mexicano reforzó ciertos mecanismos de protección consular en el corto plazo. Sin embargo, tras agotarse esos fondos, la reducción gradual del gasto ordinario para labores de protección se tradujo en la reducción del personal consular asignado a esas tareas, así como en la reducción del número de casos atendidos mediante el programa PALE. Lo anterior afectó negativamente la colaboración de México con aliados locales en el marco de ese programa, así como la capacidad de los consulados de proveer ciertos servicios de protección a los connacionales de 2018 en adelante.

Segundo, que algunas variables sujetas a la política interna de México, como la asignación de fondos, no tienen un efecto significativo en la colaboración de la red consular con organizaciones de alcance nacional dedicadas al litigio estratégico y al activismo en pro de la población migrante y otros actores de la sociedad civil. El factor que mejor explica la colaboración de la red consular mexicana con esos aliados en materia de protección es el grado en que sus intereses y agendas coinciden en coyunturas particulares. La eficacia para conciliar intereses en común con actores de alcance nacional bajo mecanismos más o menos formalizados de colaboración suele depender de factores políticos, como la relación entre México y Estados Unidos, y la forma en que esta se percibe entre esos y otros actores de la sociedad civil estadounidense.

Es importante advertir que la colaboración con aliados y actores no gubernamentales no sustituye el repertorio de mecanismos de protección consular, ni la construcción de capital humano en las representaciones de México en el exterior. La proporción del total de casos de

protección consular que se canalizan por vía del PALE sigue siendo menor al 3% de los casos que se atienden en toda la red consular de México en EE. UU. La idea de que los consulados deben perpetuamente “hacer más con menos”, ampliar *ad infinitum* su acercamiento con organizaciones de la sociedad civil para trasladar responsabilidades a aliados puede servir de justificación para estirar las capacidades institucionales y los recursos humanos de los consulados más allá de su límite, lo cual termina por afectar negativamente la capacidad de atención y la calidad de los servicios brindados en esas oficinas de México en el exterior.

Referencias

Libros y tesis

- Délano Alonso, Alexandra. *México y su diáspora en Estados Unidos: Las políticas de emigración desde 1848*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2014.
- , *De aquí y de allá: diásporas, inclusión y derechos sociales más allá de las fronteras*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2020.
- Gómez Arnau, Remedios. *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. Ciudad de México: CISAN, 1990.
- Hernández Joseph, Daniel. *Protección consular mexicana*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/Fundación Ford, 2015.
- Nieto Nevárez, Karla Ivette. *La protección consular de los mexicanos en Estados Unidos*. Tesis de licenciatura, El Colegio de México, Ciudad de México, 2007.
- Tecua Alcántara, Tenoch Cuamatzin. *Protección consular a mexicanos en Estados Unidos: el caso del Consulado de México en San Bernardino, California*. Tesis de licenciatura, El Colegio de México, Ciudad de México, 2020.

Capítulos de libros

- González Gutiérrez, Carlos. “El significado de una relación especial: las relaciones de México con Texas a la luz de su experiencia con California”, en *La diplomacia consular mexicana en tiempos de Trump*, ed. Rafael Fernández de Castro, 255–78. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2018.
- , “La diplomacia descentralizada: el papel de los consulados mexicanos en las relaciones de México con su diáspora”, en *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, ed. Jesús Velasco y Rodolfo De La Garza, 69–94. México, D.F.: CIDE, 2000.
- Laveaga Rendón, Rafael. “Mantenerse a la vanguardia: desafío para los consulados de México en Estados Unidos”, en *La diplomacia consular mexicana en tiempos de Trump*, ed. Rafael Fernández de Castro, 239–54. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2018.

Artículos de revistas

- Atkinson, Jeanne y Tom Wong. “The Case for a National Legalization Program without Legislation or Executive Action: Results from Screening for Immigration Legal Options”, *Journal on Migration and Human Security* 6, núm. 2 (2018): 161-66. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2331502418771915>
- Délano Alonso, Alexandra. “The diffusion of diaspora engagement policies: A Latin American agenda”, *Political Geography* 41 (2014): 90-100. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629813001121>
- Massey, Douglas S., y Karen A. Pren. “Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America”, *Population and Development Review* 38, núm. 1 (Marzo 2022): 1–29. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3407978/>
- “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante su informe de gestión correspondiente al periodo del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001, Tlatelolco, D. F., 3 de diciembre de 2001” *Revista Mexicana de Política Exterior* 65 (2002): 173-207. Disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1032>

Bases de datos

- “Casos de protección y/o asistencia consular atendidos por la RDCM en el mundo”, serie [6], Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 18 de septiembre de 2024. Disponibles en <https://datos.gob.mx/busca/dataset?q=Casos+de+protecci%C3%B3n+y%2Fo+asistencia+consular+atendidos+por+la+RDCM+en+el+mundo&sort=score+desc%2C+metadata+modified+desc>
- “Centro de Información y Asistencia a Mexicanos: solicitudes de información en materia migratoria”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 21 de septiembre de 2024. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/centro-de-informacion-y-asistencia-a-mexicanos>
- “Producción mensual de pasaportes en las Representaciones de México en el Exterior (RME)”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 11 de agosto de 2024. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/produccion-mensual-de-pasaportes-en-las-representaciones-de-mexico-en-el-exterior-rme>
- “Programas (*sic*) de Asistencia Jurídica a Mexicanos en el Exterior: PALE”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 27 de julio de 2023. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programas-de-asistencia-juridica-a-mexicanos-en-el-exterior-pale-programa-de-asistencia-juridic>
- “Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos en el Exterior - PALE: Listado proveedores”, Datos Abiertos del Gobierno de México. Consultado el 27 de julio de 2023. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programa-de-asistencia-juridica-a-mexicanos-en-el-exterior--pale-listado-proveedores>
- DHS, USCIS, “Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals”. Consultado el 6 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/data/DACA_performancedata_fy2021_qtr3.pdf
- DHS, USCIS, “DACA Characteristics Data: Approximate Active DACA Recipients as of Sept. 4, 2017”. Consultado el 17 de septiembre de 2024. Disponible en https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/data/daca_population_data.pdf
- Guttag, “Immigration Policy Tracking Project”. Consultado el 20 de septiembre de 2024. Disponible en <https://immigrationpolicytracking.org/home/>
- Pew Research Center, “U.S. Hispanic detailed tables”. Consultado el 20 de septiembre de 2024. Disponible en <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1vxtbpCROMbOhemXCb4g8ZukOpGLjWtAv/edit?gid=534620146#gid=534620146>
- Pew Research Center, “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions”. Consultado el 20 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.pewresearch.org/race-and-ethnicity/feature/unauthorized-trends/>
- State Department Bureau of Consular Affairs, “FY2017 NIV Detail Table”, Nonimmigrant Visa Statistics. Consultado el 16 de septiembre de 2024. Disponible en <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html>
- US Census Bureau, “Hispanic or Latino Origin by Specific Origin”, 2022 American Community Survey 1-Year Estimates (B03001). Consultado el 12 de septiembre de 2024. Disponible en <https://data.census.gov/table/ACS1Y2022.B03001?q=B03001:%20Hispanic%20or%20Latino%20Origin%20by%20Specific%20Origin>

Normativa y documentos legales

85(R) Texas Legislature, “SB 4.” Consultado el 10 de septiembre de 2024.

Arizona *v.* United States, 567 U.S. 387 (2012).

Constitución de los Estados Unidos.

Cook County *v.* Wolf, No. 19-3169 (7th Cir. 2020).

County of Santa Clara *v.* Trump, 275 F. Supp. 3d 1196 (N.D. Cal. 2017).

DHS et al. *v.* Regents of the University of California et al., 591 U.S. ____ (2020).

East Bay Sanctuary Covenant *v.* Trump, 932 F. 3d 742 (9th Cir. 2018).

Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos (*Immigration and Nationality Act*), 8 U.S.C. § 1101 et seq.

Rivera *v.* Peri & Sons Farms, Inc., No. 11-17365 (9th Cir. 2013).

Texas *v.* United States, 328 F. Supp. 3d 662 (S.D. Tex. 2018).

Trump *v.* Hawaii, 585 U.S. ____ (2018).

