

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

CARRERA: LIC. EN DERECHO.

"ESTUDIO INTEGRAL DE LA POLITICA MIGRATORIA EN MEXICO"

T E S I S

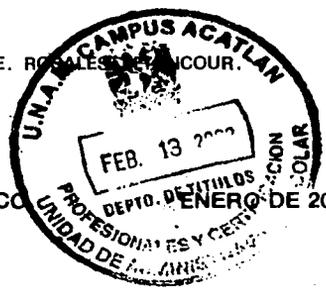
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA MARCELA MALDONADO VAZQUEZ

ASESOR. LIC. MARIO E. ROJALES NICOUR.



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO ENERO DE 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS.

Gracias te doy SEÑOR por ser la fuerza y esencia de mi existencia, el motor que me impulsa a crecer y seguir adelante, a caerme y levantarme pero sobre todo te doy las gracias por las tres cosas mas valiosas que son un regalo que me otorgó tu infinita misericordia, las cuales me hacen un ser humano libre en materia y espíritu, VIDA, FE e INTELIGENCIA.

"TODO LO PUEDO EN AQUEL QUE ME FORTALECE".

Flil. 4,13

A MIS AMADOS PADRES.

Porque con su gran ejemplo de esfuerzo, lucha, honradez y amor, seres humanos sencillos y de gran corazón y serán la fuente de inspiración para continuar superándome. Mil gracias por amarme y apoyarme siempre incondicionalmente, sobre todo en las horas más oscuras, para llegar al final de la meta y lograr ser alguien en la vida. Ustedes son mi alegría y mi premio.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

En especial a la gloriosa ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN".

Agradezco con todo mi corazón, el cúmulo de conocimientos que adquirí en sus aulas, los cuales significan un tesoro y las armas que usare en la ardua batalla de mi profesión y que pongo al servicio de mi patria.

A MIS QUERIDOS HERMANOS.

MARU, PEPE, RAUL, ESTELITA y ANGY, con el cariño, admiración y el amor de siempre, gracias por su apoyo, comprensión y por las palabras de aliento que me animan a salir adelante en los momentos difíciles.

A MIS CUÑADOS Y CUÑADAS.

LUZ, CARLOS, SANDRA y PABLO, con admiración y cariño por su ejemplo de tenacidad y esfuerzo.

A MI ASESOR.

LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT, un afectuoso y sincero agradecimiento por su gran apoyo y comprensión.

A MIS AMIGAS.

CARMEN, EVA y JUANITA, por la sincera y estimulante amistad de muchos años, gracias por su apoyo moral y por la ayuda que cada una de ustedes me brindó en su momento para salir adelante con el presente trabajo.

A LA SRA. MARIA LUISA LOPEZ AGUILAR.

Un especial agradecimiento con cariño, por su valiosa colaboración para la elaboración de esta tesis.

INTRODUCCIÓN.

1

CAPÍTULO 1.

**MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN
MÉXICO.**

1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	6
1.2 TRATADOS INTERNACIONALES.	9
1.3 LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO.	18
1.4 LEY GENERAL DE POBLACIÓN, REFORMAS DE 1996 Y 1999.	20

**CAPÍTULO 2.
MARCO CONCEPTUAL.**

2.1 DERECHO MIGRATORIO.	27
2.1.1 RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.	30
2.2 MIGRACIÓN.	36

**CAPÍTULO 3.
MARCO INSTITUCIONAL.**

3.1 INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.	47
---	-----------

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A MIGRANTES.	53
3.3 PROGRAMA PAISANO.	58
3.4 COMBATE AL TRÁFICO DE MIGRANTES.	62
3.5 CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. (CONAPO)	68
3.6 EL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN. (RENAPO)	71
3.7 LA COMAR Y ACNUR.	75
3.8 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	79
3.9 LAS ONG'S.	82
3.10 PROTECCIÓN CONSULAR.(SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES).	84

**CAPÍTULO 4.
ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA
EN MÉXICO.**

4.1 LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO.	88
4.2 POLÍTICA MIGRATORIA Y SEGURIDAD NACIONAL.	92
4.3 LAS FRONTERAS.	95
CONCLUSIONES.	103
BIBLIOGRAFÍA.	107

INTRODUCCION.

Inicialmente, emigrar, es decir, adoptar temporal o definitivamente un país o un clima nuevos, no es sólo propio del hombre.

Algunas especies animales han seguido desde siempre el ritmo de las estaciones en busca de cobijo y de alimento.

A México de hace años a la fecha, llegan ballenas a las cálidas aguas de la Baja California, después de cruzar miles de leguas marítimas, a efecto de que sus crías nazcan en aguas templadas, y no son menos famosas las emigraciones de las mariposas monarca que igualmente viajan kilómetros desde Canadá hasta Michoacán, donde existe un lugar adecuado para que dichos animales habiten determinada época del año.

Los movimientos humanos han propiciado migraciones de animales salvajes y la difusión de vegetales necesarios para la alimentación.

Son conocidas las aportaciones del viejo continente a una América apenas colonizada (el cultivo del trigo y la cria de caballos), que a cambio ofrecía, entre otros dones,

la preciosa patata, el maíz, algunas razas de ganado bovino y ovino, en tanto, de África llegaban el cacao y la mandioca.

Asimismo, algunos cultivos nuevos, como el de la caña de azúcar en África, han provocado a veces movimientos de población.

Actualmente, se pueden observar las evasiones de capitales, en pos de seguridad y de mejores rendimientos, lo cual trae como consecuencia la inestabilidad económica y financiera.

De todas las corrientes migratorias, las humanas, con todas sus consecuencias políticas, económicas y sociales, son las más importantes, complejas y originales.

En ocasiones, el hambre o los cataclismos lo echan del país donde se ha establecido; otras veces el hombre abandona un suelo ingrato atraído simplemente por la perspectiva de una vida más fácil en otra parte.

Puede haber migraciones expulsivas (la llegada de un invasor) o atractivas (sed del oro), según se den en los países de emigración o en los de inmigración, todas estas

causas son otros tantos móviles que facilitan, incitan o fuerzan a los hombres a desplazarse.

Los movimientos de población suelen hacerse generalmente de este a oeste, o sea, en dirección opuesta al movimiento de rotación de la tierra; y se ha creído que, a las causas de las migraciones humanas, debía añadirse un tropismo instintivo, difícil de analizar como la mayoría de los tropismos.

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad misma. En donde hay dos o más seres humanos, alguno, si no es que casi todos, tienen el deseo de cambiar de lugar, los motivos son muy diversos, pero la mayoría atienden a la superación, seguridad o simple curiosidad en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

El Derecho no puede ser ajeno a esta situación, por tanto, tiende a normarlas; ya sea mediante disposiciones prohibitivas, permisivas, alentadoras, inhibitorias, tolerantes, o bien, mixtas.

Una migración ordenada y digna beneficia a los migrantes y a la sociedad receptora.

En la actualidad, el fenómeno de la migración tiene cuatro vertientes; migración humanitaria, migración como medio de desarrollo; migración de cooperación técnica y migración irregular o ilegal.

La migración humanitaria es aquella que practican las personas que se ven obligadas a salir de su país de origen, debido a que su vida, libertad o seguridad, o en general su dignidad humana, están seriamente amenazadas.

Esta especie de migración debe ser regulada por toda la comunidad internacional, otorgándoles apoyo para trasladarlos a lugares seguros, suministrándoles asistencia en el lugar; durante el tránsito y en su nuevo asentamiento; e igualmente, prever su estancia temporal o permanente, o en su defecto, un retorno voluntario, seguro y digno.

La migración, como medio de desarrollo, se realiza para alcanzar un mejoramiento económico y social, comúnmente los países receptores otorgan facilidades a personas muy calificadas para su permanencia y asimilación.

La migración de cooperación técnica se basa en convenios y acuerdos para propiciar oportunidades de asesoría técnica y de capacitación.

La migración irregular o ilegal, que se practica por diversos factores, que va desde el trabajador para el campo en forma temporal, atraído por la demanda de mano de obra, pasando por el migrante humano, con cierto grado de calificación laboral, hasta el delincuente que huye de la justicia o que tiene su modus vivendi en el tráfico de drogas o personas, encontrando en ella una solución a sus problemas.

CAPÍTULO 1.

MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN MÉXICO.

1. 1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los preceptos fundamentales sobre migración están contemplados en los artículos 1º, 11, 30 y 33 constitucionales.

El artículo 1º. De nuestra máxima ley dice:

“En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

En otras palabras, dispone que, tanto los mexicanos como los extranjeros tienen derecho a las garantías individuales y, que sólo se pueden restringir, suspender o condicionar en los términos que ella misma establece.

Por su parte, el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina:

“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

El numeral transcrito se refiere a la libertad de tránsito y a las limitaciones que dicha libertad tiene en nuestra máxima ley.

El artículo 30 del citado ordenamiento establece:

“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, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."

El artículo 33 de la máxima ley mexicana, dispone:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo 1, 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 presencia juzgue inconveniente."

Este artículo resulta de vital importancia para evitar que extranjeros sin autoridad moral alguna puedan opinar de asuntos que son de la incumbencia de los nacionales, y más aún en ejercicio de una alta facultad, el titular del Ejecutivo y los de las dependencias encargadas de hacer valer la ley en materia de población, pueden hacer que extranjeros nocivos para el país sean expulsados inmediatamente del mismo.

1.2 TRATADOS INTERNACIONALES.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala en el artículo 2 que: "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

De la definición anterior se derivan algunos comentarios. En primer lugar cabe advertir que la definición se elaboro para efectos de la Convención de Viena, lo que quiere decir que pueden existir otro tipo de acuerdos que sin quedar cubiertos por la definición se consideran tratados internacionales.

Esto ocurre con los acuerdos que celebran las organizaciones internacionales, La Convención de Viena habla de acuerdos entre Estados, pero ello obedece al hecho de que los tratados que celebran las organizaciones internacionales, ofrecen particularidades respecto a los mecanismos de concertación, por lo tanto, se prefirió dejar esos acuerdos al régimen específico de las organizaciones internacionales, sin que la definición citada afecte el carácter de tratados. Es mas, la propia Convención, en el artículo 5 especifica que su régimen se aplicará, en lo conducente, a los tratados consecutivos de organizaciones internacionales y a los celebrados dentro de su ámbito.

Asimismo, la definición establece que el tratado debe celebrarse por escrito, mas este requisito es igualmente para efectos de la Convención, ya que nada impediría que con los avances tecnológicos un acuerdo entre Estados pudiera contenerse en una forma distinta, verbigracia en una grabación, sin que se afectara el carácter de tratado de ese acuerdo. Lo importante es la manifestación de la voluntad de los Estados.

La definición citada en el primer párrafo brinda elementos que requieren ser analizados, Se establece que el tratado debe ser regido por el derecho internacional.

Esto obedece a que hay acuerdos entre Estados que pueden quedar gobernados por el Derecho Interno como acontece con las transacciones comerciales, que frecuentemente se contienen en contratos privados y se sujetan a dicha rama jurídica de alguno de los Estados contratantes. Incluso se dice en la definición que el tratado es diferente a un acuerdo internacional, precisamente para diferenciarlo de contratos privados.

Otro elemento establece que el tratado puede constar en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos. Ello se explica en virtud de que los tratados tradicionales, de gran solemnidad, necesariamente contienen el régimen en un solo instrumento, sin que los derechos y las obligaciones se dispersen en documentos diversos.

