

10



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN



## MIGRACION HACIA LOS ESTADOS UNIDOS: MEXICO Y SU POLITICA MIGRATORIA

281920

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A

**SALVADOR IGNACIO ESCOBAR VILLANUEVA**

ASESOR: LIC. OLGA I. ILLANES BERNAL



MEXICO, D. F.

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Grande es el Señor, y digno de ser infinitamente  
loado; su grandeza no tiene límites. Sal. 145.3.*

A mi madre, por su amor y cariño.

Padre, gracias por tus sabios consejos.

A mi esposa Marcela: Gracias por ser como eres...Te quiero.

A mi hermano Oscar Alberto, por salir adelante en tu vida profesional.

A Beatriz Isaura, Héctor Alejandro, Dulce María y Mario Alberto.

Profesora Olga I. Illanes Bernal, gracias por sus conocimientos impartidos en clase y por su apoyo en la elaboración del presente trabajo.

Al Dr. José Eusebio Salgado y Salgado por sus importantes aportaciones para la conclusión de este trabajo.

Dr. Juan Manuel Portilla Gómez, gracias por sus conocimientos impartidos en clase.

o

FRATERNALMENTE a mis hermanos y amigos .

# **I N D I C E**

|   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| <b>PROLOGO</b>  | <b>I</b>      |
| <b>INTRODUCCION</b>   | <b>III</b>    |
| <b>I. La política migratoria de México.</b>   | <b>1</b>      |
| 1.1. Marco jurídico que regula la migración.  | 1             |
| 1.2. Marco jurídico de la política migratoria.  | 5             |
| 1.3. Doble Nacionalidad y Ciudadanía.   | 9             |
| 1.3.1. Nacionalidad   | 9             |
| 1.3.2. Adquisición de la Nacionalidad   | 12            |
| 1.3.3. Pérdida de la Nacionalidad   | 15            |
| 1.3.4. Ciudadanía   | 16            |
| 1.3.5. Doble Nacionalidad   | 19            |
| 1.4. La nueva Ley de Nacionalidad de 1998.  | 22            |
| 1.5. El Instructivo Conjunto como acuerdo entre las<br>Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. | 24            |
| 1.6. Acuerdo Delegatorio.   | 28            |

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| 1.7. Lineamientos y acciones que conforman la política de México, frente a la emigración de connacionales a los E.U. | 30            |
| 1.8. Flujos migratorios hacia México de paso a Estados Unidos.   | 32            |
| <b>II. Servicios Migratorios.</b>  | <b>36</b>     |
| 2.1. El Instituto Nacional de Migración y su organización jurídica.  | 36            |
| 2.2. Las Delegaciones migratorias.   | 41            |
| 2.3. Los grupos Beta y el Programa de Protección a migrantes.  | 45            |
| 2.3.1. Grupos de Protección a Migrantes  | 46            |
| 2.3.2. Cartilla “Guía de Derechos Humanos para migrantes”  | 50            |
| 2.3.3. Supervisión migratoria de Derechos Humanos  | 50            |
| 2.3.4. Fortalecimiento de una cultura de respeto a los Derechos Humanos entre el personal migratorio                 | 51            |
| 2.3.5. Programa de mejoramiento de estaciones migratorias  | 52            |
| 2.3.6. Creación del mecanismo de Enlace y Protección Consular  | 53            |
| 2.4. Hacia la modernización del I.N.M.   | 54            |

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>III. La migración y la frontera norte.</b>  | <b>58</b>     |
| 3.1. El fenómeno migratorio en relación a los E.U.   | 58            |
| 3.2. La antigua tradición de los mexicanos de emigrar a los Estados Unidos.  | 61            |
| 3.2.1. Primer período 1941-1947  | 62            |
| 3.2.2. El Período de la PostGuerra 1948-1951   | 65            |
| 3.2.3. El Período posterior a la Guerra de Corea 1954-1964   | 68            |
| <b>IV. La Ley para la Reforma de la inmigración ilegal y responsabilidad de los inmigrantes en Estados Unidos de 1996 y la política de México para proteger a los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos.</b> | <b>72</b>     |
| 4.1. Restricciones y limitantes a los inmigrantes extranjeros.   | 72            |
| <b>V. La problemática de las ciudades fronterizas y las corrientes migratorias.</b>  | <b>85</b>     |
| 5.1. Los corredores, los túneles y la zona de Anapra.  | 85            |
| 5.2. Delincuencia y violación a los Derechos Humanos.  | 87            |
| 5.3. El tráfico de personas.   | 91            |

|   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| <b>CONCLUSIONES</b>                         | 94            |
| <b>ANEXOS</b><br>Datos y cifras de interés. | 100           |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>                         | 103           |
| <b>HEMEROGRAFIA</b>                         | 106           |

## PROLOGO

La migración es un fenómeno que cobra cada día mayor relevancia en la comunidad internacional y ocupa un puesto de creciente importancia en la agenda de prioridades de nuestro país.

México es una nación especial en cuanto a migración se refiere; puesto que reúne las tres características que conforman este fenómeno: origen, tránsito y destino de los migrantes.

Dada la situación geográfica de México, en particular su importante vecindad con los Estados Unidos, así como las tendencias de regionalización y globalización en que está inmerso nuestra patria, han propiciado un considerable incremento de los flujos migratorios. Esto incide de manera importante en la política internacional, la seguridad nacional, el comercio exterior y, en general, el desarrollo económico y social del país.

La migración hacia los Estados Unidos, tomando como punto de partida nuestro país, ha sido un tema muy delicado. México preserva (en parte) el interés nacional en base a su política migratoria, ejecutada por la Secretaría de Gobernación.

El objetivo central de esta tesis, es un análisis y exposición de la política seguida por la Secretaría de Gobernación, con respecto a los flujos migratorios hacia el interior de México. De igual manera con los trabajadores mexicanos que buscan mejores oportunidades en el exterior, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica.

La Secretaría de Gobernación precisó cuales son los puntos de la política migratoria oficial, en que se centrará la acción de la misma, durante el período 1995-2000, en los



trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, para el período mencionado.

Estos son:

A) Promover los flujos migratorios que contribuyen al desarrollo nacional, a través de la actualización permanente de sus disposiciones y normas aplicables.

B) Fortalecer la protección migratoria de nuestras fronteras mediante el desarrollo de infraestructura, tecnología y capacitación del personal, así como a través de la colaboración interinstitucional, con base en el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

C) Acrecentar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios, a través de la simplificación y desregulación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

## I N T R O D U C C I O N

El fenómeno migratorio se está constituyendo en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por su magnitud y por sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones. La mayoría de los migrantes en el mundo salen de su país por razones económicas, y en muchos otros lo hacen por escapar de la violencia, las sequías y la destrucción ecológica, o bien, por escapar de las persecuciones políticas.

Los procesos de globalización y los cambios en la conformación política del mundo, representan una oportunidad para que México atraiga flujos migratorios benéficos para su desarrollo económico, cultural, deportivo y social.

Por otra parte, en nuestro país residen alrededor de 400 mil extranjeros, que representan el 0.5 % de la población del país, lo cual contrasta con 5 % en E.U.A., 8 % en Alemania y 14 % en Canadá<sup>1</sup>.

México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior: autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La República Mexicana posee características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, convirtiéndose

---

<sup>1</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION. Informe anual de actividades. Diciembre de 1996.

así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, la dinámica demográfica nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política de América Latina, han propiciado un incremento de los flujos migratorios.

En materia de migración, nuestro país ha mantenido sus acciones de regulación y control, en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes: de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

En el contexto de las Relaciones Internacionales, el fenómeno de las migraciones regionales adquiere cada día mayor importancia, por lo cual es necesario modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población para enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados con dicho fenómeno.

Para encontrar una solución real se requiere conformar un diagnóstico común, integral y con visión de largo plazo, sobre las causas, la naturaleza y las consecuencias que los intercambios poblacionales y migratorios representan para ambos países.

Mientras que para los Estados Unidos éste es un problema de ilegalidad y violación de leyes migratorias que, por principio, debe ser reprimido, para México se trata de un fenómeno que obedece a las fuerzas de la oferta y la demanda real de mano de obra.

La estrategia del gobierno mexicano debe procurar una defensa eficaz de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos y, al mismo tiempo, evitar -en la medida posible- que los conflictos migratorios dañen el conjunto de las relaciones bilaterales. México encauza el diálogo bilateral hacia el análisis objetivo, la cooperación y la búsqueda de soluciones viables de los problemas migratorios, y trata de contrarrestar el clima anti-inmigrante a través de los canales políticos y diplomáticos. Las políticas en materia de migración consideran tanto el carácter cambiante del fenómeno, como la posibilidad de anticipar acontecimientos que se generan ante nuevos marcos regionales.

Con la generación de información y la constitución de bases de datos sólidos el I.N.M. estaría en condiciones de formular las políticas adecuadas. Este proceso también apoyaría el análisis riguroso de los fenómenos migratorios. En tanto que las autoridades migratorias son las únicas legalmente constituidas para regular este flujo, es su responsabilidad velar por cualquier situación anómala emprendida por sus propios funcionarios y otros funcionarios a quienes no compete intervención en la materia.

Ante esta breve explicación del fenómeno migratorio, en el capítulo primero de la presente tesis, conoceremos por una parte el marco jurídico que regula la migración, así como el marco jurídico de la política migratoria de nuestro país. Asimismo, los temas de la doble nacionalidad y ciudadanía serán abordados a través del presente trabajo, encontrando definiciones y análisis de los conceptos propios del fenómeno migratorio; sin olvidar los acuerdos suscritos entre las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en materia de regulación y control de los movimientos migratorios de México.

Por otra parte, en el capítulo segundo nos encontramos con el estudio a fondo del Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación<sup>2</sup>; cuya función principal es la de planear, organizar, controlar y evaluar los procesos migratorios del país.

En el tercer capítulo observaremos los movimientos migratorios más importante de México hacia los Estados Unidos, en especial atención a los desarrollados en el siglo XX, razón por la cual fueron divididos en tres partes o períodos, teniendo como antecedente u origen el período post-revolucionario.

Casi para concluir, en el capítulo cuarto analizaremos las diversas leyes que aplican al fenómeno migratorio en el vecino del norte, tanto de control de la inmigración ilegal, así como de responsabilidades; no obstante también la política de protección de nuestros compatriotas en los Estados Unidos.

Por último, en el quinto capítulo analizaremos y comprenderemos la problemática que afrontan las ciudades fronterizas de nuestro país, en relación con el tráfico de indocumentados, la delincuencia y la violación a los derechos humanos.

---

<sup>2</sup> Creado por Decreto Presidencial el 19 de octubre de 1993. D.O.F.

# CAPITULO I.

## LA POLITICA MIGRATORIA DE MEXICO

### 1.1. MARCO JURIDICO QUE REGULA LA MIGRACION.

La migración es tan antigua como el mismo ser humano; las características de las migraciones se presentan distintas en cada momento histórico y en cada lugar. Sin embargo, en la actualidad las migraciones internacionales se incrementan en todo el mundo, de tal forma que la misma generalización del fenómeno exige que la comunidad de naciones dirija su atención al tema.

La globalización económica y de algunos valores culturales, las grandes diferencias de niveles de vida entre los países y los avances tecnológicos en las telecomunicaciones y el transporte explican en gran medida la facilidad con la que se han venido dando los flujos migratorios más recientes de la historia.

Aunque muchos de ellos responden a situaciones políticas en los países expulsores de emigrantes, el atractivo más común en nuestra era tiene sus bases en realidades socio-económicas y ésta es la perspectiva que se requiere utilizar para entender y atender a la mayoría de los flujos migratorios.

México por su parte, es tanto un país expulsor como receptor de migrantes; esta doble condición nos obliga a buscar la congruencia en una política que proteja nuestra soberanía y defienda el estricto respeto a los derechos de los migrantes.

Es por eso, que estamos obligados política, histórica y moralmente a proteger la dignidad y los derechos de nuestros connacionales en el extranjero y a otorgar a otros lo que exigimos para los nuestros. El carácter internacional de la migración de y hacia México, nos invita a encontrar esta congruencia en nuestros principios de política exterior y en la historia de nuestras relaciones internacionales.

Por décadas hemos sido un país receptor de refugiados políticos y de otros inmigrantes de todos los rincones del planeta; ellos han contribuido en el desarrollo cultural del país. Sin embargo, nunca antes de la década de los setenta y principio de los ochenta habíamos recibido inmigraciones masivas, como las que llegaron de Centro y Sudamérica.

Nos confrontamos, asimismo, con flujos de migrantes de diversas regiones del planeta cuyo objetivo no es el permanecer en México, sino el de usar nuestro territorio como vía para llegar a terceros países, principalmente los Estados Unidos.

Nuestra propia realidad histórica y algunos de nuestros principios, como la igualdad jurídica entre las naciones, la cooperación internacional para el desarrollo, el derecho de autodeterminación de los pueblos y la no intervención, nos indican claramente que al tratar el fenómeno internacional debemos empezar por el reconocimiento al derecho soberano de las naciones a definir y aplicar sus leyes migratorias; de no reconocer este derecho en otras naciones, estaríamos implícitamente renunciando a él en nuestro propio país.

Cuando exigimos que al diseñar y aplicar otros países su legislación migratoria, lo hagan en pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes mexicanos, debemos, por tanto, comprometernos a hacer lo mismo, ante todo por la convicción que nos dicta nuestra realidad y nuestra propia experiencia histórica.

Todos los países del mundo o al menos los más fuertes económicamente hablando, protegen sus fronteras del ingreso de extranjeros; para ello delimitan quienes son nacionales y por exclusión quienes son extranjeros. En todas las constituciones del orbe están reglamentados el Jus soli y el Jus sanguinis. Nuestro país adopta junto con otros países, ambos conceptos, o sea, a la persona nacida en territorio mexicano y a la persona nacida de sus nacionales en cualquier parte del mundo. Acepta también el Jus optandi, que es la opción de una persona en expresar su opinión y su decisión de ser mexicano. El Jus domicili que es el derecho que tiene un extranjero, por haber fijado su domicilio en el país, para comparecer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y llenar los requisitos para ser aceptado como mexicano, a través del procedimiento de naturalización.

La migración es un fenómeno que se da desde los tiempos bíblicos, como el éxodo; anteriormente se decía “todos los caminos van a Roma”, o sea, que desde ese tiempo ya se expresaba el fenómeno de la migración hacia la búsqueda de una vida mejor; nadie emigra a un país pobre.

Por otra parte, la política migratoria conforma, al final del Siglo XX, la mayor explosión sociológica, cultural, política y antropológica que se haya conocido desde el Renacimiento, cuando se inventaba, después del mundo fronterizo finito, el mundo en expansión que proporcionaba al tiempo la ilimitación del universo y el rostro desconocido y complejo de los demás hombres, de los otros.

La política migratoria es un instrumento fundamental de la forma que un país se vincula con el exterior y también, por supuesto, de su seguridad nacional. “Por razones históricas, la política migratoria de México, salvo honrosas excepciones humanitarias, ha sido restrictiva”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los Mexicanos en el Extranjero. México, Editorial El Colegio de México, 1994, Primera Edición, Volumen 3, Pp. 29-30.



En la mentalidad popular, y en la mayoría de nuestras autoridades, prevalece la opinión de que el extranjero es mejor mantenerlo fuera.

En una era de globalización económica, la política migratoria se ha quedado rezagada de las necesidades que exige la liberalización comercial.

## 1.2. MARCO JURIDICO DE LA POLITICA MIGRATORIA

El marco jurídico de la política migratoria, tiene su sustento primordial en la Constitución Política de la República Mexicana y tanto sus leyes específicas, como sus reglamentos se apoyan en ella.

Los principios que sustentan las políticas de población y migración en México han sido temas de debate del Constituyente Permanente. Las Cartas Fundamentales de 1836 y 1857 incluyeron las normas básicas para el control migratorio, y el registro civil de la población.

En la Constitución de 1917, en sus Artículos 30 al 38 se encuentran las disposiciones que configuran la nacionalidad y calidades migratorias, los requisitos que las definen, las obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, así como de los extranjeros que ingresan al país. El Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción XVI del Artículo 73 Constitucional, respecto de “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración”, ha promulgado las leyes reglamentarias en la materia.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: Fracción XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1°. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país; 2°. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República; 3°. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país; 4°. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1998, 126ª Edición, Título Tercero, Capítulo II, Sección III, De las Facultades del Congreso, pp. 63-64.

Antes de la Constitución de 1917 regía la Ley de Inmigración de 1908, que posteriormente sería ampliada en 1926; luego, en 1930 se decreta una nueva Ley de Migración; y posteriormente, en 1936 se promulga la Ley General de Población. Esta Ley fue modificada de manera sustantiva en el mes de enero de 1974 como parte de una nueva política de población, más amplia e integral, y de la necesidad de vincular los fenómenos poblacionales a la estrategia general del desarrollo, creándose además, por mandato de esta Ley el Consejo Nacional de Población, como órgano de coordinación interinstitucional para la planeación demográfica del país y la promoción de programas orientados a propiciar que en el ámbito del desarrollo se atiendan los movimientos poblacionales, así como los factores demográficos y migratorios más relevantes. En 1990 fue modificada por Decreto de 17 de julio de ese año y en 1992 por Decreto del 22 de julio.

En adición a las disposiciones normativas plasmadas en la ley secundaria, el 17 de noviembre de 1976, se expide el Reglamento de la Ley General de Población; de igual manera, el 28 de agosto de 1992, se promulgaría un nuevo Reglamento de esta ley, actualizando así las normas complementarias respecto a la vinculación de la política de población a la planeación del desarrollo; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; la regulación del ingreso y salida de personas del país; la actividad de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, la emigración y repatriación de los nacionales.

Conjuntamente con la Constitución Política del país, estos dos ordenamientos, la Ley General de Población y su Reglamento contienen los principios normativos más importantes, así como las garantías y los procedimientos que sustentan las políticas de población, y en especial la migratoria, dentro del estado de derecho que caracteriza a las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana con los extranjeros que por diversas razones ingresan al territorio nacional.

El Artículo 30 Constitucional define la nacionalidad mexicana, de acuerdo a los principios de jus sanguinis y jus soli.<sup>5</sup>

El Artículo 32, señala que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y empleos”.<sup>6</sup>

Por su parte, el Artículo 33, señala que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución, pero “no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.<sup>7</sup> Además da al ejecutivo de la Unión, la facultad para expulsar al extranjero si juzga que su estancia en nuestro país es inconveniente.

De estos principios fundamentales, se derivan las leyes y reglamentos de la política migratoria, como los son: la Ley General de Población, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Nacionalidad, para citar a las tres principales.

---

<sup>5</sup> “Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A.- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B.- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

II.- La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 36-37.

<sup>6</sup> “Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 37-38.

<sup>7</sup> “Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 39.

La primera establece que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, promoverá y coordinará las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

En coordinación interinstitucional y a través del Consejo Nacional de Población, se establece una política de planeación voluntaria e inductiva para un mejor desarrollo demográfico.

Asimismo, en su Artículo 7º, la Ley General de Población define las facultades de esta Secretaría, para “organizar y coordinar” los servicios migratorios. Es de primera importancia regular el ingreso y salida del país, tanto de extranjeros, como de nacionales.<sup>6</sup> En este punto, nuestra política es de atracción y amistad hacia todo extranjero de buena fe, que fomenta el turismo, invierte y contribuye a la ciencia o la cultura. Es de tradición mexicana, compartir nuestras culturas y creatividad, con el patrimonio cultural de la humanidad.

La Ley General de Población, se regula tanto la inmigración, como la emigración. Ambas forman parte de un proceso de globalización económica y social, que contribuyen al desarrollo integral de los pueblos, pero que naturalmente dependen de una normatividad que conjugue los derechos humanos y laborales, con el principio de soberanía.

Por otra parte, la política migratoria de México se orienta a la defensa de nuestros compatriotas en el exterior y en el caso de los mexicanos por nacimiento, se fomenta su integración al país a través del Artículo 44 de la Ley de Nacionalidad, a efecto de que puedan

---

<sup>6</sup> “Artículo 7. Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;  
II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;  
III.- Aplicar esta Ley y su Reglamento; y  
IV.- Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias”. Ley General de Población y Reglamento. México, Secretaría de Gobernación, 1993, Capítulo II, Migración, pp. 3.

recuperar su nacionalidad mexicana, cuando la hayan perdido por haber adquirido otra. Es suficiente la expresión de su voluntad, para hacer efectiva esta disposición legal.