SRE, “Lineamientos para la designación de abogados consultores en las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior.” Disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpme/lineamientos/LinAbogCons.pdf>

———, “Lineamientos para la operación del Programa de Asistencia Jurídica a personas mexicanas a través de asesorías legales externas en los Estados Unidos de América,” 31 de agosto de 2021, 4. Consultado el 11 de agosto de 2024. 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>

———, Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior. Ciudad de México: SRE, 2017. Disponible en <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/23-historico?download=552:normas-para-la-ejecucion-de-los-programas-de-proteccion-a-mexicanos-en-el-exterior>

———, “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales...” *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 9 de julio de 2019. Disponible en <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/transparencia-categorias/category/2175-primer-trimestre?download=115489:atl-clinic>

———, Adenda del 1 de enero del 2020 al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales del 9 de julio. Disponible en <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/transparencia-categorias/category/2173-cuarto-trimestre?download=115477:contrato-clinic-enero-a-marzo-2020-testado-y-leyenda>

Vienna Convention on Consular Relations, 24 de abril de 1963, “Artículo 5: Funciones consulares.” Instrumento ratificado por México en junio de 1965 y por Estados Unidos de América en noviembre de 1969. Consultado el 4 de agosto de 2024.

Fuentes oficiales

“Declaración Conjunta México-Estados Unidos”, 7 de junio de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf

- Departamento de Seguridad Nacional (DHS), Carta de Jeff Sessions a la secretaria de Seguridad Nacional, Elaine C. Duke, 4 de septiembre de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2024. Disponible en https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/17_0904_DOJ_AG-letter-DACA.pdf
- , (ICE), “Secure Communities”. Consultado el 18 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.ice.gov/secure-communities#:~:text=Secure%20Communities%20is%20designed%20to,to%20enforce%20federal%20immigration%20law.>
- , (OHSS), “Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States and the Subpopulation Eligible to Naturalize: 2023”. Disponible en https://ohss.dhs.gov/sites/default/files/2023-12/2023_1017_plcy_lawful_permentent_resident_population_estimate_2023.pdf
- , (USCIS), “Learn About Citizenship”. Consultado el 10 de septiembre de 2011. Disponible en <https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship>
- , “Memorandum on Rescission Of Deferred Action For Childhood Arrivals (DACA)”, 5 de septiembre de 2017. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Disponible en [https://www.dhs.gov/archive/news/2017/09/05/memorandum-rescission-daca#:~:text=This%20memorandum%20rescinds%20the%20June,Arrivals%20\(%E2%80%9CDACA%E2%80%9D\).](https://www.dhs.gov/archive/news/2017/09/05/memorandum-rescission-daca#:~:text=This%20memorandum%20rescinds%20the%20June,Arrivals%20(%E2%80%9CDACA%E2%80%9D).)
- , “Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”)”, 15 de junio de 2017. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.dhs.gov/archive/news/2017/06/15/rescission-memorandum-providing-deferred-action-parents-americans-and-lawful>
- , “Exercising Prosecutorial Discretion with Respect to Individuals Who Came to the United States as Children”, 15 de junio de 2012. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/s1-exercising-prosecutorial-discretion-individuals-who-came-to-us-as-children.pdf>
- Government Accountability Office, “U.S. Immigration Courts See a Significant and Growing Backlog”, 19 de octubre de 2023. Disponible en <https://www.gao.gov/blog/u.s.-immigration-courts-see-significant-and-growing-backlog#:~:text=Image&text=More%20than%20650%20immigration%20judges,be%20removed%20from%20the%20country.Government>
- Instituto de [las Mexicanas y] los Mexicanos en el Exterior, “IMME Becas”, 3 de abril de 2024. Disponible en <https://ime.gob.mx/educacion/programa/ime-becas>
- Oficina Ejecutiva del Presidente (Casa Blanca), “Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, 25 de enero de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02102/enhancing-public-safety-in-the-interior-of-the-united-states>
- , “Executive Order 13769: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States”, 27 de enero de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2024. Disponible en

<https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>

- , “Executive Order 13780: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States”, 6 de marzo de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/09/2017-04837/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- , “Proclamation 9844: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States”, 15 de febrero de 2019. Consultado el 20 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/20/2019-03011/declaring-a-national-emergency-concerning-the-southern-border-of-the-united-states>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Comunicado núm. 524: ‘ESTAMOS CONTIGO – Acciones inmediatas’”. 16 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/estamos-contigo-acciones-inmediatas>
- , “Quinto Informe de Labores”, 2011. Disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/5infolab.pdf>
- , “5to informe de labores”, 2016-2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255693/5o_INFORME_SRE.pdf
- , “1º Informe de Labores”, 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490401/SRE_Primer_Informe_de_Labores_2019_aconvertir_baja.pdf
- , “2º Informe de Labores”, 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574068/Relaciones_Exteriores_2_Informe_de_labores_Gobmx.pdf
- , “Comunicado No.543: La SRE arranca campaña de difusión Centro de Información y Asistencia para Mexicanos en Estados Unidos”, 29 de noviembre de 2016. Consultado el 11 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-sre-arranca-campana-de-difusion-centro-de-informacion-y-atencion-para-mexicanos-en-estados-unidos?idiom=es>
- , “El canciller Marcelo Ebrard presenta la estrategia de protección al migrante del Gobierno de México,” 1 de marzo de 2019. Consultado el 12 de junio de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/el-canciller-marcelo-ebrard-presenta-la-estrategia-de-proteccion-al-migrante-del-gobierno-de-mexico-193226?idiom=es>
- , “Fortalecimiento para la atención de mexicanos en Estados Unidos – FAMEU”. Disponible en <https://subamn.sre.gob.mx/mandatoproteccion/uploads/201828320php18QefC.pdf>
- , “Recursos extraordinarios para la protección de mexicanos en Estados Unidos de América”, 8 de mayo de 2017. Consultado el 16 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/recursos-extraordinarios-para-la-proteccion-de-mexicanos-en-estados-unidos-de-america-98023>
- , “¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero?”, 25 de diciembre de 2015. Consultado el 13 de agosto de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero>

- , “¿Sabes qué son los Consulados Móviles y Sobre Ruedas?”, 7 de julio de 2016. Consultado el 13 de agosto de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-que-son-los-consulados-sobre-ruedas>
- , “Se fortalecen acciones de defensa con establecimiento de grupos regionales de Asesores de Derechos Civiles de Mexicanos en Estados Unidos,” 24 de agosto de 2019. Consultado el 3 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-fortalecen-acciones-de-defensa-con-el-establecimiento-de-grupos-regionales-de-asesores-de-derechos-civiles-de-los-mexicanos-en-estados-unidos>

Informes de política pública

- ADL, *Mainstreaming Hate: The Anti-Immigrant Movement in the U.S.* 2018. Disponible en <https://www.adl.org/resources/report/mainstreaming-hate-anti-immigrant-movement-us>
- Congressional Research Service (CRS). *The 287(g) Program: State and Local Immigration Enforcement*, 2021. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11898>
- , *The Department of Homeland Security: A Primer*, 2023. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47446>
- , *Unaccompanied Alien Children: An Overview*, 2024. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43599/31>
- , *U.S. Family-Based Immigration Policy*, 2018. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43145>
- González González, Guadalupe. “Perspectivas de reforma migratoria en Estados Unidos y posibles respuestas diplomáticas multinivel de México: el papel de los consulados”, en *La intersección entre la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, ed. Claudia Masferrer y Luicy Pedroza: 75-83. Ciudad de México: El Colegio de México, 2021. Disponible en: <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/politica-exterior-migratoria-reporte.pdf>
- Immigrant Legal Resource Center. *The Rise of Sanctuary*, 2018. Disponible en https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/rise_of_sanctuary-lg-20180201.pdf
- Laglagaron, Laureen. *Protection through Integration: An overview of Mexican Government Efforts to Build the Social and Human Capital of its migrants in the United States*. Washington, D.C.: MPI, 2010. Disponible en https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/IME_FINAL.pdf
- Rytina, Nancy. *IRCA Legalization Effects: Lawful Permanent Residence and Naturalization through 2001*. Washington, D. C.: USCIS, 2002. Disponible en <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/irca0114int.pdf>

Prensa y medios

- ADL. “ADL Calls on Leaders to Redouble Efforts to Counter Hate After FBI Reports Hate Crimes Jumped 17 Percent”, 13 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.adl.org/resources/press-release/adl-calls-leaders-redouble-efforts-counter-hate-after-fbi-reports-hate>
- ADL. “ADL & Mexican Foreign Ministry Sign Joint Agreement to Bring Anti-Bias & Anti-Discrimination Training, Resources to 50 Consulates Across U.S.”, 26 de septiembre de 2017.

