

CAPÍTULO V

LA PROTECCIÓN POR PARTE DE MÉXICO DE SUS NACIONALES EN EL EXTERIOR. ESBOZO DE SUS DIFERENTES ETAPAS

En el capítulo anterior se vio cuál ha sido la postura de México respecto a la protección ejercida por los países más fuertes y las causas de esa posición. En los siguientes capítulos se explicará la “otra cara de la moneda”; es decir, se analizará la política que ha seguido México al efectuar la protección de sus nacionales en el exterior.

La protección de los mexicanos y sus intereses fuera del territorio nacional, ha tenido características bien diferentes de las prácticas realizadas en México por otros países. En primer lugar destaca el que, en contraste con el tipo de intereses por los que han abogado los representantes de países poderosos y que en general se han referido a la posesión extranjera de bienes e inversiones en México, este país ha protegido de manera fundamental a su fuerza de trabajo migrante, principalmente la que desde el siglo XIX se ha dirigido a los Estados Unidos. Por supuesto, los representantes mexicanos también han protegido los derechos de turistas, estudiantes e incluso algún inversionista mexicano, pero por su abrumador volumen y por el tipo de problemática que presenta, la protección de los trabajadores migratorios mexicanos ha constituido necesariamente la preocupación más importante dentro de las labores de protección que el gobierno de México ha efectuado.

A diferencia de lo que se ha revisado, los métodos utilizados por México para realizar estas actividades de protección han sido en esencia pacíficos, respetuosos de la soberanía y las leyes internas de otros países y se han caracterizado por efectuarse más bien a través de sus cónsules que de sus diplomáticos, a fin de asegurar siempre el debido respeto al principio internacional de agotamiento de los recursos locales, antes de hacer uso de la instancia diplomática. También en oposición a lo hasta ahora reseñado, la protección de los nacionales mexicanos ha estado exenta de alardes o prepotencia (aún en los países de menor desarrollo) y prácticamente no ha tenido difusión. Esto ha llevado al extremo de que prácticamente se le desconozca y

exista una sensación generalizada de que las autoridades mexicanas no han hecho nada o casi nada sobre el particular. Esta labor se ha efectuado con muy pocos recursos materiales y humanos, lo que aunado a las características de su migración, no es más que el reflejo del nivel de subdesarrollo en que se encuentra el país. A pesar de ello, se han hecho esfuerzos por cumplir en la medida de lo posible con el deber de protección que tiene México para con sus ciudadanos. Los representantes diplomáticos y consulares que se han ocupado de estas labores generalmente lo han hecho con sentido de responsabilidad y asumiendo el debido compromiso de ayuda para con los trabajadores migrantes.

En este capítulo se esbozarán las diferentes etapas por las que ha atravesado la labor de protección de México, concentrándose en la que se ha proporcionado a la fuerza laboral mexicana en Estados Unidos que es la que ha ocupado preponderantemente la atención del gobierno de México. Se ha dividido el trabajo en cuatro grandes etapas, correspondientes a la manera como las autoridades mexicanas han asumido sus tareas de protección en el vecino país del norte. Cada gran etapa se ha subdividido en varios pequeños periodos, lo que más que obedecer a la dinámica de la actividad protectora, muestra la evolución de las políticas de inmigración de Estados Unidos y la relación entre éstas y el flujo migratorio de trabajadores mexicanos a ese país.

Por lo que se refiere al análisis de la actividad de protección, se revisaron las Memorias y Boletines de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y las disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano, desde 1822 a la fecha; aunque la información que se maneja sobre los años 1982 a 1986 es también el resultado de la propia experiencia desarrollada en la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹ En cuanto a la reseña de las políticas norteamericanas y la evolución del flujo migratorio mexicano, se consultó bibliografía y documentos editados en México y Estados Unidos.

A. LOS PRIMEROS ESFUERZOS (1848-1929)

Contrariamente a lo que se piensa, la labor de asistencia y protección a los mexicanos en el exterior es reconocida desde temprano

¹ Esta experiencia se refiere al trabajo desempeñado primero como Subdirectora de Estudios en la Dirección General de Protección de la SRE (julio 1982-agosto 1985) y posteriormente (de agosto 1985 a diciembre 1986) como Subdirectora General de Protección en la Dirección General de Protección y Servicios Consulares de la misma Secretaría.

como una función importante de los diplomáticos y cónsules. Esto puede notarse a partir de las primeras disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. Desde un principio se pidió que esta función se efectuara con pleno apego al Derecho Internacional y al debido respeto de las leyes internas de los otros Estados. Sin embargo, no se localizó información sobre el desempeño práctico, sino hasta la década de 1880 que coincide con la fecha en que sabemos comienza en Estados Unidos la contratación en grupos numerosos de trabajadores mexicanos.

En estos años, la atención parece concentrarse en la ayuda a mexicanos para repatriarlos, lo que se desprende de los informes enviados por los cónsules como de las disposiciones que se emiten sobre el particular. Pese a esto, se empieza a sentir la necesidad de otorgar a los mexicanos radicados en Estados Unidos, una asistencia más variada y completa, lo que se refleja en la legislación promulgada en la década de 1920. En esta primera etapa, se encuentra no sólo el inicio de las contrataciones masivas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, sino el comienzo de los flujos de mexicanos indocumentados hacia ese país.

a. Periodo 1848–1875; se inician los flujos migratorios de mexicanos a Estados Unidos

A partir de la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo entre México y Estados Unidos, el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra entre los dos países, se inician las primeras corrientes migratorias de mexicanos al vecino país del norte. La razón es que con la anexión de Estados Unidos de territorios inicialmente pertenecientes a México y la permanencia de población de origen mexicano, se establece un importante vínculo social entre ambos países, que ha facilitado desde entonces la llegada de mexicanos a esos territorios. La existencia de una comunidad que mantiene lazos familiares y culturales con México ha constituido siempre un factor de atracción adicional al más importante, de tipo económico, para muchos de los mexicanos que se han desplazado a laborar en Estados Unidos.

Por otra parte, la primera ocasión en que se le planteó al Gobierno de México la necesidad de proteger los intereses de mexicanos en el vecino país, fue también a raíz de la firma del mencionado Tratado. En él, el Gobierno mexicano se preocupó porque quedara estipulado el respeto a los derechos y propiedades de los mexicanos que habrían de quedar del otro lado de la frontera, independientemente de que optaran por la ciudadanía norteamericana o mantuviesen la mexicana.

En relación con las propiedades, el artículo VIII del Tratado señala:

Los mexicanos establecidos hoy en territorios pertenecientes antes a México, y que quedan para lo futuro dentro de los límites señalados por el presente Tratado a los Estados Unidos, podrán permanecer en donde ahora habitan; o trasladarse en cualquier tiempo a la República Mexicana, conservando en los indicados territorios los bienes que poseen, o enagenándolos y pasando su valor a donde les convenga; sin que por esto pueda exigírseles ningún género de contribución, gravamen o impuesto. Los que prefieran permanecer en los indicados territorios, podrán conservar el título y derechos de ciudadanos mexicanos, o adquirir el título y derechos de ciudadanos de los Estados Unidos. Mas la elección entre una y otra ciudadanía deberán hacerla dentro de un año contado desde la fecha del canje de las ratificaciones de este Tratado. Y los que permanecieren en los indicados territorios después de transcurrido el año, sin haber declarado su intención de retener el carácter de mexicanos, se considerará que han elegido ser ciudadanos de los Estados Unidos. Las propiedades de todo género existentes en los expresados territorios, y que pertenecen ahora a mexicanos no establecidos en ellos, serán respetadas inviolablemente. Sus actuales dueños, los herederos de éstos, y los mexicanos que en lo venidero puedan adquirir por contrato las indicadas propiedades, disfrutarán respecto de ellas tan amplia garantía como si perteneciesen a ciudadanos de los Estados Unidos.²

En el artículo IX del referido instrumento legal se estipulaba inicialmente que los mexicanos que fuesen incorporados como ciudadanos de Estados Unidos, se admitirían lo más pronto posible al goce de la plenitud de sus derechos como tales, manteniéndoseles entre tanto protegidos en el goce de su libertad, su propiedad y de los derechos civiles que tuviesen según las leyes mexicanas. Sin embargo, el Senado de Estados Unidos modificó el artículo al aprobar el Tratado, que quedó como a continuación se reproduce:

Los mexicanos que en los territorios antedichos no conserven el carácter de ciudadanos de la República Mexicana, según lo estipulado en el artículo precedente, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos y se admitirán en tiempo oportuno (a juicio del Congreso de Estados Unidos), al goce de todos los derechos de ciudadanos de los Estados Unidos, conforme a los principios de la Constitución, y entre tanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad y propiedad, y asegurados en el libre ejercicio de su religión sin restricción alguna.³

² Véase *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre México y Estados Unidos*, firmado en la ciudad de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848.

³ *Ibid.*

A pesar de que México se preocupó por preservar los derechos y propiedades de todos los mexicanos que quedaron en territorio norteamericano, y de que en el Tratado Guadalupe-Hidalgo se acordó proteger tanto a los que conservaran la ciudadanía mexicana como a los que optaran por la estadounidense, el hecho es que en Estados Unidos se cometieron abusos al respecto, quedando con el tiempo muchos de los propietarios originalmente mexicanos despojados de sus bienes.

Poco después de la firma del Tratado, el Congreso norteamericano aprobó la Ley de Tierras de 1851, que había sido promovida por diputados de California, y cuyo propósito aparente era aclarar los títulos de propiedad. Sin embargo, para 1856, "cuando la tenencia de la tierra había sufrido cambios radicales a favor de los norteamericanos, fue claro que las medidas jurídicas habían sido sólo un pretexto para legalizar la expropiación de tierras a sus legítimos dueños y una justificación al despojo general de que fueron objeto".⁴

Los antiguos mexicanos perdieron muchas de sus tierras, pues se enfrentaron a la dificultad de probar la validez de sus títulos de propiedad, ya que muchos archivos se habían destruido, además de que hubo fraudes y falsificaciones de documentos de propiedad. Por su parte, si el gobierno mexicano no había podido impedir la pérdida de casi la mitad de su territorio, menos pudo hacer por evitar el despojo de sus propiedades a la población de origen mexicano que ya había pasado a ser estadounidense en la práctica.⁵

Sin embargo, esta discriminación que desde un principio sufrió la población mexicana o de origen mexicano en Estados Unidos, no fue un impedimento para que se iniciaran, desde 1850 con la fiebre del oro en California, los movimientos migratorios provenientes de México. En un principio, tales desplazamientos no debieron ser numerosos, pero paulatinamente se fueron incrementando, ya que el Oeste y Suroeste de Estados Unidos, que apenas se estaba poblando, empezó a requerir trabajadores adicionales.

De esta manera, en 1870 se inicia la contratación de contingentes de trabajadores mexicanos para ser ocupados en la construcción de vías férreas que comunicaban la región norte y este del país con el oeste. Hasta entonces, los Estados Unidos no habían impuesto restricciones legales a la entrada de ningún tipo de inmigrantes, por lo

⁴ Véase Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos*, México; Grijalbo, 1982, p.41.

⁵ Al respecto, Patricia Morales en *op. cit.* p. 40, señala que se estima que en los territorios arrebatados a México por Estados Unidos en 1848, habitaban mas de 75 mil mexicanos, de los cuales sólo unos 2 mil regresaron a México; al parecer, los demás se convirtieron en ciudadanos de Estados Unidos.

que la contratación pudo efectuarse sin mayores problemas. Aunque en 1875 se aprueba en Estados Unidos la primera legislación restrictiva de inmigración, por "razones étnicas y morales", ésta no afecta más que a la inmigración que llegaba al vecino país por mar y, por lo tanto, la migración que llegaba por tierra desde México continuó sin obstáculos.

La actividad de protección que el Gobierno mexicano podía proporcionar a los trabajadores en esos años era muy limitada, debido principalmente a que, por su pequeño número, aún no se le identificaba como un grupo que requiriese atención especial. Sin embargo, las diversas disposiciones relacionadas con el Servicio Exterior Mexicano que se habían emitido hasta entonces ya mencionaban la función de proteger a los mexicanos transeúntes o residentes en los países o territorios donde sus representantes diplomáticos y consulares estuviesen acreditados.⁶ Además, como lo prueba el Reglamento de la Ley sobre el establecimiento de consulados de 1834, expedido en 1871, tal función debía efectuarse con el debido respeto a las leyes locales y sin intervenir en los asuntos internos de los otros países.⁷

b. Periodo 1875-1910; los flujos migratorios se incrementan

Entre 1875 y 1877 continúa la contratación de trabajadores mexicanos para la construcción de vías férreas en Estados Unidos y a partir de 1882, los mexicanos llegan a los campos agrícolas del sur y oeste de ese país, pues en ese año los norteamericanos habían impuesto restricciones migratorias a los chinos, quienes hasta entonces habían sido la principal fuente de mano de obra en las actividades agrícolas de la región.

La contratación de trabajadores mexicanos para ambos tipos de actividades era promovida por los propios patrones norteamericanos,

⁶ Las disposiciones emitidas entre 1822 y 1875, donde encontramos que se mencionara la necesidad de proteger o auxiliar en sus dificultades a los nacionales mexicanos fueron: *Primera Ley del Servicio Exterior Mexicano de 31 de octubre de 1829; Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano del 10 de agosto de 1865; Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 12 de agosto de 1865; y Reglamento de la Ley de 1834 sobre el establecimiento de Consulados*, expedido el 16 de septiembre de 1871.

⁷ Dicho reglamento señala lo siguiente:

"Art. 13. Todos los agentes o empleados del Cuerpo Consular procurarán con el mejor empeño. . . dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes en ellos. . ."

