



El financiamiento de los servicios consulares en Estados Unidos

FERNANDO SEPÚLVEDA AMOR

Director del Observatorio de la Migración.

Las acciones consulares de protección, documentación y apoyo comunitario en el exterior requieren de recursos financieros extraordinarios y no pueden realizarse esperando hacer más con lo mismo. El fenómeno de la migración a Estados Unidos ha crecido con una tasa anual de 5% en los últimos siete años, y alcanza cifras preocupantes; ello demanda mayores recursos presupuestales y financieros, tanto en el exterior como internamente.

En 2006 se aprobó una medida que permite a la Secretaría de Relaciones Exteriores conservar el producto de los derechos por servicios consulares en el exterior. Sin embargo, a dos años de su aprobación, diversos obstáculos impiden su cabal aplicación, causados por restricciones normativas en materia de adquisiciones, de ejecución de obras y compra de inmuebles, así como de contratación de personal, establecidas por la Secretaría de la Función Pública y por los decretos de austeridad presupuestaria, que hacen sumamente difícil atender las necesidades ingentes de los consulados.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, una de las dependencias con menores recursos presupuestales, ha visto aumentar su universo por atender en un 300% a partir de 1990, sin que haya tenido un incremento proporcional en el financiamiento de sus servicios consulares. Con base en el presupuesto ejercido en 2007 por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría, el gasto de atención promedio por ciudadano mexicano en el exterior, considerando 13.6 millones de nacionales en el extranjero, es de 24 pesos por persona anuales. Habrá que adicionar a esta cifra el gasto ejercido por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, cuyo presupuesto no se encuentra desglosado en el de la secretaria. Pero suponiendo un gasto anual por emigrante de igual magnitud que el ejercido en servicios consulares, calculamos un gasto de 50 pesos anuales por mexicano en el exterior.¹

Una de las peticiones más destacadas de los mexicanos residentes en Estados Unidos es la de agilizar la documentación en los consulados. Hoy se registran tiempos promedio de asignación de citas a través del servicio de MEXTEL de cuatro meses o más, situación que motivó la autorización a los consulados de Nueva York, Chicago y Los Ángeles de retener los ingresos por servicios consulares para financiar el incremento en el número de consulados móviles. Lamentablemente esta autorización no ha sido extendida hasta la fecha al resto de los 46 consulados en Estados Unidos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores reporta en 2007 la atención anual de cerca de 1.3 millones de citas para la atención de servicios consulares en Estados Unidos, lo que significa, en términos generales, atender a 10% de la población mexicana residente en ese país. Si bien resulta difícil establecer con exactitud la demanda anual de servicios consulares en Estados Unidos debido, principalmente, a que muchos emigrantes mexicanos se encuentran fuera del radio de acceso a los consulados en el territorio de la Unión Americana, se puede determinar cuando menos con la aplicación de estos recursos la reducción de los tiempos de espera en el otorgamiento de citas y el incremento de servicios en los consulados móviles.

La prestación de servicios consulares a una población migrante dispersa en el territorio estadounidense que, por cuestiones de horarios de trabajo, dificultades de transportarse, o de situación migratoria, hace necesario extender las sedes consulares hacia los principales sitios de concentración de los emigrantes mexicanos mediante los consulados itinerantes permanentes y de consulados móviles, así como la instalación de nuevos consulados.

Los servicios de documentación se cubren con el pago de derechos. No obstante, resulta evidente que el costo de la emisión de documentos y de la dota-



ción de otros servicios consulares rebasa el promedio de 256 pesos –25 dólares– por servicio consular, promedio obtenido con base en el presupuesto de la secretaría en este ramo en 2007, entre el número de servicios consulares prestados en el periodo.

Los servicios consulares a mexicanos en Estados Unidos comprendieron la atención de 1.3 millones de connacionales en 2007, que incluye las cifras reportadas en los consulados móviles. Pero el universo por atender resulta muy superior, y el porcentaje atendido por el sistema consular es reducido en comparación con la totalidad de la población mexicana establecida en ese país.