Sin embargo, la celeridad de las relaciones internacionales ha impuesto que diversos acuerdos internacionales, gobernados por el Derecho Internacional, según se decía anteriormente, se consiguen en diversos instrumentos. Esto ocurre con el intercambio de notas, caso en el que el régimen queda integrado en varios documentos, según lo expresa la propia denominación de intercambio de notas.

Por último se establece que será tratado un acuerdo internacional, independientemente de su denominación particular. La práctica brinda una nomenclatura extraordinariamente variada para la denominación de los acuerdos internacionales. Así encontramos diversas denominaciones para el mismo acto jurídico: tratado, convención, convenio, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, etc.

Al margen del nombre, los acuerdos serán obligatorios y considerados como tratados.

La Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados hace explícito que la capacidad para celebrar tratados es una expresión de soberanía de los Estados. En este sentido el artículo 6 señala: "Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".

La teoría general de los tratados establece que el régimen para la celebración de los tratados es definido de acuerdo con la soberanía estatal, y toca a las constituciones internas regular los mecanismos por los cuales un Estado asume compromisos hacia el exterior, vía convenciones internacionales.

Es de interés notar en la Convención la tendencia que apunta a favor de la primacía de los tratados sobre el derecho internó. Particularmente el artículo 27 señala: una parte no podrá invocar las disposiciones, de su Derecho Interno como justificación del incumplimiento de un tratado". Y todavía más importante es el artículo 46, que contempla el caso de las ratificaciones irregulares, o sea la manifestación de la voluntad de un Estado para obligarse por un convenio en violación a las disposiciones internas relativas a la celebración de los tratados: "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno".

Este artículo recoge como tendencia principal el que un tratado sea válido, y que un Estado no podrá aducir como vicio de su consentimiento, el que se haya celebrado en violación a las disposiciones internas sobre la materia.

Esta es la tendencia principal, pero se presenta una salvedad al prescribirse que la violación al Derecho Interno debe ser manifiesta y que afecta a una norma de

importancia fundamental. Con todo, la balanza se inclina a favor de la primacía de los tratados.

Los tratados se rigen por tres principios: la norma Pacta sunt servanda, contenida en el artículo 26: "Todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", El segundo principio es que un tratado produce efectos únicamente entre las partes. Así lo dispone el artículo 84, prescribe: "un Tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

El tercer principio establece que el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales. Este principio rige no únicamente para la celebración original del tratado, sino para las diversas figuras de derecho de los tratados: la adhesión, la terminación, la modificación, etc.

La Convención sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena en 1969, es parte de los trabajos de codificación de la Organización de las Naciones Unidas, efectuados a través de la Comisión de Derecho Internacional. Consta de 85 artículos y un anexo de 7 puntos.

Las normas internacionales que tienen su fundamento en la moral y el principio *pacfa sunt servanda* establecen obligaciones a los sujetos del Derecho Internacional para cumplir compromisos adquiridos en tratados internacionales y a conducirse en la forma prescrita por éstos.

Los tratados internacionales establecen, en materia migratoria, garantías mínimas en favor de los extranjeros.

También los sujetos de la comunidad internacional pueden celebrar entre ellos acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales, ya sean abiertos o cerrados, regidos igualmente por el Derecho Internacional con el objeto de normar aspectos particulares sobre la admisión de extranjeros, su condición jurídica, o también sobre derechos humanos, refugio, asilo político, etc.

En general, los extranjeros deben gozar de un mínimo de derechos que respeten la dignidad humana.

En este sentido, todos los seres humanos tienen los derechos y libertades proclamados en la declaración universal de derechos humanos, aprobada y adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones

Unidas, en su Resolución 217, A (XXX), de 10 de diciembre de 1948.

Es decir, tienen derecho a la vida, libertad y a la seguridad de su persona; a no ser sometidos a la esclavitud o servidumbre; a no ser torturados ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a ser respetados en su honor; a no ser detenidos injustificadamente; a ser sujetos de derecho; a gozar de la libertad de tránsito; a no ser despojado de sus derechos, sino mediante un juicio legal; a una nacionalidad; al trabajo y a la libre elección de éste; y a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar.

Lo anterior es muy importante y digno de resaltar, porque si un extranjero no tiene el respeto a los derechos que como individuo le corresponden, su situación estará fuera de lo marcado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que programa la igualdad de los humanos en el sentido de gozar las garantías constitucionales que otorga la máxima ley en México.

En nuestro país, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado,

refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, son Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, que a la letra dispone:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

1.3 LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO.

En la obra "Compilación histórica de la legislación migratoria en México", editada por la Secretaría de Gobernación, se ofrece un panorama integral de los diferentes ordenamientos jurídicos referentes a la regulación legal de la política migratoria en México; situación que analizaremos brevemente en los puntos subsecuentes, de manera concisa, empero, con la aspiración de que tal análisis sea entendible.

El fenómeno migratorio se ha constituido en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por la magnitud y sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones.

En este orden de ideas, conviene citar que en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo, Egipto, en septiembre de 1994, se señaló que en el mundo existían, en ese momento, más de 125 millones de migrantes, que representaban el 2.1% de la población mundial, la mayoría de los cuales, dejó su país por cuestiones económicas, y en otros casos, por escapar de la violencia o de las persecuciones políticas.

Los desplazamientos migratorios son un componente cada vez más importante de las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales.

En el caso de México, la migración es tema determinante en su relación con los Estados de la región, principalmente con los Estados Unidos de América, Canadá, Guatemala, Belice y los otros países de América Central y del Caribe.

Es pertinente destacar que la política migratoria del gobierno mexicano se formula y aplica a partir del reconocimiento de que somos un país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios, elementos que al dar cuerpo a esa política, buscan responder de manera efectiva al reto que plantea ésta realidad que nos caracteriza.

México ha dado testimonio a la comunidad internacional de su efectivo compromiso con el humanismo y la solidaridad entre los pueblos, principio básico de la convivencia civilizada, al dar asilo a diferentes grupos de perseguidos políticos, particularmente de españoles, argentinos, chilenos, salvadoreños y nicaragüenses, en las últimas décadas.¹

¹ Cfr. COMPILACIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO. 1909-1996. Secretaría de Gobernación. México 1996. Pág. I.

Como aspecto importante, resalta el acto llevado a cabo por el General Lázaro Cárdenas, quien dio asilo en su mandato presidencial a diferentes grupos de españoles, quienes salieron huyendo de su territorio por la guerra civil española, situación que trajo consigo la presencia de intelectuales en diversas ramas del conocimiento, resaltando, sin lugar a dudas, la presencia de estudiosos de las ciencias jurídicas, por ejemplo, Don Rafael de Pina y Don Rafael Rojina Villegas, entre otros.

1.4 LEY GENERAL DE POBLACIÓN, REFORMAS DE 1996 Y 1999.

La ley a analizar, fue reformada mediante la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 26 de diciembre de 1990, 22 de junio de 1992, 8 de noviembre de 1996 y 4 de enero de 1999.

Cabe resaltar que la Ley General de Población que actualmente nos rige, también fue objeto de reformas por parte del Lic. Carlos Salinas de Gortari, pues la misma fue modificada tres veces, entre julio de 1990 y junio de 1992.

La Ley General de Población vigente, cuenta con 157 artículos, divididos en diez capítulos, mismos que a continuación serán reseñados brevemente:

El capítulo primero, comprendido de los artículos 1 al 6, trata lo referente al objeto y atribuciones; en el artículo primero, se dispone:

"... su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social."

El capítulo segundo, del artículo 7 al 31, trata lo referente a la migración, su artículo 17 dispone:

"Todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, tierra y mar, cuando tenga carácter internacional queda a cargo del servicio de Migración, con excepción de las funciones de sanidad."

El capítulo tercero se refiere a la inmigración y se sitúa entre los artículos 32 al 75. Su artículo 42, explica claramente qué es un turista, un transmigrante, un visitante, un Ministro de culto o asociado religioso, un

asilado político, un estudiante, un refugiado, un visitante distinguido, un visitante local, un visitante regional y un corresponsal.

El capítulo cuarto, del artículo 76 al 80, habla de emigración, su artículo 80 dispone:

“El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por persona de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos.”

La repatriación es regulada por el capítulo quinto, destacando el artículo 83 que establece:

“La Secretaría de Gobernación cooperará con la Secretaría de la Reforma Agraria y con los demás organismos federales, locales y municipales que correspondan, para distribuir los centros de población existentes y en los que se creen, a los contingentes de repatriados que en forma colectiva se integren al país.”

El capítulo sexto, nos habla del Registro Nacional de Población del artículo 85 al 96. Su artículo 85 dice:

"La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero."

El capítulo séptimo, trata lo referente al Registro Nacional de Ciudadanos y cédula de identidad ciudadana, del artículo 97 a 112, el artículo 97 señala:

"El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación."

El capítulo octavo, regula lo referente a las sanciones, abarca los artículos 113 al 144. El artículo 114 dice:

"Las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en violaciones a la presente ley o a las disposiciones que la reglamenten, que no constituyen delitos, serán sancionados con multas hasta de cinco mil pesos y destitución en caso de reincidencia."

El capítulo noveno, habla del procedimiento migratorio, de los artículos 145 a 150. Su artículo 147 dispone:

“Los solicitantes que acrediten su interés jurídico en el trámite migratorio, podrán comparecer en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado, mediante poder notarial, carta poder ratificada ante fedatario público o, en su caso, mediante autorización en el propio escrito.”

El capítulo décimo regula el procedimiento de verificación y vigilancia en sus artículos 151 a 157. Su artículo 152 señala:

“Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la ley, su reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento.”

Según la compilación histórica de la legislación migratoria en México (1909-1996), el Ejecutivo Federal, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha establecido tres grandes líneas de acción en materia migratoria:

- I. Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país.**
- II. Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.**
- III. Mejorar la calidad de los servicios a través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional y el fenómeno de una cultura de servicio y honestidad.²**

Igualmente la ley en análisis, fue reformada en sus artículos 16, 17 y 151 párrafo primero, mediante la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación en los siguientes términos:

“Artículo 16.- El personal de los servicios migratorios dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía

² Ibidem. Pág. 155.

Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en fronteras nacionales o extranjeras, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República."

"Artículo 17.- Con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a la inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional queda a cargo de la Policía Federal Preventiva."

"Artículo 151.- Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

I. a VI...."

CAPÍTULO 2 MARCO CONCEPTUAL.

2.1 DERECHO MIGRATORIO.

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan los derechos y las obligaciones de los no nacionales en relación a su internación, estancia y salida del país; asimismo regula el movimiento migratorio de los no nacionales; rama del Derecho de extranjería entendido como el conjunto de normas y obligaciones de los extranjeros o no nacionales en un Estado determinado.

El sistema jurídico mexicano, desde el documento jurídico de Apatzingán de 1814, reconoció en forma expresa, la igualdad de derechos entre los nacionales y los extranjeros, no obstante que el mismo no entró en vigor, posteriormente en el año de 1818 se establece la prohibición de entrar al país, en la que se restringe a los extranjeros en general el derecho de propiedad rústica; restricción que se mantiene hasta nuestros días.

Con las reformas de 1827, se establece la prohibición para que los españoles ocuparan cargos públicos.

Las bases constitucionales de 1836 mantienen esa prohibición, a la que se suma la de trasladar los bienes mobiliarios fuera del país sin previo permiso y pago del impuesto correspondiente.