Con este marco jurídico, se busca cumplir los propósitos planteados por la ley, de promover una mejor política migratoria, que fortalezca el desarrollo del país, en el actual proceso de globalización internacional.

### **1.3. DOBLE NACIONALIDAD Y CIUDADANIA.**

#### **1.3.1. NACIONALIDAD**

En primer lugar, es necesario entender cuál es el concepto de nacionalidad. Se entiende por nacionalidad, como el vínculo jurídico-político que relaciona al individuo con el Estado (jurídico)<sup>9</sup>. Desde el punto de vista sociológico, es el atributo del grupo humano que forma parte de un Estado y que contiene una identidad propia, la cual ha sido producto de una transformación histórica<sup>10</sup>. Del mismo modo, el célebre jurista francés Lerebours-Pigeonière refiere el término de la nacionalidad como la "calidad de una persona en razón del nexo político y jurídico que la une a la población constitutiva de un Estado"<sup>11</sup>.

A mi parecer, los conceptos anteriores son válidos , además de que siempre estarán relacionados, o mejor dicho, ligados al concepto del Estado.

---

<sup>9</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p.176, Obra citada, J.P. Niboyet, Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional S.A., México, 1951, pág. 77.

<sup>10</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p.181, Obra citada, Trigueros Eduardo, Derecho Internacional Privado.

<sup>11</sup> Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado, México, Editorial Oxford, 2000, Séptima Edición, p. 35, Obra citada, Lerebours-Pigeonière, Droit international privé, 9ª ed., Paris, 1970.

Por otra parte y de conformidad con diversos acuerdos internacionales concertados hace mucho tiempo, en especial la Sesión de Cambridge del 24 de agosto de 1895, se aprobaron los siguientes principios: "1.- Todo individuo debe tener una y nada más que una nacionalidad, 2.- Todo individuo debe tener una nacionalidad desde su origen, 3.- El individuo debe tener la libertad para cambiar de nacionalidad"<sup>12</sup>. A mi parecer, los Estados ante sus diversas experiencias decidieron aplicar estas reglas y/o principios.

A la primera regla observada, corresponden dos excepciones: la apatridia y la doble o múltiple nacionalidad. *La apatridia* se refiere a la falta de nacionalidad, se llega a ella cuando no existen documentos que respalden el origen del individuo<sup>13</sup>; cuándo el Estado al que pertenece juzga pertinente despojar al individuo de su nacionalidad (desnaturalización)<sup>14</sup>; o bien cuando un individuo vive fuera de su país de origen por más del tiempo permitido en las disposiciones legales del mismo<sup>15</sup>. Desde mi punto de vista, las personas que carecen de nacionalidad, son personas que se dedican en viajar constantemente por todo el mundo.

En foros internacionales se ha hecho hincapié en este problema, por ejemplo en 1910 Suiza convocó a una Conferencia Europea para resolver sobre los casos de apatridia de bohemios, gitanos y tziganes, sin embargo, no se llevó a cabo. Posteriormente en 1924, la Asamblea de la Sociedad de Naciones creó un Comité de Expertos para la Codificación progresiva del Derecho Internacional, y el 12 de abril de 1930 se lleva a cabo una reunión para tratar las cuestiones sobre Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad, un Protocolo especial relativo a la apatridia.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p.187, Obra citada, Sánchez de Bustamante Y Sirven, Antonio, Derecho Internacional Privado.

<sup>13</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p.196.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p.197, Obra citada, Arjona Colomo, Miguel, Derecho Internacional Privado.

La segunda regla establece que al nacer los individuos, el Estado les atribuye una nacionalidad que puede ser a través del *Jus Soli (derecho de suelo)*, es decir, se designa de acuerdo al Estado en donde nacen, sin importar la nacionalidad de sus padres, es decir, "el suelo hace suyos a quienes nazcan en él"<sup>17</sup>; o bien por *Jus Sanguinis (derecho de sangre)*, esto es, los individuos tienen la nacionalidad de sus padres y el lugar de nacimiento no afecta ya que la idea es evitar la desintegración de la familia, en resumen "se transmite por medio de la filiación"<sup>18</sup>. Por ejemplo algunos países optan por alguno de los dos sistemas y otros, como México, asumen ambos sistemas mixtos.

La tercera regla hace énfasis en el ejercicio de la Libre Voluntad para poder cambiar de nacionalidad, es decir, los individuos tienen el poder de obligarse al Estado que juzguen conveniente, excepto en los casos en los que se demande un cambio masivo de nacionalidad o cuando se pida la nacionalidad de un Estado que tenga un conflicto armado con la Nación de la nacionalidad del sujeto, es decir, no se otorga el cambio de nacionalidad de un Estado a otro si éstos están en estado de guerra entre sí.

El otorgamiento de la nacionalidad es una facultad discrecional del Estado<sup>19</sup>, soberano y autónomo, ya que es quién establece el proceso por el cual otorgará la nacionalidad a sus súbditos, a través del *Jus Soli* y/o del *Jus Sanguinis*, por ejemplo, los Estados que reciben a muchos extranjeros, Estados de inmigración, sólo otorgan la nacionalidad a los sujetos que nazcan dentro de su territorio, *Jus Soli*, ya que de otra forma pondrían en peligro la seguridad y estabilidad nacional ocasionada por una sobrepoblación. En contraste, los Estados de emigración otorgan la nacionalidad por medio del *Jus Sanguinis* para mantener una unidad nacional y evitar que el Estado desaparezca debido a una despoblación.

---

<sup>17</sup> Perezniето Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Oxford, 2000, Séptima Edición, p. 39.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 40.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 36.



### 1.3.2. Adquisición de la Nacionalidad

En México el sistema jurídico establece dos métodos para adquirir la nacionalidad mexicana: el originario<sup>20</sup>, por nacimiento, y el no originario<sup>21</sup>, por naturalización:

#### *Por nacimiento*

1. Los que nazcan en el territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
2. Los que nazcan en el extranjero de padre o madre mexicana.
3. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o de aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

#### *Por naturalización*

Se adquiere con posterioridad al nacimiento y en ejercicio del principio establecido en el Art. 30 Constitucional, en otras palabras, se da cuando el individuo solicita voluntariamente la nacionalidad mexicana ante las autoridades competentes, la Secretaría de Relaciones Exteriores. Existen tres clases de naturalización:

*La ordinaria*, es cuando la Ley para obtener dicha naturalización provee un término mínimo de estancia en el territorio de cinco años y la necesidad de dirigir un escrito a la SRE; señalando su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana, anexando un certificado de residencia continua por lo menos de cinco años anteriores al curso, que acredite su legal estancia en el territorio nacional; un certificado médico de buena salud; un comprobante de mayoría de edad y, finalmente, fotografías para su identificación personal y una declaración sobre cual fue la última

---

<sup>20</sup> Artículo 30, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1998, 126ª Edición, p. 37.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

residencia habitual antes de entrar al territorio nacional. A este procedimiento concluye con la entrega al extranjero de su Carta de Naturalización, expedida por la S.R.E.<sup>22</sup>

*La privilegiada*, en este caso sólo hay que demostrar dos años de estancia en territorio nacional y realizar el procedimiento establecido por la S.R.E., para obtener la carta de naturalización.

En todos los casos es necesario hacer las renunciaciones y protestas que establecen los Arts. 17 y 18 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

*La automática*, es aquella en la que por principio la voluntad del individuo no interviene para obtener la naturalización, por ejemplo, el Art. 30 Constitucional establece que “la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y establezcan su domicilio dentro del territorio nacional”, sin embargo, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en su Artículo 2 establece que habrá que solicitarla a la S.R.E. En resumen y en base al jurista Leonel Pereznieto, este tipo de naturalización trata de los adoptados o descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de personas que adquirieran la nacionalidad mexicana, y de los menores extranjeros adoptados por mexicanos, siempre que tengan residencia en territorio nacional por un año inmediato anterior a la solicitud.<sup>23</sup>

En el Art. 43 de la misma ley se señala que los hijos sujetos a la patria potestad de un extranjero que se naturalice mexicano, se considerarán naturalizados mediante la declaratoria que realice la S.R.E., la cual está sujeta a la condición resolutoria del menor, es decir, que cuando éste llegue a la mayoría de edad decida recuperar su nacionalidad de origen, de lo contrario opera la naturalización automática.

---

<sup>22</sup> Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado, México, Editorial Oxford, 2000, Séptima Edición, p. 40.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 42.

En lo que se refiere a las personas morales, este tema fue motivo de controversias doctrinales, existen diversas teorías para determinar su nacionalidad, por ejemplo, la Ley de Constitución establece que tendrá la nacionalidad de acuerdo a la Ley del país bajo el cuál se crea; según el Domicilio Social, la persona moral tendrá la nacionalidad del lugar en donde establece su domicilio; también se puede determinar por la Nacionalidad de los Socios o desde el punto de vista del control o del lugar de explotación.<sup>24</sup>

Debido a esto, no existe una clara determinación de la nacionalidad para las personas morales. Sin embargo, en México, por la redacción de la Constitución, éstas sí tienen nacionalidad ya que la obtienen las sociedades que se constituyen de acuerdo a las leyes mexicanas y que establecen su domicilio en el territorio de la República. De conformidad con el Código Civil para el Distrito Federal, se consideran personas morales las siguientes:

- I. La nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles y mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123 de la Constitución;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las sociedades distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley, y
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en los términos del Artículo 2736.

---

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 60.

En el caso de los buques y aeronaves la nacionalidad se determina según el lugar de su registro, criterio del pabellón.<sup>25</sup> En este caso, Pereznieto acierta al asegurar que los Estados atribuyen el término de nacionalidad a sus bienes muebles, debido a los costos que representan; llámense aeronaves y embarcaciones.

### **1.3.3. Pérdida de la nacionalidad**

La Legislación Mexicana reconoce el principio de respeto a la voluntad de la persona que desea perder la nacionalidad mexicana para adquirir otra. Sin embargo, no reconoce lo anterior cuando la pérdida de nacionalidad mexicana es requisito indispensable, para que el individuo adquiera trabajo o lo conserve por simple residencia en otro país.

Las causas de la pérdida de la nacionalidad mexicana se encuentran contenidas en el Artículo 37 de nuestra Constitución y estas son:

- a) Adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera.
- b) Aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.
- c) Residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos, en el país de origen.
- d) Hacerse pasar por extranjero en cualquier instrumento público, siendo mexicano.
- e) Usar un pasaporte extranjero.

---

<sup>25</sup> Ibidem, pág. 61.

La Ley de Nacionalidad de 1998 estableció que para que se resuelva la pérdida de la nacionalidad, se requiere la celebración de una audiencia previa del interesado. A mi modo de ver, esta aplicación es con el fin de que el extranjero, reúna los elementos necesarios para reconsiderar su situación jurídica. Por otro lado, Pereznieto realiza las siguientes precisiones respecto a la pérdida de la nacionalidad:<sup>26</sup>

1. La pérdida de la nacionalidad mexicana es personalísima.
2. En el sistema jurídico mexicano no existe un procedimiento de carácter general con base en el cual pueda declararse la pérdida de la nacionalidad mexicana.

#### **1.3.4. CIUDADANÍA**

Por lo que respecta al tema de la ciudadanía; ésta se deriva de la voz latina “civitas” y se puede definir como el otorgamiento de la capacidad de ejercicio pleno de los derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes que otorgan e imponen a un nacional, cuando éste ha reunido ciertos requisitos adicionales a la nacionalidad.

##### **Obligaciones del ciudadano, según el Art. 36 de la Constitución Política.**

- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribiéndose en el Registro Nacional de Ciudadanía, en los términos que determinen las leyes.
- Alistarse en la Guardia Nacional,
- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda,

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 59.

- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados que en ningún caso serán gratuitos, y
- Desempeñar los cargos Consejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América con respecto a la ciudadanía establece: “todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del estado en el cual residan. Ningún estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ningún estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido procedimiento jurídico; ni podrá negarle a ninguna persona que se encuentre dentro de su jurisdicción la protección igual a las leyes”.<sup>27</sup> Además especifica que: “el derecho de voto de los ciudadanos de los Estados Unidos no puede ser negado o constreñido por los Estados Unidos o por ninguno de los estados por motivos de raza, color o antecedentes de servidumbre ni por consideraciones de sexo”.<sup>28</sup>

### **Derechos o Prerrogativas**

Haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir son los requisitos para obtener la ciudadanía en la República Mexicana, de acuerdo al Art. 34 de la Constitución.

Dentro de las prerrogativas del ciudadano están: a) votar en las elecciones populares, b) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, c) asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, d) tomar las armas en el ejército o guardia nacional

<sup>27</sup> Enmienda Catorce. Constitución de los Estados Unidos de América. Julio 9, 1868.

<sup>28</sup> Enmienda Quince. Constitución de los Estados Unidos de América. Febrero 3, 1870.

para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y el ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, Art. 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo al Art. 38 Constitucional se puede dar la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos si:<sup>29</sup>

1. Por falta de cumplimiento sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el Art. 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley,
2. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión,
3. Durante la extinción de una pena corporal,
4. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevenga la ley,
5. Por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
6. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y en que se suspendan los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

---

<sup>29</sup> Artículo 38, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1998, 126ª Edición, p. 42.

### 1.3.5. DOBLE NACIONALIDAD

El tema de la doble nacionalidad ha propiciado debates en diversos países del mundo, en los cuales se han defendido criterios diferentes, como bases para atribuir la nacionalidad. Podemos distinguir entre ellos los culturales, en donde se considera las raíces étnicas comunes, tales como las derivadas de los procesos colonizadores; los económicos, atracción de población o de capitales; y los migratorios, para permitir la persistencia de la vinculación con sus nacionales que hayan emigrado. De acuerdo a estos puntos de vista cada país, acepta o no la doble nacionalidad.

Con anterioridad vimos que para algunos, la nacionalidad constituía una relación de tipo consanguíneo entre personas que formaban parte de una misma familia, clan, tribu, **nación**, o pueblo. Esto es, con ello se hacía referencia a un hecho natural, el nacimiento, a partir del cual era posible establecer una relación de parentesco consanguíneo entre miembros de un determinado grupo social, que solía desplazarse por distintos ámbitos territoriales sin que estuviera a discusión si dicho territorio se considerase como propio o ajeno. La **territorialidad** no afectaba en esos tiempos la relación **consanguínea** existente entre los miembros de dicha familia, clan tribu, **nación** o pueblo, generalmente nómada o migrante.

El concepto de nacionalidad antes de ser jurídico existió como concepto **cultural o sociológico**. **Nacionalidad** originalmente viene de la idea de “nacimiento” dentro de un determinado grupo, que se identificaba a sí mismo como diferente de los demás, por razones de **origen de sangre**, lo que los romanos denominaron precisamente como **jus sanguini**.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda Edición, p. 250.



Como es sabido existen numerosos casos de individuos que son considerados, a partir de su nacimiento, como **nacionales** de dos Estados, ya sea por el derecho de sangre o por el derecho de suelo o territorio. Esto es, la **doble nacionalidad** existe ya de hecho y de derecho en una multitud de casos de nacionales mexicanos; en estos casos, los sujetos conservarán las dos nacionalidades hasta llegar a la mayoría de edad, donde harán uso de su Derecho de Opción para escoger una de ellas.

Lo que sí se exige en todos los Estados es que, generalmente a partir de los 18 años, quienes hasta entonces han tenido una **doble nacionalidad** opten por el Estado en el cual habrán de ejercer de ahí en adelante los derechos y obligaciones que corresponden a la **ciudadanía**.

Por otro lado, la mayoría de las constituciones contemporáneas plantean la exigencia de que, a los 18 años, aquellas personas que hasta ese momento hubiesen sido reconocidos como **nacionales** por dos Estados distintos, opten o decidan en cuál de los dos habrán de cumplir sus obligaciones como **ciudadanos** así como ejercer los derechos correspondientes. De ahí que no puede afirmarse que así como resulta más o menos normal que exista un gran número de Estados que aceptan y reconocen ya como válida la **doble nacionalidad**, resulte igualmente válida la **doble ciudadanía**. Se trata de dos asuntos diferentes. Las confusiones que pudieran surgir, por ejemplo, al momento de cumplir con la obligación de enlistarse en el ejército de dos Estados distintos, o la pretensión de participar como candidato a un puesto de elección popular en dos Estados diferentes al mismo tiempo, sería causa de problemas y complicaciones fácilmente imaginables. El jurista Pereznieto refiere lo siguiente con respecto a la doble nacionalidad "Gran parte de estas personas prefieren retener su nacionalidad mexicana y al no adquirir la nacionalidad estadounidense, pierden muchas oportunidades que les pueden dar una mejor calidad de vida..."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado, México, Editorial Oxford, 2000, Séptima Edición, p. 38.

No ocurre lo mismo con el concepto de nacionalidad, puesto que ésta no implica, como se ha visto, ni el ejercicio de los derechos políticos que el ciudadano adquiere normalmente a partir de los 18 años, ni el cumplimiento de los deberes militares que suele traer aparejada dicha calidad de **ciudadano** en todos los Estados a partir de la Grecia y de la Roma clásicas.

Por tanto, diversos Estados conceden actualmente la posibilidad de que la nacionalidad por nacimiento no se pierda por el hecho de que una persona resida en el extranjero y aún haya adoptado una **ciudadanía** distinta.

Dichos estados permiten por tanto a sus **nacionales por nacimiento** seguir conservando toda la vida el atributo de su nacionalidad de origen, facilitándoles con ello que adquieran una condición política en el estado en que posteriormente residan que les permita defender mejor sus derechos y los de sus familias.

México ha previsto constitucionalmente esta posibilidad. Pero de unos 20 años a la fecha, un número cada vez más importante de mexicanos residentes en el extranjero han planteado como **demanda** a nuestro gobierno que se conceda el derecho de **preservar la nacionalidad mexicana** a quienes decidan optar por la **ciudadanía** de otro Estado, a efecto de poder ejercer a plenitud los derechos políticos que, como **ciudadanos**, estarían en aptitud de hacerlo. Es decir, que sin perder su nacionalidad de origen, puedan adquirir temporal o definitivamente, la ciudadanía del Estado en el cual se encuentran residiendo actualmente, las más de las veces en compañía de sus familias.

Otro de los puntos que se debaten en torno a este asunto es la disyuntiva entre la doble nacionalidad o la doble ciudadanía. La nacionalidad implica cuestiones tales como costumbres, lenguaje, historia y familia. Por otro lado, la ciudadanía tiene que ver más con cuestiones política. Inclusive, no debería ser una doble nacionalidad lo que esté en el centro de la discusión, sino de doble ciudadanía, ya que el objetivo de la propuesta es que los mexicanos que se encuentran

principalmente en Estados Unidos puedan defender sus derechos a través de participar en actividades políticas.

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, consideraron esta distinción entre nacionalidad y soberanía, y se determinó acceder a las necesidades expresadas por los trabajadores mexicanos por nacimiento, residentes en el extranjero.<sup>32</sup>

#### **1.4. LA NUEVA LEY DE NACIONALIDAD DE 1998**

La ley norteamericana, conocida como Ley Simpson Rodino o IRCA, permitió a más de un millón de mexicanos indocumentados regularizar su situación migratoria en dicho país en un período de que terminó en mayo de 1988 para los trabajadores de la ciudad y en noviembre del mismo año, para los trabajadores del campo.

Ahora bien, el procedimiento de la Ley Simpson Rodino establecía tres etapas: una en que se adquirirían derechos de permanencia provisional; otra en que se lograba la residencia permanente, y una tercera en la que el ex-indocumentado adquiría la ciudadanía. Cada una de las etapas requería determinados requisitos, que de no cumplirse devolvían al aspirante a la calidad de indocumentado.<sup>33</sup>

En los años siguientes, los solicitantes que cumplieron las primeras dos etapas estuvieron en condiciones de solicitar la ciudadanía. Esta situación coincidió en el tiempo con la campaña

---

<sup>32</sup> Méndez Acosta, Mario. "Acuerdos entre la S.R.E. y la S.G. en materia migratoria", ULTIMAS NOTICIAS DE EXCELSIOR, 17/04/95, p.3.

