



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“Propuesta de Creación de la
Procuraduría de Protección al Migrante”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
JOSÉ GENARO MONTIEL RANGEL**

ASESOR: LIC. VÍCTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA



Ciudad Universitaria

Septiembre 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 12 de julio del 2002

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, MONTIEL RANGEL JOSE GENARO, con número de cuenta. 9351291-8 ha elaborado la tesis "PROPUESTA DE CREACION DE LA PROCURADURIA DE PROTECCION AL MIGRANTE", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Dávila Barraza, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A mi **Madre**, quien me regaló la oportunidad de estar vivo y junto a ella, contando como siempre con su apoyo, sacrificio y aliento.

¡Es por tí!

A mi **Padre**, de quien seguí el ejemplo de esta hermosa profesión y herede la pasión por ella.

A mi **Hermana**, con quien he crecido, disfrutado y sufrido toda mi vida.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por haber transformado mi vida y permitirme dejar atrás una cuantía de experiencias, sabores y sinsabores, triunfos y fracasos, enfrentamientos, alianzas, amigos vanos, amigos fructuosos, compadrazgos, coraje, llanto, alegría, felicidad, entusiasmo, aliento, incontables abrazos e invaluable maestros, así como formar parte de la siempre erguida **Facultad de Derecho** y tener el privilegio y orgullo de ser Universitario.

A todos y cada uno de mis **Maestros**, de quienes siempre procure aprender de sus conocimientos y sabiduría, y a quienes les guardo mi más profundo respeto y admiración.

A mi padrino, General de División DEM **D. Mario Palmerín Cordero**, quien ha sido un ejemplo de honestidad y éxito a seguir.

A mis **Amigos**, que me brindaron su comprensión, que supieron escucharme y con quienes compartí cinco años en un instante y la gran satisfacción de haber consumado un sueño, una meta.

A la **Lic. Luz María Ezquivel Martínez, Lic. Manuel Díaz Infante de la Mora, Dra. Guadalupe Rivera Marín y al Lic. Gerardo Albino González González**, quienes me brindaron su confianza y la oportunidad de colaborar con ellos, permitiendo enriquecer mis experiencias y conocimientos.

A la **familia Garza Duarte**, por el apoyo que recibí para concluir mis estudios.

A mi asesor de tesis, **Lic. Víctor Manuel Dávila Barraza**, quien profesional y gentilmente aceptó dirigirme en la elaboración de este trabajo.

"Propuesta de Creación de la

Procuraduría de Protección al Migrante"

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------	----------

Capítulo Primero **Panorama Demográfico**

I.-	Conceptos básicos	4
II.-	Antecedentes Demográficos	7
III.-	Perspectiva Demográfica	13

Capítulo Segundo **La Migración Internacional de Mexicanos a los Estados Unidos de América**

2.I.-	La migración a los Estados Unidos de América, sus causas y efectos	
2.I.1.-	La Migración a los Estados Unidos de América	16
2.I.2.-	Causas de la Migración	22
2.I.3.-	Efectos de la Migración	25
2.II.-	Tipos de Migración	33
2.III.-	Perfil del Migrante Mexicano en los Estados Unidos de América	35
2.IV.-	Población Mexicana en los Estados Unidos de América	37
2.V.-	Importancia Económica y Envío de Remesas	44
2.VI.-	La Doble Nacionalidad y el Voto de los Mexicanos en el Extranjero	48
2.VII.-	Los Derechos Humanos del Migrante	57

Capítulo Tercero

Marco Jurídico y Programas Gubernamentales de Atención al Fenómeno Migratorio en México

I.-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	76
II.-	Ley General de Población y su Reglamento	92
III.-	Ley de Nacionalidad	100
IV.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	103
V.-	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	109
VI.-	Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y Protección Consular	120
VII.-	Programa Paisano y Grupos Beta	125
VIII.-	Programa de Jornaleros Agrícolas	135
IX.-	Las Oficinas de Atención a Oriundos (OFAO's)	143
X.-	Comisión para Asuntos de la Frontera Norte	146
XI.-	Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero	149

Capítulo Cuarto

Reformas Constitucionales y Propuesta de Creación de la Procuraduría de Protección al Migrante

I.-	Debilidad del Marco Jurídico Actual e Insuficiencia de los Programas Gubernamentales Existentes	152
II.-	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	161

III.-	Propuestas de Reforma a los Artículos 4 (adición de un párrafo), 33 y 123 apartado A) fracción XXIX (adición de un párrafo) Constitucionales	166
IV.-	Propuesta de Creación de la Procuraduría de Protección al Migrante	175
	a) Naturaleza Jurídica	176
	b) Estructura Orgánica	177
	c) Objetivos, Misión y Visión	178
	<i>Conclusiones</i>	181
	<i>Bibliografía</i>	184

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio ha adquirido gran importancia en el mundo de hoy, la propia Comunidad Europea y los Estados Unidos de América ocupaban hasta antes de los acontecimientos del pasado 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York, su mayor atención en cuestiones como la demanda de mano de obra barata en áreas que resultan poco atractivas para la población nativa, así como en el temor a que el flujo de migrantes de distinta raza, clase social, nacionalidad, etnia, religión y cultura modifiquen significativamente las sociedades en los países de destino, particularmente cuando los actuales flujos migratorios parecen ser de llegada sin retorno.

Desde los años ochentas las características de la migración mundial han cambiado. En la actualidad los flujos migratorios son más heterogéneos y globales. Entre 1970 y 1990 los países considerados como receptores de migrantes aumentaron de 39 a 67, los de origen de 29 a 55 y los considerados importantes de origen y recepción de 4 a 15. Aunado a esto, ahora es relativamente fácil desplazarse entre países y continentes.

El nuevo orden económico global, ha agravado la desigualdad social y el acceso a oportunidades en los países, creándose así nuevas demandas de fuerza de trabajo en las naciones ricas del norte, así como nuevos vínculos productivos entre éstas y las pobres. Por ello, Asia, África y América Latina han reemplazado a Europa como principales lugares de origen de los flujos migratorios.

Sin embargo, la caída de las fronteras nacionales para el movimiento de capitales, bienes y servicios no ha sido correspondida con relación al flujo de migrantes; por el contrario, mientras se ha impulsado el cambio de leyes, instituciones e ideas para la integración económica, los migrantes enfrentan mayores obstáculos en la busca de una mejor calidad de vida, sin olvidar las legislaciones obsoletas y el trato que reciben por parte de autoridades, rancheros y traficantes de personas.

En síntesis, la globalización mundial en que hoy vivimos ha previsto la integración financiera y comercial, la protección de bienes y servicios e incluso instancias supranacionales para dirimir controversias comerciales, empero se rechaza y controla la integración humana, se establecen políticas que agudizan la vulnerabilidad de la población migrante, en especial la de aquellos que ya están en desventaja (mujeres y niños indocumentados), y se invoca la soberanía nacional para decidir quien entra o no a un país. Estas cuestiones son necesarias que se analicen y modifiquen para cambiar el rumbo y sentido actual del proceso de globalización.

Por otra parte, me parece trascendente mencionar algunos datos que reflejan la magnitud e importancia del fenómeno migratorio en el ámbito internacional, por lo que cabe destacar que "entre 1965 y 1990 el número de personas residentes fuera de su país se incrementó de 75 a 120 millones; en el año 2000 ya sumaban 150 millones, de los cuales 97 correspondían a trabajadoras y trabajadores migrantes"¹.

¹ Organización Internacional del Trabajo. OIT

La gran envergadura del fenómeno y la corta, pero nutrida experiencia adquirida en el trabajo que desempeñe de septiembre de 1999 a julio del 2001, en el área jurídica del Programa Paisano de la Secretaría de Gobernación, han motivado la realización de esta tesis.