"Art. 14. Para conseguir estos fines, obedecerán escrupulosamente las leyes, decretos, reglamentos, órdenes e instrucciones del gobierno mexicano, y las del gobierno extranjero a que deban someterse en su calidad de agentes o empleados mexicanos. Les está absolutamente prohibido mezclarse en la política del país en que residen. . ." Véase Eduardo Peña Haller, *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, tomo I, México; SRE, 1981, pp. 52-53.

que se encargaban de contratar “enganchadores” para que los reclutaran. Tales contrataciones no eran supervisadas por el gobierno de Estados Unidos, ni tampoco por el de México y, por lo tanto, además de no ser por escrito, se efectuaban de acuerdo con la conveniencia de los patrones estadounidenses, que no se enfrentaron a ningún obstáculo sino hasta 1891, fecha en que Estados Unidos promulgó una nueva Ley de Inmigración que buscaba que el gobierno federal tuviera un control completo de los flujos migratorios hacia ese país. Por primera vez, se impusieron restricciones a la inmigración por vía terrestre tanto desde México como desde Canadá.⁸

Se localizó copia de una circular que la Secretaría de Gobernación de México envió en el año de 1885 a los gobiernos fronterizos del norte, a fin de que a su vez la hicieran del conocimiento de los habitantes de cada uno de los Estados. Esta circular reproduce la comunicación del Cónsul de México en Galveston, Texas, al Secretario de Relaciones Exteriores, el 7 de agosto de 1885, y que se refiere a las injusticias de que eran objeto los trabajadores mexicanos contratados, tanto para la construcción de vías férreas como para los campos agrícolas. También señala la necesidad de que las autoridades mexicanas de lugares fronterizos exijan la firma de contratos, certificados por un agente consular de Estados Unidos, para reclutar trabajadores mexicanos para ese país. Y lo que es más importante para fines de este libro, describe el tipo de auxilio que prestó a sus nacionales, aún sin contar con suficientes recursos. A continuación se reproduce el texto íntegro de lo comunicado por el Cónsul de México:

Por la prensa de este Estado veo que se ha conseguido la cooperación de los principales ferrocarriles que comunican con México, para la introducción a costo de pasaje, meramente nominal de un número de 5 a 10,000 labradores mexicanos, con objeto de que ayuden a pisar la muy abundante cosecha de algodón que este año produce. En el apogeo de construcción de vías férreas en Texas, se trajo un gran número de gente de nuestro país que por falta de contratos formales, por escrito, no sólo no percibieron el pago a que su trabajo les hacía acreedores, sino que, en la mayor parte de los casos, estos infelices se encontraron al concluirse el trabajo en un país extranjero, sin recursos, sin conocer el idioma y frecuentemente con salud quebrantada. Yo auxilié de mis cortos recursos pecuniarios a los más necesitados, obtuve la admisión en el hospital de enfermos, y gracias a mis relaciones continuas y muy amistosas con el agente de la Línea Morgan conseguí la repatriación a México de varias

⁸ *History of the Immigration and Naturalization Service*. A report prepared by the Congressional Research Service, Washington; Library of Congress, 1980, pp. 8-9.

partidas de esta pobre gente, unas veces adelantando yo pasajes de proa, otras consiguiendo gran rebaja en los mismos, y varias veces obteniendo los pasajes gratis como una obra de caridad. Hoy siendo el Sr. Huntington y socios, los dueños de estas vías de comunicación y ya no la familia Morgan, el agente no se consideraría autorizado para prestar a esta clase de viajeros las mismas franquicias. De consiguiente es esencialmente prudente no exponernos a tener que solicitar de nuevo esos favores con la seguridad de ser desairados, no obstante la mejor voluntad de parte de dicha Agencia. Me permitirá el Sr. Ministro, en vista de lo expuesto, sugerir con instancia que se recomiende, y desde luego, a todas nuestras autoridades de los lugares fronterizos, vigilen esta clase de operaciones; exigiendo en todo caso se haga una contrata concisa y formal certificada por un agente consular de estos Estados, en que se pacte claramente, las horas y clase de trabajo, el sueldo por día, semana o mes, en moneda de aquí, la duración de la época de la contrata, si con comida o sin ella y en todo caso la condición terminante de que se les ponga en hospital en caso de enfermedad; y siempre se les vuelva a sus hogares concluido que sea el trabajo, por cuenta de los contratantes; pues de lo contrario, serían de nuevo abandonados a todas las miserias ya mencionadas, aunque parcialmente. Principiando ya activamente la cosecha o pisca de algodón, podría tal vez convenir el uso del telégrafo, para ganar tiempo en las recomendaciones que en su superior juicio, el Gobierno tuviere a bien hacer a las autoridades fronterizas sobre este particular.⁹

Se desconoce cuál fue el efecto del envío de esta circular a los gobiernos fronterizos del norte de México, pero puede suponerse que no llevó a tomar medidas concretas, pues la manera en que se dio a conocer, al menos en el estado de Coahuila, no fue para instruir a los presidentes municipales en una cierta dirección, sino simplemente solicitarles dar a conocer a los habitantes de su municipio lo informado por el cónsul referido.

Sin embargo, la evaluación del Consulado en Galveston que, al parecer, coincidió con las de otros consulados mexicanos en Estados Unidos, quizás influyó en la redacción de la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1888, que ya menciona la obligación de auxiliar a los mexicanos indigentes en el exterior. El art. 57 de esta Ley establece:

Incumbe a los Jefes de Misión proteger a los mexicanos que residan en el país en que están acreditados, socorrerlos, hasta donde lo permitan los fondos de que dispongan, en caso de indigencia momentánea, de siniestro

⁹ Véase Circular núm. 32 expedida por la Secretaría del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Saltillo, septiembre 2 de 1885.

o naufragio, repatriar a los menores de edad huérfanos; aconsejarlos en la forma privada, siempre que por la falta de Consulados fuese necesario, o recomendar a los Cónsules o Agentes Consulares que lo hagan.¹⁰

Más tarde, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano del 3 de junio de 1896, incorpora también la obligación de socorrer a los mexicanos indigentes y señala expresamente el caso en que se podrá recurrir a la protección diplomática:

Art. 21. Los agentes diplomáticos... protegerán, según las leyes y usos, a los mexicanos que residan o transiten en los países en que están acreditados dichos agentes y, en caso de urgente necesidad, los socorrerán o repatriarán, si para ello tienen los fondos necesarios y si el estado de indigencia no ha sido provocado por vicios o temeridad manifiesta.

Art. 22. En cuanto a las reclamaciones o quejas de mexicanos en asuntos de orden civil, criminal o administrativo, sólo intervendrán los agentes diplomáticos con arreglo al Derecho de Gentes o acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹¹

Estas disposiciones aplicables al Cuerpo Diplomático, se hicieron extensivas al Cuerpo Consular Mexicano, en lo que respecta únicamente al art. 21, como puede apreciarse en la circular enviada el 15 de febrero de 1897 por la Secretaría de Relaciones Exteriores a todos los cónsules de México, titulada "Socorros a mexicanos desvalidos", que a continuación se reproduce:

Algunos agentes consulares de la República en el exterior se han dirigido a esta Secretaría en solicitud de instrucciones acerca de lo que deberán hacer en casos de auxilio pecuniario a mexicanos desvalidos, cuando la situación de éstos se halle debidamente comprobada y por la urgencia del caso no sea posible consultar la previa autorización; y a efecto de uniformar la práctica en esta materia, manifiesto a ud. que, para lo futuro, se hace extensiva a los agentes consulares la prevención contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático...¹²

Hacia fines del gobierno de Porfirio Díaz ya se nota una mayor actividad de los Consulados de México en Estados Unidos para auxiliar a los connacionales que se dirigen a ese país, y que deben ser mayores en número que los primeros flujos migratorios. Además, ya no se concentran únicamente en la región suroeste, sino que se les puede loca-

¹⁰ Véase Eduardo Peña Haller, *Compilación de Disposiciones...* op. cit., p. 82.

¹¹ *Ibid.*, p. 89.

¹² Véase Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 1896, p. 243.

lizar más al norte del territorio norteamericano, como lo demuestra el informe enviado en enero de 1908 por el Consulado en Kansas City, Missouri.¹³ El cónsul J. V. Dosal detalla las actividades de asistencia y protección consulares que proporcionó durante el año de 1907 y que demuestran, como se ha apuntado con anterioridad, que el sentido de responsabilidad y el espíritu de ayuda generalmente asumidos por los representantes consulares, son los que han permitido, en buena medida y a pesar de la escasez de recursos, llevar a buen término las labores de protección a los mexicanos en Estados Unidos. En síntesis, el cónsul mexicano en Kansas City informa que al tener conocimiento de un choque de trenes en Kansas, donde murieron treinta mexicanos y seis más resultaron heridos, buscó allegarse todos los datos de los familiares de los accidentados a fin de gestionar para ellos una indemnización. También indica que envió a México al escribiente del Consulado, para que se entrevistara con los familiares y los enterara de sus derechos y prerrogativas, antes de que la compañía ferrocarrilera responsable enviara a sus propios agentes y obtuviera arreglos en su provecho, a costa de la ignorancia de los mexicanos. Desafortunadamente, sus temores se cumplieron y sólo pudo prevenirse el abuso en la mitad de los casos.

Por otro lado, el cónsul Dosal comunica que a través de este caso tuvo conocimiento de que una gran mayoría de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, hacían remesas periódicas de dinero a sus familiares en México, y que por ignorancia estaban perdiendo sumas considerables en el correo, en provecho de ese país. Para enfrentar este problema, señala que convino con las autoridades locales de Correos que los mexicanos que llegaran para enviar un giro postal, fueran remitidos al Consulado, que se encargaría de hacer las cartas por ellos, para evitar extravíos. Como dato menciona que en 1907 se hicieron en Kansas City 534 solicitudes de órdenes postales para diferentes puntos de la República Mexicana, con un valor total de 15,668.65 dólares.

Finalmente informa el Representante Consular que, con motivo del pánico financiero y la desocupación de trabajadores generada en los ferrocarriles, casas empacadoras y fábricas en general, el Consulado gestionó la obtención de pasajes gratuitos para cerca de 800 trabajadores mexicanos que regresaron a México, y logró la reubicación de aproximadamente doscientos connacionales en nuevos empleos. Asimismo indica haber gestionado la libertad de cerca de sesenta mexicanos aprehendidos, y haber obtenido cerca de 5 mil dólares por

¹³ Véase *Boletín Oficial* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mayo de 1908, pp. 18-24.

concepto de pago de jornales atrasados que se debían a los trabajadores. Concluye su informe comunicando haber obtenido el indulto para un mexicano condenado a la pena de muerte por el cargo de homicidio.

Como puede apreciarse, en fecha tan temprana como 1907, había ya gran actividad en uno de los consulados en Estados Unidos a favor de trabajadores mexicanos en ese país, en relación con el poco personal y recursos con que se contaba. Merece resaltarse que la mayor parte de los casos a los que se proporcionó asistencia consular se originaron no porque los interesados hubieran acudido al Consulado, sino porque el titular de la Representación Consular tuvo conocimiento de ellos por la prensa u otros medios, y se dispuso a atenderlos.

c. Período 1910–1929; las primeras grandes salidas de mexicanos a Estados Unidos por la Revolución y durante la Primera Guerra Mundial

El descontento político y social que generó la dictadura porfirista y que habría de desencadenar la Revolución Mexicana continuó promoviendo la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y añadió a esta corriente migratoria la de muchas personas que huyeron por temor, ante las nuevas condiciones que vivía el país. No existen cifras precisas, pero se calcula que entre 1910 y 1916 entraron legalmente a Estados Unidos 370 mil mexicanos y alrededor de un millón sin documentos.¹⁴

Se supone que varios pudieron dedicarse a las labores agrícolas, ya que al iniciarse la Primera Guerra Mundial buena cantidad de empleos en los campos del suroeste norteamericano quedó disponible, pues los trabajadores estadounidenses se enrolaron en el Servicio Militar o bien se dirigieron a industrias de guerra que pagaban salarios más altos.

Sin embargo, la Ley de Inmigración de 1917 restringió la inmigración legal de mexicanos a Estados Unidos, ya que requería que los inmigrantes supieran leer y escribir y que pagaran un alto impuesto de entrada por persona. Por otra parte, trabajadores mexicanos que ya se encontraban laborando en Estados Unidos empezaron a regresar a México por temor a ser enlistados en las fuerzas armadas. El Departamento de Trabajo norteamericano reportó en 1917 el regreso de 20,927 trabajadores industriales mexicanos por esta razón.¹⁵

¹⁴ Datos mencionados por Patricia Morales en *Indocumentados...*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁵ *Ibid.*, p. 52.

Tal disminución en el abastecimiento de mano de obra mexicana, frente a un aumento particularmente importante de su demanda en el periodo de la primera posguerra, llevó a que el Congreso norteamericano, presionado por los empresarios del suroeste, suspendiera la prohibición de admitir trabajadores contratados y los requerimientos de alfabetización y de impuesto personal que contenía la Ley de 1917.

Lo anterior permitió que el Departamento de Trabajo, que entonces incluía al Servicio de Inmigración, pudiese autorizar la puesta en práctica de lo que se presentó como un programa de contrato de trabajo y que facilitó a los empleadores estadounidenses contratar mano de obra extranjera para trabajos agrícolas, mantenimiento de vías de ferrocarril, construcción y minería de carbón de lignito. Este programa supervisado unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos, comprendía básicamente a mexicanos, aunque también participó un pequeño número de trabajadores canadienses y de Bahamas. Se autorizó la admisión de estos trabajadores extranjeros por un periodo de seis meses, con la posibilidad de otros seis de extensión. En cuanto a los requisitos, antes de autorizar a un empleador norteamericano a contratar a un extranjero, el Departamento de Trabajo debía constatar que no existiesen suficientes trabajadores locales disponibles. Se solicitaba, además, que los patrones les pagaran los salarios prevalecientes y que cumplieran con los mínimos de vivienda y salubridad especificados por la legislación estatal o el Departamento de Trabajo. Se sabe, sin embargo, que no se cumplió cabalmente con estas condiciones.

Un número estimado de 80 mil trabajadores mexicanos participó en el programa, la mayoría en California, Colorado, Utah e Idaho en los campos de caña de azúcar, y en Texas, Arizona y California en el algodón. También participó un pequeño número para trabajo en vías de ferrocarril. Este último grupo fue admitido de 1917 hasta el fin de la guerra en 1918, mientras que los trabajadores agrícolas, a petición de los granjeros, pudieron ingresar de 1917 hasta el 2 de marzo de 1921.¹⁶

Posteriormente, y entre otras razones por la preocupación de la Oficina de Inmigración de Estados Unidos ante un aumento en la inmigración mexicana indocumentada, el Congreso norteamericano aprobó en 1924 una nueva Ley de Inmigración, que autorizaba la creación de la Patrulla Fronteriza (antes sólo existía una pequeña

¹⁶ Véase *Antecedentes de los programas de trabajadores extranjeros temporales en Estados Unidos*. Mimeo del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, 1981, pp. 3-4.

guardia montada en la frontera con México), a la que se le asignó un presupuesto de un millón de dolares y una fuerza de quinientos hombres.¹⁷ Cinco años más tarde y ante el incremento en las cifras de extranjeros indocumentados aprehendidos (entre 1925 y 1929 pasaron de 4,641 a 29,568) se aprobó la Ley Pública 1018, del 4 de marzo de 1929, que mediante enmienda del mes de junio de ese mismo año, declaró la entrada ilegal a Estados Unidos delito menor que debía ser penalizado con prisión no mayor de un año o con multa no mayor de mil dólares, o por ambas.¹⁸

La información sobre labores de protección del Gobierno de México relativa a este periodo se concentra en las actividades de repatriación, ya que el aumento en el flujo migratorio mexicano a Estados Unidos produjo cada vez más solicitudes de sus connacionales en este sentido. Sin embargo, la escasez de recursos del gobierno de México y el incremento en el número de mexicanos que, después de repatriados, se volvía a localizar en Estados Unidos, llevó a la Cancillería, el 26 de marzo de 1925, a expedir la circular núm. 75 a todos los agentes diplomáticos y consulares de México, que ordenaba suspender las repatriaciones a cargo del Erario Federal. A continuación se reproduce el texto completo:

En vista de la labor de reorganización económica que el Gobierno ha emprendido, y tomando especialmente en consideración todas las advertencias y gestiones que el Gobierno, de una manera sistemática, ha venido haciendo para evitar la salida de mexicanos al extranjero —especialmente a los Estados Unidos donde por las circunstancias especiales se ven expuestos a grandes privaciones y constantes dificultades— y considerando, además, que el Gobierno de México no puede indefinidamente tomar a su cargo la repatriación permanente de todos los que salgan en tales condiciones al extranjero; que independientemente de lo que antecede el problema de los extranjeros indigentes residentes en cada país debe ser afrontado por los respectivos países y habiéndose comprobado algunos casos de mexicanos repatriados por el Gobierno que vuelven más tarde a internarse en el extranjero.

En consideración a lo anterior, el señor Presidente de la República ha tenido a bien disponer sean suspendidas de una manera definitiva y permanente las repatriaciones de mexicanos, así como que los auxilios que en lo sucesivo puedan ministrarse a nuestros connacionales queden reducidos a aquellos casos de notoria y absoluta procedencia, no sólo por su situación de indigencia, sino principalmente aquellos que por circunstancias especiales, pudieran ser acreedores a la ayuda del Gobierno. La

¹⁷ Véase *History of the Immigration...*, *op. cit.*, pp. 34-36.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 37-39.

anterior disposición deberá aplicarse con mayor razón en los países europeos y sudamericanos, adonde por las condiciones especiales del caso, los mexicanos que allá se encuentran y solicitan repatriación, han ido, por regla general, en viaje de placer o por deseo propio, y que los mexicanos que tal hacen no se ven constreñidos a abandonar el país por la situación del mismo.