- Disponible en <https://nynj.adl.org/adl-mexican-foreign-ministry-sign-joint-agreement-to-bring-anti-bias-anti-discrimination-training-resources-to-50-consulates-across-u-s/>
- Attanasio, Cedar, Jake Bleiberg y Paul J. Weber. “Police: El Paso shooting suspect said he targeted Mexicans” *AP News*, 9 de agosto de 2019. Disponible en <https://apnews.com/article/shootings-el-paso-texas-mass-shooting-us-news-ap-top-news-immigration-456c0154218a4d378e2fb36cd40b709d>
- Barragan, James. “Texas settles birth certificate case for undocumented immigrants”, *Austin American Statesman*, 13 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.statesman.com/story/news/2016/08/13/texas-settles-birth-certificate-case-for-undocumented-immigrants/9909180007/>
- Capps, Randy, Michael Fix, y Jeanne Batalova, “Anticipated ‘Chilling Effects’ of the Public-Charge Rule Are Real: Census Data Reflect Steep Decline in Benefits Use by Immigrant Families”, Migration Policy Institute (MPI), 2020. Disponible en <https://www.migrationpolicy.org/news/anticipated-chilling-effects-public-charge-rule-are-real>
- Fabian, Jordan, Rafael Bernal y Tal Axelrod. “Trump drops Mexico tariff threat after deal on migrants” *The Hill*, 7 de junio de 2019. Disponible en <https://thehill.com/homenews/administration/447552-trump-says-tariffs-on-mexico-indefinitely-suspended/>
- Gabbatt, Adam. “Donald Trump’s tirade on Mexico’s ‘drugs and rapists’ outrages US Latinos”, *The Guardian*, 16 de junio de 2015. Disponible en <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jun/16/donald-trump-mexico-presidential-speech-latino-hispanic>
- González-Barrera Ana y Jens Manuel Krogstad. “U.S. deportations of immigrants reach record high in 2013”, *Pew Research Center*, 2 de octubre de 2014. Disponible en <https://www.pewresearch.org/short-reads/2014/10/02/u-s-deportations-of-immigrants-reach-record-high-in-2013/>
- Hulse, Carl. “History of Failure on Border Policy Hangs Over Current Push in Congress”, *New York Times*, 1º de febrero de 2024. Disponible en <https://www.nytimes.com/2024/02/01/us/congress-border-immigration-history.html>
- Isacson, Adam. “U.S. Border Asylum Policy Enters New Territory Post-Title 42”, *WOLA*, 9 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.wola.org/analysis/end-title-42/>
- Karni, Annie, y Sheryl Gay Stolberg. “Trump Offers Temporary Protections for ‘Dreamers’ in Exchange for Wall Funding”, *New York Times*, 19 de enero de 2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/01/19/us/politics/trump-proposal-daca-wall.html>
- Lind, Dara. “The disastrous, forgotten 1996 law that created today’s immigration problem”, *Vox Media*, 28 de abril de 2016. Disponible en <https://www.vox.com/2016/4/28/11515132/iirira-clinton-immigration>
- Maciel, Alejandro. “A días de su partida, el cónsul de México, Carlos García de Alba recuerda los primeros momentos de la administración Trump (Video)”, *Los Angeles Times*, 13 de enero de 2019. Disponible en <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/la-es-a-dias-de-su-partida-el-consul-de-mexico-carlos-garcia-de-alba-recuerda-los-primeros-dias-de-la-admi-20190613-story.html>

- Migration Policy Institute. “In Its First Three Years, Biden Administration Has Issued More Immigration-Related Executive Actions than during Entire Trump Term” 19 de enero de 2024. Disponible en <https://www.migrationpolicy.org/news/biden-first-three-years-track-record>
- Narea, Nicole. “Trump’s agreements in Central America are dismantling the asylum system as we know it”, *Vox Media*, 20 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.vox.com/2019/9/26/20870768/trump-agreement-honduras-guatemala-el-salvador-explained>
- Pallier, Juan. “Es injusto, no le estoy robando a nadie’: Guadalupe García de Rayos, la mexicana deportada símbolo de la política migratoria de Donald Trump”, *BBC Mundo*, 11 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38942090>
- Passel, Jeffrey, y Jens M. Krogstad. “What we know about unauthorized immigrants living in the U.S.” Pew Research Center, 22 de julio de 2024. Disponible en <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/22/what-we-know-about-unauthorized-immigrants-living-in-the-us/>
- Pollack, Andrew. “2 Illegal Immigrants Win Arizona Ranch in Court” (*sic*), *New York Times*, 19 de agosto de 2005. Disponible en <https://www.nytimes.com/2005/08/19/us/2-illegal-immigrants-winarizona-ranch-in-court.html>
- Preston, Julia, y Andrew R. Calderon. “How Trump broke the Immigration Courts”, *Politico*, 16 de julio de 2020. Disponible en <https://www.politico.com/magazine/story/2019/07/16/trump-ice-raids-immigration-courts-arent-ready-227359>
- Rayner, Richard. “What Immigration Crisis?”, *New York Times*, 7 de enero de 1996. Disponible en <https://www.nytimes.com/1996/01/07/magazine/what-immigration-crisis.html>
- Rivera, Carolina. “Consulados de México en EU, listos para hacer más con menos”, *Milenio*, 27 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/consulados-de-mexico-en-estados-unidos-listos-para-hacer-mas-con-menos>
- Thorup, Cathryn L. “México-EU”, *Nexos*, 1 de febrero de 1990. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=5739>
- Wong, Scott. “Jan Brewer shows a different side”, *Politico*, 12 de enero de 2011. Disponible en <https://www.politico.com/story/2011/01/jan-brewer-shows-a-different-side-047480>

Solicitudes de acceso a la información (UDT) ante el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI)

* Disponibles en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/Inicio> para búsqueda por número de folio, véase *infra*.

SRE, UDT	núm. 0000500091417, 7 de abril de 2017.
—, —	núm. 0000500146017, 2 de agosto de 2017.
—, —	núm. 0000500073218, 2 de mayo de 2018.
—, —	núm. 0000500091119, 25 de marzo de 2019.
—, —	núm. 330026823000254, 31 de enero de 2023.
—, —	núm. 330016923000008, 2 de febrero de 2023.

_____, núm. 330026824000346, 1 de febrero de 2024.
 _____, núm. 330026824000449, 11 de febrero de 2024.
 _____, núm. 330026824002681, 28 de julio de 2024.
 _____, núm. 330026824002681, 16 de septiembre de 2024.