Es urgente financiar de manera mucho más amplia la prestación de servicios consulares en el extranjero, tomando en consideración la dinámica de crecimiento en los próximos años.

La retención que por derechos y otros cobros se captan en los consulados se estima en 80 millones de dólares durante 2007, y se calcula que en 2008 esta cifra se elevará a 100 millones, monto que permitirá, en teoría, reducir los tiempos de espera en las citas por MEXITEL a la mitad, aumentar al doble la atención de connacionales, y elevar a 1.5 millones adicionales el número de personas atendidas a través de los consulados itinerantes permanentes y de los consulados móviles, así como mediante la apertura de nuevas sedes, sobre la base de los mismos parámetros de costo por persona.

Este cálculo se realizó considerando la aplicación de la totalidad de los ingresos por derechos a la operación del sistema, sin tomar en cuenta la adquisición y remodelación de sedes consulares, la compra de equipo, el pago de servicios, ni los necesarios aumentos de la planta del personal y de la mejoría de los sueldos del mismo. Para ello, habrá que adicionar a estos recursos financieros el aumento de los ingresos derivado del incremento de los 1.5 millones de usuarios atendidos, que podrían ascender a 50 millones de dólares anuales más.

Una medida de este tipo elevaría la productividad de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la atención de aproximadamente 2.8 millones de mexicanos al año en Estados Unidos. Con esto se daría cumplimiento a una de las demandas más importantes para los mexicanos en el extranjero.

Sin embargo, para lograr lo anterior se deben eliminar las restricciones para el ejercicio eficiente y oportuno de estos recursos financieros, entre las

que se encuentran la normatividad aplicable en México, mas no necesariamente en el extranjero, de normas para la compra de inmuebles, realización de obras, adquisiciones y contrataciones de personal, encaminadas a combatir la corrupción y disminuir el gasto corriente en la administración pública federal.

Un punto que no debe dejarse al margen para alcanzar los objetivos en la mejora de la atención de los servicios consulares a los emigrantes en EU es el relacionado con el nivel de sueldos del personal que labora en el exterior y la necesaria duplicación de la planta en los consulados para atender el incremento de servicios consulares proyectado. Las remuneraciones del personal consular y local en las administraciones pasada y actual se han estacionado, y resulta difícil para muchos miembros de la secretaría en el extranjero y del personal local mantener un nivel de vida digno y adecuado.

Más allá de las funciones consulares específicas, establecidas en la Convención de Viena, quedan abiertas una serie de acciones objeto de acuerdos internacionales y de otras funciones confiadas por el Estado a los consulados, entre las que se encuentran las funciones sociales y las actividades productivas de las comunidades nacionales en el extranjero. El desarrollo de estas acciones se enmarca en la responsabilidad moral y en la solidaridad social del Estado con sus connacionales en el exterior.

El financiamiento de los servicios sociales de apoyo comunitario en materia de educación, salud, deporte y cultura, entre otros, cuenta actualmente con asignaciones presupuestales limitadas, más allá de las dificultades que presenta la atención de estos servicios en el exterior. La Secretaría de Hacienda sostiene la tesis de que los mexicanos en el exterior no contribuyen fiscalmente al sostenimiento del presupuesto mediante el pago de impuestos, y por tanto, no son objeto de la prestación de servicios sociales fuera del país.

El problema aquí estriba en la magnitud del número de emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, de los cuales se estima que la mitad se encuentran indocumentados. Las leyes internacionales y nacionales comprometen la prestación de servicios sociales y la protección de las leyes laborales a los inmigrantes con estancia legal en el país. Sin embargo, en Estados Unidos, a partir de la reforma en 1996 de las leyes de bienestar social y de



asistencia pública (IRWA), se limitaron los accesos a servicios de salud, educación superior, seguro de desempleo y otros beneficios públicos a inmigrantes legales con estancia menor a cinco años, y a aquellos extranjeros indocumentados en el país, los cuales deberán cubrir directamente sus gastos en la materia y atenderse médicamente a través de las salas de emergencia o de seguros privados de salud.