Lo anterior no impide que los representantes diplomáticos y consulares mexicanos en el extranjero procuren, por todos los medios a su alcance ayudar a los mexicanos, no sólo para obtenerles empleo, sino fundamentalmente para hacer que por medio de compañías de vapores o de instituciones privadas u oficiales que en cada país existan para la ayuda de extranjeros desvalidos, se les obtengan los medios de volver al país. Por lo que respecta a los Estados Unidos, en los casos de la presente circular en que las asociaciones privadas u oficiales, mexicanas o extranjeras, proporcionen a nuestros connacionales medios de regresar hasta la frontera, los Cónsules podrán solicitar en cada caso autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se expidan pasajes, desde la frontera hasta el lugar de residencia en el país, siempre que a los Consulados conste que se han llenado las condiciones previstas en la presente circular.¹⁹

Pese a la restricción del pago de repatriaciones, la protección de mexicanos en el exterior se ha convertido cada vez más en una función primordial de los cuerpos diplomático y consular de México, como lo demuestran sus respectivas Leyes Orgánicas del 17 de enero de 1922 y del 9 de enero de 1923. Para entonces se encontraba vigente el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, expedido el 25 de octubre de 1923, que por primera vez establece con amplitud los diversos tipos de ayuda y representación que debían proporcionar los cónsules en su labor de protección a connacionales.

Este Reglamento²⁰ menciona, en términos generales, que los representantes consulares deberán defender las garantías y derechos de los mexicanos en el exterior, instruirlos sobre las leyes extranjeras locales y representarlos en cualquier tipo de reclamaciones que promuevan. En el caso de asuntos judiciales o policiales, les obliga a impartir ayuda moral y legal a los mexicanos, procurando atenuar la pena de aquellos que hubiesen sido detenidos por su desconocimiento de las leyes o bien vigilando que se aplique la ley en justicia cuando se trate de nacionales manifiestamente culpables. Para cumplir con ambas obligaciones, establece la necesidad de visitar cárceles penitenciarias y correccionales de su distrito consular. Igualmente señala que deberán obtenerse todos los datos indispensables para facilitar la reclamación

¹⁹ Véase *Boletín Oficial de la SRE*, junio de 1925. pp. 53-54.

²⁰ Véase Eduardo Peña Haller, *Compilacion. . . , op. cit.*, tomo II, pp. 434-479.

que sea factible cuando algún mexicano sea asesinado. En el ámbito laboral, indica la necesidad de revisar en lo posible los contratos de trabajo de mexicanos, para supervisar se les otorguen los derechos correspondientes; así como de asesorarlos para que, de proceder, obtengan indemnización en caso de accidente laboral. Cuando se localicen niños mexicanos abandonados en el exterior, establece que los cónsules deberán tomarlos bajo su custodia temporal para procurar enviarlos a sus familiares en México, o bien, a través de la Cancillería, a un plantel oficial de beneficencia pública en nuestro país. También se apunta la necesidad de representar los intereses de aquellos mexicanos que fallezcan en el exterior, y de prestar la ayuda que sea posible a los buques de guerra y a la marina mercante nacionales. El mencionado Reglamento obliga, asimismo, a que los consulados lleven un registro de todos los casos que atiendan y a que inciten a las colonias de mexicanos en el extranjero a que se organicen con fines de asistencia mutua. Por lo que se refiere al ejercicio de la protección consular, establece que cuando un mexicano sea vejado o perjudicado injustamente en sus intereses, deberá notificarse a las autoridades locales extranjeras para que le pongan remedio, pero si con ello no se obtiene resultado, deberán comunicarlo a la embajada de México en ese país, para los efectos consiguientes.

Estas actividades que el Reglamento Consular dispone reflejan la existencia de un flujo cada vez mayor de mexicanos que se dirigen a Estados Unidos, ya que son precisamente estos nacionales, por su número, permanencia y trabajo en aquel país, los que básicamente requieren los servicios descritos. Por otra parte, el que se disponga la realización de visitas a instituciones carcelarias de cada distrito consular constituye no sólo una innovación importante en las labores de protección, sino que representa un cambio cualitativo en la concepción misma de la labor, pues implica que los representantes consulares ya no sólo deben esperar que se les presenten los casos en el consulado; deben salir también a detectarlos en los lugares donde es más probable que existan y sobre todo donde su asistencia sea más necesaria.

En la década de 1920, los cónsules de México en Estados Unidos empezaron a ocupar buena parte de su tiempo en defender a los mexicanos acusados de algún delito en ese país pues, como señala Mercedes Carreras de Velasco, "... en esta época se hizo fama al mexicano delincuente y ello propició que se llevaran a cabo detenciones injustas de connacionales, a los que muchas veces se juzgaba con franca mala fe".²¹

²¹ En *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, México; SRE, 1974, p. 42.

En el ámbito laboral, los cónsules también constataron la comisión de diversos abusos con los mexicanos; de ahí las disposiciones que sobre el particular contenía el Reglamento y las propuestas que hicieron de que la prensa propagara en México las desventajas de la emigración y, sobre todo, para los que a pesar de las sugerencias decidieran ir a Estados Unidos, de que se presentaran en los consulados de México en las ciudades fronterizas para que se les informara de lo indispensable para evitar ser víctimas de atropellos.²²

Todo esto contribuyó a que en la década de 1920, la emigración se convirtiera en una de las principales preocupaciones de México, lo que se refleja en la gran cantidad de publicaciones sobre el éxodo de México a los Estados Unidos. La mayoría de los artículos y editoriales critican a Estados Unidos por maltratar a los mexicanos, a pesar de que se considera indiscutible que han sido un factor fundamental en el desarrollo y prosperidad económica en algunas regiones de ese país. Por esto aconsejan insistentemente que el Gobierno de México evite dicha emigración.²³ Sin embargo, la intervención de México, no fue necesaria pues la crisis económica que se desató en 1929 en Estados Unidos se encargó de que regresaran al país buena parte de estos trabajadores.

B. PROMOCIÓN DE UNA MAYOR ACTIVIDAD DE PROTECCIÓN (1929-1980)

Con la crisis económica de los años 1929-1932 se incrementan sustancialmente las labores de protección de los consulados de México en Estados Unidos, a la vez que el Gobierno de México se ve obligado a dar una atención especial a este asunto. El regreso masivo de mexicanos al país durante estos años y la ayuda de los consulados, se convierten en la circunstancia que, por primera vez, permite difundir con cierta amplitud la labor de protección del gobierno mexicano a sus connacionales.

A partir de la década de 1920, la Cancillería mexicana fortalece sus funciones de supervisión en esta área y comienza a requerir a los consulados que informen con mayor detalle y regularidad sobre el particular. Esta década también marca un cambio importante en la metodología utilizada para detectar casos de protección al establecerse la necesidad de que sus representaciones consulares en Estados

²² *Ibid.*, pp. 29-30.

²³ *Ibid.*, p. 27.

Unidos efectúen con este propósito visitas dentro de cada una de sus circunscripciones.

Más tarde, con la firma de los Acuerdos sobre braceros durante 1942–1964, se incrementan notablemente las labores de protección, específicamente a trabajadores mexicanos, y se efectúan dentro de marcos legales mejor definidos, como la Convención Consular firmada entre México y Estados Unidos en 1942 y los Acuerdos sobre braceros que durante 22 años estuvieron vigentes. Sin embargo, en estos años, el flujo de trabajadores indocumentados que se había iniciado desde fines del siglo XIX al aplicarse en Estados Unidos la Ley de Inmigración de 1898, aumenta de manera desproporcionada en relación con la corriente documentada, provocando que los mecanismos de protección ideados básicamente para auxiliar a los trabajadores bajo convenio resulten insuficientes para asistir a la otra proporción cada vez mayor de la migración laboral a Estados Unidos. Como resultado de lo anterior, y a partir de principios de la década de 1970, el Gobierno de México se ve en la necesidad de aprobar una serie de medidas encaminadas a proporcionar asistencia a los trabajadores indocumentados.

En el periodo 1929–1980, las labores de protección a mexicanos en el exterior se incrementan notablemente y se fortalecen debido a tres hechos: las repatriaciones masivas de mexicanos, los convenios sobre braceros y el crecimiento del flujo de mexicanos indocumentados.

a. Periodo 1929–1942; el regreso masivo de trabajadores mexicanos

Como resultado de la gran crisis económica de 1929–1932, buena parte de los mexicanos que se habían dirigido a Estados Unidos con documentos o sin ellos, en forma temporal o permanente, se encontraron sin empleo y por tanto sin posibilidades de obtener recursos para mantenerse.

Muchos de ellos acudieron en busca de protección a los Consulados de México, con lo que se iniciaron solicitudes masivas de repatriación. El gobierno mexicano tuvo que poner en práctica medidas para facilitar dicho regreso y para ello se coordinaron las acciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de otras dependencias gubernamentales. Como el gobierno no contaba con suficientes recursos para pagar la repatriación de todos los mexicanos que lo solicitaban, se recomendaba a los cónsules que intentaran localizarles un medio de vida en Estados Unidos antes de repatriarlos y, en caso de no quedar otra alternativa, que intentaran obtener ayuda de organizaciones diversas para sufragar los costos.

No se cuenta con cifras exactas sobre el número de connacionales que fueron repatriados, pero se manejan entre 300 y 400 mil; la cifra exacta que generalmente se acepta es 311,717.²⁴ Tampoco se cuenta con estadística confiable de la proporción que este número representaba del total de mexicanos que para 1929 vivían en Estados Unidos, debido principalmente a la existencia de una migración indocumentada paralela a la que ingresaba al país con los papeles requeridos. Sin embargo, resulta indicativo que, de acuerdo con el censo de Estados Unidos realizado en 1930, había en ese país 1.422,533 mexicanos, de los cuales el 43.4% eran inmigrantes y el 38% había nacido ahí.²⁵

Aunque pueden no ser exactos, los datos aportados por los consulados de México en ese país sobre el tipo de empleos que ocupaban los mexicanos entonces, proporcionan una idea general. Según estas representaciones, en los años de 1927-1928 el 70% de los mexicanos que radicaba en Estados Unidos eran jornaleros agrícolas, 15% obreros no especializados en fábricas y talleres, 10% trabajaban en las minas y 5% eran comerciantes, profesionistas e industriales.²⁶

El que las cifras de mexicanos que regresaron al país se manejara como repatriaciones, no significa que todas hayan sido sufragadas por el Gobierno de México. México no se encontraba en tal posibilidad, por lo que buena parte de los viajes de regreso fue auspiciado por instituciones de beneficencia mexicanas y norteamericanas o por las propias organizaciones mexicanas de ayuda que se formaron entre 1929 y 1933, promovidas por los consulados de México.

No es necesario abundar en la manera como fueron repatriados estos mexicanos ni la forma en que su regreso repercutió en la vida de México, ya que la investigación realizada por Mercedes Carreras de Velasco analiza con detalle la información disponible sobre el particular. Sólo se puede agregar, de acuerdo con la mencionada autora,²⁷ que muchos de los mexicanos repatriados, en cuanto pudieron, intentaron regresar a Estados Unidos, no sólo porque hayan tenido, en general, problemas de adaptación en México, sino principalmente porque en cuanto pasaron los efectos de la crisis, nuevamente hubo demanda de mano de obra y el gobierno norteamericano dio facilidades a los mexicanos que quisieron entrar.

No obstante, esto no ocurrió sino hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial y más concretamente con el ingreso de Estados Unidos

²⁴ Véase Patricia Morales, *Indocumentados...*, pp. 55-58.

²⁵ *Ibid.*, pp. 55-56.

²⁶ *Ibid.*, p. 57.

²⁷ Véase Mercedes Carreras de Velasco, *Los mexicanos...* *op. cit.*, pp. 135-143.

en diciembre de 1941 a la misma. Por lo tanto, durante la década de 1930, hubo una disminución de la migración mexicana, con documentos o sin ellos. El Servicio de Inmigración y Naturalización (creado en junio de 1933 para unificar las políticas de las Oficinas de Inmigración y de Naturalización ya existentes, y que quedó bajo la autoridad del Departamento del Trabajo) reportó que entre 1931 y 1940, la inmigración legal de extranjeros había disminuido de 97,139 a 70,756 y que lo mismo había ocurrido con la detección de extranjeros indocumentados, que había pasado de 21,335 a 10,492.²⁸

Aunque a partir de 1940 se reactivó la demanda de mano de obra extranjera, una creciente preocupación por la seguridad nacional permeó todas las actividades del gobierno norteamericano y esto se reflejó en las políticas de inmigración. El 14 de junio de 1940, el Congreso aprobó el Plan de Reorganización núm. V propuesto por el Presidente para transferir el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del Departamento del Trabajo al Departamento de Justicia (del que depende hasta la fecha). Esta transferencia se tomó como una medida de seguridad nacional, diseñada para proporcionar un control más efectivo de los extranjeros, especialmente para combatir a los elementos que pudieran considerarse subversivos, para lo cual consideraban necesaria una mayor cooperación entre los Procuradores de Justicia y el FBI.²⁹

Las labores de protección efectuadas por el gobierno de México en la década de 1930, se incrementaron como resultado de las repatriaciones que se efectuaron durante la crisis económica de 1929-1933. Las Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores referentes a estos años ilustran claramente lo anterior. En términos generales, informan que los representantes consulares orientaron a los mexicanos que regresaban a México sobre las facilidades que otorgaba su gobierno, así como sobre las medidas que se estaban tomando para canalizarlos hacia las zonas agrícolas del país. Detallan igualmente la manera cómo los cónsules organizaron comités de auxilio para reunir fondos para sufragar su repatriación y las múltiples gestiones para encontrar empleo en Estados Unidos a los connacionales desocupados; para internar en hospitales en forma gratuita a aquellos que se encontraban enfermos y sin recursos; para obtenerles el pago de sus salarios insolutos; para ayudarlos en la obtención de indemnizaciones en el caso de que hubiesen sufrido un accidente de trabajo; para procurarles el aseguramiento o venta de los bienes que tuvieron que

²⁸ Véase *History of the Immigration. . . , op. cit.*, p. 43.

²⁹ *Ibid.*, p. 47.

dejar en ese país al regresar al suyo; para orientarlos en las gestiones judiciales necesarias para que pudieran recuperar las cantidades de dinero invertidas en los bancos quebrados; y para apoyarlos en sinnúmero más de gestiones.

Estas Memorias manejan más datos estadísticos que antes, de manera que se apunta que entre 1930 y 1933 se recuperaron \$1.438,988.60 por concepto de indemnizaciones otorgadas a mexicanos en accidentes laborales y \$178,669.21 por concepto de pago de salarios insolutos a varios de los trabajadores. Se señalan además otros datos que no pueden sumarse, pues no se mencionan para todos los años, como el caso de los 1,111 mexicanos que fueron libertados en 1931 porque las oficinas consulares justificaron su inocencia, o los \$86,912.83 que se recuperaron también en 1931, por concepto de pago de pólizas de seguro de mexicanos fallecidos.