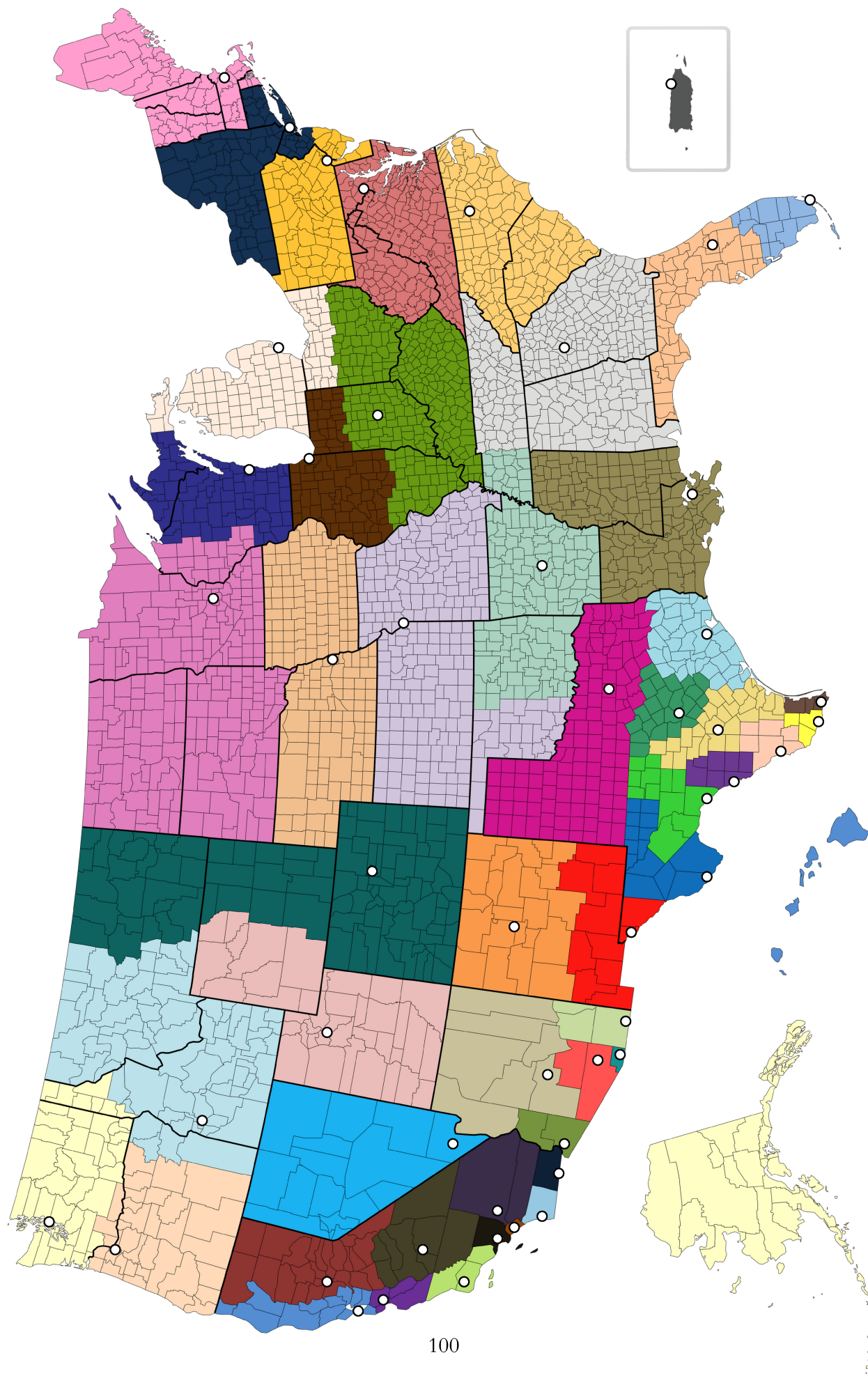
Entrevistas

Daniel Hernández Joseph, 18 de noviembre de 2022.	Embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Cónsul titular en el Consulado General de México en Laredo, agosto de 1999-junio de 2006; Director General de Protección y Asuntos Consulares, septiembre de 2007-enero de 2009; Director General de Protección a Mexicanos en el Exterior, enero de 2009-julio de 2011; Cónsul titular en Consulado General de México en Boston, agosto de 2011-enero de 2016; Jefe de Cancillería de la Embajada de México en Estados Unidos, enero de 2016-octubre de 2016; entre otros.
Leticia González Soto, 7 de junio de 2024.	Persona Prestadora de Servicios Profesionales Independiente (PPSPI) en el departamento de protección del Consulado General de México en Dallas, enero de 2020-septiembre de 2022.
Lorena Salazar Vizcarra, 11 de junio de 2024.	Encargada del departamento de protección en el Consulado de México en Nueva Orleans, septiembre de 2015-julio de 2019; junio de 2021-diciembre de 2023.
Blanca Gaviño Arvizu, 26 de junio de 2024.	Encargada del departamento de protección en el Consulado General de México en Austin, septiembre de 2012-agosto de 2018; encargada del departamento de Asuntos Migratorios en la Embajada de México en Estados Unidos, agosto de 2018- febrero de 2023.
Mariana Villegas Triay, 24 de julio de 2024.	Encargada del departamento de protección en el Consulado General de México en Nogales, agosto de 2016-diciembre de 2018; encargada del departamento de vinculación comunitaria y protección en el Consulado General de México en San Diego, diciembre de 2018-agosto de 2022.
Leticia Maki Teramoto Sakamoto, 2 de agosto de 2024.	Directora General de Protección Consular y Planeación Estratégica, agosto de 2020-julio de 2022. Directora General Adjunta para América del Norte, septiembre 2013- agosto 2020.
Julián Escutia Rodríguez, 9 de septiembre de 2024.	Encargado de Asuntos Regionales de la Embajada de México en Estados Unidos, 2010-2014; Jefe de la Sección de Coordinación Consular y Asuntos Hispánicos de la Embajada de México en Estados Unidos, 2014-2016; Coordinador de Asesores para la Subsecretaría de América del Norte, 2016-2019; Director General de Protección Consular y Planeación Estratégica, 2019-2020; entre otros.

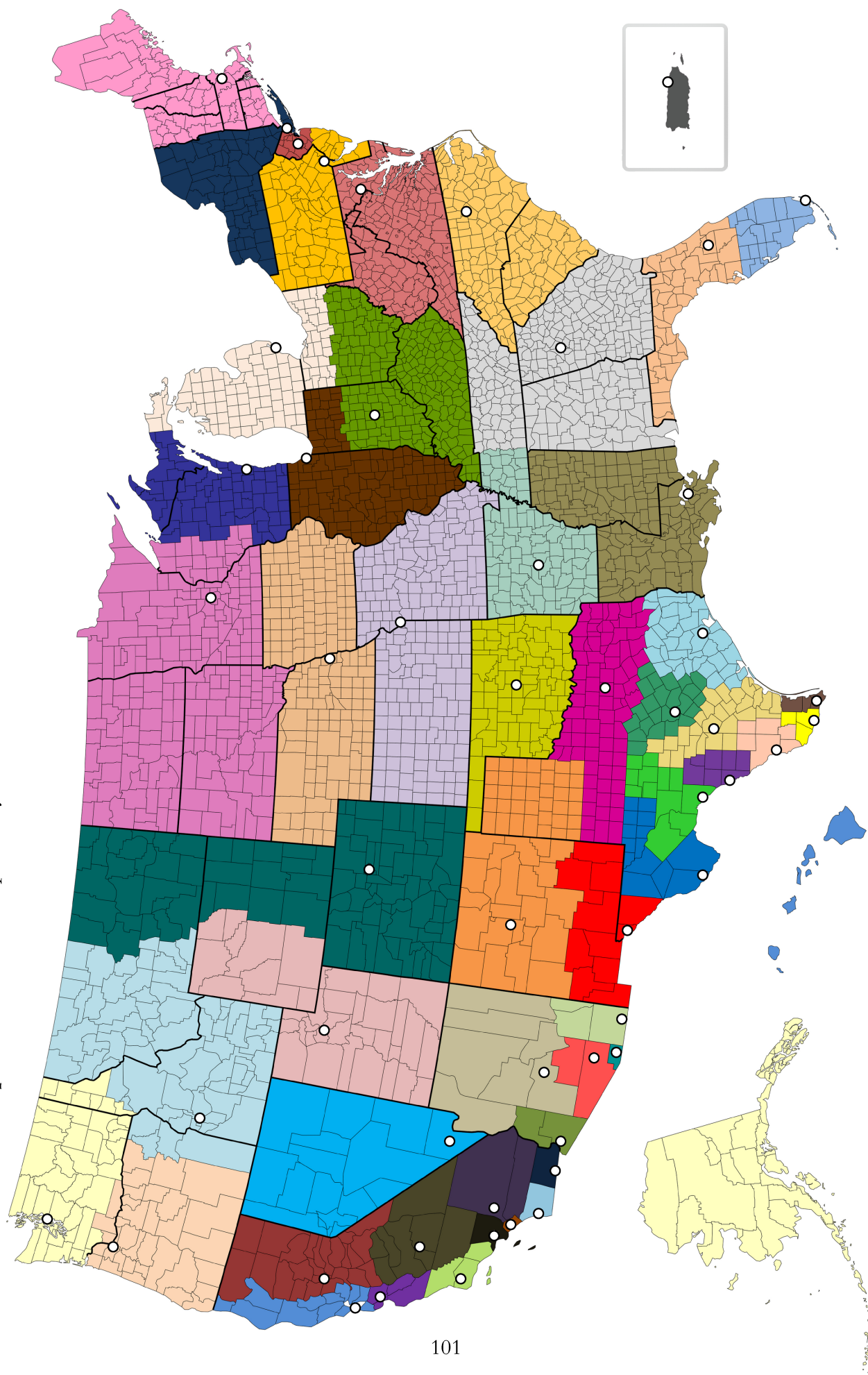
Luis Guerra, 26 de
septiembre de 2024.