Aunado a lo anterior, la actual Administración Pública Federal se encuentra interesada en la creación de una Procuraduría que defienda o proteja a los migrantes, por lo que este trabajo tiene como objeto establecer el por qué y el para qué crearla, así como proponer su naturaleza jurídica y estructura orgánica. No omitiendo mencionar que existen limitadas publicaciones con un enfoque jurídico, relativas al tema migratorio.

Capítulo Primero

Panorama Demográfico

I.- Conceptos básicos

En este primer capítulo pretendo plasmar el entorno demográfico del país, es decir, un mapeo de la situación actual de la población en México y su perspectiva, mismas que se encuentran íntimamente ligadas al fenómeno migratorio.

Con la finalidad de que las palabras o términos utilizados en el presente trabajo se interpreten de la forma en que los concibo, se enumeran a continuación aquellos que considero de mayor alcance²:

1. **Control Migratorio:** Facultad de la autoridad migratoria mediante la cual ejerce la inspección, verificación y vigilancia sobre los extranjeros que pretenden ingresar, salir o permanecer en el país.
2. **Demográfico:** Lo relativo a la Demografía, es decir, a la ciencia que trata el estudio cuantitativo de la población humana.
3. **Derechos Humanos:** Son los derechos inherentes, connaturales al ser humano.

² Diccionario de Términos Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

4. **Deportación:** es el mecanismo por el cual se obliga a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país.
5. **Emigración:** Fenómeno social que se manifiesta en el traslado individual o por grupos de personas de un determinado país al extranjero, motivado por circunstancias de tipo político, social, económico, racial o religioso.
6. **Emigrante:** Ciudadano que sale de su país con el propósito de radicar fuera de él.
7. **Extranjero:** En relación con una Nación determinada, es la persona que no se encuentra vinculada a ella por nacimiento o naturalización. En México se considera extranjero a la persona que no reúne los requisitos contemplados en el artículo 30 Constitucional.
8. **Inmigrante:** Es el extranjero que se interna a un país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado.
9. **No Inmigrante:** Es el extranjero que se interna legalmente al país sin el propósito de radicar en él, dentro de alguna de las características que señala el artículo 42 de la Ley General de Población.
10. **Inmigrado:** Es el extranjero que ha adquirido derechos de residencia en el país.
11. **Inspección Migratoria:** Es la acción de revisar la documentación que acredita la estancia legal del extranjero en territorio nacional.

12. Indocumentado: Extranjero que ingresa al país carente de requisitos migratorios.

13. Migración: Fenómeno social relativo al ingreso y salida de personas, inherente al derecho de tránsito.

14. Transmigrante: Es el extranjero no inmigrante que con autorización de la Secretaría de Gobernación se interna temporalmente en el país en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

II.- Antecedentes Demográficos

El crecimiento económico de nuestro país no ha permitido asimilar la realidad del crecimiento demográfico. En el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura. Esto queda de manifiesto en la migración de gran número de personas de sus comunidades de origen.

Este fenómeno ha ocasionado una inaceptable desigualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, mismas que la población residente y generan que el crecimiento de la economía se vea inhibido.

Durante el siglo XX, nuestro país experimentó transformaciones sin precedentes desde el punto de vista demográfico. Primero atravesó por ciclos de intenso crecimiento poblacional y más recientemente, de marcada desaceleración. Así, de acuerdo con las cifras censales, "la población mexicana pasó de casi 17 a cerca de 26 millones de personas entre 1930 y 1950; en los veinte años siguientes, el número de habitantes casi se multiplicó por dos, y requirió sólo tres décadas para duplicarse nuevamente. Con alrededor de 100 millones de habitantes, México ocupa en la actualidad el undécimo lugar entre las naciones más pobladas del orbe y se prevé que mantendrá esa misma posición durante varias décadas más"³.

Esta trayectoria refleja el tránsito de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados, hacia otro de niveles bajos, proceso que ha sido denominado transición demográfica. "Esta profunda metamorfosis fue impulsada, a partir de los años treinta, por un importante descenso de la mortalidad, el cual fue posible gracias al mejoramiento limitado de las

³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

condiciones de vida y a los avances logrados en educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria y transferencia y aplicación intensiva de tecnología médica y de control ambiental. Como consecuencia, la esperanza de vida de la población mexicana, que en 1930 era de apenas 36 años, llegó a casi 50 años en 1950, a 62 en 1970 y a poco más de 75 años en la actualidad.

Frente al largo proceso de disminución de la mortalidad, la reducción de la fecundidad es mucho más reciente y de características más acentuadas. Este proceso comenzó a mediados de la década de los sesenta, poco después de alcanzar su nivel máximo histórico de 7.3 hijos promedio por mujer. A semejanza de otros países, la disminución ocurrió primero entre las mujeres de los estratos más prósperos y educados y entre las residentes de las principales ciudades. Sin embargo, fue a partir de 1974, a raíz del cambio en la política de población, cuando las prácticas de planificación familiar empezaron a difundirse y generalizarse, dando lugar a una genuina y silenciosa revolución demográfica".⁴

"Así, la fecundidad registró un promedio de 5 hijos por mujer en 1978; cayó a 4 hijos en 1985, y en la actualidad es de 2.4 hijos. La evolución seguida por la mortalidad y la fecundidad provocó primero una aceleración gradual de la tasa de crecimiento natural de la población, que pasó de 2.3% en 1930 a 2.9% en 1950 y a 3.5% en 1965. A partir de este último año, la dinámica demográfica empezó a desacelerarse gradualmente, registrando una tasa de 3.3% en 1970, de 2.6% en 1985 y de 1.7% en 2000".⁵

Después de este largo proceso, la población mexicana ingresó al nuevo milenio con una tasa de crecimiento natural semejante a la de 70 años atrás, aunque con una cantidad de habitantes seis veces mayor.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

⁵ Ídem

Además de los cambios en su tamaño, dinámica y distribución territorial, la población mexicana experimentó a lo largo del siglo XX importantes transformaciones en su estructura por edad. La etapa de despegue y de rápido crecimiento dio origen a un proceso de "rejuvenecimiento demográfico", que se expresó en un ensanchamiento de la base de la pirámide poblacional. Baste señalar que entre 1930 y 1970 el grupo de menores de 15 años de edad multiplicó su tamaño inicial alrededor de 3.5 veces (al pasar de poco más de 6 a 22 millones de personas) y su peso relativo respecto a la población total aumentó de 39 a 46%. En contraste, el segmento de entre 15 y 64 años creció cerca de 2.5 veces en ese mismo lapso (de casi 10 a 24 millones de personas), aunque su participación en la población total disminuyó de 58 a 50%. Esta dinámica de crecimiento diferenciada de ambos grupos de edad provocó un aumento de la carga de dependencia juvenil, que pasó de 68 a 92 menores de 15 años por cada 100 personas en edad laboral, entre 1930 y 1970.

Con la caída de la fecundidad se inició un proceso gradual de estrechamiento de la base de la pirámide de población y el desplazamiento de generaciones numerosas, resultado del alto crecimiento demográfico del pasado, hacia las edades centrales. Así, entre 1970 y 2000, la población de menores de 15 años de edad aumentó alrededor de 50% (de 22 a 33 millones de personas), mientras que el grupo de 15 a 64 años multiplicó su tamaño inicial poco menos de 2.5 veces (de 24 a 58 millones). Como consecuencia, la razón de dependencia disminuyó entre 1970 y 2000 de 92 a 56 menores de 15 años por cada 100 personas en edad de trabajar.