En el año de 1865 los estatutos del Imperio prohíben a los extranjeros el acceso a cargos públicos de elección popular y se les excluye de la obligación de la defensa de la patria.

Es en la Constitución de 1857, en la cual se establece la igualdad de derechos y obligaciones entre mexicanos y extranjeros, pero otorga preferencia a los primeros para obtener empleos, concediendo a la autoridad la facultad de expulsión de los no nacionales.

La Ley de Extranjería y Naturalización del año de 1886, conocida también como la Ley Vallarta, incluye restricciones a los extranjeros, en cuanto a sus derechos políticos.

Para 1917, el fenómeno migratorio fue evolucionando, por lo cual surgieron diversas Leyes que se fueron transformando de acuerdo a los momentos políticos que conformaban nuestra realidad nacional, hasta llegar a conceptualizar el fenómeno migratorio como un problema

poblacional, de ahí que sea regulado por la Ley General de Población.

En México, al derecho de extranjeros se le conoce como Derecho Migratorio, entendiéndose este como el conjunto de prerrogativas que norman a los extranjeros dentro del territorio nacional.³

Rafael I. Martínez Morales, nos dice que el Derecho Migratorio es la rama del Derecho Administrativo que regula (o estudia) el fenómeno de los movimientos poblacionales, incluyendo la estancia de extranjeros en el país y salida y retorno de individuos en la república.⁴

Oscar Victal Adame en su obra Derecho Migratorio Mexicano, afirma que antes de poder llegar a un concepto sobre el tema, es necesario señalar que actualmente lo relativo a la población, migración y extranjería es materia de estudio y regulación de diversas ramas del Derecho.

Tradicionalmente la doctrina internacionalista ha considerado que los temas sobre migración deben ser estudiados por el Derecho Internacional Privado, pues su contenido comprende las siguientes materias:

³ Cfr. QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Vademécum de Administración Pública y Derecho Migratorio*. Editorial Trillas. México 1999. Pág. 14

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Editorial Harla. México 1996. Pág. 64

nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, conflicto de leyes y conflictos de jurisdicción; sin embargo consideramos que debido a la importancia y trascendencia que tienen los asuntos migratorios, es ya una materia autónoma, independiente y correlacionada con diversas disciplinas del Derecho, tanto del público como del privado.

Podemos señalar que los fenómenos migratorios no son aislados e independientes, y es por ello que la materia se relaciona con otras ramas del Derecho.⁵

Guadalupe Pérez Miranda, establece que el Derecho Migratorio es completamente dinámico; tiene esa parte de Derecho consuetudinario que como instituto nos hace contar con la facilidad de poder normar algunos fenómenos que se dan de facto, de iure, con la emisión de circulares y de normatividad que se adecue a este fenómeno dinámico que es la migración, el cual es humano, fundamentalmente, concluyendo la profesionista, con la afirmación siguiente:

“Como ser humano, eres básicamente migrante.”⁶

2.1.1 RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

⁵ Cfr. VICTAL ADAME, Oscar. *Op. Cit.* Pág. 37

⁶ Cfr. REVISTA TEMAS DE MIGRACIÓN. Año I, número 3, Julio de 2000. Págs. 22 y 23.

Con el Derecho Constitucional, porque no hay duda que el origen y la razón de que se establezca una distinción entre nacionales y extranjeros es la preeminencia de la soberanía; que el ámbito de validez de las normas jurídicas es el Territorio Nacional; que la política demográfica y poblacional es responsabilidad del Gobierno y que la organización estatal es la encargada de expedir las leyes, aplicarlas y resolver los conflictos que su aplicación entrañe.

El maestro Jorge Carpizo, define al Derecho Constitucional en sentido estricto, como la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno; la creación, organización y distribución de competencia de los órganos del propio gobierno y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.⁷

Con el Derecho Internacional Público, por ser este el encargado de regular jurídicamente las relaciones de los Estados, los organismos internacionales y los órganos de estos entre sí; es decir, regula las relaciones de los sujetos de la comunidad internacional.

⁷ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México 1980. Pág. 16

En opinión de Modesto Seara Vázquez, la definición más extendida de Derecho Internacional Público, es la que atiende a los sujetos de este ordenamiento, en tal virtud, se establece que esta rama jurídica es el conjunto de normas de Derecho que regulan las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales.¹

Con el Derecho Administrativo, porque regula la organización y la actividad de la administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que genera, en virtud de que la autoridad competente es la Secretaría de Gobernación, la cual forma parte de la organización central de la referida Administración Pública Federal.

En opinión de Roberto Báez Martínez, el Derecho Administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa.

¹ Cfr. SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México 1979. 6ª. Edición. Pág. 87

La actual y acentuada intervención de la administración en la economía, obliga a la actividad administrativa a someterse a las normas del Derecho Privado.

Bien que a veces estas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de las normas administrativas o, que se presenten como régimen ordinario de esa actividad y se private la administración.⁹

Con el Derecho Penal en cuanto a que las leyes migratorias establecen tipos penales en los que el sujeto activo pueden ser los extranjeros o nacionales; la intervención de las autoridades migratorias en el intercambio de reos para la ejecución de las sentencias en sus países de origen; en los procesos de extradición de extranjeros y la toma de información de la filiación de los extranjeros que se encuentran sujetos a prisión.

Raúl Carrancá y Trujillo, dice que el Derecho Penal es también llamado Derecho Criminal, Derecho Punitivo o Derecho de Castigar; es el conjunto de normas jurídicas del Estado que versan sobre el delito y las consecuencias

⁹ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México 1997. Pág. 13

que este acarrea, es decir las penas y las medidas de seguridad.

También suele designarse así a la ciencia que tiene por objeto las expresadas normas constitutivas del Derecho Penal Objetivo.¹⁰

Con el Derecho Civil y con el Derecho Mercantil, en lo relativo a las actividades, actos y contratos en los cuales intervienen extranjeros y que requieren que estos acrediten legal estancia o que su condición les permite realizarlos.

Según el reconocido Maestro Ignacio Galindo Garfias, el Derecho Civil es la rama del Derecho Privado, constituida por un conjunto de normas que se refieren a las relaciones jurídicas de la vida ordinaria del ser humano, en su categoría de persona.¹¹

El Maestro Jorge Barrera Graf, respecto al Derecho Mercantil es una rama del Derecho Privado que regula los actos de comercio, el status de los comerciantes, las cosas mercantiles y la organización y explotación de la empresa comercial.¹²

¹⁰ CARRANCA y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. 21ª. Edición. Pág. 87

¹¹ GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa. México 1994. 7ª. Edición. Pág. 19

¹² Cfr. BARRERA GRAF, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México 1957. Pág. 18

Se relaciona con el Derecho Procesal, porque establece la acreditación de la legal estancia y/o presentación de permisos especiales para que los extranjeros comparezcan a juicio. Asimismo para determinar, supletoriamente, las reglas del procedimiento migratorio.

El Doctor Cipriano Gómez Lara, respecto al Derecho Procesal, explica que es el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan con la aplicación de las normas de Derecho Sustantivo.¹³

Igualmente el Derecho Migratorio se relaciona con otras ramas del conocimiento, con la Economía, con la Sociología, con la Estadística y la Demografía entre otras, pues el fenómeno migratorio implica la necesidad de estudiarlo profundamente en cuanto a su origen, impacto y consecuencias.

¹³ GÓMEZ LARA; Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial UNAM. México 1981. Pág. 25

2.2 MIGRACIÓN.

Magdalena Aguilar y Cuevas respecto a la Migración, nos habla de la Inmigración como la internación y permanencia de extranjeros en un país distinto del cual estaban establecidos, la inmigración en sentido estricto, determina el asentamiento durable, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora, y no simplemente su paso por la misma por un período limitado y con fines no estrictamente laborales.

El término genérico migración abarca tanto el aspecto emigración (acción de dejar un lugar para trasladarse a otro), como la inmigración (acción de llegar y establecerse en ese otro lugar), que son momentos sucesivos de un único fenómeno, el individuo que es emigrante al partir, se convierte en inmigrante a su llegada.¹⁴

Igualmente significa la introducción en determinado país de elementos étnicos venidos del extranjero, por lo común con el propósito de encontrar empleo. los Estados Unidos fueron durante mucho tiempo un país de inmigración en masa; Argentina y Brasil lo son todavía. Francia recibe también, sobre todo desde que terminó la

¹⁴ AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena. Voz Inmigración. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa- UNAM. México 1998. 11ª. Edición. Pág.1726

guerra de 1914-1918, un gran número de inmigrantes, especialmente de Polonia, Checoslovaquia, Italia y España.

Los desplazamientos humanos se han repetido en todos los tiempos y son hechos tan antiguos como el hombre mismo, han preocupado a los gobiernos de todas las épocas. Dentro de las atribuciones soberanas del Estado se encontraba la de impedir la entrada a extranjeros sin embargo, las limitaciones a la admisión y residencia de los extranjeros antes de la Primera Guerra Mundial fueron prácticamente nulas, el hombre podía correr la mayor parte del mundo sin necesidad de pasaporte.

La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos, en la que convergen el interés del país que recibe a los científicos o técnicos extranjeros que ayuden al progreso nacional; con el interés por parte del extranjero de obtener una mejor remuneración o mejores condiciones de trabajo. Puede haber inmigración por motivos religiosos o raciales, motivo que tuvo gran importancia en otro tiempo, sobre todo en Estados Unidos. Inmigración por motivos políticos, que se le conoce como derecho de asilo, personas que sufran persecuciones

políticas artículo 35 Ley General Población por expresarse o actuar contra el gobierno del país en que residían.

En México la condición jurídica de los extranjeros, se regula por leyes de carácter federal, según el artículo 73, fracción XVI de la Constitución el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía naturalización, colonización, emigración e inmigración.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación formular y conducir la política de población artículo 27, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad de la Dirección General de Servicios Migratorios de la propia Secretaría atender en el ámbito de su competencia, en forma concurrente con otras autoridades, las responsabilidades y atribuciones señaladas en las leyes, reglamentos, convenios internacionales suscritos por México, acuerdos y disposiciones administrativas aplicables al movimiento internacional de personas, así como a la estancia y status de los extranjeros.

La legislación mexicana en esta materia, se encuentra un tanto dispersa, entre las principales disposiciones de nuestro sistema jurídico vigente cabría

mencionar: además de la Constitución que es el texto fundamental.

Existe un control y selección demográfico de la población inmigrante tendientes a asegurar la utilidad laboral y la productividad económica. El extranjero goza de todas las garantías establecidas por la Constitución con las excepciones que la misma señala.

A fin de que el extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en nuestro país, tendrá que cumplir con las disposiciones que al respecto determina la Ley General de Población y su reglamento.

La Secretaría de Gobernación promoverá los medios necesarios para 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.

Se explican las restricciones establecidas a la Inmigración en razón de los argumentos económicos y demográficos.

La internación y residencia de extranjeros en México podrá hacerse bajo las calidades de "no inmigrante" y de "inmigrante".

Tiene la calidad de "no inmigrante" el extranjero que con permiso se interna temporalmente en el país, dentro de alguna de las nueve características siguientes:

Turista. Es la persona que se interna en el país con fines de recreo o salud; actividades que se supone no son remuneradas ni lucrativas, máximo por 6 meses improrrogables.

Transmigrante. Es el extranjero en tránsito hacia otro país que puede permanecer en territorio nacional hasta 30 días.