Director de Vinculación Regional, *Catholic Legal Immigration Network, Inc.* (CLINIC Legal), enero 2023-actualidad; Agente de Capacidad Estratégica (“*Strategic Capacity Officer*”), abril 2018-enero 2023. Director de operaciones de *United Farm Workers (UFW) Foundation*, enero 2017-marzo 2018; Coordinador de Implementación Migratoria (misma organización), noviembre 2013-enero 2017.

Apéndice 1. Circunscripciones y sedes de la red consular mexicana en Estados Unidos, 2017



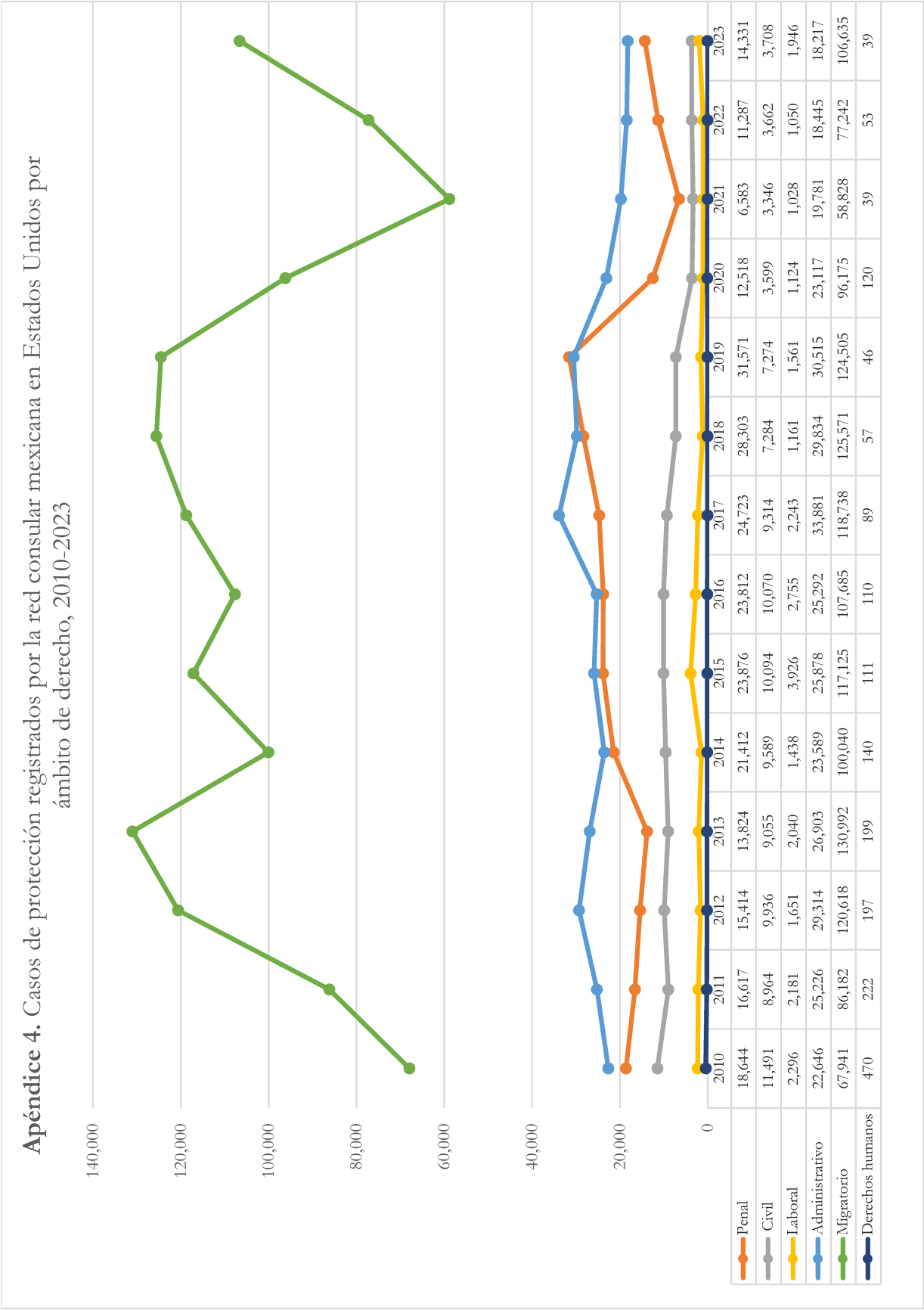
Apéndice 2. Circunscripciones y sedes de la red consular mexicana en Estados Unidos, 2024



Apéndice 3. Aliados y actores de la sociedad civil que colaboran con la red consular de México en EE. UU. en labores de protección a mexicanos				
Tipo de organización	Descripción	Acciones y funciones	Mecanismos de colaboración con red consular	Ejemplos
A	Organizaciones especializadas en acciones judiciales con licencia para litigar en cortes federales del poder judicial.	- Litigio estratégico.	- MCRAg.* - Mecanismos de colaboración informales y <i>ad hoc</i>. - Contratos por realización de diagnósticos migratorios.	- American Civil Liberties Union (ACLU). - Southern Poverty Law Center (SPLC). - American Immigration Council (AIC). - Mexican American Legal Defense Fund (MALDEF). - National Immigrant Justice Center (NIJC). - National Immigration Law Center (NILC). - American Immigration Lawyers Association (AILA). - Centro de los Derechos del Migrante (CDM)
				- Catholic Charities. - Las Americas Immigrant Advocacy Center. - Mil Mujeres. - Ayuda, Inc. - Texas Rio Grande Legal Aid. - Central American Resource Center (CARECEN).
B	Organizaciones locales dedicadas a labores de asesoría y representación legal para migrantes ante cortes migratorias del poder ejecutivo; también dedicadas a proveer servicios de salud, educación y temas de interés para migrantes.	- Asesoría y representación legal en casos ante cortes migratorias: regularización, visas T y U, diferimiento de control migratorio, asilo, cancelación de deportación, entre otros. - Realización de diagnósticos migratorios. - Provisión de ciertos servicios de salud, educación y temas de interés para migrantes	- PALE. - Centros de Defensoría. - Impartición de talleres. - Realización de diagnósticos migratorios.	

* SRE, UDT num. 330026824002681, 28 de julio de 2024.

Tipo de organización	Descripción	Acciones y funciones	Mecanismos de colaboración con red consular	Ejemplos
C	Organizaciones nacionales de activismo pro migrante (no suelen especializarse en acciones legales, aunque tienen mayor presencia política en asuntos de interés para latinos)	- Cabildeo. - Talleres y campañas de interés para comunidades mexicanas: educación, salud, asesoría financiera - Elaboración de índices e insumos para política pública. - Activismo y comunicación.	- Mecanismos informales de colaboración - VDS/VA/VOE. - Memoranda de entendimiento (MOU).	- Catholic Legal Immigration Network, Inc. (CLINIC). - UnidosUS (antes “Consejo Nacional La Raza”). - National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO). - League of United Latin American Citizens (LULAC). - Kids in Need of Defense (KIND). - America’s Voice. - Mi Familia Vota - Antidefamation League (ADL). - Gay and Lesbian Alliance Against Defamation (GLAAD). - Cruz Roja de EE. UU.
D	Despachos legales y abogados que realizan labores de asesoría y representación legal (<i>pro bono</i> y por contrato)	- Asesoría y representación legal ante cortes migratorias: regularización, visas T y U, diferimiento de control migratorio, asilo, cancelación de deportación, entre otras. - Representación de mexicanos en gestiones y acciones legales ante cortes migratorias y cortes federales. - Representación de México en gestiones ante cortes federales y de documentos de amigo de la corte (<i>Amicus Curiae</i>).	- PALE. - Abogados consultores (<i>pro bono</i> y por contrato). - Contratos <i>ad hoc</i>. - PROTEJE (anteriormente). - Mexican Capital Legal Assistance Program (MCLAP).	- Hughes, Socol, Piers, Resnick & Dym. - Kuykendall + Associates. - De Mott, McChesney, Curtright, & Armendáriz LLP (DMCA). - Dyer Immigration Law Group, P.C. - Stephenson, Chavarri & Dawson, L.L.C.