<sup>33</sup> García Moreno, Víctor. Breve Análisis de la Ley Simpson Rodino. Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, Tomo II, págs. 716, 725.

anti-inmigrante que se desató en el Sur de California, por y la puesta en marcha de mecanismos de exclusión y persecución de indocumentados puestas en práctica por el Servicio de Inmigración de los Estados Unidos.

El Gobierno de México tomó conciencia del hecho de que los mexicanos ex-indocumentados, adquirieran la ciudadanía norteamericana, ya que proporcionaba a éstos grandes beneficios, porque ya lo normal sería que sus derechos no fueran atropellados ni tampoco fueran deportados, y por otro lado, el Gobierno Mexicano se vería relevado de la obligación, tan difícil de cumplir, de defender a sus connacionales, además de que la conversión de muchos mexicanos en ciudadanos norteamericanos le permitiría facilitar la relación bilateral.

Otro hecho que no escapó a la visión oficial mexicana, fue que muchos mexicanos dudaban de tomar la determinación de hacerse ciudadanos norteamericanos, porque abrigaban temores sobre la suerte que correrían sus propiedades en México.

La solución que se encontró a esta problemática fue la de modificar las disposiciones sobre nacionalidad, insertas en la Constitución y la Ley de Nacionalidad de 1993; esta última fue reemplazada por la Ley de Nacionalidad de 1998 <sup>34</sup>.

Las nuevas reglas crearon una nueva categoría de mexicanos, es decir, junto a la categoría de mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, la de mexicanos por nacimiento que hayan adquirido otra nacionalidad. De esta manera los mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad no pierden la nacionalidad mexicana.

---

<sup>34</sup> D.O.F. 23 de enero de 1998.

Como puede apreciarse con la nueva Ley, se abandonó la tesis anterior sostenida por el Estado Mexicano, de que una persona puede tener sólo una nacionalidad, para aceptar que los mexicanos pueden tener otra nacionalidad sin perder la de su origen. Esta ventaja sólo se aplica a los mexicanos por nacimiento, y no beneficia a los mexicanos por naturalización que adquieran otra nacionalidad.

Por otro lado, cabe señalar que en decreto de la misma fecha, y que entró en vigor el 20 de mayo de 1998, los mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, pierden una serie de derechos que corresponden a los mexicanos por nacimiento, y que también son negados de acuerdo a las leyes anteriores. Es decir, en general, pasan a tener las limitaciones jurídicas que afectan a los mexicanos por naturalización, referentes a la posibilidad de desempeñar una serie de empleos, mismos que se encontraban prohibidos para los mexicanos por naturalización en diversas leyes

## **1.5. EL INSTRUCTIVO CONJUNTO COMO ACUERDO ENTRE LAS SECRETARIAS DE GOBERNACION Y DE RELACIONES EXTERIORES**

La migración ha sido, a lo largo de la historia, un fenómeno de notable interés. Se ha acentuado notablemente para los Estados Nacionales y para la Comunidad Internacional, ante la intensidad que ha adquirido en los últimos años.

Las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo muestran que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los retos más importantes, con repercusiones en la vida interna de las naciones.

Para atender debidamente las implicaciones prácticas que dicho fenómeno presenta para nuestro país, es necesario hacer más eficientes los servicios migratorios que son competencia del gobierno federal.

Para ello se requiere una coordinación más adecuada y estrecha entre la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, las cuales asisten de acuerdo con la ley, al cumplimiento de las funciones en esta materia.

La Secretaría de Gobernación considera imprescindible adecuar y simplificar los criterios y procedimientos que regulan la internación de extranjeros *no inmigrantes* al territorio nacional, dentro de un marco que haga compatible la salvaguarda de la soberanía nacional, el respeto a los derechos humanos y la eficiencia para facilitar las actividades de contenido cultural, económico y social que benefician a nuestro país.<sup>35</sup>

El Instructivo Conjunto fue elaborado, a partir de las disposiciones migratorias vigentes y constituye un documento guía para las oficinas consulares del Servicio Exterior Mexicano, que están facultadas por la Secretaría de Gobernación para documentar sin permiso previo a personas de diversas nacionalidades en las diferentes características de la calidad del *no inmigrante*, que la Ley General de Población contempla; alentando y cumpliendo así el propósito de incrementar el turismo, las inversiones provenientes del exterior y defender los derechos humanos a través de la aplicación de la ley; todo ello en el marco de los principios constitucionales, como de nuestra política exterior.

---

<sup>35</sup> "Artículo 27 Fracción XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo". Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1994, 30ª edición, p. 14.

Las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores expidieron el Instructivo Conjunto, teniendo como fundamento jurídico su respectiva legislación. Es decir, la Ley General de Población, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y sus correspondientes reglamentos.

La Secretaría de Gobernación sustenta los propósitos del Instructivo Conjunto, en los Artículos 3º, fracción VII <sup>36</sup>, 7 <sup>37</sup>, 8 <sup>38</sup>, 9 <sup>39</sup>, 41 <sup>40</sup> y 42 <sup>41</sup>, de la Ley General de Población, así como en los Artículos de su Reglamento que versan sobre las calidades y características migratorias.

---

<sup>36</sup> "Artículo 3. Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para:

VII.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio". Ley General de Población y Reglamento. Capítulo I, Objeto y Atribuciones, pp. 2.

<sup>37</sup> "Ver nota # 9".

<sup>38</sup> "Artículo 8. Los servicios de migración serán:

I.- Interior; y

II.- Exterior". Ley General de Población y Reglamento. Capítulo II, Migración, pp. 3.

<sup>39</sup> "Artículo 9. El servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los Delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares". Ley General de Población y Reglamento. Capítulo II, Migración, pp. 3.

<sup>40</sup> "Artículo 41. Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

A) No Inmigrante

B) Inmigrante". Ley General de Población y Reglamento. Capítulo III, Inmigración, pp. 7-8.

<sup>41</sup> "Artículo 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I.- Turista

II.- Transmigrante

III.- Visitantes (Reformado 19-IX-1996)

IV.- Ministro de Culto o Asociado Religioso (Derogado y se adiciona 19-IX-96)

V.- Asilado Político

VI.- Refugiado

VII.- Estudiante (Reformado 19-IX-96)

VIII.- Visitante Distinguido

IX.- Visitantes Locales

X.- Visitante Provisional

XI.- Corresponsal (Adiciona 19-IX-96)". Ley General de Población y Reglamento. Capítulo III, Inmigración, pp.8-9.

Por su parte, las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se fundamenta en los Artículos 1<sup>42</sup>, 2<sup>43</sup> y 44<sup>44</sup> de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el D.O.F. el 4 de enero de 1994, y Artículo 65 de su Reglamento.

<sup>42</sup> "Artículo 1o.- El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución." Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento. México, S.R.E., 2000, Capítulo I, Del Servicio Exterior Mexicano. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>43</sup> "Artículo 2o.- Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;

IV. Intervenir en la celebración de tratados;

V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;

VI. Velar por el prestigio del país en el exterior;

VII. Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales;

VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;

IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional, y

X. Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte." Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento. México, S.R.E., 2000, Capítulo I, Del Servicio Exterior Mexicano. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>44</sup> "Artículo 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;

III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;

IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;

VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y

VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución.

La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley." Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, México, S.R.E., 2000, Capítulo VII, De las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)



El Instructivo Conjunto parte de la base que para documentar a un extranjero, se debe tener presente dos aspectos a cubrir: uno consular y otro migratorio.<sup>45</sup> El consular consiste en otorgar la visa en pasaporte con vigencia mínima de seis meses, y el migratorio en expedir la forma migratoria que corresponda, de tal manera que cuando exista convenio de supresión de visa consular o de su expedición gratuita, no dejará de cumplirse con el requisito de expedirse la forma migratoria respectiva.

Por su parte, el migratorio es establecer la reglamentación a que se sujetará el Servicio Exterior Mexicano, para expedir la documentación migratoria a los extranjeros que pretendan internarse al territorio nacional, bajo el amparo de la calidad de *no inmigrante*, en tanto que para la calidad de *inmigrante*, se deberá solicitar invariablemente el permiso previo de internación a la Secretaría de Gobernación.

## **1.6. ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES**

Debido al notable incremento de la población nacional e internacional, la crisis económica y en algunos casos la inestabilidad política en distintas partes del mundo, han propiciado flujos migratorios que requieren una especial atención con objeto de regular apropiadamente la internación y estancia de los extranjeros en el país, así como reforzar el control migratorio en nuestras fronteras.

---

<sup>45</sup> Instructivo Conjunto para la expedición de la documentación migratoria del Servicio Exterior Mexicano. S.G.-S.R.E., México, 1994, p. 5.

Ante esto y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de las Secretarías de Estado pueden delegar facultades a los servidores públicos de sus propias Dependencias, excepto aquellas que por disposición de Ley, Reglamento Interior u otra disposición legal deban ser ejercidas precisamente por el propio titular.<sup>46</sup>

La amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hace necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que está provisto esta Dependencia del Ejecutivo Federal y el Instituto Nacional de Migración y por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades.

Las acciones prioritarias de simplificación administrativa previstas en el Programa de Modernización de los Servicios Migratorios, se orientan no sólo a hacerlos congruentes con los objetivos que cubre el I.N.M., como órgano técnico desconcentrado, sino también a otorgar mayor agilidad a los trámites migratorios a través de un proceso de desconcentración; así como a propiciar que las oficinas desconcentradas del Instituto que están asentadas en diversos lugares del territorio nacional, con jurisdicción territorial definida, cuenten con facultades de decisión en el lugar donde se generen las solicitudes, por contar con un mejor conocimiento y control de los extranjeros que radican en la zona geográfica de su jurisdicción, "evitando con ello el centralismo, los excesivos trámites en procedimientos y el recargo de trabajo en el servicio central"<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento a favor de los servidores públicos que se indican. México, Secretaría de Gobernación, 1 de noviembre de 1994, p. 1.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pág. 2.

## **1.7. LINEAMIENTOS Y ACCIONES QUE CONFORMAN LA POLITICA DE MEXICO, FRENTE A LA EMI- GRACION DE CONNACIONALES A LOS ESTADOS UNIDOS**

La Secretaría de Gobernación, en diversos documentos ha manifestado que la política migratoria de México está diseñada en función de los intereses y objetivos nacionales en materia de desarrollo, bienestar y seguridad. Esta política toma en cuenta los factores internacionales y geográficos, como puede apreciarse en el contenido de sus tres objetivos fundamentales<sup>48</sup>. Estos son:

- I.- Una efectiva aplicación de la ley que se traduzca en seguridad para nuestras fronteras, con lo cual se defiende nuestra soberanía y se preserva el orden interno.
- II.- Estimular los flujos migratorios que contribuyan a promover nuestro desarrollo económico y social, y a enriquecer nuestra cultura, reconociendo que el mundo en el cual vivimos se distingue por el vigor y fuerza creciente de la interdependencia, la globalización, los flujos de comunicación, la apertura económica y la integración regional.
- III.- Combinar la eficacia con la calidad y transparencia de los servicios, y realizar una aplicación de las normas migratorias con total respeto a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.

La política migratoria que México proclama es consistente con los principios y propósitos de nuestra política exterior, por lo que toma en consideración los compromisos internacionales del país y otorga un papel importante a la comunicación y cooperación entre las naciones.

---

<sup>48</sup> "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". 1 Soberanía. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 31 de mayo de 1995.

En lo que se refiere al fenómeno de la transmigración, la política que el Gobierno Mexicano declara concede una atención especial al propósito de que las medidas de control migratorio se apliquen con pleno respeto a la dignidad, seguridad física y los derechos humanos de los migrantes. Un Grupo Especial de Supervisión Migratoria, tiene la misión de vigilar que la detenciones y deportaciones de indocumentados extranjeros se lleven a cabo de conformidad con los criterios institucionales y con respeto a sus derechos humanos.

La política migratoria ha debido ocuparse del fenómeno del tráfico de personas y se ha propuesto a combatir con mayor energía y determinación, no solamente por su carácter ilícito propio, sino también por las acciones ilegales y antisociales que comúnmente vienen asociadas a ella: abusos, corrupción, violencia, etc. . En este sentido, existe un acuerdo interinstitucional para prevenir y sancionar el tráfico de personas, mediante la acción coordinada de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, y la Procuraduría General de la República.

La complejidad y naturaleza multifacética de los flujos migratorios internacionales, exigen respuestas y soluciones inmediatas. Las autoridades de México han manifestado que un fenómeno con estas características y dimensiones no admite soluciones simples, aisladas o unilaterales. La complejidad de esta problemática ha llevado a las autoridades migratorias a elaborar algunos criterios fundamentales que facilitan la búsqueda de soluciones equilibradas. Estos criterios son: solidaridad internacional, promoción del desarrollo y bienestar con sentido de equidad entre las naciones, cooperación, enfoques multilaterales y visión de largo plazo.

## **1.8. FLUJOS MIGRATORIOS HACIA MEXICO DE PASO A ESTADOS UNIDOS**

Para comprender el fenómeno de los flujos migratorios que se dirigen hacia México, es necesario considerar : a) los efectos combinados de la acción de varios factores internacionales, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales y, b) la influencia de ciertas realidades geográficas.

### Factores Internacionales.

Los flujos migratorios internacionales contemporáneos han alcanzado una amplitud prácticamente global y abarcan volúmenes muy altos de individuos y grupos poblacionales.

El creciente distanciamiento en los niveles de vida entre países ricos y pobres actúa como una poderosa motivación para el surgimiento, dimensión y dirección de estos flujos. En este considerable movimiento de personas a través de las fronteras nacionales, también intervienen factores tales como las políticas de apertura comercial, los acuerdos de integración económica regional, la ascendente interdependencia entre las naciones, la globalización de la información y el desarrollo de la comunicación y el transporte.

La migración internacional encuentra un fuerte impulso en el severo deterioro económico y social que experimentan diversos países con tradicionales problemas de pobreza, marginación y rezago en el suministro de servicios sociales de diversa índole.

Con el fin de la Guerra Fría y el régimen bipolar, han surgido numerosos conflictos civiles, étnicos y religiosos que están generando importantes movimientos migratorios internacionales.

A los factores anteriores se han venido a agregar el deterioro ambiental y el empleo irracional de recursos naturales como causantes de corrientes migratorias internacionales. Asimismo, ha surgido la persecución, asesinato, etc. de grupos como los Tutsi en África, etc.

#### Realidades geográficas.

La ubicación geográfica de México ha convertido al país en “puente” para aquellos flujos migratorios que, primordialmente por razones de carácter económico, desean ingresar a Estados Unidos. La evidencia empírica indica que las corrientes migratorias que se dirigen hacia nuestro país son, en su inmensa mayoría, de tránsito o transmigración. Solamente una proporción reducida está compuesta por migrantes que tienen como destino final a México.

Nuestro país está localizado en un contexto regional que se distingue por la poderosa interacción de aquellos factores, fuerza y realidades geográficas que estimulan flujos migratorios característicos de la época contemporánea : zonas expulsoras por el efecto de problemas políticos, sociales y ambientales (América Central, el Caribe y algunos países de América del Sur), y la fuerte atracción de un polo (Estados Unidos) que es percibido como centro de opciones económicas, fuente de seguridad política y espacio de fermento cultural. Tan es así que se han encontrado indios y africanos en la frontera sur de nuestro país, deseosos de entrar en E.U.

Para las corrientes migratorias que tienen su origen en este ámbito regional y como punto de destino a Estados Unidos, México es el “corredor” o la “antesala” que la geografía ofrece para enlazar aspiraciones y oportunidades.

Por otra parte, la política de población en nuestro país debe ser una parte integral del complejo sistema de planeación del desarrollo. En cuanto parte integral y no única, debe adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades propias de la población nacional, considerando el volumen, la estructura, la dinámica y la propia distribución de la población.

Las altas tasas de crecimiento demográfico afectan y aumentan las diferencias entre las diversas zonas económicas, pero principalmente la desigual distribución espacial de la población, es la que favorece y aumenta el desequilibrio. La distribución de la población a lo largo y ancho del territorio nacional, ha registrado desigualdades en el desarrollo de sus diferentes regiones, debido a la irregular disponibilidad de los recursos naturales.<sup>49</sup>

Al respecto, la política migratoria cobra un papel relevante, pues a través de ella se puede lograr una distribución congruente con el aprovechamiento de los recursos territoriales, para lograr así un desarrollo regional de orden económico y social, en el que las diferencias y desigualdades se terminen.

Además, algunos flujos migratorios nacionales son una realidad visible, algunos de ellos permiten el desarrollo económico y social de las dos zonas que se ven implicadas en la movilidad poblacional, tanto la de origen como la de destino.

---

<sup>49</sup> Rodríguez García, Claudia. "Consideraciones para la regulación de flujos migratorios". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 379.

La política migratoria del país debe mantener el “libre tránsito” de los nacionales por el territorio patrio, lo cual es un derecho y garantía constitucional.<sup>50</sup>

Existen flujos migratorios que alientan y benefician el desarrollo económico y social del país. Los de orden internacional y documentado y que la misma Ley marca para extranjeros que vienen como profesionales, rentistas, científicos, inversionistas, técnicos, artistas y deportistas, los que a la vez pueden ser de índole intercontinental y siempre con la voluntad expresa del extranjero de radicar en el país. No obstante, para otros la migración es favorable para el desarrollo regional, porque dan por supuesto, que la movilidad laboral es necesaria para el desarrollo efectivo de una economía en expansión.

Por ejemplo, en un gran número de regiones agrícolas e industriales la mano de obra local no es suficiente para cubrir las necesidades productivas, por lo que se requiere captar flujos migratorios que atiendan en forma temporal y quizás permanente, la capacidad productiva que ofrece cierta región.

Se presenta además los casos de las zonas agrícolas y pesqueras de temporal, así como el de las ciudades y corredores industriales, en donde casi siempre se requiere de técnicos e inclusive de niveles de preparación relativamente altos. Por lo anterior, podría pensarse que el beneficio que trae consigo esta captación de mano de obra desde otra región es sólo de índole macroeconómica. Inclusive, se presentarían beneficios hacia la población de origen, porque existe una percepción salarial para quien emigra; parte de ella retorna al lugar de origen, garantizando así la existencia de un mercado que permite a la vez el desarrollo en cierto grado de la región expulsora.

---

<sup>50</sup> “Artículo 11”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1998, 126ª Edición, Título Primero. Capítulo I, De las Garantías Individuales, p. 13.



## CAPITULO II. SERVICIOS MIGRATORIOS

### 2.1. EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION Y SU ORGANIZACIÓN JURIDICA.

El Instituto Nacional de Migración se creó el 19 de octubre de 1993 por Decreto Presidencial, a fin de hacer frente a los requerimientos de la política migratoria.<sup>51</sup> Además actúa como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, manteniendo así los procesos de planeación, organización, control y evaluación de los asuntos migratorios que le confiere la Secretaría; vigilando se realicen con estricto apego a la Ley General de Población y su Reglamento y las demás disposiciones legales que regulan la materia migratoria.

La misión del Instituto es la contribuir a que los movimientos migratorios de extranjeros y nacionales favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, preservando la seguridad y soberanía de la nación, dentro del marco jurídico aplicable y con respeto a los derechos humanos.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> D.O.F. 19 de Octubre de 1993.

<sup>52</sup> Consejo Consultivo del I.N.M. El entorno migratorio y las funciones, misión, objetivos, y programas del Instituto Nacional de Migración. México, I.N.M., 17 de mayo de 1996, p. 10.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Migración define el otorgamiento y cambio de calidades y características de No Inmigrante, Inmigrante, y la declaratoria de Inmigrado, así como lo relacionado a refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.<sup>53</sup>

Así también, notifica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados al país, a fin de que esa institución presencie el operativo de repatriación, además de establecer coordinación y vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de Naturalización y los certificados de Nacionalidad mexicana.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Instituto Nacional de Migración cuenta con:

Un Consejo, presidido por el Secretario de Gobernación; el Comisionado del I.N.M., cinco Coordinaciones y una Dirección de Administración:

I.- Coordinación de Supervisión y Control Operativo.- Tiene como función la de mantener comunicación permanente y dar solución a problemas que se presenten en las Delegaciones y Subdelegaciones regionales y locales del Instituto<sup>54</sup>. También evalúa las áreas centrales y Delegaciones regionales, para el mejoramiento del servicio migratorio. Recibe y atiende las quejas y denuncias de personas, en contra de extranjeros que violen o incumplan con la Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones legales en la materia, así como de los servidores públicos de las áreas centrales y Delegaciones Regionales.