La dinámica demográfica de la población de menores de 15 años contribuyó a atenuar gradualmente la presión sobre los servicios educativos y de salud y abrió nuevas oportunidades para ampliar su cobertura.

A partir de la década de los ochenta, los incrementos anuales de la población en edad laboral alcanzaron sus niveles más elevados (de 1.3 a 1.4 millones de personas) durante los periodos más críticos de contracción económica, con el consiguiente aumento del empleo informal y del desempleo.

En este contexto, la pobreza creció de manera significativa y continuaron arrastrándose graves rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo social, que hoy en día, se reflejan en el hecho de que "más de una de cada dos personas ocupadas (53.9%) recibe ingresos de dos salarios mínimos o menos; alrededor de una de cada cuatro personas de 15 años o más (28.5%) carece de escolaridad o no terminó la primaria; una de cada siete (14.8%) reside en vivienda con piso de tierra, y algo más de una de cada diez no cuenta en su casa con servicio de agua entubada (11.2%)".⁶

Las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización. La simultaneidad de estos dos procesos explica la acelerada expansión del sistema de ciudades mexicanas en el siglo XX: en el año 1900 únicamente la décima parte de la población vivía en las ciudades, proporción que se elevó a dos terceras partes en el año 2000, lo que significa un universo de 59.2 millones de mexicanos urbanos. También es necesario señalar que los procesos de urbanización han tenido consecuencias negativas, como la pérdida de identidad, la violencia y la inseguridad.

⁶ INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)

La migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: económica, familiar y social.

Seguindo las tendencias actuales, es posible esperar que más del 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país, lo que anuncia la necesaria y significativa transformación en las estructuras socioeconómicas del mismo.

Las desigualdades regionales se manifiestan muy nítidamente en los más de 2000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional: "la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica"; y "la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación".

En los municipios de más de 100,000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales. En el extremo opuesto se encuentran los más de 1400 municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión administrativa y de planeación más simples, aunque no menos eficaces, en función de su capacidad financiera y de sus recursos humanos.

En síntesis, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica en el sistema de ciudades, la cual tenderá a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas, e implicará la consolidación de una

nación de ciudades de carácter industrial, proceso que debe ser planeado con el mayor rigor posible.

Por otro lado, en el México rural existen localidades que concentran a millones de ciudadanos, las cuales deberán integrarse al circuito moderno constituido por los núcleos urbanos interrelacionados con la economía global.

Junto con los cambios ocurridos en México en materia económica y demográfica durante las últimas décadas, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del país. Las transiciones demográfica, económica y política, son la expresión más visible de la transición social, que es la más profunda y que compete a la vida privada de las personas y a la organización social. La evolución social se manifiesta tanto en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de grupos y en el cambio de los comportamientos colectivos.

III.- Perspectiva Demográfica

La población es uno de los elementos que contribuye a delinear el perfil de largo plazo de toda nación. El gobierno tiene enfrente el reto de servir a los "100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 21 millones que viven en el extranjero"⁷. También tendrá el desafío de adecuar sus acciones para atender a una "población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050"⁸, con una proporción creciente de adultos en plenitud.

En las próximas décadas, la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido. Por ello, el país seguirá enfrentando en los próximos años el desafío de proporcionar a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

Por su parte, el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030) y con ello aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza del país.

La trayectoria de crecimiento de este grupo de edad representará un enorme desafío en términos de nuevos puestos de trabajo. Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015.

⁷ Estimación del CONAPO.

⁸ PND 2001-2006

Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo, la demanda de empleos crecerá a razón de 800,000 por año y en la siguiente década será del orden de 500,000. En consecuencia, la "población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030".⁹

El arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente, demandará la construcción de alrededor de 23 millones de viviendas durante las siguientes tres décadas, equivalente al parque habitacional disponible actualmente.

La transformación en la estructura por edades propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laboral (entre 15 y 64), lo que abrirá durante las próximas tres décadas un "bono demográfico", al aumentar más rápidamente la población en edad laboral que la población dependiente.

El bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si se logran crear los empleos necesarios, al propiciar una mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos. Sin embargo, la ventana de oportunidad empezará a cerrarse a medida que se intensifiquen las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico. El eficaz aprovechamiento de este bono demográfico podría contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión.

⁹ PND 2001-2006

"El grupo de adultos mayores (65 años y más), que en la actualidad representa alrededor de 5% de la población total, registra una tasa de crecimiento insólita en la historia demográfica de México (de más de 3.7% anual) y podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030, lo que implica que en tan sólo 15 años se duplicará el tamaño inicial de esta población. Como consecuencia, si hoy uno de cada veinte mexicanos está en ese grupo de edad, en 2030 serán uno de cada ocho, con el correspondiente impacto social y económico".¹⁰

Por último, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dio a conocer que si en las últimas tres décadas no se aseguran las condiciones sociales, económicas e institucionales apropiadas para aprovechar el bono demográfico (relación ventajosa entre población dependiente y población potencialmente productiva), la oportunidad terminará por desperdiciarse y se correrá el riesgo de transformarla, paradójicamente en una pesadilla social, generando empleo informal de baja productividad y desempleo.

Por estos razonamientos, resulta fácil pensar que de no crearse los empleos suficientes que satisfagan la demanda de los mismos, en 20 años se acrecentará la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos de América, la cual actualmente está calculada entre los "300 y 350 mil mexicanos por año".¹¹

¹⁰ INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda; INEGI, Censo de Población y Vivienda; INEGI XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados Básicos Nacionales

¹¹ Revista "Temas de Migración" Año 1 Núm. 4, agosto de 2000

Capítulo Segundo

La Migración Internacional de Mexicanos a los Estados Unidos de América

2.I.1.- La Migración a los Estados Unidos de América

Como ya hemos comentado, la migración es uno de los más grandes y complejos fenómenos de la actualidad. Diariamente alrededor del mundo, cientos de miles de personas intentan con la esperanza a cuestas, rebasar las fronteras de su patria para construir un sueño en un país nuevo, ajeno, desconocido, por muy diversas causas. Hoy en día existen más de "150 millones de personas que viven fuera de su país de origen".¹²

Ninguna nación del planeta escapa a este fenómeno, pero el caso mexicano es particularmente interesante, sobre todo tratándose de la migración a nuestro vecino país del norte, ya que hoy viven en territorio estadounidense más de "21 millones de mexicanos"¹³, lo que significa que "el 99.2% de los migrantes mexicanos al extranjero se concentra en los Estados Unidos de América"¹⁴, quienes al migrar dejan un vacío en su comunidad y en su hogar y se enfrentan, con frecuencia, a una realidad hostil de uno y otro lado de la línea fronteriza.

La larga historia de la migración mexicana a los Estados Unidos de América, la vecindad geográfica y el alto número de personas que salen al norte han hecho de México un país de migrantes.

¹² Deutschland, núm. 6, diciembre-enero de 2000.

¹³ Estimación del Consejo Nacional de Población, se incluyen mexicanos de nacimiento y de origen.

¹⁴ Estudios Entorno a la Migración, José Juan de O'loqui.

Esta migración permanente y progresiva se explica en gran parte por el crecimiento demográfico y la consecuente búsqueda de mejores oportunidades y salarios, la creación de redes familiares y sociales, la integración económica entre México, los Estados Unidos de América y Canadá, así como la demanda estadounidense de mano de obra. Por esto, cada día es más claro que el desarrollo del país y de su vecino del norte no podría explicarse sin tomar en cuenta y darle la importancia que representa a la migración.