En la *Memoria* de agosto 1931-julio 1932, se menciona igualmente que por el considerable aumento de los casos de protección, la Secretaría de Relaciones Exteriores determinó crear órganos especiales que se agregaron al sistema ya establecido para prestar ayuda a los mexicanos localizados en Estados Unidos y por ello se crearon los puestos de Consejero Jurídico de la Embajada de México en Washington D. C. y el de Abogado del Departamento Consular de la Cancillería; el primero con el fin de señalar las normas que en asuntos de protección debían seguir los consulados de México establecidos en ese país y el segundo, para dictaminar los expedientes existentes sobre protección (se habla de 1,884 en ese año) y de resolver consultas verbales.³⁰

En general, los informes que los consulados de México en Estados Unidos inician durante la década de 1930 reflejan una mayor dedicación a atender los problemas de los mexicanos en sus distritos consulares, en parte como resultado de la movilización de las tareas de repatriación, que les permitieron un mayor acercamiento a las comunidades mexicanas y su problemática específica, y en parte también porque la Secretaría de Relaciones Exteriores les exigió un mejor desempeño, que empezó a supervisar a partir de 1932 a través de la rendición consular de informes especiales de protección, de la remisión a la Cancillería de copias de todos los oficios expedidos en cada caso, y del envío de un Visitador General de Consulados.³¹ En estos años se impulsó de manera importante la realización de visitas de miembros de los Consulados a las diversas regiones de sus distritos consulares, a fin de localizar y conocer mejor la situación de los mexicanos residentes.

³⁰ Véase *Memoria de la SRE*, agosto 1931-julio 1932, p. 339.

³¹ Sobre el particular, consulte *Memoria de la SRE* de agosto 1932-julio 1933, pp. 216-222.

Entre los años 1933–1940, uno de los problemas fundamentales de varias representaciones consulares es la segregación de los niños mexicanos en las escuelas públicas de Estados Unidos. En la Memoria de 1932, se habla por primera vez de este asunto y de las gestiones efectuadas por los cónsules ante las autoridades locales para combatirlo. Sin embargo, en las memorias subsecuentes se sigue informando de la persistencia del problema. Por ejemplo, se menciona que en 1935 el Consulado General en San Antonio, Texas, estudió detenidamente el surgimiento del fenómeno en ese estado y para enfrentarlo se dedicó a impartir conferencias y a condenar su práctica a través de la prensa y la cooperación de diversos organismos, como las cámaras de comercio y otros de ayuda a mexicanos. En 1936, se menciona que por iniciativa de varios cónsules se promovió la fundación de dieciséis escuelas para niños mexicanos en los estados de Texas, 10; California, 3; Colorado, 1; Nebraska, 1 y Arizona, 1. Por último, en las Memorias de 1940, 1941 y 1942 se destaca la segregación de mexicanos no sólo en las escuelas, sino en otros lugares públicos como teatros, parques y oficinas, anotándose que se instruyó a los cónsules para que solicitaran a las autoridades competentes en cada caso su enérgica intervención para acabar con estos prejuicios. No obstante, el problema de la discriminación hacia el mexicano, principalmente en el estado de Texas, persistirá aún por mucho tiempo. Incluso hoy en día, aunque puede decirse que se ha mitigado, continúa existiendo en algunos otros estados.

Otra actividad de los consulados en favor de los mexicanos que merece destacarse es la relacionada con la prestación de servicios en las fuerzas armadas de Estados Unidos. En 1940, el gobierno norteamericano emitió la Ley de Entrenamiento y del Servicio Selectivo, que impuso a los residentes extranjeros en ese país la obligación de prestar sus servicios en las fuerzas armadas estadounidenses. Durante el tiempo que México permaneció neutral durante la Segunda Guerra Mundial, los consulados estuvieron interviniendo en favor de los mexicanos, para que se les eximiera de la prestación de esta obligación. Sin embargo, a partir de que México se hizo cobeligerante en mayo de 1942, la exención ya no pudo solicitarse y los mexicanos residentes en Estados Unidos, cuyas edades fluctuasen entre los 20 y los 45 años, fueron obligados a entrenar y a servir en las fuerzas norteamericanas de tierra y mar.³²

A partir de 1934, estuvo vigente en México la Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano y

³² Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1941–agosto 1942, tomo II, pp. 105–106.

su Reglamento que, por lo que se refiere a las labores de protección, conjuntó en un solo texto las leyes y reglamentos expedidos en 1922 y 1923 sobre el cuerpo diplomático y el cuerpo consular, pero sin modificar sustancialmente su contenido. Las disposiciones que ya se habían detallado en líneas anteriores continuaron aplicándose de la misma manera.

b. Periodo 1942–1964; vigencia de los convenios sobre braceros

El inicio de la Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto importante en la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, ya que ante el desplazamiento de los norteamericanos hacia las industrias de guerra y también hacia el servicio militar, muchos trabajos quedaron disponibles, principalmente en el sector agrícola, por lo que los empleadores estadounidenses solicitaron ocuparlos con trabajadores extranjeros. Se calcula que para septiembre de 1941, este sector de la economía tenía un déficit de un millón de trabajadores.³³

Bajo la presión de los productores de azúcar de California, el Gobierno norteamericano solicitó en abril de 1942 al Servicio de Inmigración y Naturalización que estudiara el problema de la carestía de mano de obra e hiciera recomendaciones acerca de la viabilidad de su importación. Se llegó a la conclusión de que Estados Unidos efectivamente requería de mano de obra mexicana y que, por la magnitud del problema, era necesario contar con la participación del Gobierno mexicano. En junio de 1942, se planteó el asunto a México, que aceptó, a diez días de iniciadas las pláticas intergubernamentales, firmar el primer acuerdo para exportación de mano de obra mexicana. Este primer convenio de braceros entró en vigor el 4 de agosto del mismo año y en él se garantizaba un trato no discriminatorio a los mexicanos en relación con el que recibían los norteamericanos; salarios equitativos a los recibidos por éstos y condiciones dignas de trabajo.

Con varias enmiendas y extensiones, este programa de contratación de mano de obra mexicana para labores agrícolas duró 22 años y comprendió básicamente tres periodos: de agosto de 1942 a diciembre de 1947, de febrero de 1948 a 1951 y de julio de este último año a diciembre de 1964. También se acordó el envío de trabajadores para mantenimiento de instalaciones ferroviarias, pero esta remisión sólo

³³ Patricia Morales, *Indocumentados...*, *op. cit.*, p. 99.

estuvo vigente de 1943 a 1946; en total se contrataron 130 mil trabajadores para este tipo de labores.³⁴

El primer acuerdo sobre trabajadores agrícolas estipulaba que serían seleccionados por representantes de ambos gobiernos y la contratación se haría sobre la base de la firma de un contrato en ambos idiomas entre el empleado y su patrón. Sin embargo, como tanto representantes gubernamentales mexicanos como norteamericanos vigilaban cuidadosamente el cumplimiento de los términos del acuerdo binacional, los empresarios estadounidenses empezaron a quejarse de los trámites burocráticos que debían cubrir para contratar braceros y pidieron que el reclutamiento fuese hecho directamente por ellos.

La Ley Pública 45 de Estados Unidos (que a partir de 1943 dio sustento legal interno al acuerdo de braceros con México) contenía en su sección 5(g) términos ambiguos que podían interpretarse en el sentido de que era posible a personal no gubernamental contratar legalmente mexicanos sin regulación alguna; esto facilitó que se continuara propiciando la entrada de trabajadores mexicanos sin documentos, a pesar de que existiese ya la posibilidad de que fuesen reclutados por medio del convenio intergubernamental. El incumplimiento de Estados Unidos de los términos del acuerdo con México fue el inicio de los problemas que durante los 22 años de convenios tendrían ambos países, y del creciente flujo de trabajadores mexicanos indocumentados que, a su vez, sería la causa principal de la terminación de los acuerdos bilaterales.

Esta afluencia de inmigrantes sin documentos tuvo que discutirse a nivel diplomático en mayo de 1944, durante una serie de pláticas que tuvieron lugar en México. "No podía pasar inadvertida la realidad: entre septiembre de 1942 y diciembre de 1947 entraron en los Estados Unidos 309,538 mexicanos bajo los términos del acuerdo binacional, según P. N. Kirstein; mientras que 477,829 es el número de trabajadores sin documentos que Vernon Briggs hijo ha calculado ingresaron al país durante el mismo periodo. . . [Aunque otros autores manejan cifras diferentes]. . . todos los estudiosos están de acuerdo: a partir de la firma del primer Convenio sobre braceros, la inmigración de mexicanos sin documentos migratorios en orden a Estados Unidos se incrementó significativamente, excediendo desde entonces en número al de los trabajadores contratados legalmente".³⁵

Texas fue uno de los estados con los que se tuvo mayor dificultad, pues prácticamente desde el comienzo propició el ingreso de miles de

³⁴ *Ibid.*, p. 118.

³⁵ *Ibid.*, pp. 108-109.

trabajadores indocumentados, a los que además se discriminaba por motivos raciales en los lugares públicos. Esto ocasionó que el gobierno mexicano prohibiera enviar a ese estado trabajadores que hubiesen sido reclutados por medio del acuerdo binacional, pero esto sólo logró que los agricultores texanos aumentaran la contratación de mexicanos indocumentados.

El 27 de enero y el 4 de febrero de 1947 se firmaron dos acuerdos suplementarios del de 1943, para resolver el problema del flujo de indocumentados. Se acordó que el gobierno norteamericano legalizaría la estancia de los que se encontraran en tales condiciones, repatriándolos a México, certificándolos en la frontera y regresándolos rápidamente a Estados Unidos. A través de este mecanismo se legalizaron 55 mil trabajadores indocumentados, pero a pesar de esto, en 1947 se contabilizaron 214,543 indocumentados aprehendidos y deportados.³⁶

Otros problemas durante este primer periodo de acuerdos (1942-1947) fueron el alojamiento, la comida y el transporte que se daba a los trabajadores, que muchas veces no cumplían los mínimos requeridos; así como el que los supervisores de los lugares de trabajo no hablaban español y esto impedía la buena comunicación con los mexicanos, principalmente cuando enfermaban y necesitaban explicar sus dolencias para ser atendidos.

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se planteó la posibilidad de continuar con el programa de importación de mano de obra mexicana, cuya vigencia inicial se había estipulado hasta 30 días después del 31 de diciembre de 1947. Los sindicatos estadounidenses afirmaban que ya no era necesario importar trabajadores extranjeros que sólo deprimían los salarios y las prestaciones; pero los agricultores norteamericanos insistían que si bien había trabajadores nacionales suficientes, éstos se negaban a realizar cierto tipo de labores agrícolas. El dilema se resolvió cuando el Departamento de Trabajo de Estados Unidos anunció en noviembre de 1947 que había escasez de mano de obra doméstica para la temporada de cosechas del año siguiente.

Como resultado de lo anterior, se propuso nuevamente al gobierno de México el inicio de conversaciones; por el interés que también tenía este último en continuar con las contrataciones de trabajadores mexicanos, las pláticas culminaron con la firma del Convenio de Braceros del 17 de febrero de 1948. Con él se inicia el segundo periodo de contrataciones que va de esta fecha a 1951.

³⁶ *Ibid.*, p. 112.

El nuevo convenio establecía que aquellos empresarios que contrataran indocumentados no podrían reclutar trabajadores mexicanos bajo los términos del acuerdo internacional, con lo que Texas quedó excluido; pero en agosto de 1949, México aceptó levantar la prohibición. También se acordó que los centros de reclutamiento estarían ubicados en el interior de México (y no en las ciudades fronterizas como solicitaba Estados Unidos para reducir los costos de transporte que pagaban los empresarios norteamericanos); aunque meses más tarde, y ante la presión estadounidense, México aceptaría abrir nuevos centros en Mexicali, Chihuahua, Monterrey y Culiacán. El elemento diferencial más importante en relación con los convenios del primer periodo, es que éstos ya no incluyeron al gobierno de Estados Unidos como parte contratante. Ahora serían el agricultor y su representante quienes se encargarían directamente de la contratación de los trabajadores y ya no el gobierno norteamericano, como sucedía cuando los convenios eran considerados estratégicos en términos de "seguridad nacional".

Funcionarios de México y Estados Unidos continuaron interviniendo para auxiliar en los trámites de la contratación de dichos trabajadores, pero ahora los contratos entre el bracero y su empleador ya no especificaban un salario-hora mínimo, ni establecían un mecanismo para la investigación y solución de las quejas que se presentarían. Por esto último, aun cuando los cónsules mexicanos y el personal del Servicio de Empleo de Estados Unidos quedaron autorizados para inspeccionar los campos de trabajo periódicamente, dicha supervisión no se organizó formalmente.

Durante este segundo periodo de convenios, el problema principal continuó siendo el flujo de trabajadores mexicanos indocumentados, alentado por los agricultores norteamericanos. Estados Unidos procedió a legalizar el trabajo de 183,459³⁷ pero esto no acabó con su afluencia y en cambio contribuyó a que la sobreabundancia de mano de obra deprimiera los salarios de todos los trabajadores agrícolas mexicanos.

Algunos autores consideran que entre las razones por las que pese a lo anterior México consintió en continuar con los convenios, se encuentran el dinero que ingresaba al país por concepto de los salarios que percibían los mexicanos y la presión demográfica que ya en aquellos años superaba la tasa de formación de empleo en las zonas rurales. Sin embargo, ambas razones se daban también en el caso de los trabajadores indocumentados, por lo que no era indispensable que México continuara firmando convenios cuyos términos no resultaban tan fa-

³⁷ *Ibid.*, pp. 124-126.

vorables a sus intereses, e incluso no eran plenamente respetados por la parte estadounidense. Quizás entonces la razón era que el gobierno mexicano prefería contar con un instrumento bilateral que formalizaba la demanda de trabajadores mexicanos y que, de alguna manera, le permitía intervenir para tratar de resguardar los derechos de sus ciudadanos que de otra manera quedarían totalmente al arbitrio de los empleadores estadounidenses. No obstante, la realidad de un flujo cada vez mayor de indocumentados se encargaría de demostrar en la práctica que si bien los convenios podían proteger a una parte de los trabajadores migratorios, otra, al parecer más amplia, quedaba formalmente desamparada.

Las estadísticas del SIN mencionan que en los años de 1950-1951 el volumen de las entradas de mexicanos indocumentados era tan alto que hubo que comenzar a regresar indocumentados bajo el procedimiento de "salidas voluntarias", más que por medio de deportaciones, excepto en los casos en que se hubieran otorgado previamente cuatro "salidas voluntarias". La diferencia consistía en que en comparación con la deportación, éstas no requerían (ni requieren) que el extranjero se presente ante un juez de inmigración, cuya finalidad es revisar si el deportado tiene derecho a permanecer en Estados Unidos, lo que en el caso de los trabajadores indocumentados generalmente no procedía, pues no reunían los requisitos de ley para evitar la expulsión. La llamada "salida voluntaria" permitía en cambio que con una simple firma de conformidad por parte del extranjero, éste regresara a su país sin mayores preámbulos.³⁸

Hacia 1950, ninguna de las partes involucradas en el programa bracero estaba satisfecha con su administración y las presiones del Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas norteamericano, que pedía su cancelación definitiva, amenazaban con terminar con él. Sin embargo, la guerra de Corea, iniciada a mediados de 1950, se tradujo en un aumento en la demanda de mano de obra mexicana para que se ocupara de las labores agrícolas, por lo que el gobierno norteamericano solicitó nuevamente negociar con la parte mexicana otro acuerdo. Los representantes mexicanos y norteamericanos se reunieron durante enero y febrero de 1951 y México pidió que para continuar con el programa, éste fuera administrado otra vez por el gobierno de Estados Unidos y que ese país tomara medidas legislativas en contra del tráfico de trabajadores indocumentados. Como resultado, se iniciaron deliberaciones en el Congreso norteamericano para aprobar alguno de los proyectos de ley que se presentaron para poder sustentar legalmente un nuevo acuerdo con México.

³⁸ *History of the Immigration...*, *op. cit.*, p. 54.