---

<sup>53</sup> Políticas Generales del Instituto Nacional de Migración. Manual de Procedimientos del I.N.M., México, 1994, p. 8.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 8.

II.- Coordinación de Regulación de Estancia.- Tiene como funciones la de atender conforme a la Ley General de Población y su Reglamento, las características migratorias de los No Inmigrantes; turistas, transmigrantes, visitantes, ministros de culto o asociados religiosos, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales, y corresponsales.<sup>55</sup>

Atiende las características migratorias de rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas de la calidad de inmigrantes, así como la de los inmigrados.

Lleva el registro y la clasificación de documentos migratorios, tanto en oficinas centrales como en delegaciones regionales del Instituto. Observa también los lineamientos establecidos dentro de la Secretaría de Gobernación en materia de clasificación documental.

Además detecta y promueve la transferencia inmediata de los materiales susceptibles de ser dados de baja en su propio acervo, de acuerdo con las normas y lineamientos establecidos por la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

III.- Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.- Es el área encargada de tramitar, en su caso, la expulsión de extranjeros, que deberá realizarse por denuncia o aseguramiento.<sup>56</sup> Interviene en representación del Instituto conforme a los lineamientos y normatividad en la materia, en los juicios civiles, contenciosos, administrativos, penales, y de amparo que se promuevan; observando las disposiciones legales aplicables o en lo conducente el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 9.

<sup>56</sup> Ibidem.

Atiende y da solución a los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones y de las sanciones administrativas impuestas de conformidad con el Artículo 155 de la Ley General de Población y su Reglamento. Instrumenta las actuaciones administrativas correspondientes en términos de las disposiciones legales aplicables que sustenten las acciones penales o de otra naturaleza, que deban ejercerse por infracciones a la Ley General de Población y su Reglamento, que puedan ser constitutivas de delito, respetando los principios de fundamentación y motivación a que se contra todo acto de autoridad.

Por último, notifica a la Contraloría Interna y en su caso, procede en contra de todo funcionario del Instituto involucrado en algún hecho que contravenga lo dispuesto en la Ley General de Población y su Reglamento, si procediera dicha denuncia se notificará a la Procuraduría General de la República, para efectos legales y sanciones en la materia.

IV.- Coordinación de Planeación e Investigación.- Analiza y realiza estudios para la ejecución de programas de modernización y desconcentración de los servicios migratorios.<sup>57</sup> Determina las necesidades que en materia de cómputo soliciten las áreas centrales y delegaciones regionales del Instituto, así como proporciona la asesoría y apoyo que sean requeridos. Realiza convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas para la impartición de cursos de capacitación y desarrollo del personal administrativo y de la rama migratoria del Instituto.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

V.- Coordinación de Relaciones Interinstitucionales.- Coordina, convoca y celebra reuniones con dependencias del gobierno federal, estatales y municipales, así como con instituciones del sector social y privado, para elaborar acuerdos, convenios y mecanismos que mejoren el servicio migratorio.<sup>58</sup> Invita a las instituciones públicas, privadas y sociales a integrar los consejos consultivos de asuntos migratorios en cada delegación regional del Instituto, para enfrentar con eficiencia los problemas vinculados con el fenómeno migratorio.

Acuerda, en reuniones periódicas, con la Dirección General de Asuntos Consulares, la Coordinación de Asuntos Migratorios y otras instancias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a los programas de trabajo para instrumentar políticas migratorias.

Asesora a las dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales que soliciten información, a fin de orientarlas en materia migratoria y difundir los criterios de aplicación correspondientes.

Dirección de Administración.- Planea, organiza, dirige y evalúa la aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales, de acuerdo con la normatividad vigente, para el ejercicio, control y fiscalización del gasto, mediante los sistemas de registro necesarios y los manuales e instructivos que se requieran.<sup>59</sup> Además, apoya a las delegaciones regionales del Instituto, mediante sistemas administrativos que permitan la oportuna canalización de los recursos que requieran para su funcionamiento, así como agilizar el envío a oficinas centrales, de los ingresos por concepto de servicios extraordinarios, multas y derechos.

---

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem, pág. 11.

## 2.2. LAS DELEGACIONES MIGRATORIAS

Las Delegaciones Regionales se constituyen básicamente por subdelegaciones regionales, delegaciones locales y subdelegaciones locales, dependiendo del tamaño de la Delegación Regional y de las necesidades de la zona.<sup>60</sup> Las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, se encuentran ubicadas en las siguientes localidades :

| Delegación               | Jurisdicción   | Delegaciones Locales  |
|--------------------------|--|---|
| Acapulco, Guerrero       | Guerrero<br>Michoacán  | Acapulco, Gro.<br>Zihuatanejo, Gro.<br>Lázaro Cárdenas, Mich.                             |
| Distrito Federal         | Distrito Federal<br>Puebla<br>Morelos<br>Tlaxcala<br>Hidalgo<br>Estado de México | A.I.C.M.<br>Toluca, Méx.  |
| Cancún, Quintana Roo     | Yucatán<br>Quintana Roo<br>Campeche  | Cancún, Q. Roo.<br>Chetumal, Q.Roo.<br>Cozumel, Q. Roo.<br>Mérida, Yuc.<br>Progreso, Yuc. |
| Ciudad Juárez, Chihuahua | Chihuahua  | Ciudad Juárez, Chih.<br>Córdova, Chih.  |

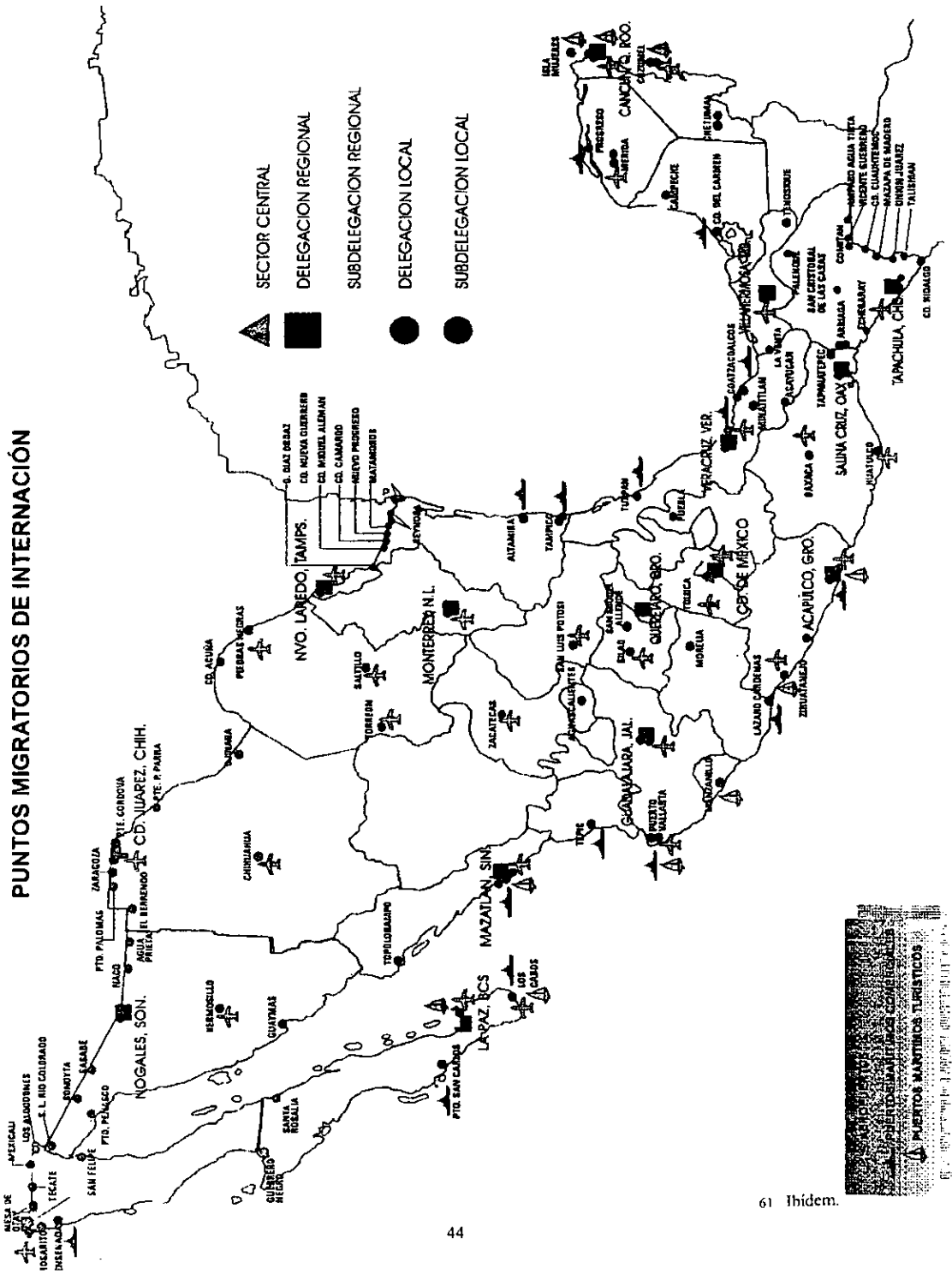
<sup>60</sup> Consejo Consultivo del I.N.M. El entorno migratorio y las funciones, misión, objetivos, y programas del Instituto Nacional de Migración. México, I.N.M., 17 de mayo de 1996, p. 23.

| <b>Delegación</b>        | <b>Jurisdicción</b>  | <b>Delegaciones Locales</b>   |
|--------------------------|--|---|
| Guadalajara, Jalisco     | Jalisco<br>Guanajuato<br>Nayarit<br>Colima<br>Zacatecas<br>San Luis Potosí<br>Aguascalientes | Guadalajara, Jal.<br>Puerto Vallarta, Jal.<br>San Miguel Allende, Gto.<br>Silao, Gto.<br>Manzanillo, Col.<br>San Luis Potosí, S.L.P.<br>Aguascalientes, Ags.<br>Zacatecas, Zac. |
| La Paz, B.C.S.           | Baja California Sur  | La Paz, B.C.S.<br>Los Cabos, B.C.S.<br>Puerto San Carlos, B.C.S.<br>Santa Rosalía, B.C.S.<br>Guerrero Negro, B.C.S.<br>Mazatlán, Sin.<br>Topolobampo, Sin.                      |
| Mazatlán, Sinaloa        | Sinaloa  | Monterrey, N.L.<br>Piedras Negras, Coah.<br>Ciudad Acuña, Coah.<br>Saltillo, Coah.<br>Torreón, Coah.  |
| Monterrey, Nuevo León    | Nuevo León<br>Coahuila<br>Durango  | Nogales, Son.<br>Hermosillo, Son.<br>San Luis Río Colorado, Son.<br>Agua Prieta, Son.<br>Guaymas, Son.<br>Sonoyta y Puerto Peñasco, Son.<br>Naco, Son.<br>Sasabe, Son.          |
| Nogales, Sonora          | Sonora   | Nuevo Laredo, Tamps.<br>Reynosa, Tamps.<br>Matamoros, Tamps.<br>Miguel Alemán, Tamps.<br>Ciudad Guerrero, Tamps.<br>Ciudad Camargo, Tamps.                                      |
| Nuevo Laredo, Tamaulipas | Tamaulipas   | -----   |
| Querétaro, Qro.          | Querétaro  |   |
| Salina Cruz, Oaxaca      | Oaxaca   | Oaxaca, Oax.<br>El Espinal, Oax.<br>Huatulco, Oax.<br>Tapanatepec, Oax.   |

| <b>Delegación</b>     | <b>Jurisdicción</b>   | <b>Delegaciones Locales</b>   |
|-----------------------|---|---|
| Tapachula, Chiapas    | Chiapas<br>Frontera con Guatemala<br>Zona Marítima –<br>Económica | Tapachula, Chis.<br>San Cristóbal de las Casas, Chis.<br>Ciudad Hidalgo, Chis.<br>Talismán, Chis.<br>Ciudad Cuauhtémoc, Chis.<br><br>Comitán, Chis.<br>Arriaga, Chis.<br>Mazapa de Madero, Chis.<br>Unión Juárez y Carmen Xham, Chis.<br>Amparo Agua Tinta, Chis. |
| Tijuana, B.C.N.       | Baja California   | Tijuana, B.C.<br>Mexicali, B.C.<br>Ensenada, B.C.<br>Tecate, B.C.<br>Rosarito, B.C.<br>San Felipe, B.C.<br>Algodones, B.C.  |
| Veracruz, Veracruz    | Veracruz<br>Tamaulipas  | Veracruz, Ver.<br>Coatzacoalcos, Ver.<br>Acayucan, Ver.<br>Tuxpan, Ver.<br>Ciudad Altamirano, Ver.<br>Tampico, Tamps.   |
| Villahermosa, Tabasco | Tabasco<br>Frontera N.E. con<br>Chiapas                           | Villahermosa, Tab.<br>La Venta, Tab.<br>Tenosique, Tab.<br>Palenque, Chis.  |



# PUNTOS MIGRATORIOS DE INTERNACIÓN



61 Ibidem.

### **2.3. LOS GRUPOS BETA Y EL PROGRAMA DE PROTECCION A MIGRANTES**

El creciente flujo de inmigrantes que cruzan nuestra frontera sur, procedentes de diversos países centro y suramericanos, caribeños y de otras naciones; obedece a la ubicación geográfica de México, la cual permite a los migrantes deseosos de llegar a los Estados Unidos, intentar el cruce de nuestra frontera norte por algún punto de la amplia faja fronteriza de más de 3,000 km.

La geografía del sureste mexicano y la delicada situación de Chiapas han complicado el manejo de los grupos de migrantes indocumentados que ingresan al país por nuestra frontera sur, especialmente centroamericanos.

La severa crisis económica y política que han padecido los países centroamericanos, especialmente en años anteriores; la marcada desigualdad social y la prolongada recesión económica de algunos países sudamericanos. Las repercusiones del narcotráfico, en el caso particular de Colombia, Bolivia y el norte del Perú, han sido causas directas de la expulsión de migrantes hacia México en dos vertientes : refugiados y migrantes económicos con intención de permanecer en México o intentar llegar a E.U.

Ante el inevitable compromiso ético y moral del Gobierno de México, de salvaguardar los derechos humanos en el país; así como de dar congruencia a las acciones de política exterior, para contar con la autoridad moral para defender los derechos de nuestro connacionales en E.U.A.; se creó el Programa Integral de Protección a Migrantes, teniendo como objetivo principal, la definición e instrumentación de las acciones tendientes a la defensa y salvaguarda de los derechos humanos y, la protección de la integridad física y patrimonial de los migrantes en México, "con independencia de su nacionalidad y situación migratoria; con particular énfasis en las zonas fronterizas de nuestro país" <sup>62</sup>.

Lo anterior, en virtud de que los migrantes, por su precaria situación jurídica, social, psicológica y económica, son víctimas propicias de delincuentes comunes, de bandas criminales organizadas, de las propias banda de traficantes de personas y de autoridades deshonestas que cometen en su contra asaltos, robos, violaciones, extorsiones y otras formas de violaciones a los derechos elementales consagrados, sin distingo, en las leyes mexicanas.

El Programa Integral de Protección a Migrantes opera en 6 vertientes: <sup>63</sup>

### **2.3.1. Grupos de Protección a Migrantes**

Se trata de mecanismos de cooperación entre los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, coordinados por el Instituto Nacional de Migración en los cuales los tres niveles participan con recursos humanos, materiales y financieros, y concurren con las facultades que cada uno tiene legalmente conferidas para el combate a la criminalidad.

---

<sup>62</sup> Instituto Nacional de Migración. Lineamientos Generales para los Grupos de Protección a Migrantes. México, 2/12/1996.

<sup>63</sup> S.G.-I.N.M. Marco introductorio al Programa Nacional de Protección al Migrante. México, 31/12/1996.

Su objetivo es proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, documentada o indocumentada. Lo anterior mediante acciones que inhiban y prevengan las agresiones y abusos de que son objeto por parte de delincuentes o de autoridades deshonestas.

Durante la presente administración, los grupos existentes en Tijuana y Nogales, creados en la administración anterior se fortalecieron con recursos para mejorar su operación, y se formalizó su existencia a través de los convenios correspondientes. Ambos probaron su efectividad reduciendo significativamente la criminalidad en contra de migrantes en las zonas que operan.

Con base en la experiencia de esos grupos, se crearon en 1995 dos grupos adicionales en la frontera norte; uno en Matamoros, Tamaulipas, con el nombre de Ébano, y otro en Tecate, Baja California, llamado Alfa; así como el grupo Beta de Agua Prieta Sonora, en mayo de 1996, todos formalizados mediante los acuerdos correspondientes.

Se puso también en operación, el 4 de mayo de 1996, el Grupo de Protección a Migrantes Beta Sur. Este grupo opera en la zona de Soconusco del estado de Chiapas, en donde se ha registrado un elevado índice de violaciones a los derechos humanos y abusos de parte de autoridades a los migrantes indocumentados, principalmente centroamericanos. Con ello, se dió atención a una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para crear una instancia de protección en la zona.

En la actualidad existen seis grupos de Protección a Migrantes en el país :

1) Beta-Tijuana

Creado en agosto de 1990, integrado con 45 elementos, 15 por cada una de las instancias I.N.M., Gobierno del Estado de Baja California, y Municipio de Tijuana. Su campo de acción es el área limítrofe de la frontera Tijuana-San Diego, en aproximadamente 24 kilómetros de la línea fronteriza.

2) Beta-Nogales

Creado en agosto de 1994, integrado con 24 elementos, 8 por cada una de las instancias I.N.M., Gobierno del Estado de Sonora, y Municipio de Nogales. Su campo de acción es el área limítrofe de la frontera Tijuana-San Diego, en aproximadamente 24 kilómetros de la línea fronteriza.

3) Ébano-Matamoros

Creado el 25 de agosto de 1995, integrado con 15 elementos, 5 por cada una de las instancias I.N.M., Gobierno del Estado de Tamaulipas, y Municipio de Matamoros. Su campo de acción es el área limítrofe de la frontera Matamoros y Brownsville, en aproximadamente 50 kilómetros de la línea fronteriza.

4) Alfa-Tecate

Creado en septiembre de 1995, integrado con 15 elementos, 5 por cada una de las instancias I.N.M., Gobierno del Estado de Baja California, y Municipio de Tecate. Su campo de acción es el área limítrofe de la frontera entre los dos Tecates, en aproximadamente 15 kilómetros de la línea fronteriza.

#### 5) Beta-Sur

Creado el 4 de mayo de 1996, integrado con 25 elementos, 8 del I.N.M., 8 del Gobierno del Estado de Chiapas, 6 del municipio de Tapachula y 3 del municipio de Comitán, cuya área de acción es el corredor Tapachula-Pijijiapan en la región del Soconusco, Chiapas.

#### 6) Beta-Agua Prieta

Creado el 20 de mayo de 1995, integrado con 9 elementos, 3 por cada una de las instancias I.N.M., Gobierno del Estado de Sonora, y Municipio de Agua Prieta. Su campo de acción es el área limítrofe de la frontera entre Agua Prieta y Douglas, Arizona, en aproximadamente 14 kilómetros de la línea fronteriza.

En todos los casos, con el fin de potenciar la actividad de los grupos, se establecieron enlaces de coordinación con diversas instituciones públicas y privadas de asistencia social, encargadas de brindar cobijo a los migrantes en las ciudades en donde operan para canalizar hacia ellos, a los migrantes que son detectados y que requieren y solicitan asistencia.

Cabe señalar que la política migratoria del I.N.M. procura que los grupos continúen, fortaleciendo y realizando diagnósticos necesarios para determinar la creación de nuevos grupos en las zonas que así lo requieran. A la fecha, se cuenta ya con 133 elementos de protección a migrantes que operan en ambas fronteras en el país, los cuales están siendo uniformados para su identificación por los migrantes desde el sur hasta el norte del país.

Todos los grupos son sujetos a un riguroso proceso de selección y capacitación, sobre ellos se mantiene una permanente supervisión y evaluación; así como un programa permanente de capacitación.

### **2.3.2. Cartilla “Guía de Derechos Humanos para Migrantes”**

Es un documento elaborado conjuntamente por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objetivo de informar a los migrantes nacionales y extranjeros, independientemente de su situación de documentados o indocumentados, sobre los derechos humanos garantizados por la Constitución Política y demás ordenamientos legales en nuestro país.