Visitante. Es el individuo que se interna en el territorio nacional para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, con autorización hasta por seis meses, pudiendo permanecer excepcionalmente hasta dos años. Es necesaria la solicitud previa de la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, quien será solidariamente responsable.

Consejero. Es el extranjero que se adentra para asistir a asambleas o consejos de administración o para prestar asesoría y realizar funciones inherentes a esta característica, hasta por seis meses improrrogables.

Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen. Se interna por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente. Si se ausenta del país perderá todo derecho, a menos que haya salido con permiso.

Estudiante. Extranjero que se interna en el territorio nacional para realizar estudios, con prórrogas anuales durante el tiempo que duren sus estudios y para obtener la documentación final, pudiéndose ausentar del país hasta por 120 días al año.

Visitante distinguido. Casos especiales, a personas de prestigio internacional. Se les otorga permiso, hasta por 6 meses prorrogables a criterio de la Secretaría.

Visitantes locales. Extranjeros que visitan puertos o ciudades fronterizas sin que exceda de tres días.

Visitante provisional. Desembarco provisional de extranjeros cuya documentación carezca de algún

requisito secundario. Deben constituir depósito o fianza; permiso hasta por 30 días.

Las características de visitante, asilado político y estudiante están obligadas, si se dedican a actividades técnicas o científicas, a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros.

Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de "Inmigrado.

Los inmigrantes se aceptaran hasta por cinco años, con refrendos anuales. Deben comprobar ante la Secretaría de Gobernación que cumplen con las condiciones y disposiciones migratorias que la impusieron. Esta calidad se divide en siete características que son:

Rentista. Persona que ha decidido venir a nuestro país para vivir de los intereses que le produzcan sus recursos traídos del extranjero.

El ingreso no podrá ser menor de seis mil pesos mensuales, más mil pesos por cada acompañante familiar.

Inversionista. Es el extranjero que ingresa con su capital para invertirlo en la industria y contribuir al desarrollo económico y social del país. En el artículo 115 del Reglamento de la Ley General de Población se establecen los montos.

Profesional. Para ejercer una profesión en casos excepcionales, a discreción de la Secretaría de Gobernación.

Cargos de confianza. Para asumir cargos de dirección en empresas dentro del territorio nacional a discreción de la Secretaría de Gobernación.

Científico. Según la ley es el extranjero que se interna en el país para dirigir o realizar investigaciones científicas, difundir sus conocimientos o dedicarse a la docencia en interés del desarrollo nacional, a criterio de la Secretaría de Gobernación.

Técnico. Extranjero que ingresa para realizar funciones técnicas o especializadas, que no pueden ser realizadas por residentes del país, a discreción de la Secretaría de Gobernación. El técnico contrae la obligación de instruir en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos.

Familiares. Personas que se internan al país para vivir bajo la dependencia económica de un familiar en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado, de algún mexicano o inmigrante o inmigrado. El que obtenga dicha característica migratoria no podrá desarrollar actividades lucrativas o remuneradas.

El inmigrante durante los dos primeros años no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año.

El que permanezca dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, salvo lo que determine en casos excepcionales la Secretaría de Gobernación.

Una tercera calidad migratoria es la de inmigrado que es el extranjero que después de haber residido en el país, durante cinco años con la calidad de inmigrante adquiere la residencia definitiva, previa solicitud del interesado, discrecionalmente la Secretaría de Gobernación hará la declaratoria expresa. Puede entonces dedicarse a cualquier actividad dentro de los límites establecidos por la Ley General de Población y por su reglamento en el capítulo octavo.

El inmigrado que permanezca fuera del país dos años consecutivos perderá su calidad migratoria, o bien si en un lapso de diez años se ausenta por más de cinco.

El artículo 39 de la Ley de referencia, contiene disposiciones tendientes a la unión familiar, así, por ejemplo, si un extranjero contrae matrimonio con un mexicano o tiene hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación puede autorizar su internación o permanencia legal.

En caso de que se disuelva el matrimonio o no se cumpla con la obligación alimentaria, se perderá la calidad migratoria, excepto si se ha adquirido la calidad de inmigrado.

El importante autor, Carlos Arellano García, afirma que los desplazamientos humanos se han repetido en todos los tiempos y son hechos tan antiguos como el hombre mismo, han preocupado a los gobiernos de todas las épocas.

Dentro de las atribuciones soberanas del Estado, se encontraba la de impedir la entrada a extranjeros, sin embargo, las limitaciones a la admisión y residencia de los extranjeros antes de la Primera Guerra Mundial fueron

prácticamente nulas, el hombre podía recorrer la mayor parte del mundo sin necesidad de pasaporte.

La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos, en los que convergen el interés del país que recibe a los científicos o técnicos extranjeros que ayuden al progreso nacional; con el interés por parte del extranjero de obtener una mejor remuneración o mejores condiciones de trabajo.

Puede haber inmigración por motivos religiosos o raciales, motivo que tuvo gran importancia en otro tiempo, sobre todo en Estados Unidos; inmigración por motivos políticos, se le conoce como derecho de asilo, por personas que sufren persecuciones políticas por expresarse o actuar contra el gobierno del país en que residen.¹⁵

¹⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa. México 1981. 5ª. Edición. Pág. 77

CAPÍTULO 3 MARCO INSTITUCIONAL.

3.1 INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

El Instituto Nacional de Migración se creó en octubre de 1993, en sustitución de la Antigua Dirección General de Servicios Migratorios adscrita a la Secretaría de Gobernación, como órgano técnico desconcentrado con el objeto de planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como para coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

A efecto de integrar debidamente este apartado, consideramos pertinente hablar de manera breve de lo que debe entenderse por desconcentración.

La desconcentración administrativa significa la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre la desconcentración administrativa, considera que podemos entender a esta forma de organización administrativa, aquella en la cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.¹⁶

Del anterior concepto, puede concluirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1. La atribución de una competencia en forma exclusiva.**
- 2. Un órgano que ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.**
- 3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.**

Rafael I. Martínez Morales, establece que la desconcentración es una de las formas de organización administrativa; modo de estructurar los entes públicos en

¹⁶ Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 544.

su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

La desconcentración administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Ejemplos de órganos desconcentrados, son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional entre otros.¹⁷

La distinción entre descentralización y desconcentración, la podemos observar entre otros aspectos, que el órgano descentralizado goza de autonomía orgánica y patrimonio propio, **NO DEPENDE DE NINGÚN ORGANISMO CENTRALIZADO**, en tanto el órgano desconcentrado, **GENERALMENTE DEPENDE DE UN ENTE**

¹⁷ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Págs. 70 y 71.

CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO, careciendo el desconcentrado de patrimonio propio.

Las características de los órganos desconcentrados son:

- 1. Forman parte de la centralización administrativa.**
- 2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.**
- 3. Poseen cierta libertad en su actuación técnica.**
- 4. Debe ser un instrumento de Derecho Público el que los cree, modifique o extinga.**
- 5. Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio.**
- 6. No tienen personalidad jurídica propia.**

La organización del hombre en sociedad para buscar garantías básicas respecto de su seguridad y bienestar general, se ha logrado con la formación del Estado.

El Estado tiene derecho a regular y decidir libre y soberanamente quien entra y quien sale de su territorio, y de distinguir entre nacionales y extranjeros, al otorgarles derechos e imponerles obligaciones.

El Estado elabora y ejerce lineamientos de política migratoria como un asunto estrictamente de política interna, que garantiza el respeto y salvaguarda de la seguridad y la soberanía nacional al coadyuvar a la consolidación del Estado-Nación, y contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país.

En particular, la Secretaría de Gobernación, ha establecido tres objetivos fundamentales:

- 1. Proteger nuestra frontera para evitar la entrada o permanencia ilegal de extranjeros en nuestro país.**
- 2. Alentar el ingreso a nuestro país de aquellos extranjeros que beneficien el desarrollo de México.**
- 3. Elevar la calidad de los servicios migratorios, mediante la puesta en marcha de sistemas de informática, cómputo y documentación que permitan brindar una mejor atención.**

Estos tres objetivos son permanentemente dirigidos por los principios de respetar los derechos humanos y apearse de manera estricta al contenido de la Ley.

La misión del Instituto Nacional de Migración, es ejercer la soberanía nacional en su aspecto migratorio, a través de la promoción y facilitación de los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país; así como el control y la verificación que requiere la seguridad nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de Migración, son facilitar los flujos migratorios que benefician al país con amplio sentido humanitario y apertura al mundo.

Ejercer las atribuciones de control y verificación migratorias que requiere la seguridad nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes.

El Instituto Nacional de Migración es la base toral de la política migratoria mexicana, en virtud de que se encarga de manejar una serie de programas institucionales; destacando los siguientes:

1. **Regulación Migratoria (entrada, estancia y salida).**
2. **Programa Paisano.**
3. **Control y verificación.**
4. **Protección a migrantes.**
5. **Normatividad y apego a la ley.**
6. **Planeación y evaluación de programas y políticas.**
7. **Relaciones internacionales e interinstitucionales.**
8. **Identidad institucional y comunicación social.**
9. **Programa integral de administración.**
10. **Programa de modernización de la Administración Pública.**

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A MIGRANTES.

Como fue explicado en el punto anterior, la protección a migrantes constituye uno de los programas institucionales más importantes a desarrollar por el Instituto Nacional de Migración.

En principio, consiste en respetar íntegramente sus garantías individuales, lo anterior atento a lo que dispone el artículo 1º. de nuestra máxima ley, que a la letra dice:

“En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

En consecuencia, la protección a la cual hacemos referencia, constituye una actividad del referido Instituto, la cual estriba en respetar sus derechos que como persona tiene aquél que ingresa a nuestro país, destacando como derechos mínimos los siguientes:

- 1. Solicitar y obtener, previo cumplimiento de requisitos, su prórroga o refrendo, según corresponda.**
- 2. Dedicarse a la actividad que le fue autorizada.**

3. **No ser molestado en su persona, familia, papeles, bienes o propiedades, a no ser mediante mandamiento por escrito formulado por autoridad competente, en que se funden y motiven las causas del procedimiento.**
4. **Recibir contestación por escrito de cualquier promoción realizada ante el Instituto Nacional de Migración.**
5. **Transitar libremente por territorio nacional, a excepción de aquellos en cuyo caso se hayan impuesto limitaciones.**

Observemos que en los derechos mínimos del migrante, se hace énfasis en el respeto a las garantías de seguridad jurídica, de petición y de libre tránsito.

Igualmente, el migrante debe cumplir las siguientes obligaciones:

1. **Observar estrictamente las condiciones que le fueron fijadas en el permiso de internación.**

2. **Dar aviso al Registro Nacional de Extranjeros, acerca de sus cambios de domicilio, estado civil, nacionalidad, entre otros.**

3. **Solicitar con 30 días de anticipación al vencimiento de la calidad y característica migratoria, su prórroga o refrendo, según corresponda.**

4. **Dar aviso, dentro de los 15 días siguientes, de cualquier situación que pueda modificar su calidad migratoria.**

5. **No realizar actividades diferentes a las autorizadas.**

6. **Cumplir en tiempo y forma con todos y cada uno de los requisitos que le sean impuestos por las autoridades migratorias**

7. **No realizar actividades ilícitas o deshonestas.**

8. **cumplir en todos sus términos con la legislación vigente en el territorio nacional, muy especialmente en lo que se refiere a la legislación migratoria.**

En consecuencia, todo aquél individuo que se interne al país, si cumple con las obligaciones que le son impuestas, gozará del esfuerzo y dedicación de las autoridades mexicanas a observar que su situación en nuestro país sea adecuada y dentro de los límites que le permitan desarrollarse integralmente.

