

Consejo para la Protección de Indocumentados Mexicanos en Estados Unidos: una propuesta humanitaria ante la Simpson-Rodino

Pilar Muñoz Ramos
Gerardo Márquez M.

INTRODUCCIÓN

Es ya tradicional que exista una práctica de visitas recíprocas entre los mandatarios de México y Estados Unidos de América. La finalidad de éstas ha sido la de poder establecer acuerdos de amistad y cooperación en todos los ámbitos, procurando con ello que las relaciones entre ambos países sean cada vez más sólidas y que éstas no puedan verse alteradas por alguna acción unilateral que pudiera repercutir de manera significativa en perjuicio de alguna de las dos naciones o, en última instancia, de la relación bilateral en su conjunto.

Sin embargo, por razones obvias de geografía y desarrollo, hace tiempo que se ha presentado un fenómeno social que en cierto modo impide que esa buena relación se vea culminada. Tal es el caso de los trabajadores mexicanos que ingresan en la Unión Americana sin documentos con la intención de satisfacer las demandas de mano de obra que se presentan en aquel país, y lograr así mejoras económicas y sociales para el propio trabajador y para sus familias, ya que en México se encuentran ciertamente marginados de participar en la actividad productiva del país.

Entender las razones del internamiento de indocumentados a Estados Unidos es fácil si consideramos los factores de atracción que en ese país existen y la situación real del nuestro. Pero atender las demandas de protección por parte del gobierno mexicano cuando los derechos de nuestros connacionales son violados, ya sea por parte de quienes contratan sus servicios, o bien por parte de las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, es una tarea bastante difícil, debido precisamente a su situación migratoria irregular.

El objeto de este trabajo es señalar que, aún existiendo un marco legal en materia de protección a nivel internacional y nacional, este resulta insuficiente en el caso de los indocumentados, lo

que viene a crear un problema para el gobierno de México en el sentido de dar cabal cumplimiento a la protección de sus nacionales. Al mismo tiempo le crea un grave problema al gobierno estadounidense dada la magnitud de indocumentados mexicanos en el país vecino.

En este sentido y en atención al problema planteado, hemos considerado la posibilidad de que en Estados Unidos se forme un Consejo que se encargue de atender, ante todo por razones humanitarias, todas las situaciones en las que se vean afectados los derechos más elementales de estos trabajadores, y en las que la labor del cónsul mexicano se ve actualmente limitada. Para llevar a cabo sus funciones, este Consejo deberá contar con el reconocimiento de ambos gobiernos.

EL FENÓMENO MIGRATORIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Existen diversos factores que han impulsado el que el fenómeno migratorio se mantenga siempre presente, no sólo entre estas dos naciones, sino en varias partes del mundo. Este fenómeno debe considerarse, desde nuestro punto de vista, como una acción natural del ser humano que por diversas razones se desplaza de un país, casi siempre de menor desarrollo, hacia una nación de mayor desarrollo tratando de encontrar satisfactores —principalmente económicos— para cubrir con ellos las necesidades más elementales que demanda su condición humana.

Entre las causas que propician la migración de México hacia Estados Unidos pueden citarse las siguientes:

- Una amplia brecha en los niveles de desarrollo entre ambos países;

- la inevitable vecindad geográfica;
- la poca o nula oportunidad de trabajar en México, y el hecho de que estos empleos no siempre satisfacen a la mayoría de la población mexicana;
- la “atractiva” oferta de trabajo que casi siempre existe en Estados Unidos de empleos que los propios norteamericanos generalmente rechazan.

Cabe destacar que el fenómeno de la inmigración se realiza en su mayor parte por trabajadores indocumentados, mismos que ante la amenaza de ser deportados son sometidos a todo tipo de injusticias por parte de los patrones y autoridades de aquel país, con lo cual frecuentemente se violan sus derechos laborales y/o humanos.

La existencia de estos trabajadores es conocida tanto por las autoridades estadounidenses como por las mexicanas, aunque desconocen seguramente la cantidad real y en qué lugares de la Unión Americana se encuentran. Esto se debe, en primer término, a que el indocumentado no recurre al Consulado mexicano a manifestar su irregularidad migratoria, ya sea porque no sabe que existe o cuál es su función, y en segundo término, por el temor intundado que tiene de que al presentarse ante la oficina consular sea denunciado ante las autoridades de migración y lo deporten. Por lo tanto, el problema que aquí se observa es, en realidad, de información.

LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTRANJERO

El artículo 3o. de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 en su inciso *b)* señala que una de las funciones específicas de los diplomáticos es proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional. Asimismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en su artículo 5o. inciso *a)* señala que las funciones prioritarias del consul son las de proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas dentro de los límites permitidos por el derecho interna-

cional. Sin embargo en el mismo artículo, pero en el inciso *g)*, se establece que éstas se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor. Esto nos lleva a considerar necesariamente que la protección consular, aunque deriva de los principios generales del derecho internacional, tiene un carácter esencialmente de derecho interno.¹ Pero además es importante señalar que la protección de los nacionales en el exterior queda sujeta a los convenios bilaterales que realizan los Estados en materia de migración; en el caso que nos ocupa, México y Estados Unidos firmaron un convenio consular en agosto de 1942 en el cual se delimitaron las acciones de protección que cada país permitiría a los agentes consulares del otro.

LA PROTECCIÓN DE MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

Queda claro que además de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y sobre relaciones consulares, la Convención Consular México-Estados Unidos es el marco de referencia en materia de protección, lo que de hecho significa que la acción protectora del cónsul mexicano para actuar en favor de sus compatriotas queda limitada por las leyes norteamericanas.

En materia de protección, el gobierno de México ha tratado de disminuir las tensiones que estas migraciones producen entre los dos países, desarrollando acciones preventivas, en el sentido de informar a nuestros connacionales, a través de los consulados, los problemas que pudieran derivar de su estancia ilegal en Estados Unidos; correctivas, cuando en el caso de violación a los derechos humanos o laborales el cónsul interpone acciones legales para tratar de reparar los daños sufridos por el trabajador; y rehabilitatorias, porque la acción anterior pugna por el reconocimiento de sus derechos y la recuperación que corresponde a los trabajadores afectados.²

A partir de octubre de 1986, el Congreso de

¹ Adolfo Maresca, *Las relaciones consulares*, Madrid, Aguilar, 1974, p. 219. Cfr. Cecilia Molina, *Práctica Consular Mexicana*, México, Porrúa, 1970.

² Sergio Saavedra Meléndez, *La protección consular mexicana: conceptualización, marco normativo y situaciones que la caracterizan*, (tesis de licenciatura), México, 1974, pp. 43-45.

Estados Unidos aprobó el proyecto de Ley de Reforma y Control de la Inmigración, conocida como Ley Simpson-Rodino, la cual representa la culminación de una serie de intentos por establecer controles más rigurosos en sus fronteras. En el fondo, tal legislación lesiona en mucho los intereses de los trabajadores indocumentados al conceder una amnistía sólo a aquellos que pudieran probar su residencia continua en Estados Unidos desde cualquier época anterior a 1982, lo cual marginaba a muchos trabajadores que aun con una residencia más antigua no tuvieron posibilidad de demostrarla documentalmente.

Uno de los efectos más graves para los indocumentados que ha propiciado la Simpson-Rodino es que ésta, en la práctica, los deja sin garantía de audiencia, con lo que se reducen sus posibilidades de que sean respetados sus derechos humanos y garantías individuales. Anteriormente a la aprobación de dicha Ley, el principal recurso de que disponían los trabajadores indocumentados para acudir a los tribunales en demanda de justicia, era a través de los servicios públicos de defensa legal gratuita que eran ofrecidos por organizaciones privadas de asistencia pública, financiadas con fondos federales para la gente pobre. Esta acción representaba la posibilidad real de que un trabajador indocumentado se defendiera contra la arbitrariedad y, al mismo tiempo, pudiese presentar demandas colectivas en virtud de las cuales se podía obtener la suspensión de un acto de autoridad o el establecimiento de precedentes con efectos jurisprudenciales.³

Son de sobra conocidas las reacciones tanto mexicanas como estadounidenses que precedieron a la aprobación y puesta en vigor de la Ley. En todo caso ahora podemos afirmar que la Simpson-Rodino tiene poco que ver con deportaciones masivas de indocumentados y mucho más que ver con derechos humanos y laborales. Es preciso señalar que en la práctica, los hechos demuestran que se sigue utilizando el trabajo de los indocumentados y que los empresarios estadounidenses no temen a las sanciones.

Respecto a los indocumentados, estos son más vulnerables que nunca, sin derechos laborales aceptan salarios y condiciones de trabajo in-

feriores a los que otorga la Ley, por lo que los beneficios de sus empleadores son cada vez más grandes.

Ahora bien ¿qué sucede cuando un indocumentado pretende hacer valer algún derecho que él considera debe reclamar ante las autoridades estadounidenses?