Asimismo, pretende "orientar a los migrantes sobre sus obligaciones y derechos durante su permanencia en México" <sup>64</sup>, y sobre las instituciones donde puedan solicitar auxilio y presentar quejas y denuncias.

Esta cartilla es distribuida tanto en nuestro país, a través de los propios migrantes indocumentados que sean asegurados por la autoridad migratoria en ejercicio de sus facultades; así como a través de los consulados de México en el exterior.

### **2.3.3. Supervisión Migratoria de Derechos Humanos**

Se creó en 1995 el Programa de Supervisión Migratoria, para realizar acciones de supervisión permanente de las actividades y procedimientos de inspección, vigilancia y control migratorio, que llevan a cabo las autoridades del I.N.M.

En un principio, dicho programa opera en Chiapas, pero se pretende ampliarlo, como parte de las acciones de control interno del I.N.M., a la supervisión de todas las oficinas migratorias en el país.

---

<sup>64</sup> Instituto Nacional de Migración. Acciones relevantes 1994-1996. México, 1/01/1997.

A la fecha detecta quejas no sólo en contra de personal migratorio, sino de otras dependencias federales, estatales y municipales, las que son canalizadas a través de las vías considerables.

#### **2.3.4. Fortalecimiento de una cultura de respeto a los Derechos Humanos entre el personal migratorio**

Se han realizado acciones de capacitación para promover una cultura en favor de los derechos humanos de los migrantes y una ética entre el personal del I.N.M.

En este sentido se han realizado cursos de capacitación en materia de derechos humanos en las delegaciones del I.N.M. en Tapachula, Villahermosa, Oaxaca, Cancún y Veracruz, en los que participaron más de 320 servidores públicos; involucrándose incluso a funcionarios y personal de otras dependencias que tienen participación en la detención y aseguramiento de extranjeros indocumentados.

En este proceso se contó con la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el objeto de analizar los derechos humanos de los migrantes establecidos en el marco legal vigente y en los convenios y tratados internacionales, así como las obligaciones que deben observar los servidores públicos del I.N.M.



### **2.3.5. Programa de mejoramiento de Estaciones Migratorias**

Con el fin de mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, donde son canalizados aquellos migrantes extranjeros cuya documentación migratoria no acredita su legal estancia en el país, se ha iniciado un programa de mejoramiento y establecimiento de las mismas a fin de otorgar trato digno a los migrantes durante su permanencia en el país, en tanto se define su situación migratoria.

Por esto, se atendió la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de no utilizar como estaciones migratorias habilitadas, aquellos centros de detención preventiva cárceles municipales que no reúnen las condiciones mínimas para una estancia digna de los asegurados, aún cuando la legislación vigente faculta a la autoridad migratoria para hacerlo.

Este programa contempla la realización de los estudios necesarios para construir y modernizar las estaciones migratorias del I.N.M., con el fin de dotarlas de servicios mínimos: sanitarios, áreas separadas de hombres y mujeres, y accesos a servicios médicos de emergencia.

También se prevé brindar talleres cortos de capacitación a los migrantes durante el breve lapso de su permanencia, sin violar la estancia máxima de detención prevista en la Constitución.

### **2.3.6. Creación del mecanismo de Enlace y Protección Consular**

En 1995, se estableció bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la participación de las delegaciones Regionales del I.N.M. en la frontera norte, un mecanismo de enlace entre los Gobiernos de México y Estados Unidos, destinado a "promover una mayor comunicación y colaboración entre las autoridades fronterizas de ambos países para la resolución de la problemática local"<sup>65</sup>; particularmente en lo relativo a los aspectos migratorios y con énfasis del Gobierno Mexicano en las acciones de respeto a los derechos humanos de los migrantes en ambas partes de la frontera.

De la misma forma se creó un mecanismo similar entre los Gobiernos de México y Guatemala, el cual fue instalado el 3 de mayo de 1996, destinado a preservar y garantizar los derechos humanos de los migrantes que se internen a territorio nacional por la frontera sur, independientemente de su situación migratoria.

Este mecanismo permitirá una mejor comunicación entre los representantes consulares de Guatemala y las autoridades migratorias mexicanas en materia migratoria, para la detección oportuna de situaciones de violación de derechos detectadas por ese Gobierno, que afecten a sus connacionales, para que se proceda a la investigación y sanciones correspondientes.

Finalmente se pretende ampliar este tipo de mecanismos con los Gobiernos de El Salvador, Honduras y en su caso Nicaragua, para asegurar información oportuna y cooperación en la defensa de los derechos humanos de los migrantes en nuestro país.

---

<sup>65</sup> S.G.-I.N.M. Marco introductorio al Programa Nacional de Protección al Migrante. México, 31/12/1996.

## **2.4. HACIA LA MODERNIZACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION**

Una de las características del problema de la migración en nuestros días, es que ésta se da principalmente “entre espacios, zonas y regiones marginales y aquellos que ofrecen mejores posibilidades de vida”.<sup>66</sup> En términos generales, los migrantes se movilizan en busca de hacer realidad su derecho al empleo remunerador, la alimentación, la salud, la vivienda digna, las condiciones ecológicamente adecuadas; en suma, mejores niveles de bienestar social y familiar.

Indudablemente que ciertos movimientos poblacionales tienen su origen en situaciones de excepción, tales como conflictos, cambios políticos violentos o epidemias, y en esos casos los migrantes huyen de situaciones que ponen en peligro su vida o su libertad, pero éste no es el origen de los movimientos más constantes, aunque sí de los más dramáticos.

Ante un nuevo milenio, nuestro país muestra la casi totalidad de los problemas que hemos señalado como origen de las migraciones modernas, aun cuando existen algunas variantes de ellas que se presentan con mayor frecuencia; tal es caso de los ciudadanos mexicanos que como trabajadores emigran hacia los Estados Unidos, muchos de los cuales lo hacen en condición de indocumentados, en busca de una mejoría de su situación económica.

---

<sup>66</sup> Guerra Rodríguez, Dióforo. Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 43.

En este caso, el flujo migratorio responde a problemas inherentes a ambas economías. Sin embargo, nuestros migrantes en muchas ocasiones trabajan al margen de todos los derechos que posee cualquier trabajador en los Estados Unidos. Su condición ilegal se traduce, en la limitación de sus derechos como trabajador, aun cuando se ha comprobado que ellos ni afectan la oferta de empleos para los trabajadores, ni deprimen sueldos.

La solución al problema generado por el ingreso de los trabajadores migratorios de México hacia los Estados Unidos debe ser compartida por ambos gobiernos en el contexto de las nuevas relaciones económicas derivadas del TLC. Se desea un trato legal más justo para nuestros connacionales en el escenario de una economía global, que comparta problemas y soluciones y, desde luego, en un marco jurídico de convenios que proteja los derechos de la fuerza de trabajo sin distinciones de origen migratorio.

Sin lugar a dudas que entre las medidas básicas para ofrecer mejores servicios migratorios se encuentra la de equilibrar la oferta y la demanda de ellos. Sin embargo, es más importante reducir la demanda de servicios para estar en condiciones de mejorarlos cualitativamente. Lo anterior tiene que ver con la exigencia de disminuir el flujo de migrantes mexicanos hacia territorio estadounidense mediante el fomento del empleo y el mejoramiento de las condiciones laborales de nuestro país. En este aspecto la educación juega un papel determinante en cualquier plan de desarrollo económico, ya que mejorando la capacitación y formación de nuestros recursos humanos estaremos en condiciones de consolidar una planta industrial sólida y estable, y un desarrollo tecnológico propio y sustentable, que puedan proporcionar empleo seguro y mejores niveles de ingreso a los trabajadores.

El problema de la emigración hacia los Estados Unidos, sin embargo, no es el único al que debemos ofrecer una respuesta adecuada en materia legislativa. La migración interna, forzada por exigencias económicas, representa también una carga a la que se debe dar una respuesta pronta y justa. Es indudable que siendo de carácter laboral la causa de estos movimientos, no se puede resolver parcialmente, sino que es necesario ofrecer respuestas integrales que comprometan tanto a los responsables del control poblacional, como a las autoridades laborales, educativas, del medio ambiente, del sector salud y, en fin, de todos los organismos y áreas susceptibles de asumir la correspondiente responsabilidad.

Por otra parte, los mexicanos enfrentamos otros tipos de migración relativamente nuevos; por un lado se encuentra la producida por grupos de ciudadanos de otros países, sobre todo latinoamericanos, pero los hay también asiáticos y, en menor medida, europeos y africanos, que han tomado a México como puerta de acceso a los Estados Unidos, y que en tanto cumplen su propósito o lo ven definitivamente frustrado, se instalan aquí generando toda una serie de necesidades y conflictos.

Para llevar a cabo los lineamientos y cumplir con los objetivos de la política migratoria, se realizó el “Programa de Modernización de Servicios Migratorios”; el cual consta de tres etapas:

1a. Llevada a cabo en el año de 1996, que incluye la modernización del aeropuerto de la Ciudad de México.

2a. Esta etapa se programó para 1997, contemplando la modernización de los aeropuertos internacionales de Cancún, Guadalajara, Puerto Vallarta, Los Cabos, Acapulco y Tijuana, con lo que se cubrirá el 80 % del flujo total de pasajeros internacionales a nuestro país.

3a. Se previó la conclusión de la modernización de los 50 aeropuertos internacionales y el 20% de los puntos de revisión terrestres y marítimos donde se realiza registro y control migratorio.

Además se impulsará una política migratoria integral que responda a las necesidades previstas y propicie el cambio institucional, principalmente en lo referente al mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios migratorios.

También se introducirán los elementos tecnológicos más avanzados para el registro y control de los migrantes, con el propósito de alcanzar niveles óptimos en la calidad de los servicios.

Al igual se pretendió que el I.N.M. cuente con información estadística confiable y oportuna que permita establecer estrategias de política migratoria, sirviendo de fundamento para los estudios y análisis en la materia.

Se fortalecerá la cooperación y coordinación interinstitucional en los puntos fronterizos, terminales aéreas y marítimas, para lograr una mejor utilización de la infraestructura y de los recursos materiales y humanos en especial el acuerdo interinstitucional de cooperación para combatir el tráfico de personas.

En resumen, el principal objetivo del programa de modernización de servicios migratorios en puertos y aeropuertos es elevar la calidad de la atención a los usuarios de los servicios migratorios a través de la dotación de infraestructura, de la modernización tecnológica, de la sistematización de procesos y métodos, y de la capacitación del personal para que tenga una nueva actitud de servicio.

## CAPITULO III. LA MIGRACION Y LA FRONTERA NORTE

### 3.1. EL FENOMENO MIGRATORIO EN RELACION A LOS ESTADOS UNIDOS.

La frontera México-Estados Unidos registra una actividad migratoria sin paralelo en el mundo. Según estudios efectuados, por dicha frontera se realizan aproximadamente 300 millones de cruces al año. Esto da una clara idea de la magnitud, la complejidad y la importancia que el tema migratorio tiene para ambos países.

En consecuencia, los Gobiernos de México y de Estados Unidos han convenido, que su trato sea acorde con la seriedad de este fenómeno.

A partir de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, celebrada en Zacatecas, México, los días 13 y 14 de febrero de 1995; "las acciones han quedado enmarcadas en dos ámbitos principales: el *intercambio de información y la cooperación binacional.*"<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Boletín de Información sobre Asuntos Migratorios. Información de actividades desarrolladas por el I.N.M. México, S.G., Febrero 1997, Núm. 2, Vol. II.

## **Intercambio de información**

El gobierno de los Estados Unidos ha proporcionado al de México información acerca de :

- la Propuesta 187 e iniciativas similares en otros estados de la Unión Americana,
- las reformas a las leyes de migración de Estados Unidos,
- diversas acciones específicas, como por ejemplo, el caso de la cuota por cruces fronterizos,
- la operación de control fronterizo; y
- la protección consular a nacionales de ambos países en el exterior.<sup>68</sup>

México, por su parte, ha brindado información acerca de :

- su política migratoria,
- la estrategia integral a desarrollar frente al fenómeno migratorio,
- el fortalecimiento y la ampliación de grupos destinados a proteger a los migrantes en la zona fronteriza,
- la migración de nacionales de terceros países; y
- Convocar, asimismo, a una Conferencia Regional sobre Migración.<sup>69</sup>

## **Cooperación bilateral**

En este sentido, ambos gobiernos han decidido enfrentar de manera conjunta problemas diversos que inciden en los dos lados de la frontera.

Para ello, han acordado:

- atacar la criminalidad en la frontera,

---

<sup>68</sup> Ibidem, pág. 1.

<sup>69</sup> Ibidem., pág. 3.



- garantizar la seguridad en la operación de puentes y cruces fronterizos,
- combatir a las organizaciones dedicadas al tráfico de indocumentados,
- combatir la falsificación de documentos oficiales,
- establecer procedimientos ordenados de repatriación y deportación de indocumentados,
- fortalecer y expandir los Mecanismos de Enlace Fronterizo,
- reforzar los mecanismos de consulta y cooperación,
- establecer medidas para facilitar la migración documentada,
- iniciar los trabajos para la elaboración de un estudio binacional sobre el fenómeno migratorio,
- establecer el Comité Asesor Ciudadano sobre quejas contra agentes migratorios de Estados Unidos; y
- reforzar la cooperación en materia de capacitación.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibíd*em, pág. 11.

### 3.2. LA ANTIGUA TRADICION DE LOS MEXICANOS DE EMIGRAR A LOS ESTADOS UNIDOS.

Como ha destacado Patricia Morales, los movimientos migratorios más importantes hacia los Estados Unidos, tuvieron su origen durante el período revolucionario. Entre 1910 y 1920, el país sufrió una pérdida demográfica de 2.7 millones de personas, de la cual el 8% se conformaba de mexicanos que huían del conflicto armado<sup>71</sup>. A partir de esto los mexicanos empezaron a residir en la zona fronteriza, pero de manera continua se extendieron hacia los centros industriales del medio oeste estadounidense. Oficialmente durante ese período ingresaron a los Estados Unidos 219 mil inmigrantes mexicanos, 441% más que en la década anterior.

Este flujo migratorio fue incrementado en 1924, a pesar de que el Gobierno Estadounidense creó la Patrulla Fronteriza para detener el flujo migratorio ilegal. El ingreso de mexicanos alcanzó una de sus cifras más altas de la época: "459 mil personas, y se redujo con la expulsión de 345 mil mexicanos con motivo de la Gran Depresión".<sup>72</sup>

En el período de la Segunda Guerra Mundial, la escasez de mano de obra obligó a establecer un convenio por el cual el Gobierno Norteamericano podía contratar jornaleros mexicanos. En un principio, los trabajadores fueron ocupados en la construcción de ferrocarriles y en las empresas agrícolas del suroeste, y posteriormente se dirigieron a otras áreas de la economía. A su vez, este movimiento atraería una gran cantidad de indocumentados mexicanos.

---

<sup>71</sup> Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos. México, Editorial Grijalbo, 1982, Primera edición, p. 32.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pág. 135.

### **3.2.1. PRIMER PERIODO 1941-1947**

En enero de 1941, y de igual manera como había sucedido durante la Primera Guerra Mundial, los trabajadores agrícolas norteamericanos abandonaron el campo en busca de mejores condiciones laborales. Para septiembre de ese mismo año, los productores de algodón y azúcar de Texas, Arizona y Nuevo México, solicitaron permiso oficial para importar mano de obra mexicana.

Del mismo modo, los agricultores del estado de California calcularon que necesitarían cerca de 30 mil trabajadores agrícolas para las cosechas del año siguiente. Ante la presión que realizaban los productores de azúcar de California, en abril de 1942, el Servicio de Inmigración y Naturalización formaría una comisión para que estudiara el problema de la carestía de mano de obra, así como la posibilidad de su contratación.

En junio de ese mismo año, cuando las relaciones bilaterales México-Estados Unidos no se encontraban en su mejor momento, el Gobierno Norteamericano planteó la necesidad de crear un programa bracero. Con el termino de la Revolución Mexicana, se luchó por la defensa de los principios constitucionales para así, asegurar nuestra soberanía, lo cual conllevó a innumerables conflictos con los Estados Unidos. Además, la expropiación petrolera de 1938, había afectado a los intereses norteamericanos. No obstante, el Gobierno Mexicano vigiló constantemente la propuesta norteamericana.

Por lo pronto, el gobierno mexicano consideró un aspecto positivo en el programa: a) la agricultura mexicana podría beneficiarse con los conocimientos que adquirieran los braceros durante su estancia en Estados Unidos; b) a través de los salarios de los braceros ingresaría al país una cantidad importante de dinero.<sup>73</sup>

En el mes de julio de 1942 darían inicio las pláticas relativas en la ciudad de México. El acuerdo para importación de mano de obra mexicana a Estados Unidos, conocido como Convenio sobre Braceros, entró en vigencia el 4 de agosto, al ratificarse mediante el intercambio de notas diplomáticas. En él se contemplarían las demandas mexicanas que procurarían la defensa de sus ciudadanos, como era la garantía de un trato no discriminatorio; condiciones dignas de trabajo y mejores salarios.

Esta regulación de la migración de trabajadores mexicanos a Norteamérica se justificó como una colaboración de México al esfuerzo bélico. El presidente Roosevelt describió así el acuerdo: “un elocuente testimonio del importante papel que México juega en la batalla para la producción de alimentos, de la que depende el inevitable éxito de nuestro programa militar”.<sup>74</sup>

Para diciembre de 1942, se firmó el primer Tratado de Comercio entre las dos naciones; y en noviembre del mismo año, el acuerdo sobre la asistencia técnica norteamericana a los ferrocarriles nacionales, a fin de mejorar las cuatro líneas más importantes del sistema que llegaban a Estados Unidos.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970. México, Editorial El Colegio de México, 1994, Primera edición, Tomo III, pág. 169.

<sup>74</sup> *Ibidem*, Tomo III, pág. 169.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pág. 193.

La Segunda Guerra Mundial alteraría radicalmente el contexto internacional, así como el de nuestro país. En la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) el lenguaje político revolucionario sería sustituido por una nueva terminología: unión nacional, aumento de la producción de materias primas y contribución de México al triunfo de las naciones aliadas.

Ante este nuevo panorama todos los acuerdos que se firmaron –entre ellos el primero sobre braceros–, respondían a la necesidad que surgió en Estados Unidos de materias primas y fuerza de trabajo. México vió entonces la necesidad norteamericana de productos estratégicos, la oportunidad que esperaba para obtener a cambio de sus exportaciones, ayuda técnica y recursos para la industrialización. Sin embargo, esta nueva visión del gobierno mexicano expresaba otra realidad. Con la argumento del compromiso democrático contraído con la historia, se olvidaron de los intereses de una población rural<sup>76</sup> mayoritaria: 15.7 millones de habitantes de un total de 19.7 (80%) en 1940,<sup>77</sup> al empeñarse México en una industrialización a cualquier precio.

Con estas medidas de política económica que se tomaron, grandes sectores de nuestra población –especialmente la del campo– se vieron limitados en los logros del desarrollo económico. Esta población rural y sin medios suficientes de vida representaba una carga social; era más fácil enviarlos a Estados Unidos que procurar la creación de una estructura que los abarcara y constituyera en beneficiarios del desarrollo, dándoles tierra y recursos para vivir de ella.

---

<sup>76</sup> Población rural: la que vive en localidades de menos de 15 mil habitantes.

<sup>77</sup> González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970. México, Editorial El Colegio de México, 1994, Primera edición, Tomo III, p.p. 222-223.

Ante esta situación económica, el periodo que va de marzo de 1943 a abril de 1947 se caracterizaría por diferencias crecientes entre los dos países, relacionadas con el trato que recibían los mexicanos en Estados Unidos y con el problema de los inmigrantes sin documentos.

### **3.2.2. EL PERIODO DE LA POSTGUERRA 1948-1951**

Cuando terminó la guerra, el Gobierno Norteamericano planteó la posibilidad de continuar con el programa de braceros. La escasez de mano de obra era evidente. Lo que no se decía era que los norteamericanos rechazaban estos trabajos por los salarios bajísimos y las condiciones laborales que prevalecían en este sector de la economía. En ese entonces era presidente Miguel Alemán (1946-1952), candidato en su momento de los sectores más avanzados del país por su apoyo desde la gubernatura del estado de Veracruz a la política del general Cárdenas. No obstante, Alemán se convirtió en promotor entusiasta de la penetración del capital extranjero en el país; con una política agraria que auspició la presencia de intereses ajenos y contrarios al interés de las mayorías.