Fuente: SRE, “Casos de protección y/o asistencia consular atendidos por la RDCM en el mundo” [6 series]. Consultado el 18 de septiembre de 2024.

Apéndice 5. Distribución general de los recursos, FAMEU, 2017.

1. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LOS RECURSOS(I)									
	RUBRO	ANUAL		RADICADO EN FEBRERO		RADICADO EN MARZO		ACUMULADO A MARZO	
		USD	Pesos	USD	Pesos	USD	Pesos	USD	Pesos
1	Recursos humanos: 320 contratos de prestación de servicios	9,492,382	186,999,926	549,446	10,780,135	548,907	10,681,725	1,098,353	21,461,860
2	Programas de Protección a Mexicanos en el Exterior (II)	36,412,076	717,317,899	2,310,653	49,828,412	1,341,140	25,186,609	3,651,793	75,015,021
2.1	Fortalecimiento del Centro de Información y Asistencia a Mexicanos (CIAM)	329,596	6,493,046	18,100	355,122	0	0	18,100	355,122
2.2	Centros de Defensa - Orientación y representación legal (III)	15,673,237	308,762,777	2,292,553	49,473,290	1,032,340	19,387,345	3,324,893	68,860,635
2.3	Centros de Defensa - Talleres informativos (Conoce tus Derechos, Diagnóstico Migratorio, Plan de Emergencia y Promoción de la Doble Nacionalidad)	8,564,502	168,720,689	0	0	0	0	0	0
2.4	Centros de Defensa - Operación	4,613,524	90,886,428	0	0	308,800	5,799,264	308,800	5,799,264
2.5	Reforzamiento de capacidades y encuentros con autoridades y aliados estratégicos (IV)	752,797	14,830,107	0	0	0	0	0	0
2.6	Campaña de difusión CIAM y otras herramientas y programas	6,478,419	127,624,853	0	0	0	0	0	0
3	Programas de Servicios Consulares	2,741,125	54,000,153	0	0	1,431,107	26,675,837	1,431,107	26,675,837
3.1	Protección a mexicanos alejados de la sede/consulados móviles en 4 modalidades	1,725,896	34,000,153	0	0	358,146	6,675,837	358,146	6,675,837
	– Consulados Móviles (CM)	622,588	12,264,985	0	0	129,334	2,410,782	129,334	2,410,782
	– Consulado Sobre Ruedas (CSR)	942,492	18,567,099	0	0	194,412	3,623,839	194,412	3,623,839
	– Jornadas Sabatinas, Dominicales o en Días Inhábiles (IS)	156,895	3,090,837	0	0	34,400	641,216	34,400	641,216
	– Actividades de Documentación Entre Semana fuera de la sede consular (ADES)	3,920	77,233	0	0	0	0	0	0
3.2	Call center de llamadas de documentación y protección MEXITEL (Pago en México)	1,015,228	20,000,000	0	0	1,072,961	20,000,000	1,072,961	20,000,000
4	Programas de Protección al Patrimonio - Ventanillas de Asesoría Financiera (V)	2,588,832	51,000,000	0	0	458,500	8,610,630	458,500	8,610,630
4.1	Talleres de capacitación Protección al Patrimonio "Más vale estar preparado"	444,162	8,750,000	0	0	458,500	8,610,630	458,500	8,610,630
4.2	Apoyo para Asesoría y Educación Financiera en Plazas Comunitarias (Economía familiar)	552,030	10,875,000	0	0	0	0	0	0
4.3	Apoyo para mentorías de Alfabetización Financiera y Emprendimiento en Organizaciones de Migrantes	564,721	11,125,000	0	0	0	0	0	0
4.4	Actividad o Evento de Finanzas en Ventanillas de Salud y Consulados Móviles (Feria, Taller, Conferencia, Foro, otros)	556,142	10,956,000	0	0	0	0	0	0
4.5	Operación VAF: materiales, distribución, encuentros	471,777	9,294,000	0	0	0	0	0	0
5	Apoyo a migrantes a través de las Delegaciones	3,082,795	60,731,057	0	0	0	0	0	0
5.1	Equipamiento y promoción	3,082,795	60,731,057	0	0	0	0	0	0
Total de recursos		54,317,210	1,070,049,035	2,860,099	60,608,547	3,779,654	71,154,801	6,639,753	131,763,348

I. Los montos reportados en dólares para los diferentes programas pueden variar debido a la paridad cambiaria del dólar americano frente al peso mexicano.

II. Ante la actual situación en Estados Unidos, en febrero y marzo los Consulados de México han instrumentado una gran gama de acciones de asistencia y protección consular, utilizando fondos del presupuesto federal regular, las cuales se reportan en la sección de avances de febrero y marzo de cada consulado.

III. La información correspondiente a los "Centros de Defensa - Orientación y Representación Legal" y de las Asesorías Legales Externas, se emiten de manera trimestral los primeros días del mes siguiente al del periodo de cierre, por lo que los recursos erogados y los casos atendidos se reportarán en los meses de mayo, agosto y noviembre de 2017 y febrero de 2018.

IV. Los recursos asignados para el desarrollo del "Reforzamiento de capacidades y encuentros con autoridades y aliados estratégicos", por requerimientos de la normatividad vigente, se remiten desde las Oficinas Centrales conforme a las necesidades de los Consulados, por lo que no se tiene un presupuesto asignado individualizado a cada representación consular. Los recursos que eroguen los consulados por este concepto serán reportados en el mes en que se llevó a cabo la actividad, aunque en ocasiones, aparecerán en el mes siguiente, sobre todo si ésta se realiza a fin de mes.

V. Los recursos radicados a la Red Consular correspondientes al Programa de Protección al Patrimonio fueron enviados los últimos días del mes de marzo, por lo que el ejercicio de los recursos se verá reflejado a partir del mes de abril.

Fuente: Reproducción de Anexo (p.1), SRE, UDT núm. 0000500091417.

Apéndice 6. Presupuesto radicado para labores de protección de la red consular mexicana en EE. UU., 2016-2023