La migración mexicana a los Estados Unidos ha tenido un aumento considerable durante las últimas décadas. "En los años sesentas salieron entre 260 mil y 290 mil personas, en tanto que en los setentas el saldo fue de entre 1.2 y 1.5 millones; en los ochentas, entre 2.1 y 2.6; y en los noventas de alrededor de 3 millones"¹⁵.

En este dramático cambio, que incluye variaciones en la composición racial y de género, en edades en escolaridad y origen geográfico de los migrantes, influyeron además de los factores antes mencionados, realidades contemporáneas como las crisis económicas iniciadas en los años ochenta y la agudización de la desigualdad y la pobreza extrema que trajeron las políticas de ajuste, privatización, recorte del presupuesto social, control de salarios y la apertura comercial que ha tenido efectos devastadores sobre ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas, añadiendo los desastres causados por los fenómenos naturales.

En las últimas décadas, emigrar a los Estados Unidos se ha convertido en la única oportunidad de sobrevivencia para millones de personas, familias y comunidades.

¹⁵ Consejo Nacional de Población.

Es por eso que viajar al norte, cruzar la línea, escapar de las autoridades migratorias, encontrar trabajo, mantenerlo, incorporarse a la sociedad estadounidense y preservar la unión con quienes se quedaron en México se lleva a cabo anualmente por cientos de miles de indocumentados en condiciones de **alta vulnerabilidad**. El abuso contra la dignidad y derechos de los migrantes es cotidiano y corre del país de origen al de destino.

Lo mismo pasa y por causas similares o en ocasiones más graves con quienes llegan a México como trabajadores temporales o lo usan de tránsito en su peregrinaje a los Estados Unidos de América. Esta otra cara del fenómeno migratorio en México, de mayor trascendencia, lo abordaré más adelante cuando trate el tema de los Derechos Humanos del migrante.

En este marco, "existen dos claves geográficas que son indispensables para entender el fenómeno de la migración: el lugar de origen en México y el de residencia en los Estados Unidos de América. El lugar de origen guarda la historia, las causas y las razones, el por qué de la migración, así como los beneficios y costos del fenómeno migratorio, desde los financieros y los psicológicos"¹⁶.

El lugar de residencia en los Estados Unidos de América tiene un expediente similar al de origen. En él, se da razón de por qué los migrantes han llegado a tal o cual estado, zona metropolitana o región rural de la Unión Americana, así como del cumplimiento o no de las expectativas de quienes residen y trabajan en esos lugares. Ahí se escriben historias diarias de esfuerzo, adelanto, frustración, añoranza y éxito.

¹⁶ Migración y Fronteras, Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez.

Entre el lugar de origen y el de residencia se construyen diversos canales o arcos de comunicación que dan lugar a la formación de familias y comunidades transnacionales. La dinámica del intercambio transnacional tiene un importante impacto en las actitudes, las ideas, la mentalidad y la cultura de quienes se quedaron y de quienes se fueron.

Una de las manifestaciones más claras al respecto es la formación, por parte de los emigrados, de su identidad y cultura mexicana. Por su parte, quienes están ligados al fenómeno migratorio en las comunidades de origen tienden a diferenciarse de aquellos que no lo están, desde el hecho de recibir o no remesas, hasta el de la separación o abandono por parte de quienes salieron.

Estas manifestaciones de la migración no son exclusivas de los mexicanos, pero sí adquieren en ellos su mayor relevancia por razones de la larga historia que tiene la migración, la vecindad geográfica con Estados Unidos y el volumen de quienes emigran. Por estas peculiaridades, ningún otro grupo de inmigrantes ha logrado la influencia y presencia que tiene el mexicano en los Estados Unidos de América. Tampoco, ningún otro grupo ha tenido tan fuerte influencia en su país de origen. En consecuencia, podría hablarse de "la mexicanización de Estados Unidos y, por las mismas razones, de la norteamericanización de México".¹⁷

Ejemplificando lo anterior, cabe destacar el caso del Estado de Zacatecas, que "es uno de los estados del norte del país con mayor tradición migratoria. En algunas comunidades y rancherías de esta zona, debido a una tradición cultural, las mujeres se quedan y los hombres se van, lo cual, en muchos casos, provoca la ruptura familiar; tanto quienes se quedaron y sufren ante la ausencia, como quienes se fueron llevando a su familia y a sus pueblos de

¹⁷ Cruzar la línea, Jorge A. Bustamante

origen en la memoria. Existen mujeres solas, hijos y adolescentes que sueñan con irse a cruzar la frontera o esperan la vuelta del esposo, quien vive desde hace muchos años en el otro lado”.¹⁸

Las remesas enviadas desde los Estados Unidos de América han servido para mejorar las condiciones de vida de muchas familias, pero también otras han quedado en el más completo abandono. Debido al alto índice migratorio de esa entidad federativa, el DIF Zacatecano creó el programa Jóvenes en Riesgo de Emigrar, que pretende crear conciencia entre la población más joven acerca de los riesgos y los problemas a los que se enfrentan los migrantes.

Por otra parte los zacatecanos se han organizado en los Estados Unidos de América en clubes que buscan la forma de ayudar a sus pueblos de origen con obras de beneficio social, lo cual denota que adquieren una mayor conciencia de su nacionalidad, y aumentan su amor por los lugares de origen y por México. En consecuencia, se puede observar cómo influye en los Estados Unidos de América la cultura mexicana y, de igual manera, el efecto en los lugares de origen de la cultura anglosajona. “Se sabe de la influencia en los migrantes de los patrones de consumo, vestido, vivienda, lenguaje, relación social, festejos y festividades de la familia y la comunidad; en la mentalidad, creencias y valores de sus pueblos e, incluso, en su calidad de vida”.¹⁹

Por otra parte, el conocimiento actual sobre la migración de México a los Estados Unidos de América es fruto de investigaciones realizadas por académicos, investigadores y organismos no gubernamentales de los dos países. Sin duda, dichas aportaciones han jugado un papel relevante en la formación de la opinión pública y en la orientación de las posiciones oficiales.

¹⁸ Agricultura, migración y desarrollo regional, Rodolfo García Zamora

¹⁹ La Migración Indocumentada de México a los Estados Unidos, Juan Díez-Canedo Ruiz

Debido a que los expertos mexicanos y estadounidenses no necesariamente comparten enfoques o explicaciones sobre las causas, determinantes y modalidades del fenómeno migratorio, ni sobre su magnitud actual, impactos y comportamientos futuros, persisten en cada país concepciones parciales y unilaterales que obstruyen el diálogo y la búsqueda conjunta de soluciones.

Ante esta situación, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares y la Comisión Binacional México-Estados Unidos, anunció su decisión de laborar un Estudio Binacional sobre Migración²⁰, para lo cual fue conformado un equipo con veinte expertos (diez de cada país), que en cinco subgrupos temáticos confrontaron, enfoques, metodologías, fuentes, estimaciones, y portaron análisis y cifras, con el propósito de acceder a una visión global y compartida de la magnitud de los flujos, características de los migrantes, actores que inician y apoyan la migración, los efectos en ambos países y las respuestas adoptadas de manera unilateral o conjunta por México y los Estados Unidos de América.²¹

El Estudio Binacional consideró para su análisis diversos temas controvertidos que han estado en el origen de profundos desacuerdos y tensiones en las relaciones bilaterales. Dicho estudio, al proporcionar una mejor comprensión de la naturaleza, causas y consecuencias de la migración México-Estados Unidos, ha contribuido a fortalecer los mecanismos institucionales de diálogo y consulta entre ambos gobiernos.