En el panorama mundial, los Estados Unidos penetrarían en Asia y Europa y también, con mayor fuerza, en América Latina.<sup>78</sup> El Comunismo que sobrevino después de la guerra y determinó la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, región que por su ubicación geográfica cobraría especial importancia para este país.

---

<sup>78</sup> El Plan Marshall facilitaría la recuperación económica de la Europa de la Posguerra. Además no sólo se le acredita al programa de ayuda de 13 mil millones de dólares (alrededor de 87 mil millones en dólares actuales) con generar la prosperidad europea; aparentemente éste ayudó a promover el capitalismo, fortaleció la economía de los Estados Unidos, y fue motivado por razones de seguridad y humanitarias.

Era una situación, de “seguridad nacional”. Además México tiene una importancia estratégica singular por su frontera común de más de tres mil kilómetros: Estados Unidos no iba a aceptar en la posguerra el establecimiento de un Gobierno Mexicano cuya actitud nacionalista pudiera confundirse con el comunismo.

Los trabajadores agrícolas mexicanos habían dejado de ser parte de un programa estratégico en términos de “seguridad nacional norteamericana”; de ahí que los convenios de braceros suscritos en adelante obedecían a los intereses de los empresarios agrícolas, y que México perdiera su anterior poder en la negociación bilateral.

La base legal para la contratación de mexicanos fue en esta ocasión la Ley Pública 893, aprobada en julio de 1949<sup>79</sup>. Todo mexicano sin documentos que intentara su ingreso después de esa fecha, sería repatriado inmediatamente. Bajo los términos de este arreglo se legalizó a 87 220 indocumentados.

Durante estos años, braceros e indocumentados trabajaron conjuntamente en Estados Unidos, impidiendo la solución de asuntos tan importantes como la ubicación de los centros de reclutamiento, la determinación de los salarios y la discriminación.

La afluencia de trabajadores mexicanos sin documentos en Estados Unidos aumentó cada año a partir de la firma del primer acuerdo sobre braceros, especialmente en la posguerra.

---

<sup>79</sup> González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970. México, Editorial El Colegio de México, 1994, Primera edición, Tomo III, pág. 317.

La sobreabundancia de mano de obra barata en aquel país propició su explotación y las prácticas corruptas a ésta asociadas, e imposibilitó de hecho a nuestro gobierno para proteger a sus ciudadanos.

A mediados de 1950 estallarí­a otra guerra, la de Corea, significando un aumento en la demanda de mano de obra mexicana para que se ocupara de las labores agrí­colas, tal y como sucedieron en 1917 y 1942. Por lo que el Gobierno Norteamericano se vió obligado a llegar a un arreglo con los representantes oficiales de nuestro paí­s.

Años más tarde, en 1952 se crearía en Méjico la Dirección de Asuntos de Trabajadores Agrí­colas Migratorios, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>80</sup> Esta Dirección era el centro de todas las decisiones administrativas, de informaci3n y operaciones relacionadas con el papel de Méjico en estos acuerdos internacionales.

Durante este período el poder de negociaci3n del Gobierno Mexicano se deterioró en el periodo de la posguerra. La opini3n pú­blica de nuestro paí­s advertía que Méjico había perdido el control sobre la salida de sus trabajadores. En esta etapa se repetía los puntos de conflicto entre los dos paí­ses:

1. La localizaci3n de los centros de reclutamiento en Méjico.
2. La discriminaci3n hacia nuestros compatriotas obligó a nuestro gobierno a no enviar braceros a ciertas áreas en Estados Unidos, particularmente Texas.
3. La determinaci3n de los salarios para los braceros.
4. Las condiciones generales de trabajo.

---

<sup>80</sup> Ibidem, Tomo III, pág. 320.



5. El problema de los indocumentados; que se “resolvió” en Estados Unidos mediante su legislación: transformando a los *wet-backs* en braceros en los términos que establecían los empresarios y expulsando del país al excedente de mano de obra mexicana.<sup>81</sup>

### **3.2.3. EL PERIODO POSTERIOR A LA GUERRA DE COREA 1954-1964**

La Guerra de Corea llegaba a su fin en 1953 y la demanda de mano de obra mexicana decreció. En estas circunstancias la presencia de trabajadores sin documentos fue considerada un problema y había que llevar a cabo acciones radicales para solucionarlo. Nuevamente se culpó al trabajador inmigrante mexicano del desempleo causado por la terminación de la guerra.

México cedió en todo, acaso porque la entrada de divisas era importante para su economía y porque la entrada de miles de mexicanos aliviaba el problema de la desocupación y la presión social resultante. Desde del principio, los acuerdos son una cadena sin fin de pérdida de poder de nuestro país en su capacidad de negociación frente a Estados Unidos.

Después de 1954, al acuerdo con Estados Unidos se renovó en varias ocasiones: diciembre 23 de 1955, diciembre 20 de 1956 y agosto 31 de 1959, para expirar en junio 30 de 1961.<sup>82</sup>

Fue entonces el “problema demográfico” una de las razones por las que México aceptó posteriores extensiones al acuerdo; y otra pudo haber sido la cantidad de dinero que ingresaba al país, vía el salario de los braceros.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pág. 321.

Con la administración de John F. Kennedy, se acordó una nueva extensión de dos años más al programa, hasta diciembre 31 de 1963 con algunas enmiendas en 1962, entre las cuales estaban la prohibición a los braceros, excepto ciertas circunstancias, de permanecer en Estados Unidos más de seis meses y en ningún caso más de nueve.

En octubre 31 de 1963 se dió como extensión un año más, hasta fines de 1964,<sup>83</sup> decisión en la que México influyó de manera importante. Al mismo tiempo Estados Unidos acordó no hacer más esfuerzos para nuevas extensiones. Esta, se dijo, sería la última en definitiva. Así que fueron, como siempre, las necesidades económicas internas de Estados Unidos las que determinaron el destino del Programa Bracero.

En total fueron "4 682 835 los trabajadores mexicanos contratados en los 22 años de los acuerdos sobre braceros".<sup>84</sup> Y casi cinco millones los mexicanos aprehendidos y expulsados de Estados Unidos por carecer de documentos.

En este periodo se conservaron las características que a este fenómeno le dieron las necesidades económicas norteamericanas desde fines del siglo pasado.

Se trata de una inmigración laboral, temporal, concentrada regionalmente –tanto por lo que toca al destino de los trabajadores migratorios como su lugar de origen–, también concentración en ciertos sectores de la economía: la agricultura fundamentalmente, con mecanismos de reclutamiento y de deportación masiva.

Durante la historia de la migración mexicana a Estados Unidos, estos 22 años demostraron una vez más que no es un fenómeno espontáneo.

---

<sup>83</sup> Ibidem, pág. 324.

<sup>84</sup> Ibidem, pág. 326.

Ambos gobiernos demostraron, o bien, un sustancial desconocimiento de la verdadera situación que padecían sus ciudadanos en Estados Unidos, o una debilidad frente al poderío estadounidense, puesto que se limitaron a protestar.

Sin embargo, sus demandas nunca fueron cumplidas y nuestro país jamás dió por terminado el acuerdo. Estados Unidos fue quien marcó los pasos a seguir, procurando únicamente los intereses económicos y personales de sus agricultores sureños. La presencia de una mano de obra disponible en mayores cantidades a la necesaria trajo como consecuencia un mayor grado de explotación, así como deprimir los salarios regionales por lo que provocó el éxodo hacia el norte de los norteamericanos y México-norteamericanos en busca de mejores oportunidades de empleo.

Tal vez una respuesta a este fenómeno, como es la migración mexicana hacia los Estados Unidos, la encontramos en el intento de la clase dirigente por allegarse las divisas remitidas por los braceros; y en la idea de que la emigración constituye una "válvula de escape" a las presiones generadas por el desempleo y la concentración de la riqueza. Se llegó a pensar en un principio que la emigración era inevitable y que era mejor programarla, a que ésta se diera en un marco de clandestinidad.

Los acuerdos dirían al menos una cierta garantía de respeto a las condiciones de trabajo, consideración que resultó falsa. Lo cierto es que los acuerdos sobre braceros únicamente fue una "formalización del movimiento migratorio" <sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> González Navarro, Moisés. Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970. México, Editorial El Colegio de México, 1994, Primera edición, Tomo III, pág. 312, Obra citada, Diario de los debates de la Cámara de Diputados, 1º de septiembre de 1921, pág. 21.

Los rasgos característicos del trabajo que nuestros conciudadanos llevaban a cabo en Estados Unidos impedían que adquirieran mayores conocimientos en cuestión de tecnología. Por eso, un nuevo convenio sobre braceros de ninguna manera sería una solución. Quedó ya suficientemente demostrado por la experiencia misma.

Por otro lado, la presencia de trabajadores indocumentados provocó la sobreabundancia de mano de obra, así como el abatimiento de los salarios y las condiciones laborales de todos los trabajadores, propiciando la corrupción y el incumplimiento de las estipulaciones del acuerdo.

Todo esto incide en una mayor explotación y maltrato. En estas circunstancias no es posible proteger a la mano de obra mexicana en el extranjero, razón que justifica el interés del gobierno de México en establecerlo nuevamente.

Lo cierto es que la relación entre México y Estados Unidos se estrechó durante la Segunda Guerra Mundial gracias a los nuevos supuestos económicos que determinó la situación internacional.

**CAPITULO IV.**  
**LA LEY PARA LA REFORMA DE LA INMIGRACION ILEGAL**  
**Y RESPONSABILIDAD DE LOS INMIGRANTES EN**  
**ESTADOS UNIDOS DE 1996 Y**  
**LA POLITICA DE MEXICO PARA PROTEGER**  
**A LOS INMIGRANTES MEXICANOS EN LOS**  
**ESTADOS UNIDOS**

**4.1. RESTRICCIONES Y**  
**LIMITANTES A LOS**  
**INMIGRANTES EX-**  
**TRANJEROS.**

El "Ley 1996" para la "Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes en E.U.A.", que fue firmada por el Presidente William Clinton, el 30 de septiembre de 1996, significó la culminación de la política anti-inmigrante que se desató en los Estados Unidos de Norteamérica, en los últimos años.<sup>86</sup>

La Ley 1996 viene a ser un instrumento fundamental en el trato a los extranjeros, y su promulgación suavizó hasta cierto punto, las acciones que determinados políticos norteamericanos de tendencias xenófobas, llevaban a cabo en perjuicio de los inmigrantes; pero estableció nuevas situaciones y limitantes a los inmigrantes extranjeros.

Ante esta Ley, la reacción del Gobierno Mexicano ha sido la de fortalecer la red de comunidades mexicanas en los E.U.A., como defensores y protectores de los connacionales en el extranjero.

---

<sup>86</sup> Aquino Palmero, Elizabeth. "Las nuevas reformas a la Ley de Migración de E.U. y las políticas de protección consular del Gobierno de México". ABZ Revista de Información y Análisis Jurídicos. México, 16 de enero de 1998, No. 62, pág. 9.

El primer título de esta Ley, que contiene otros cinco, trata del mejoramiento al control fronterizo, facilitación de ingresos legales y aplicación de la Ley en el interior. Se subdivide en él tres subtítulos, el primero (A) va dirigido al "Reforzamiento de los controles fronterizos" y que además incluye la autorización de 1000 agentes adicionales de la patrulla fronteriza por 5 años consecutivos a partir del ejercicio fiscal de 1997, el mejoramiento de las barreras físicas en la frontera, del equipo y la tecnología de control fronterizo, de las tarjetas de cruce fronterizo. El establecimiento de distintas multas a los ilegales, revisando los procedimientos de contratación y capacitación de los empleados del SIN, la información sobre la estrategia fronteriza, sanciones penales a quien escape de un punto de control fronterizo, el estudio conjunto para establecer una base de datos automatizada en los puertos de entrada y salida a fin de controlar en este sentido a cada uno de los extranjeros que visitan los E.U.A., la propuesta de un plan para reasignar personal del interior de los Estados Unidos de Norteamérica a la línea fronteriza, para que cubra esa zona y de registro de las huellas digitales de todo extranjero que sea detenido en los E.U.A.

En el apartado (B) cuyo título es "Facilitación de ingresos legales" <sup>87</sup> encontramos, entre otras, las siguientes disposiciones: Se autoriza al Departamento de Justicia y al Departamento del Tesoro, a incrementar durante 1997 y 1998 el número de inspectores tanto del SIN como de aduanas, en las fronteras terrestres para "asegurar personal suficiente durante las horas pico en los cruces fronterizos, se autorizan programas piloto de cruce automatizado y cobro de derechos por las inspecciones migratorias fronterizas", se toman medidas para detectar documentos fraudulentos en el transporte aéreo, esto significa, que cuando una línea aérea no cumpla con la obligación de requerir a sus pasajeros documentos legales y no detecte documentos fraudulentos, el Departamento de Justicia podrá suspender el ingreso de algunos o todos los extranjeros que pretendan entrar a los E.U.A. utilizando esa línea aérea.

---

<sup>87</sup> Ibidem, pág. 9.

Por último, el apartado (C) se refiere a la “Aplicación de la ley en el interior” y contiene disposiciones relativas a la autorización presupuestal para incrementar el número de inspectores dedicados a la investigación de violaciones relativas a los ingresos ilegales tanto de inmigrantes como de no inmigrantes, así como a la detección de las personas que exceden el tiempo autorizado en su visa. Se autoriza al Departamento de Justicia a suscribir acuerdos con los Estados, para que sus oficiales o empleados lleven a cabo las funciones de agentes migratorios en relación a la investigación y detención de extranjeros en los Estados Unidos de Norteamérica, incluyendo su transportación hacia los centros de detención. Se estipula también que el Departamento de Justicia deberá asignar en cada Estado de la Unión Americana no menos de 10 agentes del servicio del SIN, para poner en vigor la presente ley.

El título II se denomina “Incrementos en las sanciones contra el tráfico de inmigrantes y fraude de documentos”. Consta de dos subtítulos. En el primero se establece entre otras medidas las siguientes: autorizar la intervención telefónica para investigar tráfico de indocumentados o fraude de documentos; establece disposiciones en casos de delitos de extorsión, relacionados con el tráfico de indocumentados; se fijan disposiciones relativas al incremento de sanciones penales por tráfico de inmigrantes; incluye el delito de adquisición falsa de ciudadanía, reproducción y venta fraudulenta de documentos para obtener la ciudadanía. Se incrementan las sanciones penales por tráfico de inmigrantes.

Para realizar todas estas acciones, se autoriza el incremento en el número de fiscales auxiliares empleados por el Departamento de Justicia para el año fiscal de 1997, dichos funcionarios deberán enjuiciar a quienes introduzcan a los E.U.A. o alberguen a inmigrantes indocumentados, es decir, polleros.

En el subtítulo (B) relativo a la “Detección de documentos fraudulentos” se establecen incrementos en las sanciones en número de años de prisión por uso fraudulento de documentos oficiales, a fin de realizar actos delictivos como: tráfico de drogas o terrorismo; asimismo se establecen sanciones a las personas que declaren falsamente poseer la ciudadanía estadounidense, a fin de obtener para sí, u otra persona, cualquier beneficio o servicio o por obtener de manera ilegal un empleo en los E.U.A. o los que con el mismo procedimiento, quieran empadronarse o votar en una elección federal, estatal o local; asimismo, se establecen sanciones por el delito de expedición y uso de pasaporte y visa falsos; además de establecer sanciones por someter a alguna persona a algún tipo de trabajo involuntario.

En el título III se encuentran las disposiciones de mayor interés para los migrantes, y se titula “Inspección, aprehensión, detención, adjudicación y remoción de extranjeros deportables e inadmisibles”<sup>88</sup>. Este título contiene una revisión a fondo de los procedimientos de exclusión y deportación, crea un solo procedimiento de remoción, así como nuevas bases para la inadmisibilidad y nuevas penas por permanecer ilegalmente en los E.U.A.; restringe severamente o elimina, recursos judiciales que existen para decisiones relacionadas con la suspensión discrecional de la deportación.

En el subtítulo (A) de este tercer título, relativo a la “Revisión de procedimientos para la remoción de extranjeros”, se establece en la Sección 301 titulada al “Trato a personas en los E.U.A. que se encuentran sin autorización como no admitidos”, que se prohibirá por 10 años la entrada temporal o permanente, para cualquiera persona que hubiese permanecido indocumentada en los Estados Unidos de Norteamérica durante 12 meses.

Además habrá una prohibición por 3 años para aquellas personas indocumentadas por 180 días tiempo considerado como estancia indocumentada, comienza a correr 6 meses después de la

---

<sup>88</sup> Ibidem, pág. 10.



entrada en vigor de esta. La Ley estipula que se considerará inadmisibles a aquel extranjero que falte o no atienda los procedimientos de remoción a los que está sujeto y busque regresar a los E.U.A. en los próximos 5 años, con prohibición permanente de reingreso a los Estados Unidos de Norteamérica a toda persona sentenciada por un delito grave. Asimismo, señala que aquellas personas consideradas inadmisibles según lo define la Ley, pueden ser expulsados sin audiencia previa.

En cuanto a la aprehensión y detención de extranjeros, se establece la detención obligatoria de todo extranjero que tenga antecedentes delictivos. Los residentes permanentes podrán ser liberados, a menos que hayan cometido delitos graves. Mientras se encuentra pendiente el proceso de remoción del extranjero, el Procurador General puede mantener detenido al extranjero, puede liberarlo bajo fianza de por lo menos \$ 1,500 dólares o bajo la libertad condicional, pero no puede otorgarle autorización para trabajar, si es indocumentado.

La Sección 304, otra de las secciones más debatidas de la reforma, pues se refiere al “Procedimiento de remoción, cambio, reajuste de calidad migratoria y salida voluntaria”<sup>89</sup> estipula las siguientes disposiciones, hasta ahora muy cuestionadas:

- a) Si se le permite a un extranjero salir voluntariamente y no abandona los E.U.A. en el período que se le ha especificado, estará sujeto al pago de una multa de \$ 1,000 a \$ 5,000 dólares y será inelegible por un período de 10 años para solicitar cualquier beneficio legal, otorgado en ciertas secciones de la presente Ley.
  
- b) El Procurador General puede cancelar el procedimiento de remoción, si el extranjero:
  - Ha estado en los E.U.A. por un período continuo de 10 años,
  - Es considerado persona de buen carácter moral,
  - No ha sido convicto de ofensa alguna,

---

<sup>89</sup> Ibidem, pág. 10.

- Demuestra que la remoción ocasiona extremas dificultades para su cónyuge, hijos o familiares que sean ciudadanos o residentes legales permanentes.
- c) El extranjero puede estar representado por un abogado. El Procurador General deberá proveer una lista de las personas que puedan actuar como defensores de oficio.
- d) El extranjero tiene el derecho de ser representado sin costo para el Gobierno de los E.U.A., por quien escoja, asimismo, tendrá la oportunidad de revisar los cargos que se le hacen y presentar evidencias a su favor.
- e) El extranjero que tiene una orden de remoción final y no se presenta a la audiencia cuando fuera requerido, después de haber sido notificado “verbalmente” en su idioma o en otro idioma que entienda, no será elegible para recurrir a los recursos legales otorgados en diversas secciones de esta Ley, por un periodo de 10 años.
- f) El Procurador General no permitirá la salida voluntaria a un extranjero que ya había sido permitido de salir de esa manera, por habersele encontrado inadmisibile.
- g) El Procurador General puede limitar la elegibilidad de cualquier tipo de extranjero para permitir la salida voluntaria y ninguna corte puede revisar las disposiciones expedidas en esa sección.

La Sección 305 contiene las disposiciones relativas a la “Detención y remoción de extranjeros con orden de salida”<sup>90</sup>, que generalmente son aquellos que han cometido algún delito en algún momento de su vida. Sobre el particular, la Ley es muy clara al establecer que:

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, pág. 10.

- a) Si el Procurador General encuentra que un extranjero reingresó a los E.U.A. de manera ilegal, después de haber sido removido o de haber salido voluntariamente, el extranjero será juzgado de acuerdo a su orden de remoción original, sin opción de que ésta se reabra o se revise. El extranjero no será elegible para solicitar ningún recurso judicial de los contenidos en esta ley y será removido en base a su primera orden de remoción.
  