REPRESENTACIÓN	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total CONSULMEX ALBUQUERQUE	91,240.00	216,287.42	85,537.65	52,410.00	42,944.00	34,926.84	43,000.00	46,000.00
Total CONSULMEX ATLANTA	307,200.00	1,523,999.67	232,228.70	205,428.00	185,668.00	153,059.00	186,377.00	120,600.00
Total CONSULMEX AUSTIN	176,000.00	385,420.71	123,021.71	126,284.00	125,332.00	100,908.00	106,200.00	111,700.00
Total CONSULMEX BOSTON	71,000.00	81,539.74	41,952.33	36,218.00	23,176.00	23,491.00	31,500.00	54,480.00
Total CONSULMEX BROWNSVILLE	66,450.00	154,755.01	56,563.63	47,379.00	36,960.00	30,159.00	48,000.00	50,500.00
Total CONSULMEX CALEXICO	69,500.00	167,496.40	108,711.64	94,888.00	74,760.00	73,906.00	67,800.00	62,600.00
Total CONSULMEX CHICAGO	543,200.00	906,245.21	330,287.29	289,967.00	349,176.00	390,175.00	391,728.00	328,800.00
Total CONSULMEX DALLAS	282,600.00	1,085,186.44	144,741.40	105,208.00	100,116.00	85,723.00	82,969.00	77,075.00
Total CONSULMEX DEL RÍO	70,000.00	53,375.59	55,825.67	53,803.00	38,124.00	53,989.00	49,000.00	60,490.00
Total CONSULMEX DENVER	130,000.00	351,599.65	58,473.06	64,826.00	82,688.00	76,988.00	84,000.00	95,575.00
Total CONSULMEX DETROIT	50,000.00	149,197.61	34,708.86	32,360.00	28,956.00	23,697.00	29,900.00	61,000.00
Total CONSULMEX EAGLE PASS	50,960.00	62,001.23	36,918.56	65,387.00	39,112.00	27,910.00	35,600.00	36,000.00
Total CONSULMEX EL PASO	330,000.00	569,628.51	240,951.52	150,275.00	132,596.00	91,627.00	129,500.00	170,648.59
Total CONSULMEX FILADELFA	236,600.00	351,702.18	162,268.43	152,804.00	126,178.00	97,429.00	103,000.00	516,777.00
Total CONSULMEX FRESNO	304,800.00	529,420.85	170,641.78	169,767.00	130,568.00	94,051.00	104,500.00	111,000.00
Total CONSULMEX HOUSTON	363,200.00	828,899.69	229,028.90	180,155.00	200,612.00	157,363.00	187,000.00	199,555.00
Total CONSULMEX LAREDO	148,576.00	213,158.92	78,248.21	68,035.00	78,428.00	50,376.00	54,229.00	61,160.00
Total CONSULMEX LOS ANGELES	689,400.00	1,316,874.84	385,529.38	344,620.00	376,996.00	278,501.00	287,929.00	270,200.00
Total CONSULMEX MC ALLEN	76,003.00	311,896.23	64,508.92	50,733.00	51,380.00	31,720.00	22,692.00	19,832.00
Total CONSULMEX MIAMI	10,440.00	98,796.00	7,535.85	65,440.00	28,144.00	24,830.00	22,719.00	26,868.00
Total CONSULMEX NOGALES	262,150.00	200,616.66	118,509.83	86,686.00	71,808.00	35,310.00	41,800.00	48,500.00
Total CONSULMEX NUEVA YORK	650,000.00	5,655,558.00	438,339.64	322,719.00	1,242,660.00	170,602.00	248,500.00	220,500.00
Total CONSULMEX ORLANDO	122,200.00	253,115.44	93,517.50	94,977.00	103,907.00	82,616.00	78,500.00	82,175.00
Total CONSULMEX OXNARD	246,800.00	394,431.45	214,410.84	185,955.00	188,588.00	130,117.00	148,500.00	143,175.00
Total CONSULMEX PHOENIX	316,800.00	596,707.88	223,505.07	205,130.00	151,996.00	123,639.70	135,000.00	144,055.00
Total CONSULMEX SACRAMENTO	265,600.00	497,936.26	186,441.66	169,816.00	172,040.00	120,341.00	135,000.00	138,500.00
Total CONSULMEX SALT LAKE CITY	95,500.00	198,089.28	64,128.23	81,220.00	77,820.00	65,164.00	79,000.00	90,575.00
Total CONSULMEX SAN ANTONIO	84,600.00	700,671.41	77,782.92	88,837.00	57,016.00	113,537.00	113,000.00	118,000.00
Total CONSULMEX SAN BERNARDINO	216,800.00	594,097.44	139,859.28	107,037.00	65,544.00	116,989.00	108,000.00	97,000.00
Total CONSULMEX SAN DIEGO	111,000.00	374,239.81	102,492.65	148,868.00	114,832.00	103,503.91	124,500.00	140,500.00
Total CONSULMEX SAN FRANCISCO	338,400.00	551,047.31	209,756.56	190,807.00	182,812.00	119,091.00	141,000.00	135,500.00
Total CONSULMEX SAN JOSÉ	300,000.00	396,773.16	150,891.37	125,819.00	116,744.00	86,035.00	95,000.00	90,775.00
Total CONSULMEX SAN JUAN	3,000.00	67,505.20	8,030.47	7,700.00	11,004.00	3,000.00	3,000.00	6,113.00
Total CONSULMEX SANTA ANA	340,000.00	513,933.45	199,098.07	195,392.00	187,068.00	117,187.00	135,000.00	111,100.00
Total CONSULMEX SEATTLE	257,200.00	351,206.23	129,066.21	121,594.00	120,052.00	88,282.00	112,130.00	115,200.00
Total SECCIÓN CONSULAR WASHINGTON	174,000.00	332,348.53	139,058.78	130,319.00	95,535.00	78,143.00	94,000.00	115,500.00
Total CONSULMEX TUCSON	308,400.00	351,725.76	248,753.25	294,862.00	210,344.00	128,716.00	255,118.16	181,780.00
Total CONSULMEX PORTLAND	92,350.00	215,088.46	68,127.99	64,860.00	61,316.00	54,092.00	54,000.00	52,200.00
Total CONSULMEX DOUGLAS	50,000.00	80,696.96	30,113.66	25,982.00	16,236.00	14,694.00	17,000.00	40,700.00
Total CONSULMEX OMAHA	50,000.00	137,575.81	29,066.78	29,706.00	30,504.00	29,442.00	31,500.00	41,500.00

Total CONSULMEX PRESIDIO	21,200.00	84,868.51	27,063.52	25,879.00	47,238.00	48,875.78	48,000.00	54,000.00
Total CONSULMEX RALEIGH	312,000.00	606,970.50	324,592.97	224,826.00	183,520.00	121,615.00	139,340.00	123,250.00
Total CONSULMEX YUMA	20,000.00	97,741.98	41,596.52	39,986.00	34,860.00	37,552.00	45,500.00	70,000.00
Total CONSULMEX LAS VEGAS	131,950.00	297,945.00	63,315.24	30,970.00	27,872.00	23,388.00	31,000.00	62,575.00
Total CONSULMEX INDIANÁPOLIS	107,400.00	190,817.55	72,970.16	61,500.00	43,876.00	40,947.00	60,000.00	95,650.00
Total CONSULMEX KANSAS	123,450.00	243,289.24	64,282.74	91,196.00	95,868.00	56,861.00	80,500.00	78,575.00
Total CONSULMEX LITTLE ROCK	103,000.00	202,733.95	72,502.20	56,879.00	42,900.00	31,231.00	35,000.00	44,000.00
Total CONSULMEX SAINT PAUL	207,800.00	180,693.29	111,056.85	96,047.00	76,420.00	54,611.00	59,500.00	54,575.00
Total CONSULMEX NUEVA ORLEANS	22,000.00	121,483.32	51,637.74	55,487.00	53,584.00	32,334.00	48,517.00	55,700.00
Total CONSULMEX BOISE	109,600.00	288,342.12	41,595.99	30,338.00	42,976.00	42,069.00	48,500.00	58,600.00
Total CONSULMEX MILWAUKEE	212,000.00	157,373.47	56,136.30	59,687.00	64,392.00	58,114.00	69,500.00	78,500.00
Total CONSULMEX NEW BRUNSWICK	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	48,000.00
Total CONSULMEX OKLAHOMA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	24,405.00
Total general	9,722,369.00	24,293,105.33	6,445,384.48	5,807,068.00	6,243,246.00	4,228,928.23	4,882,548.16	5,442,038.59

Fuente: SRE, UDT num. 330026824002681, 16 de septiembre de 2024.

Apéndice 7. Posibilidades de regularización migratoria (“alivios”) identificadas por medio de diagnósticos migratorios a mexicanos en el marco del contrato de la red consular con la organización *CLINIC Legal* (2018-2020). Véase p. 36 de esta tesis.