Debido al carácter binacional de los planteamientos y de las conclusiones del estudio, en esta tesis se presentan algunas de las mismas con respecto a cada uno de los temas de que se trata.

²⁰Migración México-Estados Unidos Presente y Futuro, José Luis Ávila y Rodolfo Tuirán. CONAPO

²¹ Los expertos se apoyaron en las fuentes de información y conocimientos acumulados en ambos lados de la frontera para ofrecer una visión binacional sobre el fenómeno.

2.1.2.- Causas de la Migración

Tal parece que la migración no es sólo un fenómeno producto de la pobreza o la falta de empleo, también lo es de las amplias redes sociales que se crean entre los que se van y los que se quedan; es por tanto una necesidad y a la vez una aventura.

Así pues, la migración es a la vez una especie de destino, de cuota que tiene que pagar cada familia o cada varón en comunidades de alta migración; es una aventura o una forma de crecer y ser entre la juventud, e incluso hay quien lo ha considerado como la forma natural de selección.

La mayoría de los movimientos migratorios se debe a la búsqueda de mejores condiciones de vida, y su dinámica es favorecida por complejos factores estructurales como las asimetrías económicas entre las naciones, la creciente interdependencia económica y las intensas relaciones e intercambios entre los países.

Con los Estados Unidos de América compartimos una amplia frontera, que es una de las más dinámicas del mundo. En ella "se registran cerca de 310 millones de cruces por año. Se estima que en la actualidad hay alrededor de 8.5 millones de personas nacidas en México residiendo de manera autorizada o no en los Estados Unidos"²², lo que "equivale a más de ocho por ciento de la población total de México y tres por ciento de la de aquel país"²³. En las últimas décadas, la migración, en particular la de carácter no documentado, se ha convertido en uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral.

²²La estimación estadounidense es mayor ya que incluyen migrantes temporales y residentes permanentes.

²³ Estimaciones del CONAPO

La migración mexicana hacia los Estados Unidos de América constituye un fenómeno complejo, en esencia de carácter laboral, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera.

Factores diversos como la vecindad geográfica, la creciente integración económica, el crecimiento demográfico de la población mexicana en edad de trabajar y la insuficiente generación de empleos dignos y bien remunerados; la demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios en los Estados Unidos de América; el diferencial salarial entre ambas economías; la tradición migratoria hacia el vecino país del norte, las intensas relaciones e intercambios entre ambos países hacen inevitable la generación de flujos migratorios. Aunque con cambios en su intensidad y modalidades, este fenómeno ha sido una constante en la relación entre ambos países desde el siglo pasado.

En su conjunto, el análisis presentado en el "Estudio Binacional"²⁴ llega a una conclusión básica sumamente importante:

"Las tendencias que actualmente parecen ir en aumento y diversificar los flujos migratorios de México a Estados Unidos, pueden amortiguarse o incluso revertirse en los próximos quince años si las tendencias demográficas y económicas se sostienen"²⁵.

Sin lugar a dudas, son muchos los factores que estimulan y sostienen la migración de mexicanos a los Estados Unidos de América para trabajar temporalmente o para establecerse en ese país.

²⁴Migración México-Estados Unidos Presente y Futuro, José Luis Ávila y Rodolfo Tuirán. CONAPO

²⁵ No incluye la emigración de familias completas o de migrantes que vivían solos en México, debido a que tales personas no aparecen en encuestas.

A diferencia de la percepción predominante en algunos sectores de la sociedad norteamericana, que concibe que las causas de la migración se originan primordialmente en nuestro país, en México existe consenso entorno a la idea de que ésta responde a la interacción de factores de naturaleza económica, social, cultural y demográfica que operan en ambos lados de la frontera.

Dentro del conjunto de fuerzas que estructuran este complejo sistema migratorio, conviene destacar pues las siguientes: la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo; la demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en los Estados Unidos de América; el considerable diferencial salarial entre ambas economías; la tradición migratoria hacia el vecino país del norte; y la operación de complejas redes sociales y familiares que vinculan los lugares de origen y destino, las cuales facilitan la experiencia migratoria de los mexicanos en los Estados Unidos de América.

2.1.3.- Efectos de la Migración

"La migración es un fenómeno con efectos múltiples y diferenciados, sus implicaciones se extienden a la vida en ambas naciones, así como sus repercusiones se aprecian en la oferta y la demanda del mercado de trabajo, en beneficios y costos fiscales para los distintos órdenes de gobierno, y en las vinculaciones e influencias mutuas que se producen entre la vida familiar de los migrantes y su entorno social, cultural y político. Por esta razón, existen discrepancias en la percepción sobre los efectos que la migración tiene en cada país"²⁶.

En México, la migración de connacionales a los Estados Unidos de América tiene efectos múltiples en el desarrollo nacional. Los más conocidos han sido los económicos, sobre todo el impacto de las remesas de dinero de los migrantes y la interacción de la oferta y la demanda de mano de obra en México y los Estados Unidos de América.

Quizá las remesas representan para México el beneficio más directo y cuantificable de la migración a Estados Unidos. Los beneficios que obtienen las comunidades de los envíos de dinero dependen del número de familias con migrantes empleados en el extranjero; la importancia relativa de las remesas en comparación con otras fuentes de ingresos y si la comunidad es capaz de conservar los efectos multiplicadores de los envíos monetarios o no.

De acuerdo con el Estudio Binacional, las remesas alcanzaron un valor de entre 2.5 y 3.9 mil millones de dólares en 1995, lo cual equivale a más de la mitad (57%) de las divisas disponibles por inversión extranjera directa en el mismo año y un cinco por ciento del ingreso total proporcionado por las exportaciones

²⁶ Población y Movimientos Migratorios, Luz Ma. Valdés.

mexicanas; sus efectos económicos se concentran en unos cien municipios situados en las regiones occidental-central y norte del país.

La cantidad promedio remitida por migrante fue aproximadamente 700 dólares en 1995, pero esta cifra es muy diferente para los migrantes permanentes y los temporales. El monto neto de las remesas para cada familia que las recibe equivale a un salario mínimo promedio en los lugares de origen. En un contexto en el que 60 por ciento de los ingresos familiares están por debajo de ese promedio, la cantidad enviada es de gran importancia.

Aun cuando las remesas de los migrantes permanentes representan aproximadamente dos tercios del total recibido en el país, es probable que en el futuro cobren más importancia las remesas de los migrantes temporales, ya que los primeros tienden a reducir sus envíos conforme pasa el tiempo.

"Los migrantes temporales son quienes afrontan las situaciones más angustiosas e incurren en mayores costos de movilidad, especialmente si no están autorizados para ingresar o trabajar en los Estados Unidos de América. Sin embargo, durante su estancia en el vecino país tienen costos menores a los del migrante permanente, y para los Estados Unidos de América representan también menores erogaciones debido a la reducida utilización que hacen de los servicios de salud y educación, entre otros"²⁷.

En las familias rurales de México, "las remesas producen el mayor efecto multiplicador del ingreso, pues los patrones de consumo y gasto los inducen a demandar bienes producidos nacionalmente, cuyos precios son más bajos debido a que en su elaboración las unidades productivas utilizan pocos insumos importados, equipo de baja tecnología y son intensivas en mano de obra"²⁸.

²⁷ Cruzar la Línea, Jorge A. Bustamante

²⁸ Agricultura, migración y desarrollo regional, Rodolfo García Zamora

En cambio, cuando las remesas de los migrantes benefician a familias urbanas, la mayor parte del dinero termina por filtrarse fuera del país en forma de demanda de materias primas y bienes importados.