- b) Respecto a las disposiciones sobre los países a los cuales regresarán los extranjeros ilegales, se estipuló que se hará pagar a los dueños de embarcaciones o aviones que internen indocumentados, sus gastos de detención y remoción, aunque habrá ocasiones en que los gastos serán sufragados con el presupuesto autorizado para esta Ley.

La Sección 307 trata sobre las “Penalidades relacionadas con la remoción”<sup>91</sup>, estipulando que si el extranjero no sale de los E.U.A. en el tiempo que se le ordena en la orden de remoción, 90 días, será multado o encarcelado hasta por 4 años. Este subtítulo, relativo a la “Revisión de procedimientos para la remoción de extranjeros” será efectivo el primer día del primer mes, después de 180 días de haber entrado en vigor esta Ley.

En el subtítulo (B) se encuentran las “Disposiciones aplicables a extranjeros delincuentes”. La Ley se refiere en este subtítulo a los acuerdos sobre transferencia de prisioneros y se dispone que en la formulación de nuevos acuerdos sobre esta materia, no deberá tomarse en cuenta el consentimiento del prisionero, es decir, no deberá permitírsele al extranjero que rechace su traslado a su país de origen. Asimismo, en la Sección 332 se estipula la “Elaboración de un reporte anual por parte del Departamento de Justicia sobre los extranjeros delincuentes”, a más tardar 12 meses después de la entrada en vigor de la Ley.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, pág. 10.

Otro de los requisitos establecidos en esta Reforma, que sirven para evitar la fuerte migración, pero totalmente inútil desde mi punto de vista, es la prueba de vacunación, la cual se utilizará ya sea para la admisión de inmigrantes o para reajustar la calidad migratoria.

Se establece, asimismo, una nueva exclusión para aquellos que mientan sobre su nacionalidad en cualquier situación, incluyendo documentos. Se establece la inadmisibilidad de estudiantes que abusan de su visado, la remoción de aquellos que votan ilegalmente y se incluye la violencia doméstica como nuevo fundamento para la deportación. Con todas estas disposiciones es evidente la injerencia descarada de los estadounidenses en la vida privada de las personas, lo cual lesiona seriamente los derechos humanos de las mismas. Estas disposiciones afectan a los indocumentados en áreas sumamente delicadas para su estancia y permanencia en un país. Así, se estipula que los beneficios públicos serán negados a los inmigrantes inelegibles.

Para distinguir los inmigrantes inelegibles, de los elegibles, definiremos a éstos como: son residentes legales, asilados, refugiados, inmigrantes con permiso y quienes se encuentren cumpliendo su primer año en libertad condicional y a determinados inmigrantes víctimas de violencia física.

Dichos beneficios serán:

- La seguridad social no se otorgará a inmigrantes indocumentados.
- La educación superior. Se establece que los inmigrantes indocumentados no son elegibles para obtener los beneficios educativos de la pos-secundaria.
- Para ello habrá mecanismos que permitirán fehacientemente verificar esta información, con ayuda de información desde los Estados hacia el Sistema de Inmigración y Naturalización (SIN).
- La asistencia para la vivienda. Se otorgará dependiendo del número de personas elegibles dentro de una familia.

- Se establece que todas estas disposiciones se harán efectivas a partir de la entrada en vigor de esta Ley.<sup>92</sup>

A partir de la promulgación de esta Ley, la prensa, en especial el periódico “La Opinión” de Los Angeles, ha dado cuenta de los numerosos abusos cometidos contra los inmigrantes, especialmente los indocumentados a quienes van dirigidas la mayoría de las acciones.

Ha sido común la detención de personas sin que se permitiera que fuesen entrevistadas por el Cónsul. Muchas veces los menores han sido detenidos en las escuelas, para llevarlos a lugares de detención en donde se encuentran sus padres. Ante esta situación, el Gobierno Mexicano ha instrumentado una política de mejoramiento, protegiendo a los mexicanos en los Estados Unidos de Norteamérica, a través de diversas acciones, las cuales han sido objeto de informes de la Coordinación General de Protección y Asuntos Consulares, que ha agrupado las acciones de protección en tres puntos específicos:

1. Estrategias en el ámbito político bilateral.
2. Estrategias en materia de protección consular.
3. Cooperación con grupos comunitarios y Organizaciones no Gubernamentales (ONG's).<sup>93</sup>

Dentro de las estrategias en el ámbito político bilateral y multilateral, México ha participado en varios foros. Los mecanismos más sobresalientes son:

- I. Grupo de trabajo sobre migración y asuntos consulares, que trabaja en el contexto de la Comisión Binacional México-Estados Unidos y cuyas medidas más sobresalientes son:<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Ibidem, pág. 10.

<sup>93</sup> Ibidem, pág. 10.

<sup>94</sup> Ibidem, pág. 11.

- a) El Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y de Estados Unidos, el cual establece el compromiso para que los temas relativos a la protección consular y derechos humanos de los migrantes sean temas permanentes de la agenda bilateral; establece compromisos muy concretos para facilitar la labor consular de protección.
- b) Los mecanismos federales de enlace fronterizo. Desde 1991 los Consulados fronterizos cuentan con este mecanismo para la atención de los asuntos inherentes a la convivencia fronteriza, incluye: protección consular, la cooperación policíaca, la protección al medio ambiente y los puentes y cruces fronterizos.
- c) El mecanismo de consulta sobre actividades del SIN y protección consular. Establecen agendas sobre la relación cotidiana entre los cónsules y las autoridades migratorias de los Estados Unidos; facilita el intercambio de información y permiten a los cónsules atender con mayor eficacia cada uno de los casos de protección de mexicanos que requieran acción correctiva por parte de las autoridades migratorias.
- d) Estudio binacional. Se lleva a cabo un estudio con la participación de 10 prestigiados académicos de cada país, los cuales desarrollan un marco analítico y una metodología común para el análisis y la interpretación del fenómeno migratorio. Estos trabajos durarán cerca de dos años y medio.
- e) Programa de capacitación a agentes de la patrulla fronteriza. Se inició un programa permanente de capacitación en la academia de entrenamiento para agentes de la Patrulla Fronteriza ubicada en Glynco, Georgia, la cual incluye temas como: respeto a los derechos humanos, la cultura mexicana, el perfil de los migrantes y la protección.

- f) Programa piloto de repatriación voluntaria al lugar de origen de los migrantes. Este programa agrega una opción al migrante detenido, quien antes del programa podía retornar voluntariamente a un puerto fronterizo o solicitar una audiencia ante un juez migratorio. La nueva opción es la de repatriarse hasta su lugar de origen en territorio nacional. Este programa contempla la tutela de la integración familiar y la protección especial que requieren los menores.
- g) Participación del Consejo Ciudadano. El Servicio de Inmigración y Naturalización creó un Consejo Asesor Ciudadano, cuyo objetivo es analizar los mecanismos del Departamento de Justicia para atender quejas que se susciten contra elementos de la Patrulla Fronteriza.<sup>95</sup>
- II. Conferencia Regional sobre migración. México convocó a los gobiernos de la región latinoamericana a una reunión en la materia, que se celebró en Puebla, el 13 y 14 de marzo de 1996. Entre los objetivos destacan el intercambio de puntos de vista y experiencias conjuntas, abordar las causas y consecuencias del fenómeno, con un enfoque integral. Del 11 al 14 de marzo de 1997 se llevó a cabo la Segunda Conferencia Regional en Panamá, en donde se acordó establecer un Grupo Regional de Consulta sobre Migración, con un plan de acción sobre políticas migratorias, combate al tráfico de migrantes, cooperación internacional para el retorno de migrantes, cooperación técnica y derechos humanos de los migrantes.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pág. 11.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pág. 11.

**III.** Participación de México en el Grupo de Trabajo sobre migración de la OCDE. Desde 1995 México participa en este foro para promover una visión integral del fenómeno, considerando costos y beneficios de la migración, tanto para los países de origen como los de destino. Dentro de las estrategias en materia de protección consular se encuentran las siguientes:

- I. Programas de análisis del nuevo marco jurídico de los E.U.A. y diseño de políticas de protección al respecto.
- II. Programa de ampliación de la red de defensa jurídica.
- III. Programa de protección preventiva, consistente en proporcionar a los migrantes mexicanos en el extranjero, información práctica y útil sobre leyes y reglamentos, así como reglas de comportamiento social en el país en que se encuentran.
- IV. Programa de consulado móvil o visitas a las comunidades mexicanas de su circunscripción, a fin de proporcionar servicios consulares.
- V. Programa de homogeneización de criterios en materia de protección.
- VI. Programa de capacitación y actualización de personal. Se proporcionaran cursos de capacitación sobre medios de comunicación a los cónsules generales y consejeros de prensa, adscritos en los Estados Unidos y Canadá.

Respecto a la cooperación con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales (ONG's), se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- I. Programa de cooperación entre consulados y ONG's.
- II. Programa de trabajo conjunto con las comunidades mexicanas en el extranjero para la protección de los migrantes.



III. Existe también un programa comunitario para la dignificación de la imagen del migrante.<sup>97</sup>

Finalmente, ante el desgloce de las nuevas reformas a la Ley de Migración de los Estados Unidos, en lo que se refiere a la política de protección a los mexicanos que emigran a los Estados Unidos, vemos que constituye una falla muy importante la reserva que el Poder Ejecutivo propone al Senado de la República, que se haga a la "Convención Internacional sobre Protección de los Deudos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias"; tratado que ha sido enviado al Senado para su calificación. Esta reserva excluye a nuestro país de las obligaciones contenidas en dicha Convención en los Artículos 18 y 22.

El Artículo 18 establece que los trabajadores migratorios tienen derecho igual que los nacionales a las Cortes y Tribunales de Justicia, y el Artículo 22 establece la prohibición de expulsiones colectivas, garantiza el pago de salarios y reconoce el derecho de audiencia para la revisión de los casos de expulsión.

La reserva invoca la aplicación del Artículo 33 Constitucional, el cual es aplicable en otras situaciones que no tienen que ver con las labores que realizan los trabajadores migratorios, ni con sus derechos derivados de su actividad laboral.

---

<sup>97</sup> Ibidem, pág. 11.

## CAPITULO V. LA PROBLEMÁTICA DE LAS CIUDADES FRONTERIZAS Y LAS CORRIENTES MIGRATORIAS

### 5.1. LOS CORREDORES, LOS TUNELES Y LA ZONA DE ANAPRA.

Los llamados "corredores o lane runners" son grupos de migrantes, que en su carácter de indocumentados, se reúnen en grupos de 20 ó 30 personas en la zona vehicular del cruce internacional de Tijuana, Puerta de México<sup>98</sup>, y que, organizados por polleros, repentinamente cruzan la frontera hacia Estados Unidos corriendo por los carriles vehiculares de alta velocidad en sentido contrario.

Esta problemática se debía, en parte, a que la vigilancia en el cruce era nula; no existía una adecuada separación de la zona de tránsito vehicular, y no existían señalamientos en esa zona federal.<sup>99</sup>

Ante esto, se instaló un programa de vigilancia permanente, por parte de la Policía Federal de Caminos, en la zona debajo del Puente. Además se instalaron señalamientos, informando que se trata de una zona exclusiva de uso vehicular.

---

<sup>98</sup> Moreno Pérez, Sergio M. "Combate al tráfico de indocumentados". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 205

<sup>99</sup> Ibidem, pág. 206.

También se reforzó la presencia de personal migratorio en el cruce, así como se construyó una cerca metálica, que impide el acceso peatonal a la zona de tránsito vehicular. "Es un claro ejemplo de cooperación de refuerzo sin precedentes".<sup>100</sup> El control de la puerta de vehículos con problemas fiscales, fue cedido por la S.H.C.P. a la Secretaría de Gobernación.

Para dar solución a este tipo de problema migratorio, se ha propuesto la vigilancia extensa en el área del Puente, para eliminar la presencia peatonal en la zona; no como medida de control de los indocumentados hacia los Estados Unidos, sino en ejercicio de la facultad de determinar los puntos de ingreso y salida del país y controlarlos adecuadamente.

Por otra parte, los túneles de desagüe entre los dos Nogales, México y Estados Unidos, son utilizados por los migrantes para cruzar ilegalmente la frontera. Para evitar esto, la Secretaría de Gobernación, en coordinación con el Gobierno de Sonora y el municipal de la Ciudad de Nogales, implementó la vigilancia mediante operativos intermitentes, por un grupo especial integrado por la policía judicial del estado, policía municipal, agentes de migración y por elementos del grupo Beta de Nogales. Además se instalaron señalamientos, prohibiendo la entrada a los túneles, así como también se bloqueó el acceso a los mismos, sin detener el flujo pluvial del agua.

Por lo que respecta a la zona Anapra (México/Sunland Park E.U.A.), es una "colonia" aledaña a Ciudad Juárez, donde el índice de criminalidad se ha venido incrementando de manera constante; por tratarse de una zona sin división fronteriza, y en el lado mexicano existen altos niveles de marginación. Por lo anterior son frecuentes los cruces clandestinos para cometer actos

---

<sup>100</sup> Pérez Canchola José Luis. "Los indocumentados: De la retórica a la acción". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 225. Fuente: Doris Meissner. Comisionada del SIN., The Star-New, abril 12 de 1995.

ilícitos por parte de bandas de delincuentes, que afectan en especial, a trenes comerciales del lado norteamericano.

Por su parte, las autoridades norteamericanas instalaron una malla metálica de 1.5 kilómetros de longitud y con 3 metros de altura. <sup>101</sup> El Gobierno Mexicano impulsó la construcción de un camino de terracería, para facilitar las labores de patrullaje; además de fortalecer las acciones de comunicación social, del consulado mexicano de manera que contrarresten la imagen de criminalidad de la zona.

## 5.2. DELINCUENCIA Y VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS.

La migración en nuestro país no escapa a la realidad internacional, motivada por los fenómenos económicos de la globalización, las diferencias del desarrollo socio-económico de los países vecinos, y los diferentes problemas de carácter político y social.

El sentido profundo de los derechos humanos consignados en la declaración universal no reconoce fronteras. Cuando se habla de Protección de Nuestras Fronteras y al mismo tiempo se aboga por los derechos humanos de los inmigrantes, parece que se trata de una "dualidad que implica una contradicción de objetivos" <sup>102</sup>. Dualidad que se fundamenta o se explica por la ambigüedad que el propio Gobierno Mexicano ha alimentado desde las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. Mientras que en ésta permanece el valor fundamental hacia los derechos humanos universales, en la Secretaría de Gobernación priva la permanente preocupación por la *soberanía nacional* y la vigencia de la razón de Estado.

---

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> Loaeza Tovar, Enrique M. "Protección de los Derechos Humanos de los migrantes mexicanos". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 201.

Como consecuencia de la aplicación de agresivas políticas antimigrantes en los Estados Unidos, por un lado, y de la agudización de la crisis económica mexicana, por el otro, nos encontramos con una creciente masa de empobrecidos trabajadores migrantes en situación vulnerable y sin redes de apoyo social, quienes, atraídos por el espejismo del dólar, se ven atrapados entre el muro metálico y policiaco y la falta de oportunidades de empleo e ingreso justo en sus lugares de origen.

Un fenómeno tan complejo como el migratorio se ve complicado hoy en día por temas colaterales y aún totalmente diversos del mismo: el manejo que los distintos países otorgan a sus políticas internas respecto a los flujos migratorios, a los que se encuentra ligado el problema del tráfico de personas, que conlleva a su vez, delitos como la falsificación de documentos, violaciones, extorsión, fraude, y abusos en contra de los migrantes.

La ola xenofóbica y racista que existe hoy en día, las políticas partidistas, regionalización e interdependencia son también acciones que complican la realidad migratoria que conlleva a que los países deban guiar su tratamiento, alternando o combinando razones de soberanía, seguridad nacional, legalidad y defensa de los derechos humanos.

Estas características antes descritas no son ajenas a nuestra realidad y motivan por ello que los mexicanos reclamen una irrestricta aplicación del Derecho para combatir delitos y defender derechos humanos de los mexicanos que emigran particularmente al vecino país del norte, y de los extranjeros que a nuestro país inmigran de manera documentada o no, con el propósito de permanecer en él o como vía de acceso a los Estados Unidos.

El mantener dentro de las estructuras gubernamentales datos que permitan evaluar la problemática migratoria, contribuye a modernizar y actualizar el marco jurídico.<sup>103</sup> Los mecanismos de impartición de justicia, frente a la participación de inmigrantes indocumentados, en particular cuando se trata de la migración laboral, deben considerar a los mismos como víctimas de las cadenas delictivas que generan el tráfico de personas y en su caso el narcotráfico.<sup>104</sup>

Por esta razón la aplicación de la ley debe atender, en la persecución de los delitos, a esta circunstancia y diferenciar con claridad el origen y causa de las conductas delictivas.

Por otra parte, se puede distinguir dos tipos de migrantes: uno, quienes llegan humildemente y con sencillez en busca del sustento; gente que son presa fácil de coyotes, polleros, asaltantes, policías corruptos, narcotraficantes y demás. Esta fuerte dosis de agresión y presión social, incluyendo la preocupación que les acarrea la falta de trabajo o de un ingreso bien remunerado y la expectativa familiar, les provoca estados de angustia y ansiedad de amplio margen, desde una personalidad agresiva hasta cambios de conducta que bloquean su conciencia y los hace escapar de la realidad.

Otros migrantes se caracterizan por llegar de un medio urbano marginal, generaciones de jóvenes cuyos padres o abuelos emigran a su vez, del campo a la ciudad; jóvenes con amplia experiencia de vida en la calle, niños ante la necesidad de aportar al ingreso familiar y porque ahí encuentran también un reducto de seguridad, de espacio vital y de comunicación que no hallan en casa.

---

<sup>103</sup> Ramírez Baena, Raúl. "Los migrantes frente a sus Derechos Humanos". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 252-253.

<sup>104</sup> Xilotl, Ramón. "Combate al tráfico de indocumentados". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 273.

El contacto con el alcohol y con las drogas de fácil acceso es cotidiano, productos farmacéuticos, solventes y marihuana. La vida en la calle es regida por la *Ley del más fuerte*. Muchos de estos jóvenes, desde la infancia sufrieron el Síndrome del Niño Maltratado, el machismo del padre y la sumisión de la madre; vivieron en la promiscuidad o fueron violados por parientes. La mayoría no terminó su educación básica y cayeron además en la delincuencia. Todo ello acelera su maduración mucho antes de los 18 años, pero sin seguir el proceso de crecimiento desde el seno mismo de una familia integrada.

Son gente autosuficiente que sabe sobrevivir en la calle, sin ingreso fijo y sin estabilidad social. Roban con facilidad y carecen de un nivel mínimo de conciencia o pertenencia a un grupo social.

Hoy en día las autoridades norteamericanas han incrementado la deportación de convictos más o menos con estas características. Al margen de su caracterización social, psicológica o cultural y de su origen, los migrantes son víctimas de asaltos en el camino hacia la frontera, y si logran cruzar el muro de acero, sufren persecución, y muchas veces detención y deportación por parte de la Patrulla Fronteriza Norteamericana. De este modo, con frecuencia son violados sus derechos humanos en ambos lados de la frontera.

Además, a consecuencia de la terrible caída del salario y de la falta de efectivas políticas oficiales de previsión y bienestar social, los migrantes se convierten en el sector más débil entre los débiles. Hombres, mujeres y niños sin protección y a merced de un medio hostil y desconocido para ellos.

### 5.3. EL TRAFICO DE PERSONAS.

La conducta común de los países por la búsqueda de su desarrollo genera una cadena de interacción entre las naciones, que obliga a éstas al respeto recíproco de la normatividad o de los acuerdos internacionales que rigen sus relaciones.

Un aspecto, por demás importante en este proceso de interacción, lo constituye el principio fundamental del reconocimiento y del respeto a la soberanía territorial de los países. La violación de éste y otros acuerdos tácitos o explícitos de la convivencia internacional origina, como consecuencia lógica, tanto rompimientos entre las naciones como problemas que dificultan el camino hacia la búsqueda del desarrollo de cada país, que en la época contemporánea resulta, de por sí, un reto de grandes magnitudes, ya sea en materia política o económica. En este marco de respeto mutuo entre países, se observa la generación de políticas, más o menos duras, orientadas a la preservación de los límites territoriales y de la soberanía nacional, estableciendo estrategias de acción tendientes a la protección de las respectivas fronteras, cuya existencia es innegable e insoslayable.