Con el fin de ofrecer mayor seguridad a los migrantes que atraviesan el territorio nacional hacia la zona fronteriza norte, los grupos de protección a migrantes conocidos como grupo Beta, se reestructuran fortalecen en sus acciones con mayores apoyos presupuestales, capacitación permanente y un procedimiento más riguroso de reclutamiento y selección.

Para que las tareas de protección a migrantes sean atendidas con un enfoque integral y partiendo de criterios homogéneos, cada una de las delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración, debe integrar una unidad de trabajo de protección a migrantes, formada, en su caso, por los elementos que participan en los grupos beta y los representantes del programa paisano que opera en algunas entidades.¹⁸

¹⁸ Cfr. REVISTA TEMAS DE MIGRACIÓN. Año I, número 3, Julio de 2000. Pág. 13.

Cabe aclarar, que los grupos Beta, llevan su importante actividad, fundamentalmente en las entidades ubicadas en nuestras fronteras norte y sur.

3.3 PROGRAMA PAISANO.

Este es uno de los programas que mayor difusión tiene en México.

Para atender las necesidades de muchos connacionales que año con año regresan a nuestro país, en diciembre de 1989, un acuerdo presidencial dispuso diversas medidas para prevenir y combatir robos, abusos y extorsiones en su contra. Con posterioridad, una comisión intersecretarial creó el programa Paisano.

El referido programa ha sobrevivido durante 11 años, mejorando y desarrollando sus mecanismos en los que participan 17 dependencias y entidades del Gobierno Federal, razón por la cual se considera que el programa de referencia es prioritario.

Los paisanos que deciden trabajar en los Estados Unidos de Norteamérica, se ven obligados a emigrar a causa de la pobreza extrema y enfrentan múltiples obstáculos, entre ellos, traficantes de personas, que les

ofrecen cruzar la frontera bajo condiciones infrahumanas; riesgos muy severos que a muchos han conducido a la muerte.

El programa Paisano se ha consolidado, al convertirse en un programa intersecretarial, porque existe una comisión en la cual participan 17 Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal (13 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías, el IMSS y el DIF).

Los criterios y acciones de protección y seguridad que dieron origen al programa paisano, se han visto complementados y enriquecidos con los programas vinculados a la promoción del desarrollo social y regional, con una participación social cada vez más activa y propositiva.

La comisión intersecretarial que interviene en el programa paisano, ha dado lugar, entre otras actividades, al "Taller paisano" el cual se integró con la visita de los funcionarios de las dependencias, a diversas ciudades y consulados, con el propósito de difundir a través de programas radiofónicos, televisivos y prensa escrita, así como informar de manera directa a los connacionales acerca de sus derechos y obligaciones al visitar México.

El Programa Paisano, sin lugar a dudas, ha funcionado a plenitud, y lo demuestra su permanencia dentro de los programas institucionales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Migración, como muestra de lo anterior, citamos el artículo publicado el Viernes 13 de octubre de 2000, en el diario "Metro", titulado "Facilitarán retorno de paisas a México", cuyos aspectos más importantes transcribimos a continuación:

El Programa Paisano facilitará a los migrantes mexicanos que retornen al país, en éste periodo decembrino un equipo de defensoría jurídica en todos los puestos fronterizos de entrada, informó María Soledad Martínez Fernández, coordinadora del programa Paisano en Reynosa.

Al menos en Reynosa hay cuatro abogados listos para atender a los paisanos que se vean envueltos en problemas legales o requieran de asesoría jurídica. El programa es a nivel nacional y tiene cobertura en 25 ciudades del país.

La guía paisano de este periodo de fin de año, trae modificaciones, pero lo más relevante, es la consultoría, la asesoría legal gratuita que ahora les proporcionará el programa.

El paisano con necesidad de auditoría sólo tiene que acudir a los módulos de paisano, y nosotros los orientamos.

La Guía Paisano 2000, acaba de editarse y empieza a difundirse por medio de los consulados y funcionarios del Instituto Nacional de Migración y las delegaciones del programa paisano.

Aunque la Guía Paisano 2000 trae sólo 32 págs. , ahora contiene mayor información y agendas telefónicas de las dependencias más importantes con Ladas sin costo, con la lista de las 25 secretarías de oficio para paisanos.

También la nueva guía incluye un formato de quejas y denuncias con porte de correo gratuito ya pagado.

La nueva edición de la Guía Paisano 2000, fue presentada a medios de comunicación estadounidense el miércoles 12 de octubre de 2000 en el consulado mexicano en Mc Allen, por Fernando Cabrera Macías, director de programación de la coordinación nacional del Programa Paisano.¹⁹

¹⁹ DOMÍNGUEZ, Miguel. Diario Metro. México, D.F. Viernes 13 de octubre de 2000. Pág. 12.

Como podemos observar, el Programa Paisano, continúa vigente y pudiera considerarse como una perfecta vía para dar a conocer los esfuerzos que hace el Instituto Nacional de Migración por llevar a cabo una política migratoria con sentido humanitario.

En la segunda reunión de la Comisión Intersecretarial 2000, sesionó el 22 de junio con el objetivo de proponer, analizar y concertar acciones en favor de los connacionales que radican en los Estados Unidos de Canadá, para hacer más seguro y confiable su retorno y estancia en México.

Los resultados obtenidos por el Programa Paisano han sido de tal importancia que países como el Salvador han mostrado su interés en conocerlo, para crear un modelo similar en su nación.²⁰

3.4 COMBATE AL TRÁFICO DE MIGRANTES.

Partiendo de la idea de que desplazarse es un derecho natural del hombre, y que las fronteras, entendidas como límites de los países, son una creación

²⁰ Cfr. REVISTA TEMAS DE MIGRACIÓN. Año I, número 3, Julio de 2000. Pág. 14.

humana y, por lo tanto, artificial, por ello nunca deben estar por encima del Derecho Natural del hombre a migrar.

La migración, como fue explicado en su momento, es un camino para conseguir una vida mejor, a efecto de escapar del hambre y de las persecuciones, empero, es un derecho natural.

En la frontera norte de nuestro país, han proliferado individuos, que operan en forma personal o en grupos, cuyo objetivo es introducir de manera ilegal a personas que no tienen documentación para ingresar a los Estados Unidos de Norteamérica, y han tomado diferentes denominaciones, desde polleros hasta coyotes; no obstante por nuestra parte, sostenemos que evidentemente son delincuentes.

Es tan lucrativa la actividad del tráfico de migrantes, que en la semana del domingo 8 al sábado 14 de octubre de 2000, en los noticieros televisivos nos enteramos que, dos personas, de origen centroamericano, habían sido introducidos en la cajuela de un vehículo, por 2 policías de la denominada Border Patrol, siendo descubiertos en el lado mexicano y, en consecuencia, sancionados.

Como ya lo apuntamos, el tráfico de indocumentados es tan antiguo como el hombre mismo, porque para nadie es un secreto que el hombre, con tendencias y proclividad hacia lo delictuoso, tiene la habilidad suficiente para convencer a otros de sus capacidades; en el caso que nos ocupa, los traficantes de personas son sujetos que de manera individual, o en grupo, han encontrado su modus vivendi, explotando la imperiosa necesidad de lograr "El sueño americano".

La migración es un fenómeno propio de nuestro tiempo, en México, históricamente ha obedecido a las fuerzas de la oferta y la demanda de mano de obra del vecino país del norte, estimulado por la necesidad de buscar nuevas oportunidades que brinden mayores niveles de bienestar entre diversos sectores de la población, además del factor económico, conlleva a otros factores de orden social y cultural, lo que no necesariamente implica que los núcleos más pobres, sean el grupo mayoritario que emigra al vecino país.

Debido a las características y dimensiones que el tráfico de indocumentados ha alcanzado, en el que participan individuos que medran con la esperanza y anhelo 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 este ilícito.

La ubicación geográfica de los Estados Unidos Mexicanos, al sur de una de las potencias más desarrollada del orbe, lo convierte en un punto idóneo para el florecimiento de la industria del tráfico de indocumentados, lo cual tiene implicaciones de naturaleza social, política, económica y jurídica, en sus orígenes y consecuencias.

Esta industria ha alcanzado tales dimensiones, que en muchos casos, se realiza por bandas nacionales e internacionales, perfectamente organizadas.

Se entiende como tráfico de indocumentados, cuando uno o varios individuos, cobran cierta cantidad de dinero a una o más personas, cuya intención es ingresar al territorio de un país del cual no se es nacional.

La legislación mexicana prevé 3 hipótesis para configurar el tráfico de indocumentados:

1. Cuando se pretende introducir a uno o varios nacionales o extranjeros de manera indocumentada a territorio extranjero.
2. Por el ingreso sin documentación a territorio mexicano.
3. A quien ayude, auxilie o encubra a quienes realicen esta conducta punible.

Los flujos migratorios en tránsito que buscan, como destino, los Estados Unidos de Norteamérica, provienen, principalmente de Centroamérica, se ha estimado que, de ésta región proviene el 90% de los migrantes, estas migraciones se realizan en forma indocumentada, caracterizándose, además, por contratar los servicios de terceras personas para que los conduzcan al lugar de su destino.

Chiapas ha probado ser la principal vía de acceso y comunicación con los países centroamericanos, en cambio, la frontera de Quintana Roo con Belice había sido menos dinámica, pero en los últimos años se ha incrementado mucho su flujo migratorio, ya que a través del Suchiate, crece día tras día el paso de migrantes indocumentados desde Guatemala, decenas de miles de

personas, ya no sólo centroamericanos, sino también de otras nacionalidades tan lejanas al continente como Chinos, cruzan la frontera sur para usar el territorio mexicano como vía de paso hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Por el endurecimiento de la política migratoria, en el sentido de combatir el tráfico de indocumentados, los polleros han optado por otras rutas, las cuales son clandestinas y suman el número aproximado de 25, en las cuales llevan a cabo el cruce de indocumentados, el cual se realiza por las regiones de la selva (del lado guatemalteco es el Petén), cuyo primer punto de llegada es Tenosique, Tabasco, y por la sierra de los municipios de Comalapa, Trinitaria y, el más importante, el Soconusco, Chiapas, que ofrece grandes facilidades por sus vías de comunicación.

Sin lugar a dudas, es una actividad fundamental del Instituto Nacional de Migración y de la Secretaría de Gobernación el combate al tráfico de migrantes, porque dicho tráfico se realiza de manera ilegal y mas aún, con fines clandestinos, con la pretensión únicamente de beneficiarse, tratándose de los polleros o coyotes, sin tomar en consideración las necesidades y las ilusiones de quienes ponen en sus manos la esperanza y el deseo de

llegar a Los Estados Unidos buscando una mejor forma de vida.

3.5 CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. (CONAPO)

La Ley General de Población, en su artículo 1º. Establece:

"Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

Por su parte, el artículo 2º de la Ley de referencia, prevé lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales".

En tanto, el artículo 5º de dicho ordenamiento jurídico determina que:

"Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos".

El correlativo 6° indica:

"El Consejo nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto (sic) Desarrollo Urbano y Ecología (sic) Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal (sic) y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que serán sus respectivos titulares o los subsecretarios, secretarios generales o subdirector general, según sea el caso que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo de aquél, o el inmediato inferior.

“Cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el presidente del Consejo podrá solicitar de sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos.

El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía.”

De todas las dependencias de la Secretaría de Gobernación, es la que más se difunde entre la población de nuestro país; destacando sus acciones fundamentalmente en el rubro de la planificación familiar, de la paternidad responsable y del control de la natalidad.

Afirmamos lo anterior, porque es notorio el impulso y el reconocimiento que se le da a la actividad de este importante consejo, sobre todo, reiteramos, en materia de control natal, situación que en la época actual es un tema fácil de difundir, por la apertura que se ha dado en esta materia entre los habitantes de nuestra Nación.

Sin lugar a dudas, el quehacer del Consejo Nacional de Población, nos permite suponer que, efectivamente se puede hacer algo para que los habitantes de nuestro país, empiecen por tomar conciencia del peligro que entraña crecer sin control alguno desde el punto de vista demográfico como hasta la fecha ha ocurrido.

Si bien es cierto que las familias numerosas han empezado a disminuir, existe en algunas regiones del país un grupo importante de mexicanos que no se someten al control de la natalidad por diversas causas, entre otras la religiosa, lo cual nos obliga a suponer que frente a ésta situación, el Consejo Nacional de Población y otras instituciones, tardarán un tiempo para lograr su objetivo.

3.6 EL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN. (RENAPO)

Como antecedente de este registro, encontramos la Ley de Identificación Personal de 1933 que estableció con el carácter de servicio público nacional el Registro de Identificación para todos los habitantes del país, siendo su objeto facilitar en forma práctica y científica el reconocimiento de identidad de los habitantes del país, y crear un documento especial que sirva como prueba fehaciente de los datos que contenga en relación con su

portador, el cual haga fe plena respecto de la persona que lo porte ante las autoridades y particulares.

En la Ley General de Población de 1936, se determinó la obligación de la inscripción catastral de los ciudadanos mexicanos, manifestando el trabajo, industria o profesión, o lo que constituya su medio de vida.

La Ley General de Población de 1947 determinó que el Registro de Nacionales y el Registro de Extranjeros era obligatorio para ambos, igualmente para los nacionales residentes dentro y fuera del país.

La Ley General de Población de 1974, le otorgó atribuciones a la Secretaría de Gobernación de llevar a cabo el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

En 1990 fue reformado el artículo 36 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estas reformas se estableció como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinaban las leyes.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredita la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

Actualmente, la Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero; esa facultad la ejerce a través del Registro Nacional de Población, cuya finalidad es registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

La ley establece en forma específica las atribuciones de la Secretaría de Gobernación para celebrar convenios con las autoridades locales para adoptar la normatividad de referencia, así como recabar la información relativa a los nacimientos y las defunciones de las personas, a fin de integrar y mantener permanentemente actualizado el Registro Nacional de Población, e incluir en el acta correspondiente la Clave Única de Registro de Población (CURP) al registrar el nacimiento de la persona.

Éste documento de identificación personal, es uno de tantos intentos que ha hecho el Estado para que los ciudadanos mexicanos cuenten con el mismo a efecto de que sirva como identificación única en asuntos oficiales, la cual vendría a sustituir, entre otras a la denominada credencial de elector, que en la actualidad es el único documento que aceptan en bancos y otras instituciones, para lograr identificar a quien realice determinado trámite ante ellos.

Para el Lic. Víctor Javier Ampudia Orozco, Director General del Registro Nacional de Población:

“Los registros de población son instrumentos de gran eficacia para la planeación demográfica y, en especial, para el diseño y evaluación de la política migratoria, por tener como uno de sus objetivos primordiales el conocimiento del potencial humano en cada una de las regiones del país.

Es decir, el registro de población debe ser capaz de indicar cuales son los recursos humanos de que carecen determinadas regiones para impulsar su desarrollo y, por lo tanto, permitir la orientación de los flujos migratorios

según las necesidades del país, de acuerdo con las características cualitativas de los migrantes."²¹

3.7 LA COMAR Y ACNUR.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), son los organismos que se encargan de dar cobijo a los extranjeros que arriban a nuestra país, principalmente por nuestra frontera sur.

En Chiapas, particularmente, nos encontramos con una frontera sumamente porosa, a decir del Diputado Alí Cancino Herrera, en donde las filtraciones poblacionales son frecuentes e intensas.

Con Guatemala tenemos más de 500 km. de frontera. Estos límites se encuentran en una región difícil de vigilar y por otra parte, con pueblos que de uno y otro lado de la línea fronteriza tienen muchas semejanzas étnicas y culturales.

De esta manera hemos tenido siempre una alta tasa de migración. Muchos de los pueblos de la frontera, se han

²¹ AMPUDIA OROZCO, Víctor Javier. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995. Pág. 115.

conformado con inmigrantes que, por antigüedad, han adquirido el estatuto de mexicanos.

En los años cuarenta, cuando se inicia la explotación bananera y cacaotera de la costa, comenzó también una migración de guatemaltecos hacia territorio mexicano.

La demanda de fuerza de trabajo se hizo más fuerte y Chiapas se volvió punto de atracción para la mano de obra que ya había sido entrenada, en las plantaciones plataneras y cacaoteras de la costa guatemalteca.

Esta mano de obra sustituyó a la fuerza de trabajo de la región Sierra, que siempre había sido el principal insumo humano hacia la región del Soconusco.

Años antes, había sustituido a la proveniente de los Altos. Entre 1940 y 1950 la migración temporal hacia México, era del orden de los 12 mil guatemaltecos.

En las dos décadas siguientes, la cifra ascendió a 25 mil. Esta cantidad con algunas variantes leves se mantiene actualmente.

Hacia los años setenta, en Guatemala se intensificó la guerra interna. Esta circunstancia generó una fuerte migración hacia México, pero ahora en calidad de refugiados. Entre 1975 y 1984, llegaron a Chiapas 39 mil refugiados oficialmente reconocidos y una cantidad similar que lo hizo de manera subrepticia. De esta población, más de la mitad permanece en territorio chiapaneco.

Actualmente, la migración temporal continúa. Sin embargo, se han formado auténticos corredores de migrantes ilegales que, fundamentalmente, buscan llegar a Estados Unidos. En Chiapas, esta migración prácticamente está fuera de control, incluso estadístico, dadas las particularidades de la frontera con América Central.

Los efectos que la migración causa en Chiapas son de desplazamiento de fuerza de trabajo mexicana, por una parte. Por otra, la existencia de refugiados contribuyó a crear una cultura de la violencia entre diferentes comunidades mexicanas.

Concluye el Diputado Alí Cancino Herrera:

“La frontera sur de México es un asunto de seguridad nacional. Por esa razón, es vital realizar una mejor

vigilancia hacia los migrantes. Sobre todo, hacia los que se han asentado de manera reciente y con el fin de quedarse. No se trata de una actitud persecutoria, sino de prevención hacia la soberanía del país.”²²

Las opiniones vertidas por el legislador de referencia, nos sitúan en la aptitud de afirmar que el mismo desconoce totalmente la política humanitaria que en materia de asilo maneja el Estado mexicano.

Lo explicado se puede confirmar con un artículo publicado en la revista *Proceso*, cuyo título es el siguiente: “Decenas de familias guatemaltecas retornan a México”; leyendo el artículo, puede uno darse cuenta que la vida de los guatemaltecos en México es totalmente distinta a la que padecen en su lugar de origen, pongamos atención en el siguiente relato:

“Marcos Diego Marcos, de 65 años, al frente de otras ocho familias, explica:

“La verdad, acepté ir por una sola razón: porque la COMAR nos vino a decir que ningún refugiado quedaría como mexicano, la ley no permite quedar, así nos dijeron, y dijimos con mi mujer “nos vamos”, pero poco tiempo nos

²² CANCINO HERRERA, Ali. *Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad.* Secretaría de Gobernación, México 1995. Págs. 123 a 125

fuimos porque luego los que quedaron, dijo la autoridad, "van a quedar como mexicanos", y como mi hijo compró aquí un pedazo de tierra, para qué estar allá sufriendo, bajo el lodo y el agua, mejor nos regresamos."²³

3.8 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Tiene competencia para conocer en todo el territorio nacional de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando estas sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieran involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las entidades federativas o municipios, la competencia será de la citada Comisión.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

²³ LÓPEZ ARÉVALO, Fredy. Revista Proceso. Número 1248. Primero de octubre de 2000. Págs. 48 y 49.

Cuando se trate de presuntas violaciones a los derechos humanos en los que se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo que por la importancia del asunto y por la tardanza del organismo estatal respecto a la expedición de la Recomendación correspondiente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá atraer esa queja y continuar tramitándola hasta que se logre emitir la pretendida Recomendación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se integrará con un Presidente, una Secretaría ejecutiva, un máximo de cinco visitadurías generales, así como el número de visitantes adjuntos y personal profesional técnico y administrativo que requiera para realizar sus funciones.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar directamente o por medio de representante quejas contra las violaciones de referencia.

Quando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

El respeto a los derechos humanos de los migrantes se encuentra tan vigente que en la ciudad de Zacatecas, Zac. se llevó a cabo los días 12 y 14 de octubre del año en curso, el décimo quinto Congreso Nacional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos; se dio a conocer la *Declaración de Zacatecas* en la que se comprometen, entre otros puntos, procurar que las legislaciones internas de la materia, se adecuen de manera congruente con los convenios y tratados internacionales suscritos por México; a trabajar más en favor de personas y comunidades desplazadas y refugiados por conflictos internos, y a apoyar el desarrollo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas del Delito, propuesto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁴

Además consideramos verdaderamente importante, la labor desempeñada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el cual

²⁴ Diario El Universal. México, D.F. Sábado 14 de octubre de 2000. Pág. 17 Sección A.

fundamentalmente en nuestras fronteras, ha cumplido con creces su labor, auxiliando a personas que vienen huyendo de su país por conflictos de guerra y otras causas, proporcionándoles toda clase de auxilio a personas como las mencionadas, en situaciones muy difíciles, otorgándoles la protección legal necesario, para el efecto de que su destino sea el idóneo.

3.9 LAS ONG'S.

Son organismos no gubernamentales, que tienen como fin mantener el estado de derecho en el mundo; forman estas asociaciones, grupos de individuos nacionales de países importantes como Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España, Alemania, Italia, Suecia e Inglaterra, es decir, personas que viajan por el mundo sufragando sus gastos, con el único afán de que los actos de los países en desarrollo observen la legalidad.

En México, resulta muy frecuente en la actualidad, escuchar y darnos cuenta de la presencia de los miembros de las organizaciones en mención, para observar el desarrollo de comicios tanto nacionales como federales.

Sin lugar a dudas, los integrantes de dichas organizaciones cuentan con la autonomía que les concede

su posición económica, recordando que dicha situación trae consigo independencia y autonomía, para conducirse como mejor les parezca, respetando los límites legales que el país o ciudad huésped les fijan.

El Maestro Jesús Reyes Heróles nos explica que por Estado de Derecho se entiende básicamente aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, predominando en consecuencia la regulación y control del poder y de su actividad por el Derecho.