Desde otro punto de vista, "los 7.0 -7.3 millones de mexicanos que residían en Estados Unidos en 1996 representan aproximadamente tres por ciento de la población total del vecino país, alrededor de 40 por ciento de la población estadounidense de ascendencia mexicana y es equivalente a ocho por ciento de la población de México"²⁹. Debe considerarse, además, que la mayor parte de esta población se encuentra en edad de trabajar.

Las proyecciones de población para los principales estados que envían migrantes a los Estados Unidos de América, sugieren una reducción en la tasa de crecimiento demográfico en el próximo siglo. "Se proyecta que la pérdida poblacional, debida a la emigración pasada y actual, reducirá el crecimiento potencial de la población en edad de trabajar en un 46 por ciento en esas entidades"³⁰.

No obstante, la pérdida de capital humano es el costo más importante que tiene la migración para México, debido a la selectividad o las características de los migrantes que cada vez son más jóvenes y cuentan con un mayor nivel educativo.

A la pérdida de trabajadores por parte de México, debe agregarse los gastos realizados en educación, cuidado de la salud e infraestructura social hasta que el migrante se convierte en persona económicamente activa.

²⁹ La Migración Indocumentada de México a los Estados Unidos, Juan Diez-Canedo Ruiz

³⁰ Migración México-Estados Unidos Presente y Futuro, Rodolfo Tuirán.

La única compensación para México, que no se beneficia del valor agregado de la actividad económica productiva del migrante, son las remesas o ahorros que reciben sus familias en el país.

En otro orden de ideas, los efectos actuales de la migración mexicana en los Estados Unidos de América pueden ser diferentes a los del pasado, debido a las distintas circunstancias económicas y sociopolíticas. Desde mediados de los setentas, las ganancias y el empleo de los trabajadores más instruidos han mejorado con relación a los trabajadores menos calificados. Esto puede traducirse en oportunidades económicas más limitadas para los migrantes de hoy, además de que las reducciones en las prestaciones sociales dificultan su integración y adaptación. Este contexto fomenta la percepción de que los costos de la migración son superiores a sus beneficios, ya que no todos los segmentos de la sociedad comparten igualmente los beneficios o los costos.

No son grandes los efectos que tiene la migración sobre el salario y el empleo de los grupos nativos, aunque sí se observan efectos más significativos entre otros trabajadores extranjeros. Sin embargo los efectos económicos favorables de la migración se perciben más claramente para el trabajador migrante y para sus empleadores, nativos o extranjeros. A menudo se observa que los migrantes son altamente emprendedores. Diversas redes de trabajadores migrantes mexicanos tienen efectos positivos tanto en las empresas grandes como pequeñas, de forma que "los migrantes y los empleadores asumen un trato de mutuo beneficio: a cambio de salarios iniciales más bajos, el migrante obtiene una capacitación informal en el trabajo"³¹.

En términos generales, el Estudio Binacional destaca los siguientes efectos económicos de la migración en Estados Unidos:

³¹ Cruzar la Línea, Jorge A. Bustamante.

Los principales beneficiarios de la migración son los propios trabajadores migrantes y los estadounidenses que poseen capital y tierras agrícolas, así como los consumidores estadounidenses. Asimismo, la economía norteamericana crece mediante el consumo que la propia migración mexicana genera.

Los costos asociados a la migración son, sobre todo, para los migrantes que ya son residentes. La evidencia disponible indica que en las zonas de concentración de migrantes, los efectos de depresión de los salarios y el desplazamiento del empleo son relativamente intensos entre los migrantes menos calificados con cierta antigüedad en los Estados Unidos de América.

La migración mexicana sólo tiene impactos negativos pequeños sobre los salarios de los trabajadores nativos. Una opinión ampliamente difundida en los medios de comunicación, que con frecuencia anima sentimientos antinmigrantes en sectores de la sociedad y de la élite política estadounidense, es que los migrantes (autorizados o no autorizados) representan una carga excesiva para el fisco y los programas públicos de asistencia social.

De hecho, a partir de esa opinión, el Congreso del vecino país aprobó en 1996 una ley que restringe el acceso a los programas de asistencia social, incluso para los migrantes autorizados.

Las tendencias recientes en la migración han dejado una huella demográfica indeleble en la sociedad norteamericana. De 1970 a 1990, la migración internacional total representó entre 25 y 33 por ciento del aumento anual neto de la población.

Sin embargo, "la migración mexicana es sólo una parte de la migración total y contribuyó con aproximadamente 14 por ciento de todos los migrantes autorizados admitidos durante los decenios 60 y 70. Esta proporción aumentó a 23 por ciento durante el decenio 80 debido al efecto del programa de legalización. En los años de 1995 y 1996 los migrantes nacidos en México representaron 12 y 18 por ciento, respectivamente, de la inmigración total"³².

Aunque la migración mexicana ha sido un componente relativamente pequeño del crecimiento agregado neto de la población, su efecto es mayor en el tamaño de la de origen mexicana.

El Estudio Binacional también indica que existe escasa investigación sobre los vínculos entre delincuencia y migración, y al señalar el hecho que en 1991, en las cárceles estatales, los mexicanos representaran casi la mitad de los nacidos en el extranjero, advierte que este dato puede reflejar graves diferencias de tratamiento en el sistema de justicia penal. Los migrantes mexicanos a lo largo de la frontera tienen mayor probabilidad de ser arrestados que el resto de los ciudadanos, de encontrarse detenidos antes del juicio y de ser convictos y encarcelados. Además, debe considerarse que los migrantes no autorizados tienen menor probabilidad de ser liberados de la cárcel antes del juicio.

Entre los efectos negativos y notorios de la migración está lo referente a la creación de pandillas y la influencia de sus usos y costumbres. Comúnmente, la formación de pandillas o gangs en Estados Unidos obedece a mecanismos de defensa ante el racismo o la agresión de los residentes ciudadanos contra los recién llegados; también, a motivos de afirmación nacional y étnica. El pandillerismo se transmite por los jóvenes que emigran, o bien por las hijas e hijos de padres emigrados.

³² Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Rodolfo Tuirán.

Existe pues "una importación y adopción de la cultura del pandillerismo: vestimenta, tatuajes, símbolos corporales, graffiti; del mayor o menor clima de inseguridad por la portación de armas, la violencia y la delincuencia que el pandillerismo genera, y de los cambios significativos en el comportamiento de menores en la familia y en la escuela"³³.

Además de ser territorio de destino y tránsito de la migración internacional, México es país de origen de cuantiosos flujos migratorios hacia los Estados Unidos de América. Con nuestro vecino del norte compartimos una frontera de casi cuatro mil kilómetros, que como ya se mencionó es una de las más dinámicas del mundo. En ella se registran alrededor de 310 millones de cruces por año, lo que revela la compleja gama de problemas que se presentan en esa zona. En las últimas décadas, la migración, en particular la de carácter no documentado, ha sobresalido como uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral.

La tendencia dominante ha sido la de estereotipar a los migrantes, se les define como transgresores de la legislación migratoria, como usurpadores que toman los puestos de trabajo que por derecho pertenecen a los ciudadanos estadounidenses y como responsables directos de muchos males sociales. Estas definiciones siembran animadversión contra los migrantes y alimentan el resurgimiento de nuevas formas de racismo, xenofobia e intolerancia, que emergen como vías para desalentar los movimientos migratorios. También suelen conducir a actitudes de violencia tan innecesarias como repudiables; ponen en riesgo la integridad y los derechos de los migrantes; les impiden expresar sus talentos; destruyen su espíritu emprendedor; empañan una visión objetiva de la realidad migratoria internacional; merman los beneficios que la migración internacional aporta a la sociedad receptora, y tienden a

³³ Idem

vulnerar las propuestas más imaginativas de la diplomacia y la concertación en la materia.