El 12 de julio de 1951 el presidente Truman firmó la Ley Pública 78 que daba autoridad al Departamento del Trabajo para contratar trabajadores mexicanos, y con ello dieron comienzo las conversaciones relativas al acuerdo con México el 17 de julio; culminaron con la firma de un nuevo Convenio sobre braceros el 11 de agosto de 1951, mismo que estaría vigente hasta el 11 de febrero de 1952 y su extensión o renegociación quedaba condicionada, como lo solicitó México, a la aprobación en Estados Unidos de medidas concretas en contra de los "traficantes" de trabajadores mexicanos indocumentados. Con la firma del acuerdo se inicia el tercer periodo de vigencia de los convenios de braceros, pues con algunas enmiendas y extensiones, el acuerdo de 1951 permaneció vigente hasta fines de 1964, cuando definitivamente se dieron por terminados.

En febrero de 1952, ante la necesidad de Estados Unidos de extender el acuerdo de 1951, se aprobó una enmienda a la Ley de Inmigración de 1917, entonces vigente, que tipificó como delito la importación y contratación de trabajadores extranjeros "ilegales", satisfaciendo con ello la solicitud de México. Se estableció una pena de no más de 2 mil dólares o no más de cinco años de cárcel a quien ayudara a extranjeros a entrar ilegalmente al país, a quien les diera asilo o a quien los encubriera u ocultara. Sin embargo, el Congreso norteamericano, como una concesión a los intereses agrícolas de Texas, incluyó en la misma enmienda la denominada Texas Proviso que establecía que "el empleo y los servicios relacionados con la contratación que proporciona el empresario al trabajador tales como transporte, casa y alimento, no constituyen un delito".³⁹ Lo anterior evidentemente invalidó el propósito de la enmienda e impidió que ésta pudiera probar desde un principio su efectividad para combatir el tráfico de indocumentados.

A pesar de ello, al parecer guiado por la consideración de que la continuación de los convenios de braceros constituía un alivio a los problemas económicos del país, México firmó el 12 de junio de 1952 la extensión del acuerdo del año anterior. Pero durante 1952 surgirían nuevos problemas, ya que México quería que el gobierno norteamericano determinara salarios más altos para los trabajadores mexicanos, pues en 18 años únicamente se habían incrementado 20 centavos de dólar; y que se aumentara el monto de los pagos para medios de subsistencia, que resultaban demasiado bajos.

Estas solicitudes, aunadas a otras peticiones de Estados Unidos sobre los centros de reclutamiento y la reanudación del envío de bra-

³⁹ Patricia Morales, *Indocumentados...*, *op. cit.*, p. 134.

ceros a aquellos empleadores que México había descalificado, impidieron llegar a una renovación automática del acuerdo de 1953. Para presionar al gobierno mexicano, el gobierno norteamericano inició un programa de reclutamiento unilateral de trabajadores en Caléxico, San Diego y San Isidro. México denunció este hecho, pero pese a la indignación, los representantes oficiales de ambos países reanudaron pláticas para extender el programa de braceros y el 10 de marzo de 1954 quedó aprobado el nuevo acuerdo bilateral, que demostró como nunca antes, la débil posición negociadora de México, ya que el mismo estipuló que en caso de desacuerdo sobre los salarios, el reclutamiento de trabajadores seguiría ininterrumpidamente hasta que se llegase a una solución; que México no tenía derecho a descalificar unilateralmente a los empleadores; que estos últimos pagarían los gastos de transporte y viáticos sólo en proporción a los servicios prestados por el trabajador y no totalmente; y que los centros de reclutamiento, además de estar en ciudades del interior de México, también se localizarían en ciudades fronterizas o cercanas a la frontera.

Meses después de la firma de este acuerdo, el gobierno norteamericano llevó a cabo la llamada "operación espaldas mojadas"⁴⁰ para expulsar a trabajadores extranjeros indocumentados. La operación obedeció a la necesidad del gobierno de Estados Unidos de demostrar a los ciudadanos norteamericanos que tomaba medidas para enfrentar el desempleo causado por la terminación de la guerra de Corea y del que se culpaba al trabajador inmigrante mexicano. Para este propósito, las cifras que se manejaban resultaban ser el mejor justificante, pues mientras en 1950 se habían aprehendido 485 215 mexicanos por carecer de documentos migratorios, en 1951 el número ascendió a 500 mil y en 1953, los indocumentados aprehendidos fueron 865,318. En comparación, los trabajadores mexicanos contratados bajo el convenio habían sido únicamente 67,500; 192 mil y 210,380 respectivamente.

Como el gobierno mexicano había solicitado que Estados Unidos tomara medidas para impedir el flujo de trabajadores mexicanos indocumentados, la puesta en práctica de la "operación espaldas mojadas" no repercutió de manera adversa en las negociaciones entre ambos gobiernos. Después de 1954, el acuerdo con Estados Unidos se renovó en diciembre de 1955, diciembre de 1956 y agosto de 1959. En 1961 se acordó una nueva extensión al programa por dos años más hasta el 31 de diciembre de 1963 y en este último año se de-

⁴⁰ Esta operación fue considerada todo un éxito pues, durante su aplicación se llegaron a arrestar hasta dos mil mexicanos indocumentados al día, lográndose que en 1954 el total de expulsiones de mexicanos ascendiera a un millón. Véase Patricia Morales, *op. cit.*, p. 142.

decidió prolongarlo hasta fines de 1964, fecha en la que Estados Unidos decidió darlo definitivamente por terminado.

Diversos autores señalan como motivos para que Estados Unidos pusiera fin a los convenios de braceros, la reducción en la demanda de mano de obra mexicana por la creciente mecanización de la agricultura norteamericana y la disminución del poder de negociación de los intereses agrícolas estadounidenses.⁴¹ Sin embargo, la continuación e incluso aumento en el flujo de trabajadores mexicanos indocumentados que se dio a partir de entonces, refutan tales hipótesis.⁴² Más bien parece que simplemente los convenios ya no interesaron a los empleadores ni al gobierno norteamericano, pues su aplicación implicaba muchos trámites burocráticos y los beneficios que obtenían no eran mayores frente a la contratación siempre fácil y menos costosa de trabajadores indocumentados. Resulta ilustrativa la posición del senador Pat McCarran, cuyo nombre era sinónimo de una actitud restriccionista frente a la inmigración extranjera y que, a pesar de ello, según afirma Eleanor Hadley "... defendió el tráfico de ilegales por nuestra frontera sur... [de Estados Unidos]... sobre la base de que la entrada legal de mexicanos para ser empleados en la agricultura e industria norteamericanas implicaba demasiado 'papeleo'".⁴³ Es probable, entonces, que los norteamericanos consideraran que los trabajadores bajo convenio les ocasionaban molestias que en realidad no era indispensable tolerar, pues su demanda de mano de obra podía ser satisfecha con el gran flujo de trabajadores indocumentados que no exigían los salarios o prestaciones reglamentarias y cuyo número, además, podía ser más o menos regulado mediante la aplicación de redadas y el aumento de detenciones en la frontera.

El 24 de diciembre de 1952, entró en vigor en Estados Unidos una nueva Ley de Inmigración y Nacionalidad, que por primera vez reunió en un solo documento todas las disposiciones relativas a asuntos migratorios y de nacionalidad y promovió cambios sustanciales en las agencias encargadas de su aplicación. Lo anterior se tradujo, entre otras cosas, en un aumento de la labor de investigación del SIN a fin de aprehender y expulsar mayor número de extranjeros indocumen-

⁴¹ Patricia Morales en *op. cit.*, menciona a Richard B. Craig y Ernesto Galarza, p. 147.

⁴² El aumento de este flujo indocumentado a partir del término del Convenio de Braceros es confirmado en el Reporte Anual del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de 1970 y que cita *U. S. Immigration Law and Policy, 1952-1979*. A report prepared at the request of the Committee on the Judiciary of the U. S. Senate by the Congressional Research Service, may 1979, p. 42.

⁴³ En "A Critical Analysis of the Wetback Problem", *Law and Contemporary Problems*, Duke University School of Law, vol. xxi, spring 1956, p. 336. Citada en *U. S. Immigration Law ...*, *op. cit.* p. 26.

tados. También se reflejó en la reorganización de la Patrulla Fronteriza para convertirla en una fuerza relativamente pequeña pero de gran movilidad, apta para detectar mejor a los extranjeros. Además, en ese momento, y a diferencia de lo que ocurriría después, el flujo de indocumentados no era visto como un fenómeno que mereciera mayor preocupación, pues su entrada no se percibía como una adición permanente a la población.⁴⁴

En cuanto a la labor de protección que realizó el gobierno de México en estos años, debe destacarse que en 1942 el país firmó por primera vez con Estados Unidos una Convención Consular que señalaba las funciones consulares relativas a asistencia y protección de los representantes de cada uno de estos gobiernos en el territorio del otro. Dicha convención se convirtió en el marco jurídico de referencia para legitimar aquellas actividades que, en representación y a favor de sus conciudadanos, desearan efectuar los agentes consulares de México y Estados Unidos. Debido a su importancia, a continuación se transcriben las partes que se refieren al tema que nos ocupa.⁴⁵

Artículo VI

1. Los Funcionarios Consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrán dirigirse directamente al Gobierno del país.

2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:

(a) Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;

(b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;

(c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y

⁴⁴ Este argumento es manejado en *U. S. Immigration Law...*, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁵ Véase Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. 12 de agosto de 1942.

(d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.

3. Los nacionales de cualquiera de los dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país...

Artículo VIII

1. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, sin que haya en el lugar de su fallecimiento herederos conocidos ni albacea testamentarios por él nombrados, las autoridades locales competentes comunicarán inmediatamente el hecho de su fallecimiento al funcionario consular más cercano del Estado del que el finado fuere nacional, con el objeto de que se envíen los informes necesarios a los interesados.

2. En caso de fallecimiento de algún nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, sin dejar testamento con nombramiento de albacea testamentario, el funcionario consular del Estado del que fuere nacional el finado, y dentro de cuyo distrito tuviere su domicilio dicho finado en la fecha de su fallecimiento, será considerado, en cuanto lo permitan las leyes del país y mientras se nombre un albacea dativo y se abra el juicio *abintestato*, como competente para encargarse de los bienes que dejare el finado, con el objeto de atender a la conservación y protección de tales bienes. Dicho funcionario consular tendrá derecho a que se le nombre como albacea del intestado, a discreción del tribunal u otro organismo que intervenga en los juicios sucesorios, siempre que así lo permitan las leyes del lugar en donde se tramite el juicio sucesorio respectivo.

3. Cuando un funcionario consular acepte el puesto de albacea de la sucesión de un nacional fallecido, se somete, en cuanto a su carácter como tal, a la jurisdicción del tribunal u otro organismo que le hiciera el nombramiento, para todos los fines necesarios, con el mismo grado que si fuera nacional del Estado que lo haya recibido.

Artículo IX

1. El funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de su distrito, tendrá derecho a comparecer personalmente o por medio de representante autorizado en todos los asuntos relativos a la tramitación del juicio sucesorio de una persona fallecida, y a la distribución de sus bienes, bajo la jurisdicción de las autoridades locales, por lo que hace a los herederos o legatarios de la sucesión, ya sean de menor o de mayor edad, que no fueren residentes del país y sí fueren nacionales del Estado al cual debe su nombramiento el funcionario consular, a menos que dichos herederos o legatarios comparezcan, ya sea personalmente o por medio de representantes autorizados.

2. El funcionario consular de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, en nombre de sus nacionales no domiciliados en el país, podrá cobrar y recoger las partes que les toquen de sucesiones en proceso de tramitación, o que les corresponden conforme a las disposiciones de las leyes

sobre indemnizaciones a trabajadores u otras de carácter parecido, dando recibos por dichas participaciones y transmitiéndolas a quien corresponda a través de los conductos prescritos por su propio Gobierno, pero con la condición de que el tribunal u organismo que efectúe la distribución por conducto del funcionario consular, tenga derecho a exigirle que proporcione pruebas razonables del envío de los fondos a las personas entre quienes se deba distribuir.

Podríamos considerar también como actividades de asistencia y protección consulares, las que se señalan en el artículo X y que si bien se refieren a lo que puede denominarse como funciones marítimas del Cónsul, implican en esencia una labor de asistencia y representación de las tripulaciones de embarcaciones privadas de la nacionalidad del funcionario consular. A continuación transcribimos también la totalidad del mismo.

Artículo X

1. El funcionario consular ejercerá la jurisdicción exclusiva sobre las controversias que surjan con motivo del orden interno de las embarcaciones privadas de su país, y será el único que ejerza tal jurisdicción en las situaciones, donde quiera que se originen, que surjan entre los oficiales y las tripulaciones, relacionadas con el cumplimiento de la disciplina a bordo, siempre que la embarcación y las personas acusadas de mal comportamiento hayan entrado a las aguas territoriales o a algún puerto situado dentro de su distrito consular. Los funcionarios consulares tendrán asimismo jurisdicción sobre las cuestiones relacionadas con ajustes de salarios y cumplimiento de los contratos de trabajo de las tripulaciones; pero su intervención tendrá carácter conciliatorio y sin competencia para dirimir los conflictos que se planteen. La citada jurisdicción no excluye la conferida a las autoridades locales respectivas, conforme a las leyes existentes en el lugar o a las que se dicten en el futuro.

2. Cuando algún acto cometido a bordo de una embarcación privada que enarbole el pabellón del Estado al que el funcionario consular deba su nombramiento, y dentro del territorio o las aguas territoriales del Estado que lo recibiera, constituye un delito de acuerdo con las leyes de este último Estado, y sujeto al culpable del acto antes mencionado, a castigo como criminal, el funcionario consular no ejercerá su jurisdicción excepto en cuanto se lo permita la ley local.

3. El funcionario consular podrá invocar libremente el auxilio de las autoridades policíacas locales en cualquier asunto relacionado con la conservación del orden interno a bordo de un buque que enarbole el pabellón de su país, dentro del Territorio o de las aguas territoriales del Estado que lo hubiere recibido y se proporcionarán los auxilios necesarios cuando fueren pedidos.

4. El funcionario consular podrá comparecer, en compañía de los oficiales y de las tripulaciones de los barcos que naveguen bajo el pabellón de su propio país, ante las autoridades judiciales del Estado que lo hubiere recibido, con el objeto de observar la tramitación de un juicio o de dar ayuda en calidad de intérprete o como agente.

En síntesis, la Convención Consular firmada entre México y Estados Unidos en 1942 y que aún se encuentra vigente, faculta a sus representantes consulares para proteger los derechos de sus ciudadanos, pudiendo presentar quejas en caso de infracción. Para asistirlos, se les permite comunicarse con ellos, visitarlos, investigar cualquier incidente que afecte sus intereses y auxiliarlos en sus relaciones con las autoridades del lugar. En el caso de fallecimiento de un nacional en el territorio del otro Estado, sin que cuente con herederos o albacea testamentario en el lugar, los firmantes se obligan a que se dé conocimiento de ello a los respectivos representantes consulares, los que están autorizados para proteger los bienes del difunto, pudiendo ser nombrados albaceas y representar a los herederos que no residan en su distrito consular, tanto para propósitos de la tramitación del juicio sucesorio como para recoger las partes correspondientes de la herencia. Por lo que respecta a las embarcaciones privadas de la nacionalidad de los representantes consulares y que se localicen en aguas territoriales de su distrito consular, se les da poder para actuar como amable componedor en las controversias que surjan entre los oficiales y las tripulaciones de aquélla en cuanto al cumplimiento de la disciplina a bordo y a los ajustes de salarios y cumplimiento de los contratos de trabajo, negándoseles jurisdicción en el caso de la comisión de un delito a bordo, pero autorizándoseles acompañar a los oficiales y tripulaciones de que se trata ante las autoridades judiciales extranjeras para auxiliarles como intérprete o como agente.