En este sentido, continúa explicando el Maestro, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como ocurriría con el Estado policía cuya característica consiste en otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración, para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar.²⁵

Hans Kelsen manifiesta que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico, el cual ha alcanzado cierto grado de centralización, por ello todo Estado no sujeto a Derecho es impensable, en

²⁵ Cfr. REYES HERÓLES, Jesús. Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México 1947. Págs. 76 y 77.

virtud de que sólo existe en actos realizados por hombres y en virtud de estar determinados éstos actos por normas jurídicas, el Estado adquiere caracteres de persona moral.²⁶

En nuestra opinión, la organización estatal debe basarse en una estructura jurídica, y logrará el Estado de Derecho, a partir del momento en que los integrantes de la comunidad se sometan a las normas legales, creadas para el efecto de regular la convivencia entre los individuos.

En conclusión, la actividad de los organismos no gubernamentales, resulta trascendente por su autonomía e imparcialidad, respecto a los asuntos sobre los cuales emitirán la opinión correspondiente.

3.10 PROTECCIÓN CONSULAR. (SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES).

Una de las funciones básicas de los miembros del servicio exterior es la de impartir protección a los connacionales que se encuentran en el extranjero y que eventualmente la necesitan en cualquier forma y por cualquier motivo.

²⁶ Cfr. KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México 1979. Págs. 314 y 315.

Los artículos 216 al 265 del reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, fijan las normas que se deben seguir en el desarrollo de algunas de las múltiples facetas que comprende la labor de protección, toda vez que no es posible encajar dentro de un articulado todos los casos que pudieren ocurrir.

Debe tenerse presente que el factor en que descansa esta función es la nacionalidad mexicana del interesado. De ahí la necesidad de cerciorarse plenamente de ella antes de impartir la protección solicitada.

Además, para el mejor desempeño de esta labor, los miembros del servicio exterior están obligados a enterarse de la legislación del país en donde se encuentren, para que puedan instruir sobre determinados aspectos de ella a los mexicanos que residan dentro de la jurisdicción de su oficina, con el objeto de prevenir que violen dichas leyes.

En este apartado, únicamente trataremos algunos de los aspectos de la labor de protección que con más frecuencia se presentan en las oficinas consulares.

El ejemplo concreto sería la deportación de los mexicanos; deportado es el individuo al que las autoridades de un país extranjero hacen abandonar su

territorio, después de enjuiciarlo por determinadas infracciones cometidas a sus leyes , o simplemente por encontrarse de modo ilegal en ese país, y lo regresan al de origen.

Los mexicanos deben comprobar su nacionalidad para poderse internar en la República Mexicana; consecuentemente, las autoridades de población del aeropuerto, puerto o punto de internación terrestre, exigirán que acrediten ese hecho mediante la presentación del pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y a falta de éste, con el acta de nacimiento, o con cualquier documento idóneo o en su defecto mediante testimonio del interesado a satisfacción de la autoridad, a fin de comprobar su nacionalidad.

La oficina consular que recibe el aviso de un juicio de deportación, envía al procesado un cuestionario para que lo llene, advirtiéndole las autoridades que tal cuestionario no es suficiente para justificar la nacionalidad mexicana del interesado, y que ellas tienen la obligación de probarla exhibiendo los documentos que se les indiquen y, en caso de no tener ninguno, deben llevar al presunto deportado a la oficina para que se le examine.

El consulado dentro de cuya jurisdicción hubiere estado residiendo el infractor, es el único que debe girar el oficio a que se alude, y cuando por cualquiera circunstancia las autoridades que conocen del proceso soliciten este documento a oficina distinta, ésta deberá recabar desde la primera todos los informes del caso antes de iniciar cualquier trámite.²⁷

²⁷ Cfr. MOLINA, Cecilia. *Práctica consular mexicana*. Editorial Porrúa. México 1978. 2ª. Edición. Págs. 263, 280 a 282.

CAPÍTULO 4

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN MÉXICO.

4.1 LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO.

Para Armando Zertuche Zuani hablar del movimiento migratorio y sus efectos económicos podría considerarse como un tema intemporal, ya que el hombre, por su propia naturaleza, se ha visto con frecuencia en la historia del mundo, ante la imperiosa necesidad de trasladarse de un lugar a otro buscando satisfacer sus necesidades y oportunidades de superación.

Resulta pertinente referirse al serio crecimiento migratorio que se observa en las grandes ciudades del país y en las últimas décadas prácticamente en todas las ciudades fronterizas con los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo señalado tiene referencia con los inmigrantes que en su paso entre sus países de origen, principalmente de Centroamérica a Estados Unidos, se quedan por múltiples razones a radicar en el nuestro, sin tramitar sus

documentos necesarios, quedándose en condiciones de ilegales.²⁸

Por nuestra, sostenemos que el término ilegal, manejado por el autor de referencia, resulta obsoleto, pues lo correcto es denominarlos indocumentados.

Antonio Delhumeau Arrecillas, en su ponencia "Migración y desarrollo", nos explica que no es fortuito constatar que, probablemente, en la totalidad de los países, la migración interna supera a la internacional; de acuerdo con estimaciones recientes, a mediados de los años 90, solo alrededor del 2% de la población mundial residía fuera de su país de nacimiento o ciudadanía.

El enfoque de la nueva economía de la Migración ha cuestionado algunos de los supuestos básicos y conclusiones de la teoría neoclásica; de acuerdo con esa perspectiva, las decisiones de migración no son adaptadas por actores individuales sino por unidades mayores como la de las familias; por lo tanto, sostiene, que los hogares recurren a la migración de sus miembros para reducir al mínimo los riesgos.

²⁸ Cfr. ZERTUCHE ZUANI, Armando. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995. Pág. 401.

Es un hecho que no todos los emigrantes son pobres, sino que muchos de ellos se han especializado en materias que tienen mayor campo de trabajo en países de mayor desarrollo, como es el caso de los expertos en alimentos o en medio ambiente, entre otros.

En este contexto, la migración y el desarrollo, contemplan en su vinculación dos tipos de flujos: aquellos que pueden ser controlados de manera individual o casuística y los que se derivan de corrientes arraigadas en procesos culturales previos, como es el caso de la migración colectiva e irrefrenable de los turcos que se dirigen hacia Alemania.

En el caso de la migración mexicana a los Estados Unidos, se muestra que el costo económico de traslado ha aumentado debido a que la mayor parte de nuestros migrantes son indocumentados, lo que conlleva a altos riesgos en el cruce fronterizo y a la contratación de servicios ilegales de los polleros fomentando la extorsión, el peligro y la inseguridad, poniendo en riesgo no sólo sus pocos bienes, sino su vida.

Cabe mencionar que el comercio y la migración pueden ser complementarios en lugar de excluyentes. Por ejemplo, la liberalización comercial, al crear nuevas

oportunidades de empleo en los países expulsores, contribuye a proveer los medios para financiar la migración internacional, y, por lo tanto, tiende a incrementar su intensidad.

Se puede hablar de múltiples relaciones entre migración y desarrollo, en especial se puede hablar de formas en que los patrones de desarrollo generan migración, y de las formas en que la migración puede impactar en el desarrollo.

Resulta evidente que en los últimos años se han dado cambios acelerados en el mundo, tanto en la política como en la economía, en las ciencias, en las artes y en la cultura. Es otro mundo muy distinto el que hoy vivimos, al de hace apenas unos años.

El reacomodo que se está dando en todos los aspectos nos hace sentir, a veces, fuera de tiempo, por la celeridad de los acontecimientos y la inmediatez de la noticia, principalmente a través de los medios electrónicos.

Uno de los propósitos de la actual política migratoria, es alentar el ingreso y permanencia de aquellos extranjeros ayuden a engrandecer al nuestro con sus

conocimientos y talento, con su espíritu emprendedor y sensibilidad, con su honorabilidad y ejemplar fuerza moral, lo que sin duda traduce a la migración en un detonador creativo del desarrollo nacional, en su acepción más antigua, en la que, por desarrollo se entendía el movimiento a lo mejor; pensamiento aristotélico junto al carácter progresivo de Hegel, es decir, encontrar en nuestra singularidad lo que buscamos fuera.²⁹

En definitiva, existe relación íntima entre la migración y el desarrollo, porque resulta evidente que quien llega a otro país, lo hace con el fin de progresar, y, por lógica, el progreso individual, es el único que podrá permitir el desarrollo colectivo.

4.2 POLÍTICA MIGRATORIA Y SEGURIDAD NACIONAL.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos, o que, si estos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación, dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

²⁹ Cfr. DELHUMEAU ARRECILLAS, Antonio. Centro de Estudios Migratorios. Diplomado Administración y Políticas Migratorias. INM-INAP. Migración y desarrollo. México, D.F., febrero de 2000. Págs. 1 a 29.

Desde el punto de vista subjetivo, equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto, la organización judicial, la policía y las leyes apropiadas.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los principales fines del derecho, y viene a ser la característica esencial de lo jurídico, donde la existencia de una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción estatal, existe un deber jurídico independientemente de cual sea su contenido, por ello se afirma la relación que existe entre seguridad jurídica y justicia.

Para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en la sociedad y que ese orden se cumpla, es decir, que sea eficaz.

Puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla, y contener disposiciones contrarias a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos vía la expropiación.

Lo que le interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social, las cuales implican la realización del criterio de dar a cada quien lo suyo. Para que haya seguridad jurídica es necesario que el orden social sea eficaz, y que además sea justo.³⁰

En opinión de J. Jesús Orozco Henríquez, la expresión "Seguridad nacional" equivale a la de seguridad del Estado, misma que se utiliza con menor frecuencia pero que, desde un punto de vista jurídico, se puede considerar más precisa; en efecto, mientras el concepto de nación tiene un carácter primordialmente sociológico, es claro que el de Estado es, por su esencia y naturaleza, de contenido jurídico y el Estado no es más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización, razón por la cual, en contextos jurídicos, es preferible el vocablo "Seguridad del Estado".

³⁰ Cfr. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México 1967. 5a. Edición. Págs. 96 a 98.

En conclusión, el concepto "Seguridad Nacional", generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.³¹

4.3 LAS FRONTERAS.

Para Ricardo Méndez Silva, uno de los elementos constitutivos del Estado es el territorio, mismo que tiene una demarcación representada por fronteras.

Las fronteras pueden ser naturales y son las que constituyen obstáculos geográficos como montañas, ríos o lagos, y artificiales que son las señaladas por los estados a través de negociaciones y que pueden tomar como elementos de definición líneas imaginarias o paralelos y meridianos.

La delimitación de fronteras es uno de los grandes problemas que existen en el mundo y es fuente principal de conflictos, sobre todo, porque los problemas territoriales se vinculan inevitablemente a otro tipo de

³¹ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo p-z. Pág. 2886.

conflictos, como la existencia de grupos nacionales semejantes, la disponibilidad de recursos materiales y hasta la migración de especies animales.³²

Lo ideal, es que la frontera sirva únicamente para delimitar el territorio de determinado país y no debe servir para cometer una serie de atropellos que atentan contra la dignidad humana, en contra de individuos que por la vía de la migración, lo único que requieren es ingresar a otro sitio donde puedan desarrollarse de manera armónica.

En las fronteras, tanto norte como sur, podemos observar un serio problema, referente a la falta de aplicación real de la Ley General de Población, en nuestro país, concretamente nos referimos a la prostitución, conflicto social que analizaremos a continuación:

En la importante Revista Proceso de 10 de septiembre de 2000, Raúl Monge, al tratar el tema que nos ocupa, intitula su artículo de la siguiente manera:

Ciudad Juárez: El influjo de las drogas.

Con poco más de la tercera parte de la población total del estado de Chihuahua y adonde cada día llegan

³² Cfr. MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. Pág. 1476.

300 personas provenientes de otras partes del país, Ciudad Juárez es un caso especial.