En este caso el problema que se le plantea al trabajador mexicano es que debido a su irregularidad migratoria se le ha llegado a considerar como un sujeto no digno de derechos, contrariamente a lo establecido por la propia Constitución norteamericana que, en su enmienda 14, establece la protección igual de las leyes para todas las personas que se encuentran dentro de ese país.⁴ Dicha situación al mismo tiempo, dificulta la labor de protección de los agentes consulares mexicanos.

Ha quedado claro que mientras persista el problema para que México acceda a un crecimiento económico sostenido que le permita generar empleos productivos, el fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos continuará produciéndose con el mismo vigor y por tiempo indefinido.⁵

Es evidente también que la Ley Simpson-Rodino como intento de frenar esta migración, estableciendo controles más rigurosos en la frontera y sancionando a los patrones que contraten indocumentados, no parece ser la solución de este fenómeno.⁶

Queda patente, pues, que a pesar de los esfuerzos del gobierno de la República por establecer una mayor y cada vez más adecuada protección a nuestros connacionales en el exterior (mismos que se reflejan en la creación de la Dirección General de Protección y Servicios Consulares en 1980, y posteriormente en la Dirección en Jefe para Asuntos Migratorios y Derechos Humanos, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que indudablemente han mejorado los mecanismos de protección y asesoría), en el caso de los indocumentados aún existen ciertas lagunas lega-

³ Jorge Bustamante da cuenta acerca de este sistema de protección en "Trabajadores migratorios, la política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones" en *Política Exterior de México, 175 años de Historia*, vol. III, México, SRE, 1985, pp. 259-278.

⁴ Héctor Fix Zamudio, "Algunos instrumentos jurídicos recientes para la protección de los derechos humanos", en *Testimonios: los derechos humanos. Un debate*, México, UAM-Azcapotzalco, 1985, p. 35.

⁵ Josefina Álvarez Gómez y Patrick Staelens Guillot, "Indocumentados: las perfecciones de una ley aparentemente imperfecta", en *Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, México, núm. 1, enero-marzo 1990, p. 51.

⁶ *Ibid.*, p. 53.

les que impiden que la labor del cónsul garantice cabalmente los derechos más esenciales de estos trabajadores.

Ante esta situación hemos considerado necesario que todos los mexicanos nos solidaricemos con estos connacionales a quienes nuestro país no fue capaz de proveer de empleo satisfactorio por lo cual debieron emigrar, y que además propugnemos ante las autoridades estadounidenses por el establecimiento de un organismo que bien podría hacer las funciones de un *ombudsman*,⁷ como instrumento complementario para una más eficaz protección de los derechos humanos.

CREACIÓN DE UN CONSEJO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INDOCUMENTADOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

- * **E**ste Consejo se crearía con el objetivo humanitario de proteger los derechos humanos y laborales de los indocumentados en el territorio de Estados Unidos.
- * Estaría formado por ciudadanos norteamericanos (abogados, psicólogos, sociólogos, pedagogos) y personas que demuestren gran espíritu altruista y que en Estados Unidos tradicionalmente se avocan a la defensa de los derechos humanos.
- * Se encargaría, a través de campañas publicitarias en los medios masivos de comunica-

ción, de convencer a todos los indocumentados de recurrir al Consulado, en primera instancia, a manifestar su situación migratoria, haciéndoles patente que esta actividad es exclusivamente de asesoría.

- * Ayudaría a los trabajadores a quienes juzgara meritorios en la obtención de documentos para su residencia legal en Estados Unidos, pues no se trata de incitar a la emigración ilegal.
- * El Consejo solicitaría a los encargados de aplicar la Ley, el establecimiento de una amnistía temporal especial, con el objeto de regularizar los casos de los trabajadores que por carencia de documentos no hubieran podido obtener la amnistía en los periodos regulares.

Debemos concluir que si bien en los últimos años ambos gobiernos reiteradamente han manifestado el deseo de mejorar ampliamente sus relaciones, éste es el momento de demostrar esa buena voluntad política, realizando esta pequeña, pero muy significativa tarea humanitaria para beneficio de mexicanos y norteamericanos; mas aún ahora, cuando está en puerta la firma del Acuerdo de Libre Comercio. Sabemos que en Estados Unidos existen grupos o asociaciones que poseen gran calidad humana y que podrían colaborar con su gobierno en la solución de este fenómeno que nos atañe por igual a los dos países.

⁷ Palabra sueca que significa protector del pueblo. En varios países de Europa, se trata de una institución reconocida por los gobiernos democráticos cuya función esencial es coadyuvar a los tribunales en la impartición de justicia, cuando se presume alguna violación a los derechos humanos.