Un fenómeno acentuado actualmente sobre todo por las condiciones de crisis económica prevalecientes en muchos países, es el de la migración ilegal de personas que buscan mejores condiciones de vida.

Debido a las características y dimensiones que dicho fenómeno alcanza, en el que participan individuos que medran con las esperanzas y anhelos de desarrollo de quienes pretenden encontrar opciones de mejoramiento personal y familiar en los polos de desarrollo, se puede considerar que, prácticamente, "ha surgido una industria de la que obtienen beneficios aquellos que promueven el tráfico de personas que, de manera ilegal, sin contar con los documentos necesarios ni cubrir los requisitos oficiales para cruzar las fronteras, pretenden arribar a países altamente desarrollados, como los Estados Unidos"<sup>105</sup>.

De la misma forma, personas que huyen de su país de origen por actividades delictivas realizadas, o perseguidos por sus ideas, son objeto de los traficantes de indocumentados, dadas las características de su situación.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 275.



El tráfico de indocumentados en nuestro país, por su magnitud, ha sido considerado como un delito grave del orden federal, y en consecuencia se tipifica en el Artículo 138 de la Ley General de Población<sup>106</sup>; donde se hace referencia tanto a quien pretenda llevar nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal, o bien a aquel que introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otros países, y se persigue por querrela de las autoridades en la materia.

La instrumentación de medidas cada vez más enérgicas para restringir la migración de indocumentados en otros países, genera una mayor demanda de los servicios de bandas de traficantes de humanos, lo cual ha propiciado que estas organizaciones criminales aumenten sus tarifas y al mismo tiempo mejoren sus sistemas de operación.

El tráfico de indocumentados conlleva una serie de consideraciones de diversa naturaleza, cuyas repercusiones no pueden ser ignoradas. En principio, algunas de las más significativas y fundamentales son las siguientes:

- La naturaleza federal del delito de tráfico de indocumentados en México, con frecuencia acarrea problemas en materia de soberanía estatal, tanto para la detención, como para el mantenimiento y traslado del indocumentado al lugar del que provienen dado que, precisamente las autoridades federales son las responsables del control.
- El negocio de tráfico de ilegales ha alcanzado tales dimensiones que, en muchos casos, ésta se realiza a través de verdaderas bandas organizadas de traficantes de seres humanos, es decir, de polleros, balseros o coyotes.

México, por su condición económica como país en vías de desarrollo y por su vecindad con los Estados Unidos, sufre el impacto migratorio de tres formas:<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> "Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta , a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. ..." Ley General de Población y Reglamento. Capítulo VIII, Sanciones, pág. 23. (Reformado y publicado el 8-XI-1996 en el D.O.F.).

<sup>107</sup> Xilotl, Ramón. "Combate al tráfico de indocumentados". Asuntos Migratorios en México. México, Instituto Nacional de Migración, 1995, Primera Edición, pág. 273.

1.- Es receptor de migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos, país cuyo desarrollo económico y capacidad de absorción de mano de obra es atracción de migrantes de todas partes del mundo.

2.- Es receptor neto de migrantes.

3.- Es generador de migrantes.

Desde la década de los ochenta, nuestro país experimentó un aumento considerable de solicitudes de visa y admisión al territorio nacional por parte de personas de Asia, del Medio Oriente y América Latina y del Caribe. Hasta la fecha ha experimentado fenómenos de migrantes asiáticos que llegan en barcos a las costas de Baja California, después de no haber alcanzado las costas de los Estados Unidos.

En tránsito territorial, migrantes centroamericanos buscan desplazarse a los Estados Unidos, aunque un porcentaje de ellos se queda en territorio mexicano una vez que ha encontrado empleo o algún otro modo de vida. En tránsito aéreo intentan llegar migrantes de Sudamérica, de Asia y del Medio Oriente con el mismo propósito: llegar a los Estados Unidos.

El movimiento migratorio, por su volumen y condiciones de necesidad, se ha encaminado de manera irregular o indocumentada. Situación que ha generado cadenas o bandas de traficantes de migrantes indocumentados que, en su afán de lucro, no se han frenado en la comisión de otros ilícitos. El Estado Mexicano tiene que analizar la problemática y aplicar la Ley.

La actividad delictiva que se ha visto aparejada con el tráfico de indocumentados comprende: la tentativa de soborno de funcionarios públicos; la falsificación de documentos, la navegación insegura e insalubre; el hacinamiento de migrantes y, en ocasiones, su sometimiento a una esclavitud u otra forma de explotación y la exposición de los migrantes indocumentados a peligros diversos, incluso al de perder la vida.

## CONCLUSIONES

Habría que empezar por señalar una obviedad: no cabe duda de que las migraciones han sido históricamente una fuerza decisiva, en la conformación del sistema de Estados. Es claro entonces que la política migratoria de una nación influye en sus relaciones con sus países vecinos, como es el caso de México con los Estados Unidos, y con aquellos con respecto a los cuales existen flujos migratorios de importancia. En la cimentación de su propia identidad en la comunidad internacional y en la definición del esquema de relaciones interestatales que prevalece en el área geográfica en que se encuentre ubicada, en todo caso, el impacto internacional de una determinada política migratoria dependerá, en buena parte del carácter receptor o emisor de migrantes del país que la adopta y de la intensidad de las corrientes migratorias en la región de que se trate.

Si apreciamos este modelo abstracto al caso de nuestro país, percibimos inmediatamente cuales son las circunstancias internas y externas que condicionan nuestra política migratoria y, en consecuencia, su impacto a nivel internacional. Como pudimos observar, en nuestro Capítulo I se especifica que la política migratoria de un país, en especial el nuestro, es un instrumento fundamental para mantener vínculos con el exterior, siendo a su vez un tema de carácter de seguridad nacional. Por consiguiente, me permito hacer las siguientes apreciaciones:

I) En primer término, nuestra cercanía o vecindad geográfica de más de 3,000 kilómetros en la parte norte, con la economía más desarrollada del planeta, la cual, por la estructura de su mercado de trabajo, ofrece un gran número de oportunidades de empleo que sus propios nacionales no pueden o quieren aprovechar y que, por esa razón, requiere necesariamente de trabajadores migrantes. Así, los flujos migratorios, a través de nuestra frontera norte, con un país que sólo tiene dos vecinos terrestres, son, inevitablemente, de enorme intensidad.

II ) Por otra parte, la disparidad de los niveles de desarrollo con nuestro vecino del norte, hace que México sea una nación oferente de mano de obra, en un número tal de trabajadores, que obliga a nuestro país a considerar la protección de los mexicanos en los Estados Unidos como una de las prioridades fundamentales de su política exterior. La comunidad mexicana en Estados Unidos, que se ubica preferentemente en los estados fronterizos, ha logrado configurar un espacio étnico y cultural de gran riqueza económica, política y social que le convierte en una fuerza política creciente y militante; con rasgos inéditos y distintivos respecto a ambos países.

Las preocupaciones de las comunidades mexicanas en el vecino país se pueden apreciar al menos en dos grandes temas esenciales: a) la lucha cultural, social y política en Estados Unidos en la perspectiva de permanecer en esa sociedad, y b) las demandas de los trabajadores migratorios al retornar a México.

III ) Además, nuestra patria se ha convertido también en una nación receptora de trabajadores migrantes temporales, fundamentalmente de origen guatemalteco; siendo de igual manera, refugio para miles de centroamericanos que han abandonado sus países para salvaguardar su seguridad personal; cuestión que no debe hacernos olvidar el creciente fenómeno de las migraciones de origen centro y sudamericano, asiático y caribeño que pretenden utilizar el territorio nacional para internarse posteriormente a los Estados Unidos.

Ante estos tres puntos, es claro ver que la política migratoria impacta de manera decisiva en las relaciones de México con nuestros vecinos, Estados Unidos en el norte, Guatemala y Belice en el sur; pero afecta también nuestras relaciones con otras naciones emisoras de migrantes, esto es, el conjunto de países de Centroamérica y el Caribe, e inclusive algunos de Asia. La política migratoria puede contribuir o, por el contrario, desalentar un esquema de relaciones internacionales en nuestra área geográfica que se caracterice, no por el conflicto, sino por la cooperación.

Por otra parte, el tema de la doble nacionalidad ha sido un tema de controversia a lo largo de los últimos 10 años, tanto en nuestro país como en los Estados Unidos; ya que al emigrar nuestros connacionales hacia el *vecino del norte*, se encuentran ante la disyuntiva de renunciar a la nacionalidad mexicana, o bien, adoptar una segunda, en este caso la norteamericana, que los proteja y les permita contar con servicios de asistencia, pero sin tener que perder sus derechos y obligaciones que les confiere su país natal o de origen. Ante esto, surge la confusión de enfrentarnos a un tema de doble nacionalidad o doble ciudadanía, ya que la persona deberá definir, al tener la mayoría de edad, si cumple con sus obligaciones como ciudadano así como ejercer los derechos correspondientes, de su primera o segunda nacionalidad.

Al respecto, nuestro país, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, han suscrito diferentes acuerdos en materia de migración, con el fin de salvaguardar los derechos de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos; además de funcionar en base a los intereses y objetivos nacionales en materia de desarrollo, bienestar y seguridad, combinados con diversos factores de índole internacional y de realidades geográficas.

En el Capítulo II de este trabajo estudiamos la estructura jurídica y organizacional del Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico de la Secretaría de Gobernación, que cumple con la misión de planear, organizar, controlar y evaluar los procesos migratorios del país; tratando de estar siempre a la vanguardia internacional en el estudio de los flujos migratorios hacia nuestro país, con un destino final en común, los Estados Unidos.

Ante el estudio de los antecedentes y objetivos principales de emigrar hacia los Estados Unidos, cuestión que nos ocupa el capítulo III de este trabajo, encontramos y percibimos que nuestra frontera norte, con más de 3000 km. de extensión, registra una actividad de tránsito sin comparación a nivel mundial.

Con el fin de reducir los cruces ilegales, el gobierno mexicano y el norteamericano, acordaron en realizar cada año una Comisión Binacional México-Estados Unidos, en donde el intercambio de información y la cooperación binacional serían los ejes principales de la política migratoria. De esta manera, para que la política migratoria contribuya efectivamente al desarrollo de relaciones de cooperación entre México y los países respecto de los cuales existen flujos migratorios de significación, me permitiría apuntar la siguiente orientación fundamental:

" En principio, no podemos negar que la política migratoria de cada Estado es de su exclusiva competencia soberana, pero tenemos que aceptar, asimismo, que por sus efectos internacionales debería ser objeto de diálogo y consulta. Es esta una demanda principal de nuestro país frente a los Estados Unidos como punto de partida para obtener un adelanto en la comprensión integral del fenómeno migratorio, que desaparezca el sentimiento anti-inmigrante prevaleciente en el "vecino del norte". Es ésa, también entonces, por razones de elemental congruencia, la postura que debe regir la actuación de nuestra patria con respecto a los demás países que se ven afectados por nuestra decisiones en aspectos migratorios."

Por lo que respecta al Capítulo IV, y siguiendo con el estudio de las actividades realizadas por el gobierno estadounidense, a finales de la década pasada, con el fin de terminar con la ola racista hacia nuestros connacionales, así como el de reforzar los controles fronterizos, se llevaría a cabo la firma de la Ley de 1996 para la Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes en E.U.A., y para dar seguimiento a esta política benefactora, por así llamarle, el Gobierno Mexicano fortalecería la red de comunidades mexicanas en los Estados Unidos, como base de defensa y protección de los connacionales en el extranjero.

A lo largo del estudio de los movimientos migratorios hacia los E.U.A., es de especial interés observar la problemática que ocasionan dichos desplazamientos humanos en las ciudades fronterizas, tal y como se abordan en el último capítulo de esta tesis.

El respeto a los derechos humanos de los migrantes extranjeros, en nuestro territorio, debe ser una prioridad de la política migratoria de México; de otro modo, careceríamos de autoridad moral para exigir a los Estados Unidos una conducta semejante con relación a los migrantes mexicanos en ese país.

Como una solución para evitar que sigan aumentando las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos que marchan legal o ilegalmente a Estados Unidos, se ha propuesto que ambos gobiernos admitan la posibilidad de reconocerles la doble nacionalidad, mexicana y estadounidense. Esta propuesta se ha hecho realidad en el caso de México, ya que la reforma a la Ley de Nacionalidad ha creado una tercera categoría: la de los mexicanos por nacimiento que han adquirido otra nacionalidad.

Otro de los problemas que atañen a los movimientos migratorios de nuestro país hacia los Estados Unidos, es el llamado *tráfico de personas*, que en un principio debe ser combatido enérgicamente, tanto si se tratara de traficantes mexicanos como extranjeros, si los migrantes son o no nacionales, o si pretenden internarse definitiva o temporalmente a México o a alguno de nuestros países vecinos. Aquí es donde observamos que verdaderas organizaciones criminales hacen del tráfico de indocumentados un verdadero negocio, y que en ocasiones hasta las grandes bandas del narcotráfico utilizan a los verdaderos inmigrantes trabajadores, como medio de transporte de sus mortales mercancías. Gente que en verdad desea alcanzar aquel sueño americano, visualizado en el cine o televisión, ven frustradas sus oportunidades al ser alcanzados por la ola de delincuencia, así como los factores climáticos que imperan en la zona.

Vemos claramente que la migración es un fenómeno regional y, por lo tanto, debe ser enfocada a través de mecanismos de cooperación que tengan también ese carácter.

Finalmente y para concluir con este estudio de la *Migración hacia los Estados Unidos: México y su Política Migratoria*, observamos que la migración es un fenómeno internacional, que afecta a países emisores, receptores y de tránsito y, por ende, debe ser objeto de acciones concretas de cooperación interestatal.



## ANEXOS

### DATOS Y CIFRAS DE INTERES.

- En 1995, los trabajadores migratorios mexicanos, documentados e indocumentados, aportaron a nuestra economía más de 3,500 millones de dólares, lo que hace la cuarta o quinta fuente más importante de divisas para nuestro país. Jorge Bustamante. Programa de Televisión.
- De cerrarse la frontera a la migración indocumentada, la economía de California y la de Estados Unidos, se vería en muy serias dificultades, ya que el 90% de la mano de obra agrícola en ese estado está integrada por mexicanos; 60% de esa mano de obra está compuesta por indocumentados. La producción agrícola de California representa una tercera parte de la producción agrícola total de Estados Unidos. Jorge Bustamante. Programa de Televisión.
- El 85% de la migración hacia Estados Unidos, proviene de 9 estados: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Chihuahua, Baja California, Oaxaca y Distrito Federal. Jorge Bustamante. Programa de Televisión.
- En los Estados Unidos existen 4.5 millones de mexicanos documentados y, según el S.I.N., 1.4 millones de indocumentados. U.S. Department of Justice. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. December 1996.
- Los principales lugares de ingreso a Estados Unidos desde México, son las ciudades de Tijuana, Reynosa y Ciudad Juárez. Instituto Nacional de Migración. Diciembre 1996.

- El 58% son casados y se estima que el 65% son jefes de hogar; el 39% son solteros; y el 30% son hijos del jefe de hogar. Instituto Nacional de Migración. Diciembre 1996.
- La comunidad asiática actualmente está creciendo al doble que la comunidad hispanica, 124 vs. 69 por ciento. Immigration and Immigrants. The Urban Institute, Washington, D.C.
- En las dos últimas décadas, la dinámica demográfica nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política en América Latina, han propiciado un incremento de los flujos migratorios. Las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las naciones. Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración.
- En 1991, el 70.2% de los migrantes indocumentados tenía antecedentes de desplazamientos a Estados Unidos para trabajar. Rodolfo Corona Vázquez, El Colegio de la Frontera Norte.
- Para poner la preocupación sobre el impacto de los inmigrantes en una perspectiva histórica, debe destacarse que el ingreso de los inmigrantes que entraron a Estados Unidos en la primera parte del siglo, tuvo un impacto mucho mayor en el mercado laboral que los que entran actualmente. Esta diferencia en escala se debe a que la población de Estados Unidos era únicamente la tercera parte de su tamaño actual. En 1907 solamente, por ejemplo, los inmigrantes aumentaron en 3% la fuerza laboral. Para tener un mercado de trabajo equivalente hoy en día, la inmigración tendría que alcanzar al menos 9 millones de personas por año, 10 veces su nivel actual. Immigration and Immigrants. The Urban Institute, Washington, D.C.

- La mayoría de los migrantes en el mundo salen de su país por razones económicas, y en muchos otros lo hacen por huir de la violencia, las sequías y la destrucción ecológica, o bien, por escapar de las persecuciones políticas. Immigration and Immigrants. The Urban Institute, Washington, D.C.
- Según el censo de 1990, la población de origen mexicano que vive en E.U., llegó a 14.1 millones de personas. El 92% está concentrada en diez de los 52 estados de la Unión Americana, dos de los cuales, California y Texas, concentran el 74% . Jesús Silva Herzog, El Financiero, Jueves 28 de Agosto de 1997.

## BIBLIOGRAFIA

Acuerdo Delegatorio de Facultades para la autorización de trámites migratorios.  
México, S.G., 1º de noviembre de 1994, p. 22.

Aquino Palmero, Elizabeth.  
ABZ Revista de Información y Análisis Jurídicos.  
“Las nuevas reformas a la Ley de Migración de los Estados Unidos y las políticas de protección consular del Gobierno de México”.  
México, 16 de enero de 1998, No. 62, p. 11.

Arellano García, Carlos.  
Derecho Internacional Privado.  
México, Editorial Porrúa, 1998, Décimosegunda edición, p. 986.

Asuntos Migratorios en México. Opiniones de la sociedad.  
México, S.G.-I.N.M., 1995, Primera edición, p. 410.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
México, Editorial Porrúa, 1998, 126ª Edición, p. 147.

El entorno migratorio y las funciones, misión, objetivos y programas del Instituto Nacional de Migración.  
México, Consejo Consultivo del I.N.M., 17 de mayo de 1996, p. 37.

Frank Smith, James.  
Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.  
México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, Tomo II, p. 650.

González Navarro, Moisés.  
Los extranjeros en México y los Mexicanos en el extranjero, 1821-1970.  
México, El Colegio de México, 1994, Vol. III, p. 539.

Información de actividades desarrolladas por el I.N.M.

México, S.G., Boletín de información sobre asuntos migratorios, Febrero 1997, Núm. 2, Vol. II, p. 12.

Instituto Nacional de Migración.

Acciones relevantes 1994-1996.

México, I.N.M., 1º de enero de 1997, p. 10.

Instructivo Conjunto para la expedición de la documentación migratoria del Servicio Exterior Mexicano.

México, S.G.-S.R.E., 1994, p. 50.

Ley General de Población y Reglamento.

México, S.G., 1993, p. 85.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

México, Editorial Porrúa, 1994, 30ª Edición, p. 1077.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

México, S.R.E., 2000, p. 80.

[www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

Lineamientos Generales para los Grupos de Protección a Migrantes.

México, I.N.M., 2 de diciembre de 1994, p. 18.

Los 7 Principios fundamentales de la Política Exterior de México.

México, Partido Revolucionario Institucional, 1993, p. 97.

Manual de procedimientos del Instituto Nacional de Migración.

México, I.N.M., 1994, p. 172.

Marco Introdutorio al Programa Nacional de Protección al Migrante.

México, S.G.-I.N.M., 31 de diciembre de 1996, p. 12.

Morales, Patricia  
Indocumentados Mexicanos.  
México, Editorial Grijalbo, 1982, Primera Edición, p. 270.

Pereznieto Castro, Leonel.  
Derecho Internacional Privado.  
México, Editorial Oxford, 2000, Séptima edición, p. 780.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.  
México, D.O.F., 31 de mayo de 1995, p. 96.

Sorensen, Max.  
Manual de Derecho Internacional Público.  
México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 820.

Ulloa, Berta.  
La Revolución más allá del Bravo.  
México, El Colegio de México, 1991, p. 310.

## HEMEROGRAFIA

"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000."

Diario Oficial de la Federación

31 de mayo de 1995, p. 96.

"Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación."

Diario Oficial de la Federación

19 de junio de 1996, p. 96.

"Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población y Reglamento."

Diario Oficial de la Federación

19 de noviembre de 1996, p. 95.

Méndez Acosta, Mario.

"Acuerdos entre la S.R.E. y la S.G. en materia migratoria."

Últimas Noticias de Excelsior

No. 17976, 17 de abril de 1995, p. 16.