Ajuste de estatus bajo la sección 245(i) de la INA 12.1% de beneficiarios <i>calificaban (578 personas)</i>	Permite a ciertas personas de ingreso irregular solicitar la residencia permanente sin salir de EE. UU. Para calificar, el solicitante debe haber solicitado la residencia permanente o una certificación laboral antes del 30 de abril de 2001 y debe pagar una multa de 1,000 dólares.
Ajuste de estatus bajo la sección 245(a) de la INA 24.6% de beneficiarios <i>calificaban (1175 personas)</i>	Permite a ciertas personas que ya se encuentran en EE. UU. solicitar la residencia permanente sin salir del país. Para calificar, la persona debe haber sido inspeccionada y admitida por medio de un permiso temporal de ingreso o estancia (<i>parole</i>) y tener una visa vigente.
Asilo 3% de beneficiarios <i>calificaban (141 personas)</i>	Protección otorgada a personas que han sufrido persecución o tienen un temor fundado de persecución futura por motivos de su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social en desventaja. Aquellos que obtienen asilo pueden permanecer en EE. UU., obtener un permiso de trabajo y solicitar la residencia permanente después de un año de habérseles concedido el asilo.
Ciudadanía adquirida o derivada 2.5% de beneficiarios <i>calificaban (117 personas)</i>	Ciudadanía adquirida: Se aplica a personas nacidas en el extranjero de padres estadounidenses bajo ciertas condiciones (como requisitos de presencia física del padre o la madre en EE. UU.). Ciudadanía derivada: Se otorga automáticamente a ciertos menores de edad después de su nacimiento cuando al menos uno de los padres se naturaliza, siempre que el niño cumpla con los requisitos de residencia y custodia de conformidad con la Ley de Ciudadanía Infantil de 2000.
Amnistía de ingreso irregular (<i>parole-in-place</i>) para militares y sus familiares 2.9% de beneficiarios <i>calificaban (139 personas)</i>	Permite a cónyuges, padres e hijos de miembros en servicio activo de las fuerzas armadas de EE. UU. que ciertos familiares suyos que ingresaron sin permiso permanezcan en EE. UU. y ajusten su estatus sin salir del país por medio de un permiso temporal de ingreso o estancia (<i>parole</i>) que satisface el requisito de inspección y admisión regular de la ley migratoria.
Cancelación de deportación para personas que no son residentes permanentes (non-LPRs) 16.2% de beneficiarios <i>calificaban (775 personas)</i>	Difiere la deportación de ciertos migrantes sin residencia permanente que cumplan con los siguientes requisitos: • 10 años de presencia continua en EE. UU. antes de haber recibido un citatorio para comparecer ante un juez migratorio (NTA). • Buen carácter moral. • No tener antecedentes penales. • Demostrar que su deportación causaría dificultades excepcionales a un cónyuge, padre o hijo ciudadano estadounidense o residente permanente. Si se concede, el solicitante puede solicitar la residencia permanente. La cancelación de deportación, por ejemplo, se usa en casos en que a padres de ciudadanos estadounidenses se les permite permanecer en EE. UU. para

evitar la separación de familias, aunque lo anterior queda a discreción de un juez migratorio y se decide en virtud de cada caso.

Estatus de Inmigrante Juvenil Especial (SIJS) <i>0.5% de beneficiarios calificaban (22 personas)</i>	Se reserva para migrantes menores de edad que han sido abusados, abandonados o descuidados por uno o ambos padres. El menor debe obtener una orden de un tribunal estatal declarando que la reunificación con al menos uno de los padres no es viable debido a ese maltrato. El SIJS brinda un camino hacia la residencia permanente, pero los beneficiarios no pueden solicitar la residencia de sus padres.
Visa T (víctimas de trata de personas)	Visa especial para víctimas de trata de personas, explotación laboral forzada o trata con fines de explotación sexual que colaboren con las autoridades policiacas en la investigación de sus traficantes. La visa T proporciona autorización de trabajo, un camino hacia la residencia permanente después de tres años y permite que ciertos familiares suyos soliciten beneficios migratorios.
Visa U (víctimas de crímenes) <i>36.6% de beneficiarios calificaban (1747 personas): sin datos desagregados por tipo de visa</i>	Visa especial para víctimas de delitos como violencia doméstica o agresión sexual que han sufrido abuso físico o mental grave y que colaboran con autoridades policiacas en la investigación de algún delito. Los titulares de la visa U pueden solicitar la residencia permanente después de tres años y pueden pedir beneficios para ciertos familiares suyos.
Protección bajo la Ley de Violencia contra la Mujer (VAWA) <i>1.7% de beneficiarios calificaban (79 personas)</i>	Permite que cónyuges, hijos y padres — sin importar su sexo o género— de ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes con antecedentes o cargos pendientes de conductas violentas soliciten la residencia permanente.
Naturalización* <i>34.1% de beneficiarios con residencia permanente calificaban (700 personas)</i> <i>Según la oficina de estadística de DHS, 2.39 millones de mexicanos que son residentes permanentes califican para naturalizarse.</i>	Permite a residentes permanentes convertirse en ciudadanos. Para ello, los solicitantes deben tener al menos 18 años, haber sido residentes permanentes por 5 años (o 3 años si está casado con un ciudadano), haber estado físicamente presente en EE. UU. por cierto tiempo, demostrar buen carácter moral, aprobar exámenes de inglés y civismo y jurar lealtad a EE. UU.

* Conviene destacar que la naturalización no necesariamente es un alivio o una posibilidad de regularización migratoria, puesto que solo pueden naturalizarse (*i.e.* convertirse en ciudadanos) los residentes permanentes de estatus regular; es decir, que no requieren alivios para permanecer en el país (véase p. 36 de esta tesis). La decisión de incluir ese procedimiento en esta lista se debe, principalmente, a que la organización aquí citada, *CLINIC Legal*, optó por identificar también a ese grupo de residentes permanentes en su muestreo.

Fuente: Entrevista a Luis Guerra, 26 de septiembre de 2024.

Apéndice 8. Guía de preguntas de entrevistas.

Se realizaron ocho entrevistas para esta tesis. Siete de ellas fueron semiestructuradas y se adaptaron a la trayectoria de cada funcionario consular o diplomático, facilitadas por la disponibilidad de información pública sobre los cargos que desempeñó cada funcionario. Se partió de un guion general sobre los programas de protección consular relevantes para esta tesis y los retos de circunscripciones consulares donde cada persona entrevistada se desempeñó en el periodo de estudio. La octava entrevista siguió un guion estructurado, ya que el colaborador de la red consular entrevistado solicitó recibir las preguntas por escrito con antelación, las cuales se copian también en este anexo.

La lista de las personas entrevistadas se encuentra en la sección de referencias de esta tesis (pp. 98 y 99).

Funcionarios consulares y diplomáticos desempeñando labores de protección consular durante el gobierno de Donald Trump.

- ¿Qué tipo de casos llegaban más frecuentemente al consulado de México en X?; ¿Cuántas personas PSPIs formaban parte del departamento de protección de ese consulado?
- ¿Cuáles fueron los principales retos que enfrentó el consulado durante el gobierno del presidente Trump?; ¿Qué organizaciones o actores eran sus socios más cercanos?
- ¿Cuáles eran las organizaciones colaboradoras del programa PALE?; ¿Tenían acreditaciones ante cortes migratorias?; ¿Cortes federales?; ¿Recuerda quiénes eran sus abogados consultores y en qué asuntos se especializaban?
- ¿Por qué creció la planta de abogados consultores a partir de 2019?
- ¿Qué tipo de casos se canalizaban más frecuentemente por medio del programa PALE?
- ¿Qué tipo de organizaciones proveían los talleres de ciudadanía y realizaban los diagnósticos migratorios?; ¿Eran diferentes de las organizaciones con las que se colaboraba por medio del PALE?; ¿Había diagnósticos migratorios antes del FAMEU?
- ¿Qué organizaciones son las que realizan los talleres de los Centros de Defensoría y cómo se distinguían de las que realizaban diagnósticos migratorios?
- ¿Participó alguna vez en una reunión del MCRAAG nacional o regionales?; ¿Qué asuntos se discutieron?; ¿Qué organizaciones formaron parte del mecanismo?; ¿Por qué dejó de sesionar el grupo nacional?; ¿Tuvo eso último que ver con la separación del mecanismo en grupos regionales?; ¿Recuerda algún caso identificado por la red consular que se haya canalizado a ese mecanismo?

- En términos prácticos, ¿había alguna diferencia para el consulado entre colaborar con organizaciones no gubernamentales y despachos de abogados en el marco del programa PALE?; ¿Implicaba eso alguna diferencia para los connacionales beneficiados por el programa?

Colaborador de la red consular durante el gobierno de Donald Trump.

- Does CLINIC have any record of how many immigration screenings their affiliates performed in collaboration with Mexican consulates during the time of their agreement? Did CLINIC or its affiliates track the cases of the people they screened after they were screened? Did the local consulates, to the best of your knowledge, track the cases?
- What were the main responsibilities of the local consulates regarding the screenings? Did they compile beneficiaries and refer them to local affiliates or were the affiliates select beneficiaries themselves when identified as Mexican nationals (*sic*)?
- I have noticed not all of CLINIC's local affiliates are specialized in immigration law. Were there any regions of the country where screenings took place more frequently than others?
- In a lot of cases, CLINIC's affiliates already had some degree of collaboration with their local consulate. How did their relationship change after the agreement?