En 1998, fueron repatriados, de la ciudad vecina estadounidense de El Paso a Juárez, mil 706 menores de un total de 12 mil 635 casos de niños ilegales o indocumentados registrados en toda la frontera norte, y en 1999 el número se incrementó a 2 mil 637.

Una parte de ellos pretendió cruzar para pedir limosna o desempeñar algún trabajo temporal; otros, con el propósito de delinquir - robo o tráfico de drogas - y un número importante porque fueron abandonados, o bien, sus padres se encuentran bajo custodia.

Desde 1996, la prostitución no está regulada en Ciudad Juárez, por lo que el número de establecimientos ha crecido considerablemente. En la actualidad existen 350 negocios - 80 % de los cuales, se ubican en el centro - incluidas 27 casas de masaje formalmente registradas.

El grupo de investigación identificó la presencia de un grupo de jóvenes, de entre 12 y 17 años de edad, que se prostituyen de manera ocasional en Puente Negro. Unos lo hacen como medio de subsistencia y otros para comprar drogas. Sus clientes son homosexuales que viven en la

ciudad o en El Paso, Texas, y que se valen de intermediarios para conectarse con los menores. Por este trabajo pagan 200 dólares; a los niños y niñas sólo les pagan 20 dólares.

Enganchadoras profesionales están también, a la caza de jovencitas que llegan a la ciudad, con la intención de cruzar al otro lado. Solas, sin familia, sin trabajo y con la necesidad de comer, algunas de ellas no tienen otra opción que trabajar en bares, cantinas, o centros nocturnos, donde son inducidas a ejercer la prostitución y a consumir drogas, sobre todo cocaína y heroína. En Juárez existen, por lo menos, 2 mil usuarios de heroína registrados.

En su recorrido por Juárez, los investigadores detectaron asimismo, la presencia de niñas tarahumaras dedicadas a la prostitución. Casi todas, aseguran, son adictas al "*agua celeste*" (tolueno).

Calculan que 800 menores son víctimas de explotación sexual. En 1999, se reportaron 35 nuevos casos de sida entre jóvenes y menores de edad. De los 20 varones infectados, cinco se prostituían con homosexuales estadounidenses. Aún así, algunos siguen siendo sexualmente activos.

Tapachula: Para llegar al norte.

Con casi 300 mil habitantes, Tapachula es el traspatio del país. Los problemas, las desigualdades y las injusticias están a flor de piel. Un dato: de las 8 mil 502 niñas de entre 12 y 14 años que se tenían registradas en 1990, 57 habían sido madres, y de las 13 mil 589 de entre 15 y 19 años, mil 722 habían tenido, por lo menos, un hijo. Y esto tiene una explicación: la vida sexual de la mujer en esta región comienza a los 12 o 13 años.

En la zona de tolerancia, denominada "Las Huacas", existen aproximadamente 15 o 20 bares con áreas exclusivas para el comercio carnal, donde trabajan unas 250 mujeres, centroamericanas indocumentadas en su mayoría.

Ahí fueron encontradas casi 50 menores de edad, que se vieron obligadas a ejercer la prostitución para reunir su dinero y seguir su camino hacia Estados Unidos.

El dueño cobra 75 pesos por el servicio y sólo entrega 30 a las adolescentes. La situación de las mujeres centroamericanas es muy frágil, pues si llegan a

ser detenidas por migración o por la policía, tienen que pagar multas de 21 mil pesos o de lo contrario purgar una condena de tres a cuatro años de prisión.

Su condición migratoria es aprovechada por los dueños de bares, cantinas y centros nocturnos, quienes bajo la amenaza de denunciarlas, les dan trato de esclavas.

El hallazgo más reciente de prostitución infantil se hizo en pleno centro de Tapachula. Fueron identificadas 40 niñas de entre 13 y 16 años procedentes de municipios vecinos y de Centroamérica.

Tijuana:

Con los índices más altos en violencia y consumo de drogas del país. Tijuana presenta, también, cifras preocupantes en cuanto a prostitución infantil. Por lo menos mil menores son víctimas de explotación sexual comercial.

Alrededor de los antros de la Avenida Revolución, 70 niños que viven en la calle se prostituyen para subsistir. La mitad lo hace de manera regular y el resto ocasionalmente. La mayoría proviene de Jalisco, Distrito

Federal o Guanajuato, y forman parte del universo de 6 mil niños trabajadores.

Por un rato, los menores cobran 20 dólares, y por todo el día, la tarifa llega hasta 300 dólares. El precio puede incrementarse si el cliente quiere filmarlos o fotografiarlos.

Los autores del documento encontraron tres grandes grupos de víctimas: Los que viven en la calle y ofrecen sus servicios preponderantemente en la vía pública; los que prestan sus servicios en hoteles, pensiones, bares, centros nocturnos y casas de prostitución; y los que lo hacen de manera encubierta en loncherías, restaurantes, casas de masajes, estéticas, agencias de modelaje y de acompañantes.

De acuerdo con el seguimiento de casos denunciados, la autora de la investigación,...estimó que en México 16 mil niños y niñas son víctimas de explotación sexual.³³

Ubicando lo explicado con nuestro tema de tesis, observamos que la Ley General de Población en este rubro, ha sido aplicada de manera indebida e incorrecta, por quienes se encargan de hacerla respetar, dando lugar a

³³ MONGE, Raúl. Revista Proceso. Número 1245. 10 de septiembre de 2000. México Distrito Federal. Págs. 34 a 39.

problemas sociales, como el la prostitución, que constituye un grave efecto social derivado de la inobservancia de la Ley en estudio, en virtud de que los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, la cual debe encargarse de aplicarla, se preocupa más por aprovecharse económicamente de la situación de los extranjeros y de los nacionales que se dedican al "oficio más antiguo del mundo", olvidándose de lo previsto y sancionado por la ley en mención.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La migración, como medio de desarrollo, se realiza para alcanzar un mejoramiento económico y social, comúnmente los países receptores otorgan facilidades a personas muy calificadas para su permanencia y asimilación.

SEGUNDA.- El Derecho migratorio, es el conjunto de normas jurídicas que regulan los derechos y las obligaciones de los no nacionales en relación a su internación, estancia y salida del país; asimismo regula el movimiento migratorio de los no nacionales.

TERCERA.- La política migratoria de una Nación, influye poderosamente en las relaciones con sus países vecinos y con aquellos con los que existen flujos migratorios de importancia.

CUARTA.- En la configuración 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, el impacto de determinada

política de migración dependerá, en buena medida 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.

QUINTA.- La política migratoria pretende lograr una distribución congruente con el aprovechamiento de recursos territoriales, a efecto de lograr un desarrollo regional de orden económico y social, en el que las diferencias y dificultades se abatan.

SEXTA.- Existe obligación por parte de las autoridades en materia de migración, de buscar la congruencia en una política que proteja la soberanía y defienda el estricto respeto a los derechos de los migrantes.

SÉPTIMA.- Nuestra realidad histórica, la cooperación internacional para el desarrollo, el derecho de autodeterminación de los pueblos y la no intervención, nos obligan que al tratar el fenómeno internacional, debemos empezar por el reconocimiento al derecho soberano de las

naciones a definir y aplicar sus leyes migratorias.

OCTAVA.- El movimiento migratorio y sus efectos económicos son un tema intemporal, ya que el hombre, por su propia naturaleza, se ha visto con frecuencia en la historia del mundo, ante la imperiosa necesidad de trasladarse de un lugar a otro buscando satisfacer sus necesidades y oportunidades de superación.

NOVENA.- La política migratoria es un instrumento fundamental, que permite conocer la forma en que un país se vincule con el exterior y también, por supuesto de su seguridad nacional, igualmente, en México, la política migratoria siempre ha sido con un alto sentido humanitario, respetuoso de la dignidad humana.

DÉCIMA.- Se debe fomentar el ingreso a nuestro país de personas con alto grado de preparación académica, que con su experiencia reditue en beneficios, culturales y económicos para México.

DÉCIMA PRIMERA.- El combate al tráfico de indocumentados en México, debe ser frontal,

pues de lo contrario, se puede considerar que autoridades nacionales lo fomentan, en contra de los principios básicos del respeto a la dignidad humana, que en el tráfico de personas, no se observa y, más aún, se violenta en forma continua.

BIBLIOGRAFÍA.

- **AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena. Voz Inmigración. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. México, 1998. 11ª. Edición.**

- **AMPUDIA OROZCO, Víctor Javier. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995.**

- **ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa. México 1981. 5ª. Edición.**

- **BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México 1997.**

- **BARRERA GRAF, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México 1957.**

- **CAMILLE, Julian. Historia de la Gaule. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1976.**

- **CANCINO HERRERA, Alí. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995.**

- **CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México 1980.**

- **CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. 21ª. Edición.**

- **DELHUMEAU ARRECILLAS, Antonio. Centro de Estudios Migratorios. Diplomado Administración y Políticas Migratorias. INM-INAP. Migración y desarrollo. México, D.F., febrero de 2000.**

- **DOLLOT, Louis. Las migraciones humanas. Editorial Oicos-tau. Barcelona, España. 1971.**

- **FERNÁNDEZ PÉREZ, Arturo. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995.**

- **GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa. México 1994. 7ª. Edición.**

- **GÓMEZ LARA; Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial UNAM. México 1981.**

- **KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México 1979.**
- **LA BLANCHE, Vidal. Principios de geografía humana. Editorial Reus. Madrid, España. 1978.**
- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. Volumen 3. Editorial Harla. México 1996.**
- **MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h.**
- **MOLINA, Cecilia. Práctica consular mexicana. Editorial Porrúa. México 1978. 2ª. Edición.**
- **OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo p-z.**
- **PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México 1967. 5a. Edición.**
- **QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Vademécum de Administración Pública y Derecho Migratorio. Editorial Trillas. México 1999.**

- **SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México 1979. 6ª. Edición.**

- **VARGAS ARENAL, Leopoldo Valentín. Evolución histórica del marco normativo. Instituto Nacional de Migración. 17 de noviembre de 1999. México, D.F.**

- **VICTAL ADAME, Oscar. Derecho Migratorio Mexicano. Editorial Colección Sócrates-Derecho. México. 1998. 2ª. Edición.**

- **VILLALVAZO BOJORGEZ, Ricardo César. Las migraciones en Europa. Editorial Reus. Madrid, España. 1976.**

- **ZERTUCHE ZUANI, Armando. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la Sociedad. Secretaría de Gobernación. México 1995.**

LEGISLACIÓN.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

- **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- LEY GENERAL DE POBLACIÓN.
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.
- REGLAMENTO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

DIVERSOS.

- COMPILACIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO. 1909-1996. Secretaría de Gobernación. México 1996.

HEMEROGRAFÍA.

- DOMÍNGUEZ. Miguel. Diario Metro. México, D.F. Viernes 13 de octubre de 2000.
- Diario El Universal. México, D.F. Sábado 14 de octubre de 2000.
- LÓPEZ ARÉVALO, Fredy. Revista Proceso. Número 1248. Primero de octubre de 2000.

- **MAFESSOLI, Michel.** "La migración busca también reanimar a la sociedad". Artículo. Periódico El Universal. Sección cultura. México, D.F. 26 de septiembre de 2000.
- **MONGE, Raúl.** Revista Proceso. Número 1245. 10 de septiembre de 2000. México Distrito Federal.
- **REYES HEROLES, Jesús.** Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México 1947.