Las atribuciones de los representantes consulares mexicanos sobre la protección de los derechos de los trabajadores mexicanos bajo convenio también quedaron incluidas en los diferentes acuerdos sobre braceros que se fueron renovando y que, en términos generales, se refirieron a la labor de vigilancia que podían desempeñar los cónsules mexicanos para asegurar el debido cumplimiento de tales acuerdos. No obstante, como ya se señaló, la labor consular se vio limitada por las violaciones que la parte norteamericana pudo efectuar debido a la existencia de una corriente de trabajadores indocumentados.

Al informar sobre la labor de protección a nacionales efectuada en el periodo 1942-1964, las Memorias de la SRE destacan principalmente las actividades realizadas en Estados Unidos a favor tanto de los trabajadores amparados por Convenio, como de los migrantes

indocumentados. Indican que por la creciente migración de los trabajadores a ese país, el número de gestiones realizadas en su favor aumentó y se diversificó a la vez. En cuanto a los trabajadores bajo convenio, se señala por ejemplo:

Debido a los cambios registrados en la población mexicana en el extranjero, derivados principalmente de la emigración temporal de trabajadores, se han observado importantes fases nuevas en materia de protección, como son, entre otras, las correspondientes a la interposición de buenos oficios para el arreglo de conflictos obrero-patronales, para la obtención de aumentos de salarios, para lograr traslados de campesinos de algunas regiones inclementes a otras más propicias; la intervención consular para el reajuste de salarios, para la solución de huelgas, para el mejoramiento en la alimentación; la documentación de los que vuelven al país para que puedan importar sus utensilios de trabajo sin el pago de derechos aduanales, para la reexpedición de sus equipajes y para facilitarles los trámites migratorios; la información continua a los interesados para que conozcan sus derechos y para evitar que incurran en violaciones involuntarias de las disposiciones extranjeras correspondientes, etcétera.⁴⁶

Los cónsules mexicanos en Estados Unidos se ocupan cada vez más de proteger y asistir a los trabajadores indocumentados en ese país. Una de las gestiones que con mayor frecuencia realizan en su favor es la interposición ante las autoridades competentes norteamericanas para evitar que al ser detectados, estos trabajadores sean privados temporalmente de su libertad. Para ello, generalmente se apoya que se les dé la llamada "salida voluntaria", en lugar de que se les siga juicio de deportación.⁴⁷ Las memorias oficiales consignan que a pesar de la ilegalidad de su estancia en Estados Unidos, la labor de los cónsules mexicanos en su favor permaneció generalmente en el nivel de los buenos oficios "... pues las más de las veces han bastado éstos para satisfacer las quejas recibidas, sin que fuera necesario acudir a los jueces competentes".⁴⁸

Por otra parte, en 1945 la Secretaría de Relaciones Exteriores informa que "... el Gobierno de México no escatimó el pago de honorarios a abogados cuando se hizo necesario consultarlos y autorizó los gastos de los juicios correspondientes... [para auxiliar a los mexicanos detenidos y acusados de algún delito. Igualmente señala que]... en algunas oficinas consulares se hizo necesario adscribir abo-

⁴⁶ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1945-agosto 1946, p. 113.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1947-agosto 1948, p. 402.

gados extranjeros para que colaborasen con los titulares de las mismas en el estudio de las leyes locales aplicables a los trabajadores mexicanos".⁴⁹

También desde 1946, la Cancillería mexicana comenzó a informar de otra labor que sigue siendo importante: el resguardo de valores que por gestiones de los consulados se han obtenido o recuperado a favor de mexicanos, cuya localización no haya sido posible inmediatamente. Aun cuando en la actualidad dicho resguardo se efectúa mediante el envío de todos estos valores a un fondo único administrado en fideicomiso por un solo banco y supervisado por autoridades de la Cancillería y de la Dirección General para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); en esos años se inició a través de la apertura de varias cuentas en diversos bancos, que generalmente amparaban salarios y compensaciones pertenecientes a trabajadores, a los que se les entregó su parte correspondiente conforme se les fue localizando.⁵⁰

La cantidad de estos valores empezó a crecer rápidamente, pues en la memoria de la SRE correspondiente a 1948-1949 se informa:

Habiendo advertido que un gran número de personas que fueron a los Estados Unidos a trabajar como braceros, al regresar a nuestro país, cambiando de domicilio sin dar aviso, perdieron contacto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con ésta de Relaciones Exteriores, y que, por lo mismo, dificultaban la entrega de cheques que remiten diversos Consulados por concepto de salarios no cobrados antes del regreso a territorio nacional, a partir del mes de septiembre de 1948 se creó una sección especial... [en la Dirección General del Servicio Consular], encargada de localizar a esos trabajadores, que se calcula son aproximadamente 10 mil. Los trabajos de investigación llevados a cabo por esta nueva sección han tenido magníficos resultados, y un número considerable de braceros ha recibido ya el importe de las cantidades que tenía a su favor.⁵¹

Durante el periodo que se analiza (1942-1964), se siguen realizando todas las actividades de asistencia y protección a mexicanos que se habían iniciado anteriormente, como las visitas a cárceles y hospitales, pero en el caso de estas últimas se agrega la gestión de ayudar a los mexicanos enfermos que así lo requirieran a continuar su tratamiento médico en México, generalmente en algún hospital de la

⁴⁹ *Memoria de la SRE*, septiembre 1945-agosto 1946, p. 114.

⁵⁰ La *Memoria de la SRE* correspondiente a septiembre 1946-agosto 1947, señala en la p. 180 que de un total de \$51,020.71, en el Banco del Ahorro Nacional, S. A. se depositaron \$27,325.51 por concepto de salarios insolutos; en el Banco Nacional de México, S. A. \$4,471.94 por concepto de compensaciones y \$18,854.67 por concepto de salarios y compensaciones; y en el Banco Nacional de Crédito Agrícola, \$368.59 por concepto de salarios agrícolas.

⁵¹ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1948-agosto 1949, p. 213.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.⁵² Asimismo se mantiene la disposición de que los consulados informen mensualmente de todos los casos de protección que atienden. El número creciente de éstos se refleja en las cifras que se consignan en las memorias anuales de la Cancillería mexicana y que, por la misma razón, a partir de 1952 se manejan por medio de cuadros estadísticos que los ordenan por tipos de casos y meses del año.

Otra constante en las memorias de la SRE durante estos años, es la información sobre la discriminación de que son objeto los mexicanos en Estados Unidos. Casi cada año se hace referencia a este problema y a las continuas gestiones de los consulados ante las autoridades norteamericanas para que pongan remedio. Resulta ilustrativa la reseña que hace la Memoria correspondiente a septiembre 1952-agosto 1953 y que señala:

Con motivo de los frecuentes y, en muchas ocasiones, graves casos de discriminación de que han venido siendo víctimas nuestros connacionales, principalmente los trabajadores que en forma ilegal se han internado en los Estados Unidos de América, se ha encomendado especial vigilancia a nuestros cónsules, sobre todo a los residentes en el sur de Texas, que es donde se ha observado menor simpatía hacia los mexicanos, tanto de parte de algunas autoridades inferiores, v. gr. inspectores de migración, como de propietarios de establecimientos públicos: restaurantes, tiendas, teatros, etc. Acatando tal recomendación, nuestros cónsules actúan activamente en defensa de nuestros compatriotas, recabando informes, declaraciones y testimonios, hasta lograr comprobar los hechos e identificar a los responsables; una vez logrado lo cual, proceden a elevar las protestas pertinentes, pidiendo el castigo del o de los culpables y, hasta donde es posible, la reparación del daño causado. En este aspecto se ha procedido a enlistar los lugares en donde se practica más a menudo la discriminación para excluirlos de la contratación de trabajadores mexicanos. Cabe aquí mencionar la actuación de la Comisión del Buen Vecino, que en franca colaboración con nuestros consulados viene luchando empeñosa e incansablemente con objeto de que desaparezca aquella situación.⁵³

Según informa la memoria del año siguiente (septiembre 1953-agosto 1954),⁵⁴ en buena medida por la colaboración de la mencionada Comisión del Buen Vecino (establecida en el estado de Texas) y por la insistencia de los cónsules mexicanos, el problema de la dis-

⁵² La *Memoria de la SRE* correspondiente a septiembre 1949-agosto 1950, p. 483, ya menciona este nuevo tipo de asistencia.

⁵³ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1952-agosto 1953, pp. 279-280.

⁵⁴ *Memoria de la SRE*, septiembre 1953-agosto 1954, pp. 663-664.

criminación pudo irse aminorando. Sin embargo, continuó siendo un asunto que requirió la constante atención de los funcionarios consulares de México.

Por otra parte, el aumento en las labores de protección llevó a varios cónsules a solicitar personal adicional para estos propósitos, especialmente para que los ayudaran en la atención de los mexicanos que se localizaban en los lugares más apartados de la sede consular. El Decreto Presidencial del 5 de abril de 1948 creó la categoría de agentes consulares, los cuales eran nombrados por los cónsules de México con aprobación de la SRE. Sus funciones eran auxiliar a los cónsules en los lugares que no contaban con oficina consular, en la realización de buenos oficios en casos de protección, así como en la atención de asuntos comerciales y administrativos.

A mediados de 1956 y también con el objeto de ampliar los servicios consulares, se solicitó el nombramiento de inspectores consulares, que serían distribuidos en las diversas zonas de empleo de los trabajadores mexicanos agrícolas, a fin de realizar investigaciones sobre su medio de vida. En este sentido, tanto los agentes consulares como los inspectores constituyen el antecedente de los actuales cancilleres de protección.

La Secretaría de Relaciones Exteriores había estado supervisando la labor de protección efectuada por los consulados de México, a través de la Dirección General del Servicio Consular, que contaba para ello con el Departamento de Protección y el de Sucesiones e Indemnizaciones. A partir de 1960, comienza a funcionar la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios que, como su nombre lo indica, se ocupa de todo lo relativo a los trabajadores que van a laborar al exterior y, por tanto, es esta unidad administrativa la que se responsabiliza también de la protección de sus intereses. La Dirección General del Servicio Consular continuó revisando la labor de protección de los consulados, pero sólo de la que se impartía a quienes no fuesen trabajadores migratorios.

c. Periodo 1964-1980; aumento del flujo de trabajadores indocumentados

El 23 de julio de 1963 el presidente John F. Kennedy propuso al 88^{avo} Congreso de los Estados Unidos revisar y modernizar la Ley de Inmigración de ese país. Sostenía que uno de sus principales inconvenientes era el sistema de cuotas a partir de los orígenes nacionales de los inmigrantes, pues señalaba: "En una época de interdependencia entre las naciones, tal sistema es un anacronismo, ya que discri-

mina entre aquellos que solicitan ser admitidos en los Estados Unidos sobre la base del accidente de su nacimiento".⁵⁵

A partir de lo anterior, el 24 de julio de 1963, el senador Philip Hart introdujo en el Senado el proyecto de ley S.1932, mientras que en la Cámara de Representantes, el congresista Emanuel Celler introdujo un día antes el proyecto H.R.7700. Aunque las audiencias para discutir ambas propuestas no pudieron iniciarse sino hasta después del asesinato del presidente Kennedy, la iniciativa tomada por dicho mandatario abrió el proceso que condujo finalmente a la aprobación de las enmiendas de 1965 a la Ley de Inmigración de 1952.

Tales enmiendas, que entraron en vigor el 3 de octubre de 1965, rechazaron el sistema de cuotas por origen nacional que había sido la base de las restricciones numéricas a la inmigración desde la década de 1920. Esto se atribuyó a la falla del sistema para mantener el "equilibrio étnico" que se había buscado en Estados Unidos, pues las naciones favorecidas con altas cuotas (las anglosajonas), generalmente desaprovechaban muchas visas de inmigrante. En su lugar, las modificaciones aprobadas introdujeron el criterio de prioridades basado principalmente en la reunificación de las familias y en la admisión de trabajadores con habilidades laborales que fueran requeridas en Estados Unidos. Sin embargo, las enmiendas de 1965 no buscaban aumentar el número de inmigrantes, sino únicamente cambiar los criterios de selección. Prueba de ello es que en el caso de los países del Hemisferio Occidental, que hasta entonces no habían estado sujetos a una restricción numérica, se estableció un límite anual de 120 mil inmigrantes para todo el hemisferio (que entró en vigor el 1 de julio de 1968). La razón fue una creciente preocupación de que la inmigración aumentara significativamente como resultado de la presión poblacional en América Latina.

No obstante, las enmiendas de 1965 crearon una Comisión Selecta sobre la Inmigración del Hemisferio Occidental, a la que se encargó estudiar y recomendar si deberían mantenerse dichas limitaciones numéricas. Aun cuando entró en vigor el límite de 120 mil visas anuales para este Hemisferio, en 1968, las discusiones de la Comisión Selecta sobre el particular llevaron a su desaparición y al establecimiento de un solo tope de 290 mil visas anuales para todo el mundo.

En términos generales, éstas fueron las preocupaciones básicas del gobierno norteamericano sobre políticas de inmigración durante la década de 1960. Sin embargo, a partir de 1971 la atención empezó a

⁵⁵ En la carta que envió al Congreso cuando propuso la revisión de la Ley de Inmigración. Citada en *U. S. Immigration Law...*, *op. cit.*, p. 48.

centrarse en el problema de la entrada de extranjeros indocumentados y refugiados a ese país. En ese año, el Congreso norteamericano empieza a preocuparse por el fenómeno de la migración creciente de trabajadores indocumentados, ante la evidencia de las estadísticas del SIN, que mostraban que desde el año fiscal de 1965, el número de extranjeros deportables había estado aumentando constantemente. En concreto, el Subcomité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes (que tiene competencia en asuntos de inmigración), entonces bajo la presidencia de Peter W. Rodino Jr., efectuó varias audiencias en relación a este asunto, que lo llevaron a concluir que "...el impacto adverso de los extranjeros ilegales... [es]... substancial y... [requiere]... una legislación para proteger tanto a la fuerza laboral como a la economía de Estados Unidos, y para asegurar la entrada ordenada de inmigrantes a este país".⁵⁶

La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 ya incluía sanciones penales para quienes entraran ilegalmente a Estados Unidos, pues estipulaba la aplicación de multas y/o prisión para aquellos que entraran sin ser examinados por el SIN o que violaran las condiciones de su admisión al país, y los hacía también por estos hechos sujetos de deportación. Sin embargo, la ley exceptuaba específicamente de castigo a quienes emplearan a un extranjero indocumentado. Por tal motivo, desde 1971 comenzaron a proponerse diversos proyectos de ley para sancionar a los empleadores que contrataran trabajadores extranjeros indocumentados, pero consideraron necesario aprobar alguna forma de "amnistía" o de ajuste a una condición migratoria legal, para aquellos indocumentados que ya se encontraban en Estados Unidos y podían reunir ciertas características de elegibilidad.

Las iniciativas provenían unas veces de la Cámara de Representantes y otras de la Cámara de Senadores, pero ninguna logró la aprobación final pues todas se enfrentaron a la oposición de diversos grupos de interés que, en términos generales, señalaban que tales proyectos limitaban en forma indebida e injustificada a los empleadores norteamericanos; que serían difíciles y muy costosas de poner en práctica; que conducirían a la discriminación en contra de mexicano-americanos; y que resultarían en la separación de familias.

⁵⁶ Citada en *U. S. Immigration Law...*, *op. cit.*, p.73. Por lo que respecta al término "extranjero ilegal", el propio documento señala que de tal manera es designado quien ha violado la Ley de Inmigración de EEUU, ya sea entrando subrepticamente a ese país sin la debida inspección o bien violando los términos de su admisión legal, generalmente permaneciendo más tiempo del permitido o aceptando empleo sin la correspondiente autorización. Indica, no obstante, que dicho término es sólo una expresión popular, pues no se encuentra definido en la Ley, y ha reemplazado al calificativo de "espalda mojada" usado en la década de 1950, que a su vez en la década de 1970 fue sustituido por el de "extranjero indocumentado" por quienes encontraron objetable el primero debido a su connotación de criminalidad.