La carencia de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos que garantice los derechos laborales y sociales de los migrantes mexicanos, el bajo nivel de ingresos y el estatus migratorio irregular de una buena parte de ellos, impide la dotación de servicios de asistencia social en ese país, dejando a millones de mexicanos sin la protección de estos servicios, por lo que su eventual atención requerirá de amplios recursos de imaginación.

Hoy, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior atiende programas de educación, salud, vinculación cultural y académica, negocios, inversión social, proyectos productivos, y la red de talentos en el exterior como un puente de comunicación institucional con las comunidades y para la creación de sinergias entre éstas y el gobierno mexicano, y ha formado un Consejo Consultivo integrado por representantes comunitarios en Estados Unidos, con el objeto de contar con un cuerpo asesor.

No obstante, al igual que las acciones en materia de protección consular y de documentación, las tareas del instituto tienen limitaciones presupuestales, de cobertura territorial y de constricciones institucionales derivadas de los límites de actuación de un gobierno extranjero en el territorio del país anfitrión. En el caso de obligaciones no atendidas por el Estado receptor, como las relacionadas con la seguridad social, las normas de trabajo y la atención a la salud, entre otras, aunque necesarias y deseables, su prestación escapa de la atención directa del gobierno de México.

El financiamiento de los servicios sociales y comunitarios a los mexicanos en el exterior no puede resolverse por la vía fiscal en México, ya que estos servicios deben ser cubiertos directamente por los emigrantes en el país receptor. En teoría, el gobierno de Estados Unidos debería prestar los servicios de asistencia social como contraprestación de los impuestos y cuotas pagadas por los inmigrantes. La perversidad del sistema migratorio actual reside en que no se emiten los permisos suficientes de

entrada para cubrir las necesidades laborales que ese país requiere, y se tolera, mediante la no aplicación a fondo de las leyes de inmigración, el ingreso y el trabajo de una fuerza laboral barata que les permite cubrir áreas no atendidas por el mercado local y mantener su productividad internacional, pero al mismo tiempo, permite la no atención de las obligaciones derivadas de los derechos laborales y la protección de las leyes que el resto de los trabajadores tiene, creando una sub-clase de trabajadores de segunda.

Este sistema migratorio maneja un estándar doble, en el que se castiga al inmigrante infractor, pero raramente se aplican las leyes a los empresarios que los contratan; no autoriza el número de visas de trabajo para el ingreso legal al país, pero obliga a todos los trabajadores a inscribirse en el sistema impositivo (IRS) e ignora deliberadamente los millones de falsos registros de seguridad social de los inmigrantes indocumentados, con lo que obtiene, además del pago de impuestos federales y locales, más de 70 mil millones de dólares anuales procedentes de cuentas inconsistentes de inmigrantes indocumentados en el Seguro Social.

Simultáneamente, responsabiliza a éstos de la totalidad de las cuentas incobrables en clínicas y hospitales en el país, sin tomar en consideración que los migrantes sin documentos son los que menos uso hacen del sistema de salud y representan sólo 25% –12 millones– de la población no asegurada de la Unión Americana –47 millones de habitantes–, independientemente que en cifras totales, la población estadounidense ubicada por abajo del nivel de la pobreza es de 33 millones de personas, mientras que la del universo de los inmigrantes en esa condición es solamente de 6 millones de individuos, lo que significa que, en términos generales, puede atribuirse la falta de pago solamente a un inmigrante por cada seis pacientes insolventes en el sistema hospitalario de Estados Unidos.