Consecuentes con estas definiciones y sentimientos de animadversión, diversos sectores del gobierno y la sociedad norteamericana han demandado detener la migración indocumentada mediante la adopción de medidas y acciones unilaterales, como el reforzamiento de la vigilancia fronteriza y el levantamiento de muros y bardas en los límites con México.

Sin embargo, los esfuerzos por contener el flujo con éstas y otras medidas similares han fallado invariablemente en el pasado. A menudo, este tipo de respuestas ha tenido efectos perversos y contribuido a generar un clima de inseguridad y violencia en la frontera común, sin que además aporte soluciones eficaces, realistas y justas al problema de la migración. Lejos de concebir a la frontera como un espacio para erigir nuevos muros, nuestros gobiernos deben aspirar a verla convertida en una zona de oportunidad y convivencia amistosa, así como en punto de referencia para los países vecinos de todo el mundo.

Una solución constructiva y de fondo al problema de la migración exige un enfoque bilateral que tenga como marco más amplio las cuestiones del desarrollo, la asimetría y la creciente integración económica entre ambas naciones. Tomando en cuenta la existencia de considerables disparidades económicas entre México y los Estados Unidos de América, es evidente que no es mediante el simple control fronterizo o el reforzamiento policiaco como podrá administrarse o regularse adecuadamente el flujo migratorio entre ambas naciones, sino mediante el desarrollo y el acceso a nuevos y mejores empleos es la solución duradera en los países de origen de la migración para reducir gradualmente las presiones migratorias.

2.II.- Tipos de Migración

El impacto de la migración, tanto en la sociedad de origen como en la de destino, depende en gran medida del número y perfil de los migrantes que participan en esta corriente, así como de su origen y destino regional. No hay duda de que se trata de una corriente masiva; sin embargo, conviene precisar que los migrantes mexicanos que forman la corriente migratoria a los Estados Unidos de América no constituyen un conjunto homogéneo, sino que forman diversos grupos relativamente diferenciales como ya lo hemos comentado; básicamente los podemos agrupar en individuos con residencia más o menos fija en el vecino país del norte (residentes), los trabajadores migratorios sin residencia fija en ese país, pero que regularmente entran y salen del territorio norteamericano una o más veces al año para trabajar o buscar trabajo (trabajadores temporales).

La distinción entre residentes y trabajadores temporales es con frecuencia un asunto de grado y no de tipo. Muchos residentes emplezan como trabajadores temporales, entrando y saliendo de los Estados Unidos de América con cierta frecuencia, empero con el tiempo, estas personas extienden su estancia hasta el punto en que establecen su residencia en el vecino país del norte.

"En los años sesentas, la migración mexicana se caracterizaba por ser un flujo predominante circular, es decir, estaba compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que procedían de siete u ocho entidades federativas, que se internaban en el vecino país del norte para trabajar temporalmente en la agricultura, para más tarde, después de seis a ocho meses, regresar a sus lugares de origen. Pasado un tiempo de entre cuatro y seis meses, se reiniciaba este ciclo"³⁴.

³⁴ Cruzar la Línea, Jorge A. Bustamante

El flujo migratorio presenta actualmente un patrón más complejo y heterogéneo, ya que la imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años sesentas, no corresponde con el perfil de muchos de los que participan hoy en día en esta corriente migratoria. "Algunos de los cambios más importantes de la migración a los Estados Unidos de América son":³⁵

- ✓ La disminución gradual de la circularidad del fenómeno migratorio, ya que actualmente la estancia es más larga en el vecino país del norte o bien establecen su residencia permanente en los Estados Unidos.
- ✓ El origen geográfico de los migrantes se ha extendido más allá de las entidades y municipios tradicionales de emigración, mismos que hoy en día se estima son "alrededor de 230 municipios del país con alta y muy alta migración"³⁶. Lo cual significa que el flujo migratorio se incrementó en otras regiones del país. Actualmente se originan cuantiosas corrientes migratorias en entidades federativas que en el pasado no se contaban entre las de tradición migratoria, como Morelos, Puebla, Hidalgo, el Estado de México, Veracruz y el Distrito Federal.
- ✓ La presencia de migrantes procedentes de las zonas urbanas. Existe evidencia de que los grandes centros urbanos, como la zona metropolitana de la ciudad de México, y algunas ciudades Intermedias, además de absorber a los migrantes internos procedentes de las áreas rurales y de pequeñas localidades del país, están sirviendo de plataforma para la migración a los Estados Unidos de América.
- ✓ Mayor diversificación ocupacional y sectorial de los migrantes tanto en México como en los Estados Unidos de América, ya que en la actualidad, los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola, no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.

³⁵ Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Rodolfo Tuirán

³⁶ Estimación del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN 1999.

2.III.- Perfil del Migrante Mexicano en los Estados Unidos de América

La secular relación migratoria entre México y los Estados Unidos de América está configurada por tendencias de marcada continuidad, pero en ella se expresan también significativas fuerzas de cambio, como ya lo hemos comentado.

Durante los años sesentas, poco después de la finalización del Programa Bracero, la migración mexicana a los Estados Unidos de América podía caracterizarse como un flujo predominante circular, compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que se internaban en los Estados Unidos de América para trabajar temporalmente en la agricultura, para más tarde, entre seis y ocho meses, regresar a sus lugares de origen.

En la actualidad se advierte que el flujo de migrantes hacia los Estados Unidos de América ha adquirido modalidades diversas, un patrón más complejo y heterogéneo, así como volúmenes cuantiosos y crecientes.

Cabe destacar, que entre los rasgos generales de la población que hoy conforman el flujo migratorio circular hacia los Estados Unidos de América "son mayoritariamente hombres (95 de cada 100) aunque la migración de mujeres y niños ha venido incrementándose considerablemente, así como jóvenes y adultos en edades económicamente activas (el 70% del total corresponde a personas que tienen entre 12 y 34 años de edad). El nivel de escolaridad promedio de los integrantes del flujo es de alrededor de 6.2 años. Una proporción mayoritaria (2 de cada 3) tenía trabajo en el país, y de ellos más de la mitad estaba en actividades industriales y de servicios antes de emprender su viaje"³⁷.

³⁷ Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Rodolfo Tuirán.

"Alrededor del 52 por ciento de los integrantes del flujo proviene de las entidades tradicionales de emigración y su procedencia se extiende a algunas entidades del norte (23%), centro (15%) y sur-sureste (10%) del país"³⁸. Así pues, los integrantes del flujo han dejado de ser predominantemente rurales y en los últimos años ganó importancia la participación de quienes provienen de las áreas urbanas del país y de algunos centros metropolitanos, alrededor del 55%.

Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Piedras Negras son las ciudades por donde transita actualmente la gran mayoría de los migrantes y en ellas permanecen entre dos y tres días en promedio antes de intentar cruzar a los Estados Unidos de América.

El Estado de California es el principal destino que tienen en mente los integrantes del flujo migratorio laboral (alrededor del 50%), cuyas principales entidades federativas de origen son Jalisco, Michoacán y Guanajuato, entre otras. Los datos más recientes indican que el estado de Texas ha ganado importancia como destino, debido entre otros aspectos, al reforzamiento de la Patrulla Fronteriza en los principales puntos de la frontera con California. "El flujo a Texas, Arizona y Nuevo México proviene de las entidades más cercanas a los Estados Unidos de América, como los estados de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León"³⁹.

El flujo está compuesto principalmente por personas que tienen antecedentes de migración y está integrado mayoritariamente por personas que no cuentan con documentos para entrar en los Estados Unidos de América o para trabajar en ese país. Este es un rasgo predominante entre quienes no tienen antecedentes de migración.