El Poder Ejecutivo también se preocupó por este asunto. El 6 de enero de 1975, el presidente Gerald Ford estableció un Comité Consejero Interno sobre Extranjeros Ilegales, presidido por el Procurador General, Edward Levi, que en su reporte de diciembre de 1976 concluyó que el impacto principal de tales extranjeros parecía estar en el mercado laboral y recomendaba la aprobación de una ley que estableciera sanciones para quien empleara con conocimiento a extranjeros ilegales. También concluyó que la deportación masiva de indocumentados que ya se encontraban en Estados Unidos “sería inhumano e impráctico” y recomendó aprobar que se permitiera regularizar la condición de ciertos extranjeros ilegales que hubiesen entrado al país desde el 1 de julio de 1968.⁵⁷

La administración del presidente James Carter continuó estudiando el problema, principalmente a través del Procurador General, Griffin Bell, el Comisionado del SIN, Leonel Castillo y el Secretario del Trabajo, Ray Marshall. El 4 de agosto de 1977, el presidente Carter envió un mensaje al Congreso proponiendo una serie de acciones “para ayudar a reducir substancialmente el incremento en el flujo de extranjeros indocumentados en este país y para regular la presencia de millones de... [estos extranjeros]... presentes ya aquí”.⁵⁸ Para tal efecto, proponía sanciones administrativas a quienes los emplearan, una mayor vigilancia de la frontera suroeste, una continua cooperación con los países expulsores de mano de obra, otorgamiento de residencia permanente a los extranjeros que hubieran estado continuamente en Estados Unidos desde 1970 y residencia temporal por cinco años para aquellos que hubieran residido continuamente desde el 1 de enero de 1977. También propuso la revisión del programa ya existente de contratación de trabajadores extranjeros temporales (conocido como H-ii) que permitía la admisión hasta por un límite de 20 mil extranjeros para laborar en aquellos sectores donde se les requiriera, siempre y cuando el Departamento del Trabajo certificara que no se encontraban disponibles para ello trabajadores estadounidenses. Como resultado, en el 95avo Congreso de Estados Unidos se introdujo el proyecto de ley titulado “Ley de 1977 para el Empleo y Ajuste de Extranjeros”, pero no logró ser aprobado por ambas Cámaras.

No obstante, la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 fue enmendada en 1976, al incluirse la prohibición a extranjeros que hubiesen entrado legalmente al país como no-inmigrantes, y que hubiesen violado los términos de su admisión al aceptar sin autorización un empleo, de ajustar su condición migratoria a la de extranjero re-

⁵⁷ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁸ *Idem.*

sidente permanente. También fue modificada en 1978, cuando se aprobó la captura y la confiscación de los vehículos que hubiesen sido usados en la introducción de extranjeros indocumentados a Estados Unidos; así como al crearse la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados, que debía hacer recomendaciones administrativas y legislativas sobre estos temas al presidente y al Congreso de Estados Unidos.

La mencionada comisión quedó constituida por dieciséis miembros, cuatro designados por el Presidente, cuatro miembros del Gabinete (el Procurador General y los Secretarios de Estado, Trabajo y de Servicios Humanos y Salud), cuatro miembros designados por el Senado y cuatro por la Cámara de Representantes. Después de efectuar diversos estudios y escuchar numerosos testimonios, debía dar a conocer sus conclusiones mediante un reporte final que tenía que presentarse el 1 de marzo de 1980, dentro de la administración demócrata del presidente James Carter. Sin embargo, se le otorgó un año más de plazo, hasta el 1 de marzo de 1981, por lo que sus recomendaciones fueron dadas a conocer ya una vez iniciada la administración republicana del presidente Ronald Reagan.

El Servicio de Inmigración y Naturalización también tomó medidas para enfrentar el creciente flujo de extranjeros indocumentados. Instituyó un plan de reconocimiento aéreo básicamente para la frontera suroeste; en 1968 puso en práctica un programa de regreso de indocumentados hasta sus ciudades de origen en el interior de México; en 1972 inició un programa de control aéreo para tratar de localizar indocumentados ya dentro del territorio norteamericano; y empezó a usar sistemas de alarma electrónicos a lo largo de sus fronteras norte y sur, a fin de detectar un mayor número de extranjeros que intentarían ingresar subrepticamente al país. A pesar de lo anterior, el SIN comenzó a ser blanco de diversas críticas por parte de grupos privados y gubernamentales que se mostraban muy preocupados por lo que consideraban un flujo incontrolable de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos. Las audiencias y reportes dados a conocer por el Congreso en la década de 1970 "... reflejan el sentimiento de que el SIN no ha aplicado efectivamente la actual política de Estados Unidos de impedir la entrada de extranjeros ilegales. Las razones que se aducen para explicarlo incluyen desde señalamientos sobre la insuficiencia de recursos humanos y financieros hasta cargos de corrupción".⁵⁹

⁵⁹ Esto es lo que indica el Reporte preparado por el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, en diciembre de 1980, para uso de la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados. *History of the Immigration . . .*, *op. cit.*, p. 77.

Las políticas de protección llevadas a cabo por el gobierno mexicano en estos años (1964–1980), dejan ver igualmente una creciente preocupación por el fenómeno de los trabajadores mexicanos indocumentados que se dirigen a Estados Unidos.

Después del término del Convenio entre México y Estados Unidos sobre Trabajadores Migratorios, el 31 de diciembre de 1964, todavía se realizaron en los tres años siguientes contrataciones legalmente amparadas de trabajadores mexicanos; pero éstas ya no fueron el resultado de un compromiso formal entre los gobiernos de los dos países, sino únicamente de un acuerdo entre asociaciones de agricultores norteamericanos y una agencia mexicana, que para este caso era la Dirección General de Trabajadores Migratorios de la SRE. Sin embargo, el número de trabajadores contratados bajo este mecanismo fue tan reducido (3,700 en 1965; 7,703 en 1966 y 6,127 en 1967), que en 1968 las autoridades norteamericanas determinaron que no se contratarían más trabajadores de México en ese año. En junio de 1969, el secretario ejecutivo de la “California-Arizona Farm Labor Association” que había estado contratando legalmente trabajadores mexicanos, solicitó a la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios de la SRE que estimara la posibilidad de celebrar una reunión con el fin de prorrogar el Acuerdo de 1965, para resolver las necesidades de mano de obra requerida por los agricultores de California y Arizona en la temporada de cosechas; pero “teniendo en cuenta la experiencia de 1968, se contestó que sólo se aceptaría la celebración de la reunión propuesta, siempre que se obtuviera la anuencia de los Departamentos de Trabajo, de Justicia y de Estado, del Gobierno de los Estados Unidos, ya que, de lo contrario, podría presentarse una situación semejante a la del año anterior”.⁶⁰ Al parecer, tal anuencia no se obtuvo, pues desde ese año no se volvió a renovar ningún acuerdo con los empleadores estadounidenses para contratar trabajadores mexicanos.

En contraste, a partir de 1968, las memorias de la cancillería mexicana hacen notar cada vez con más énfasis el problema de la migración de trabajadores indocumentados, ya que consideran que ha crecido notablemente por el término de la contratación legal de trabajadores. También indican que los problemas más importantes que confrontan los indocumentados consisten en que “reciben salarios inferiores a los establecidos, temen invocar la protección de las leyes norteamericanas y están expuestos a abusos y extorsiones”.⁶¹

⁶⁰ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1968–agosto 1969, p. 101.

⁶¹ *Memoria de la SRE*, septiembre 1967–agosto 1968, p. 121.

Como resultado de la preocupación compartida por los gobiernos de México y Estados Unidos, el 4 de febrero de 1968 se llevó a cabo una primera reunión informal entre representantes de ambos países, para examinar las medidas que podrían adoptarse a fin de contener la migración de los trabajadores indocumentados. En dicha reunión, los representantes mexicanos hicieron notar que la Constitución mexicana permite a los nacionales viajar libremente y que no se contemplaban sanciones para este tipo de casos. Además hicieron hincapié en que si los trabajadores abandonaban sus lugares de origen para trasladarse al vecino país esto se debía a la publicidad y otras actividades de los empleadores norteamericanos, que les permitían encontrar facilidades de trabajo en Estados Unidos. Los representantes del gobierno estadounidense, a su vez, informaron que en su país se estudiaba la posibilidad de sancionar a los empleadores que contrataran extranjeros indocumentados. Más tarde, en una segunda reunión ese mismo año, los representantes mexicanos expresaron que su país “cooperaría en la medida de sus posibilidades para evitar la salida de los trabajadores de ese tipo, y que para ello usaría de todos los medios de difusión a su alcance, esperándose que los Estados Unidos procediera en un esfuerzo convergente para ese propósito”.⁶²

En octubre de 1969, volvió a efectuarse otra reunión informal entre representantes de los dos gobiernos, cuyas conclusiones fueron:

1. que los representantes norteamericanos seguirían estudiando el asunto y comunicarían a sus superiores en los Departamentos de Estado, de Justicia y del Trabajo, que la solución —presentada por los funcionarios mexicanos— que parecía más viable era la de que el Departamento del Trabajo examinara la posibilidad de cambiar su política (prevista en la legislación norteamericana) respecto a la necesidad de expedir certificados de indisponibilidad de mano de obra nacional como condición para permitir la contratación de trabajadores extranjeros, a fin de facilitar la legalización del trabajo de una parte importante de los indocumentados.

2. que se continuarían las gestiones que el Departamento de Justicia había estado llevando a cabo para apoyar la iniciativa de ley que pedía el establecimiento de sanciones a los patrones que empleasen indocumentados; y

3. que se intercambiarían con el gobierno de México los informes relativos a los nombres y antecedentes de los “enganchadores” de este tipo de trabajadores.⁶³

⁶² *Ibid.*, p. 123.

⁶³ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1969–agosto 1970, p. 86.

Una tercera reunión intergubernamental para tratar este asunto se llevó a cabo en julio de 1973, y como resultado se firmó una declaración conjunta que contenía recomendaciones para ambos gobiernos. Con base en esta declaración, la Comisión Intersecretarial Mexicana para el estudio de los problemas derivados de la corriente migratoria a los Estados Unidos,⁶⁴ aprobó un programa de acción que además de establecer la necesidad de incrementar la campaña en contra de los enganchadores de indocumentados, señaló la conveniencia de comisionar personal consular mexicano en los centros de detención de Estados Unidos, a fin de que los trabajadores, antes de ser devueltos a México, pudiesen ser entrevistados y tuvieran así la oportunidad de presentar sus quejas y reclamaciones referentes, principalmente, a recuperación de salarios no cobrados, o bien para obtener el auxilio consular necesario para facilitar su regreso a México.⁶⁵ En consecuencia, el secretario de Relaciones Exteriores acordó comisionar a miembros del personal consular mexicano en los centros norteamericanos de detención de indocumentados, ubicados en El Centro, California, y en El Paso y Los Fresnos (Puerto Isabel), Texas. Un año más tarde, se comisionaría también personal en el centro de detención en Chula Vista, California.

La puesta en práctica de tal medida implicó un gran avance en las labores de protección. Según se informa en la memoria correspondiente a 1974-1975, este servicio estaba disponible las 24 horas del día, con lo que el número de trabajadores mexicanos que pudieron ser entrevistados fue mayor y, por consiguiente, pudieron atenderse casos que de otra manera no hubieran podido captarse. La presencia de representantes del gobierno mexicano en los mencionados centros de detención ayudó a evitar la comisión de atropellos en contra de los indocumentados en el momento de regresar a su país e incluso a reducir su permanencia en esos centros a menos de 72 horas.⁶⁶

A partir de 1976, los informes de la Cancillería mexicana empiezan a señalar un reforzamiento general de las labores de protección en Estados Unidos. Se envía más personal competente para tal propósito, principalmente a los consulados mexicanos localizados en el sur de Estados Unidos⁶⁷ y se informa de la impartición de instrucciones precisas a todas las representaciones consulares para que velen "... porque los

⁶⁴ Integrada por las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y del Trabajo y Previsión Social; por la Procuraduría General de la República y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

⁶⁵ *Memoria de la SRE*, septiembre 1972-agosto 1973, p. 111.

⁶⁶ Véase *Memoria de la SRE*, septiembre 1974-agosto 1975, p. 75.

⁶⁷ *Memoria de la SRE*, septiembre 1976-agosto 1977, p. 77.

derechos humanos esenciales de nuestros compatriotas... [sean]... respetados en su totalidad".⁶⁸

En 1980, la corriente migratoria de trabajadores indocumentados se percibe de tal magnitud, que se señala que el Servicio Exterior Mexicano "recibió instrucciones de reforzar las acciones encaminadas no sólo a salvaguardar los intereses laborales, sino también a fortalecer el ámbito de acción consular en forma extensiva e intensiva en áreas tales como la protección legal, la captación de información y el mantenimiento de la buena imagen del mexicano en el extranjero".⁶⁹ En este año, además, como culminación de un proceso de creciente interés por la protección del trabajador mexicano indocumentado en Estados Unidos, se decide la creación dentro de la Cancillería mexicana de la Dirección General de Protección. Podría decirse que esta unidad administrativa no era una novedad, sino una recreación de la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios que había funcionado en la época de los convenios,⁷⁰ con la diferencia de que ahora la asistencia consular que debía supervisar la nueva Dirección estaba dirigida a un flujo de trabajadores cuya identidad y localización no se conocía y, por lo tanto, cuya protección se tornaba no sólo muy difícil sino a veces casi imposible.

Sin embargo era necesaria la creación de la Dirección General de Protección, por la creciente carga de trabajo que ya para entonces representaba atender los casos de protección de mexicanos en Estados Unidos. También se hacía indispensable porque su problemática requería una mayor sistematización en su manejo y un enfoque político diferente al que se daba al resto de los asuntos consulares que atendía la denominada Dirección General del Servicio Consular, y que había sido la que tradicionalmente —exceptuando un periodo en la época de los convenios— se había encargado de todos los casos de protección a los mexicanos en el exterior.

Por último, a partir del 4 de marzo de 1967, entró en vigor una nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que continuó manteniendo como una de las obligaciones de los funcionarios del Servicio Exterior, la de proteger los derechos y los intereses de México y de los mexicanos ante las autoridades del Estado en que se encontrasen acreditados, dentro de los límites autorizados por el Derecho Internacional y por los tratados y convenciones vigentes. Igualmente señalaba como obligación de los jefes de misión diplomática,

⁶⁸ *Memoria de la SRE*, septiembre 1978-agosto 1979, p. 41.

⁶⁹ *Memoria de la SRE*, septiembre 1979-agosto 1980, p. 27.

⁷⁰ Y que en 1971, después de once años de existencia, es convertida en departamento de la Dirección General del Servicio Consular.

hacer las representaciones pertinentes cuando la aplicación de las leyes y reglamentos de ese Estado a los nacionales de México significasen violación del Derecho Internacional y de los tratados y convenciones de que el mismo Estado fuese parte. El reglamento que siguió aplicándose fue el de 1934, que en realidad reproducía, por lo que respecta a las funciones de protección, lo contenido en el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1923.

C. FUERTE IMPULSO DE LA LABOR PROTECTORA. LA EXISTENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN (26 DE NOVIEMBRE DE 1980-15 DE AGOSTO DE 1985)

Podría decirse que 1980 marca el inicio de una tercera etapa en la política de protección a mexicanos en el exterior, debido a la creación de una unidad administrativa dentro de la Cancillería mexicana dedicada exclusivamente a atender todos los asuntos relacionados con esa función.

Aunque esta unidad funciona únicamente durante casi cinco años y después es reducida a subunidad, su creación responde a una necesidad innegable de la realidad mexicana, que subsiste hasta la fecha.