La solución a este problema, a final de cuentas, consiste en la legalización de la estancia en el país de los más de 12 millones de inmigrantes indocumentados y la prestación de los servicios mínimos de asistencia social establecidos en las leyes estadounidenses. Esta solución parte de la aprobación de una reforma migratoria y de un eventual acuerdo binacional semejante al firmado con Canadá,



en donde se determinen las prestaciones y los servicios sociales a los que tienen derecho los trabajadores migrantes y sus familias.

Esta solución sería la deseable. Sin embargo, tanto las leyes expedidas en 1996, como el clima anti-inmigrante de importantes sectores de la sociedad estadounidense, no parecen apuntar hacia una resolución semejante en el corto plazo. En el mejor de los casos, será posible la aprobación de reformas que permitan la legalización de la estancia de los trabajadores inmigrantes y de sus familias mediante algún procedimiento de regularización y permanencia por un tiempo determinado, y quedaría pendiente la obtención de una residencia permanente, y eventualmente lograr la ciudadanía. En otro escenario, semejante al establecido con Canadá, los trabajadores inmigrantes serían contratados por periodos determinados, y deberán regresar a su país de origen al término de su contrato, en una nueva versión del programa Bracero.

En el caso de no alcanzarse algún arreglo, el gobierno de México deberá explorar vías alternas para atender los requerimientos en materia de servicios sociales y de apoyo a las comunidades mexicanas y a los millones de migrantes mexicanos que se encuentran en situación muy desprotegida en Estados Unidos.

El financiamiento de estos servicios sociales no puede ser por la vía impositiva, y será indispensable crear mecanismos financieros con la aportación de los mismos migrantes y de contribuciones a un fondo por el gobierno mexicano.

Resulta difícil predecir cuál será la situación migratoria de los millones de indocumentados que residen en ese país.

Son varios los hechos que no apuntan hacia un clima favorable para sacar adelante una reforma migratoria integral que permita la permanencia y regularización de los indocumentados en la Unión Americana: el rechazo de la Suprema Corte de Justicia de acatar la resolución de la Corte Internacional de Justicia en la reposición de los juicios de los 51 mexicanos condenados a muerte, la negativa del estado de Texas a reconocer la jurisdicción de la Corte, y como resultado de ello, la ejecución de Jo-

sé Ernesto Medellín, en la prisión de Huntsville el 5 de agosto pasado, cuyo objetivo es satisfacer a un sector conservador en un año electoral, y la desaceleración económica de Estados Unidos que no parece ser de corto plazo.

Un análisis prospectivo debe considerar diversos escenarios, entre los que se encuentran, en una posición extrema, la deportación masiva de millones de inmigrantes indocumentados, lo que resulta poco probable; la regularización en condiciones diversas y selectivas de éstos o, en su caso, la aprobación de un programa de trabajadores temporales sin residencia permanente. Lo cierto es que Estados Unidos requiere forzosamente de mano de obra inmigrante que cubra los espacios laborales que los estadounidenses no pueden atender. Ante el vacío de más de 70 millones de personas que representa la generación en edad de retiro, y la imposibilidad de remplazarlos con población nativa, la demanda de mano de obra extranjera permanecerá constante en los próximos 40 años.

Ante estos escenarios, los servicios consulares podrán tener distintos requerimientos, y eventualmente, características diversas. Lo evidente es que en la actualidad se requiere atender a un volumen elevado de mexicanos en el exterior, y para ello es necesario asignar los recursos financieros suficientes y oportunos y que, dependiendo de las circunstancias, resulta indispensable planear a mediano plazo las formas de atender las demandas de servicios consulares en materia de protección, documentación, y desarrollo económico-social de las comunidades mexicanas en el exterior, y el avance de los intereses de México.

Todavía estamos a tiempo.

¹ Estas cifras no incluyen el pago de sueldos del personal del Servicio Exterior en los Consulados, los que se cubren a través de la nómina de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni la adquisición, arrendamiento y remodelación de inmuebles consulares, así como el pago de servicios, los que se cubren por la Oficialía Mayor.