Con la creación, el 26 de noviembre de 1980, de la Dirección General de Protección, se hace evidente la importancia política que la Cancillería mexicana otorga al asunto de los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos. A partir de entonces, las labores de asistencia y protección a estos connacionales reciben un fuerte impulso que se traduce en la asignación de más y mejores recursos humanos, materiales y financieros para tales propósitos, así como en un mayor control y planeación de las actividades inherentes.

En el Informe de Labores de la Cancillería Mexicana, correspondiente a septiembre 1980-agosto 1981,⁷¹ se señala que se instruyó a cada Consulado de México en Estados Unidos elaborar un programa anual de protección, que permitiera sistematizar sus actividades dentro de un plan uniforme de trabajo para todas las representaciones, pero que, al mismo tiempo, no perdiera de vista las peculiaridades de cada uno de sus distritos consulares.

Este programa debía regularizar, con metas fijas, las visitas a los reclusorios, hospitales, centros de trabajo, centros asistenciales y otros, que ya venían haciéndose. Debía, igualmente, contemplar el reforza-

⁷¹ Véase pp. 37-38.

miento de la presencia consular en juzgados y otros sitios donde se dirimiesen conflictos de las comunidades mexicanas en ese país.

En cuanto a la asignación de recursos humanos y materiales, se designaron empleados consulares en doce de los cuarenta consulados de México en los Estados Unidos, para dedicarse de modo exclusivo a tareas de protección, denominados precisamente cancilleres de protección. Para apoyar financieramente los programas de protección de las diversas representaciones consulares, se aprobó un presupuesto anual de 4.321,440 dólares y se proveyó de fondos a quince de los mencionados consulados para la compra de vehículos destinados a las tareas de protección.

Por otra parte, a fin de mejorar la cobertura geográfica de las actividades en favor de los mexicanos en Estados Unidos, se ordenó la reapertura de los consulados de carrera en St. Paul, Minnesota y en Salt Lake City, Utah; además de elevar a la categoría de consulado general, los consulados de carrera en San Diego, California y Denver, Colorado, dada la importancia de los núcleos de población mexicana en dichas ciudades.

Para finales de 1982, la Dirección General de Protección ya había sido dividida en dos subdirecciones: la Operativa, encargada de supervisar la atención de todos los casos individuales de protección y la de Control, Estudios y Casos Generales, dedicada a vigilar el manejo de todos los valores recuperados en favor de mexicanos; analizar la información que sobre la situación de los mexicanos en el exterior remitían las embajadas y los consulados y revisar los casos y asuntos de tipo general o global. A su vez, las representaciones consulares de México en Estados Unidos que contaban con vehículo para realizar labores de protección eran ya 22, y el número de empleados consulares dedicados exclusivamente a estas tareas (cancilleres de protección) se había incrementado a 44, con lo que cada una de las cuarenta oficinas consulares de México en ese país pudo contar con una sección especial de protección.⁷²

A partir de esta estructura organizacional, la Dirección General de Protección trató de mejorar y sistematizar los métodos de trabajo en labores de protección e idear formas más expeditas y útiles de información. De esta manera, durante los años de 1982 a agosto de 1985, los programas anuales de protección elaborados por las cuarenta representaciones consulares de México en Estados Unidos, además de dar continuidad a las actividades que habían mostrado resultados positivos como las visitas a centros de detención, cárceles, hospitales y

⁷² Véase *Informe de labores de la SRE*, septiembre 1981-agosto 1982, pp. 51.

otros, fueron adecuando sus metas y ampliando su cobertura, considerando las particularidades de cada circunscripción consular. Se impartieron instrucciones a los consulados para que la información estadística relativa a sus actividades de protección se remitiera de manera uniforme y con un mayor contenido de datos sobre el origen y el desarrollo de los casos atendidos, para facilitar su comparación y evaluación. A su vez, se solicitó a los titulares de cada representación consular en Estados Unidos que al hacer el envío mensual de su informe de protección, incluyeran una apreciación personal sobre las actividades desempeñadas y una relación detallada del manejo de los fondos dedicados a tales actividades, junto con sus comprobaciones correspondientes.

Se elaboraron monografías jurisdiccionales de cada consulado en Estados Unidos, de manera que esto facilitara tanto el conocimiento de la Cancillería de las circunscripciones consulares, como el acercamiento de los funcionarios responsables de la protección a la problemática de la migración mexicana en esas zonas.⁷³ De acuerdo con el resumen elaborado por la Dirección General de Protección sobre el Programa de Protección a Mexicanos durante 1983, con la información recopilada “se logró identificar a nivel local, regional y nacional las principales concentraciones de población de habla hispana y de origen mexicano... y se obtuvo un panorama de las actividades económicas preponderantes en cada región, buscándose detectar la posible presencia de trabajadores mexicanos en los sectores agrícola, industrial o de servicios”.

Por lo que se refiere al manejo de valores en favor de connacionales, se concertó acuerdo con la Dirección General de Correos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁷⁴ a fin de proporcionar la mayor seguridad posible al envío que la SRE hacía por correo de dichos valores a sus beneficiarios. Asimismo, se constituyó con el Banco Nacional de México un fideicomiso global para resguardar e incrementar los valores correspondientes a menores de edad e incapacitados, beneficiarios de indemnizaciones logradas por los consulados de México en Estados Unidos, con motivo de accidentes o muertes de trabajadores mexicanos en ese país.

La estadística disponible indica que en 1983 se concluyeron 5,811 casos atendidos por las representaciones consulares de México en Estados Unidos; en 1984 el número aumentó a 7,192 y en 1985, fueron

⁷³ Véase *Informe de labores de la SRE*, septiembre 1982-agosto 1983, p. 44.

⁷⁴ Acta de la reunión sostenida entre funcionarios de la Dirección General de Protección de la SRE y de la Dirección General de Correos de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. 18 de agosto de 1982.

11,271 los casos concluidos.⁷⁵ En cuanto a las visitas realizadas dentro del Programa de Protección, los registros señalan que en 1983 se llevaron a cabo un total de 3,974 visitas, de las que 1,307 se efectuaron a centros de detención, 1,679 a prisiones, 746 a hospitales y 242 a centros de trabajo. El total de casos detectados con motivo de estas visitas fue de 3,815. En 1984, las visitas se incrementaron a 4,333, correspondiendo 1,846 a centros de detención, 1,179 a prisiones, 629 a hospitales, 220 a centros de trabajo y 459 a otros lugares de concentración de mexicanos. Durante este año el número de casos detectados como resultado de estas visitas también aumentó a 4,664. En 1985, el total de visitas realizadas se incrementó a 5,973. De éstas, 2,290 fueron hechas a centros de detención; 1,498 a prisiones; 1,045 a hospitales; 272 a centros de trabajo y 868 a otros sitios donde se localizaban mexicanos reunidos. El total de casos detectados, a partir de estas visitas aumentó considerablemente: a 9,219.⁷⁶

En cuanto a la recuperación de valores en favor de mexicanos, los informes correspondientes a 1983 y 1984 sólo manejan cifras globales, pero el de 1985 ya reporta los valores recuperados únicamente por las representaciones consulares en Estados Unidos y menciona un total obtenido de 1.193,714.12 dólares. De éstos, la fuente principal correspondió a indemnizaciones otorgadas a trabajadores mexicanos y/o sus familiares, con motivo de accidentes laborales u otros sufridos en Estados Unidos, por un monto de 1.018,879.04 dólares. Los demás rubros se refieren a recuperación de salarios insolutos por 46,990.90 dólares; obtención de pensiones alimenticias para los familiares de los trabajadores migratorios en México por 42,790.39 dólares; devolución de pasajes no utilizados por la cantidad de 5,040.85 dólares, y otros rubros menos representativos.⁷⁷

Con la creación de la Dirección General de Protección pudo lograrse una mayor sistematización en el registro y análisis de los datos relativos a labores de protección y también una mejor supervisión de las actividades realizadas por las representaciones mexicanas en el exterior.

⁷⁵ Es importante señalar que la Dirección General de Protección contabilizó en sus informes anuales correspondientes a 1983, 1984 y 1985 únicamente los casos que en el año de que se tratase habían sido concluidos, por lo que los datos asentados no incluyen todos los casos que en el mismo año fueron atendidos por las representaciones de México. Esto se debe a que muchas veces puede tomar más de un año lograr la solución de un caso de protección, principalmente si éste debe ser ventilado ante autoridades judiciales extranjeras.

⁷⁶ Estos datos se encuentran asentados en los Informes Anuales elaborados por la Dirección General de Protección para los años 1983, 1984 y 1985.

⁷⁷ Véase Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Relación de valores recibidos por nuestras representaciones consulares en Estados Unidos de América, durante el año de 1985.

Durante los casi cinco años de existencia de la mencionada Dirección, una tarea importante fue el seguimiento de los debates llevados a cabo en Estados Unidos sobre la necesidad de modificar la legislación migratoria. Como ya se había señalado, la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados entregó su reporte final una vez iniciada la administración del presidente Reagan, y éste designó a un grupo de trabajo intergubernamental dirigido por el Procurador General para revisar dicho reporte, así como toda la gama de programas y leyes de inmigración. Las recomendaciones del mencionado grupo de trabajo fueron dadas a conocer por el Procurador General el 30 de junio de 1981, ante representantes de las dos Cámaras del Congreso norteamericano, durante una presentación en la que se repitió frecuentemente que los Estados Unidos habían perdido el control de sus fronteras y que se requerirían esfuerzos importantes para restablecerlo. Algunas de las principales recomendaciones fueron el apoyo a la autorización de sanciones a empleadores de indocumentados; a la puesta en práctica de una "amnistía"; al establecimiento de un programa limitado para trabajadores huéspedes; y al otorgamiento de un poder más amplio al Presidente para declarar un estado de emergencia en asuntos de inmigración.

Tres meses más tarde, la Administración Reagan anunció que había elaborado un proyecto con una serie de propuestas para modificar la Ley de Inmigración y Nacionalidad vigente, mismas que envió al Congreso para su consideración el 20 de octubre de 1981. Sin embargo, durante ese año se habían estado llevando a cabo audiencias conjuntas de representantes de ambas cámaras del Congreso sobre asuntos de inmigración y, como resultado de ellas, el 17 de marzo de 1982, el senador Simpson y el representante Mazzoli introdujeron en sus respectivas cámaras proyectos idénticos para revisar la legislación sobre inmigración. Esto, que fue denominado el Proyecto Simpson-Mazzoli omitió o modificó algunas de las medidas que contenía la propuesta de la administración Reagan y contemplaba elementos no incluidos en los reportes de la Comisión Selecta o del grupo de trabajo intersecretarial. Como se sabe, este proyecto de ley fue discutido varias veces en ambas cámaras del Congreso hasta la introducción en 1985 del proyecto Simpson-Rodino, que fue el que finalmente aprobó el Congreso norteamericano en noviembre de 1986.

Durante las discusiones del Proyecto Simpson-Mazzoli hubo ocasiones en las que se pensó que este sería definitivamente aprobado, por lo que la Dirección General de Protección elaboró continuamente análisis sobre sus posibles repercusiones. En uno de sus memoranda señalaba:

... puede notarse que entre la opinión pública norteamericana se ha ido generando en los últimos años un consenso en el sentido de que es necesario contar con una legislación sobre inmigración más restrictiva y, por lo tanto, esto llevara a que eventualmente se apruebe uno u otro proyecto de reforma a la actual Ley de Inmigración. . . Para hacer frente a tal situación, el gobierno mexicano deberá reforzar en general sus labores de protección en ese país. Con este propósito, se ha propuesto ya la reordenación de nuestros consulados y circunscripciones consulares en los Estados Unidos, de manera que éstos ofrezcan una distribución más coherente y acorde con las necesidades de protección que se presentan en ese país. De igual manera, se están tomando medidas para lograr que las representaciones consulares puedan realizar una labor de protección más amplia y para que dicha labor pueda ser más eficazmente evaluada por esta Secretaría. Por esto es necesario que la Secretaría continúe el programa de asignación de recursos, equipo y personal para protección a nuestros consulados en Estados Unidos. . . será necesario también que el gobierno mexicano continúe impulsando el estudio del fenómeno migratorio de mexicanos en general, con el fin de que tal fenómeno pueda conocerse oportuna y profundamente.⁷⁸

En el mes de julio de 1984, la Dirección estuvo encargada de organizar en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores una reunión entre el embajador y los cónsules generales de México acreditados en Estados Unidos y altos funcionarios de la Cancillería, con el fin de acordar las medidas que deberían adoptarse ante la que entonces parecía inminente aprobación de una reforma a la ley de inmigración estadounidense. Las conclusiones a las que se llegó en esta reunión fueron las de reiterar "... la política del Gobierno de México de velar por la defensa de los derechos humanos y laborales de los mexicanos que se encontraran en el extranjero... [y para lo que sería necesario]. . . la posible reasignación de nuestro personal consular a aquellas adscripciones donde se concentre la población mexicana... fortalecer la asesoría legal en los procedimientos judiciales en los Estados Unidos. . . [y orientar a]. . . los trabajadores mexicanos frente a la posible amenaza de deportación... Sin embargo se dijo que la mejor defensa. . . [de los derechos de los trabajadores]. . . es la solidaridad entre las comunidades de origen mexicana".⁷⁹

⁷⁸ Véase Memorándum para Información Superior de la Dirección General de Protección, del 4 de abril de 1983.

⁷⁹ Véase Roberta Lajous. "Reunión de Cónsules Generales" en *PROA*, Publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año IV, número 10, pp. 34-37.

D. PÉRDIDA DE IMPULSO. LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS CONSULARES (AGOSTO DE 1985 A NOVIEMBRE DE 1988)

Los trabajos de la Dirección General de Protección no se interrumpieron en agosto de 1985, pero se vieron afectados por el ajuste que se dio al presupuesto del Gobierno de México y que implicó la supresión y/o fusión de unidades administrativas del aparato gubernamental.

La Dirección General de Protección fue fusionada con la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares, la que pasó a denominarse Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Lo anterior implicó la desaparición de una subdirección, tres departamentos y una oficina de la estructura original que componía a la Dirección General de Protección. Sin embargo, las tareas de protección lejos de disminuir aumentaron, debido al creciente flujo migratorio mexicano a Estados Unidos, y ello debió enfrentarse con menos recursos humanos para las tareas de planeación, control y evaluación de dicha actividad.

A nivel declarativo y de la propia normatividad de la función, las labores de protección continuaron siendo consideradas importantes. No obstante, en el ámbito de la supervisión de estas labores, la fusión implicó una restricción a la capacidad de impulso de las mismas. Simple y sencillamente, no es lo mismo que una Dirección General se dedique exclusivamente a la atención de las labores de protección, que tenga que atender también el ámbito completo de los servicios consulares que proporciona el Gobierno de México. Así pues, al afectar a la estructura organizativa del sector de planeación, control y evaluación de las actividades de protección, necesariamente se afectó al potencial alcance de las mismas; ya que los pocos recursos humanos con que se contó debieron concentrarse en el seguimiento de los trámites inherentes a la atención de los casos, relegando a un segundo plano las tareas de análisis, evaluación y promoción global de dicha actividad.

Por lo que se refiere a la actividad de protección efectuada a partir de diciembre de 1988, preferimos dejar su estudio para un análisis posterior, debido a que al terminar de escribirse ésta, la nueva administración gubernamental había apenas comenzado. No obstante, en el próximo capítulo tratará de establecerse el panorama específico dentro del que actualmente se desenvuelve la labor de protección que debe realizar el Gobierno de México en favor de los nacionales que se encuentran o tienen intereses en el exterior, y que se considera seguirá vigente por bastante tiempo.