³⁸ Idem

³⁹ Estudios en torno a la Migración, José Juan de Olloqui.

2.IV.- Población Mexicana en los Estados Unidos de América

"Actualmente en los Estados Unidos de América existe una población de 281 millones de habitantes, de los cuales más de 35 millones son hispanos y de éstos casi el 60% son de origen mexicano"⁴⁰.

El flujo migratorio hacia los Estados Unidos de América ha tenido efectos sobre la dinámica del crecimiento demográfico del país. La pérdida de población ha sido sistemática desde los años sesentas y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible, así tenemos que "de 260 mil a 290 mil personas entre 1960 y 1970 salieron del país; de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; alrededor de 1.5 millones durante el quinquenio 1990-1995 y aproximadamente 1.8 millones durante el periodo 1996-2000"⁴¹.

El flujo neto anual se ha multiplicado en términos absolutos en más de diez veces en las últimas tres décadas, al pasar de un "promedio anual de 26 mil personas en los años sesentas, a más de 300 mil migrantes por año en el primer quinquenio de la presente década"⁴².

Entre algunas de las características más significativas de la población nacida en México que reside en los Estados Unidos, cabe destacar que "la población es mayoritariamente masculina, 55 por ciento son hombres y 45 por ciento son mujeres. Del total de residentes mexicanos, 13 por ciento es menor de 15 años, 70 por ciento se encuentra entre los 15 y 44 años de edad. El 74 por ciento de los residentes mexicanos de 25 años o más tiene una escolaridad inferior a preparatoria, 24 por ciento tiene una escolaridad de preparatoria

⁴⁰ Censo 2000 de los Estados Unidos de América

⁴¹ CONAPO

⁴² Idem

completa o estudios de licenciatura incompleta y 2 por ciento cuenta con estudios de licenciatura o postgrado. Los migrantes que ingresaron a los Estados Unidos de América a partir de los años ochentas presentan niveles de escolaridad ligeramente superiores en comparación con quienes lo hicieron antes de esa década⁴³.

“En los estados de California, Texas, Illinois y Arizona se concentra el 90 por ciento de los residentes mexicanos. Aproximadamente dos de cada tres residentes de 16 años de edad son económicamente activos y uno de cada tres es inactivo. Sólo uno de cada diez integrantes de la población económicamente activa trabaja en la agricultura. El 45 por ciento de los residentes mexicanos de 16 años y más recibe un ingreso inferior a 10 mil dólares anuales, 37 por ciento gana entre 10 mil y menos de 20 mil dólares y 18 por ciento obtiene alrededor de 20 mil dólares o más. La población de menores ingresos se concentra entre aquellos que entraron en los Estados Unidos de América en fecha más reciente, el 10 por ciento de los migrantes que llegaron en los noventa reciben más de 20 mil dólares anuales, mientras que 25 por ciento de los que entraron antes de 1980 se encuentran en esa misma situación⁴⁴.”

Alrededor del 35 por ciento de los residentes mexicanos vive en situación de pobreza, aunque la proporción tiende a disminuir conforme aumenta el tiempo de estancia en los Estados Unidos de América.

Es de resaltar al respecto, que una de las cuestiones que suele despertar interés en el estudio de la migración, es el número de personas nacidas en México que se encuentran residiendo en el país vecino. Se trata de un tema complejo en el que deben considerarse las diversas modalidades y categorías migratorias.

⁴³ Censo 2000 de los Estados Unidos de América

⁴⁴ CONAPO

El Estudio Binacional generó un conjunto de estimaciones que dimensionan el fenómeno en valores máximos y mínimos.

"El total de población nacida en México que en marzo de 1996 residía en los Estados Unidos de América, incluyendo la autorizada y la no autorizada, se sitúa en un rango entre 7.0 y 7.3 millones de personas"⁴⁵, aproximadamente 4.7-4.9 millones eran autorizados, de los cuales alrededor de medio millón son naturalizados estadounidenses.

"Los migrantes no autorizados representaron entre 2.3 y 2.4 millones de personas. El número total de personas nacidas en México residentes en Estados Unidos representa aproximadamente tres por ciento de la población total de Estados Unidos y alrededor de ocho de la población de México"⁴⁶.

De esta forma, se puede observar que los flujos migratorios presentan estilos y niveles de vida personal y familiar, lo que permite hacer sólo caracterizaciones generales, y se aprecia que la población mexicana que migra a los Estados Unidos de América es sumamente heterogénea en cuanto a las categorías migratorias, modalidades y sus características demográficas y socioeconómicas.

Los migrantes comienzan su estancia en los Estados Unidos de América de manera circular o temporal, para trabajar o vivir con sus familias, pero en la medida que su estancia se ve prolongada, toman experiencia, siendo mayor su capacidad y voluntad para adaptarse a la vida de ese país.

⁴⁵ Se incluye población migrante temporal o no, autorizada o no autorizada y naturalizada.

⁴⁶ Migración México Estados Unidos, Presente y Futuro, CONAPO, 1999.

"Más del 42 por ciento de los ciudadanos naturalizados hablan el inglés (bien o muy bien), en comparación con 25 por ciento de quienes no se han naturalizado. Asimismo, tienen más escolaridad, 33 por ciento de las personas naturalizadas de 25 años y más, completaron la enseñanza secundaria, en comparación con 24 por ciento de los que no se naturalizaron"⁴⁷.

Datos más recientes arrojan resultados por demás interesantes, "en el año 2000, la población hispana en los Estados Unidos de América ascendió a 35.3 millones de personas, cifra que representa el 12 por ciento de la población total y una población mayor que la de Canadá"⁴⁸; en 1990 la población hispana sólo representaba el 9 por ciento de la población total. Cuentan con un poder adquisitivo de 443 mil millones de dólares al año y con una preferencia por el idioma español del 89 por ciento.

"Los mexicanos residentes en los Estados Unidos de América, representan el 7.3% del total de la población, destacando las diez ciudades con la mayor concentración de población mexicana que son Los Ángeles, Ca., con 5,040,998 de mexicanos, Houston, Tx., con 1,144,767; Dallas, Tx., con 999,584; Chicago, Ill., con 988,744; San Antonio, Tx. con 952, 136; San Francisco, Ca., con 875,840; Phoenix, Az., con 791, 805; Fresno, Ca., con 694, 015; Sacramento, Ca., con 563,509 y Tucson, Az., con 216,286 mexicanos"⁴⁹.

"La población de mexicanos creció en un 52.9%, de 13.5 millones que eran en 1990 a 20.6 millones en el 2000"⁵⁰. En cuanto a las regiones en que residen, vale mencionar que el 55.3% de los mexicanos viven en el oeste; 31.7 en el sur; 10.7% en medio oeste y 2.3% en el noreste.

⁴⁷ Censo de los EUA de 1990.

⁴⁸ 31 millones de habitantes

⁴⁹ Censo EE.UU. Marzo 2001

⁵⁰ Idem

La recesión económica que ha vivido últimamente el país de los Estados Unidos de América, agudizada por los efectos de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, están destruyendo algo de lo poco con que contaban los inmigrantes, "el derrumbe de las Torres Gemelas también derrumbó sus sueños"⁵¹, así lo afirmó una inmigrante en Nueva York, ahora desempleada. De igual forma, estos acontecimientos generaron el reforzamiento en el control de la frontera, incrementándose el personal de la border patrol, así como la reestructuración del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS).

Más de medio millón de trabajadores ha perdido su empleo en el 2001, según las cifras oficiales. Pero nadie sabe cuántos de éstos son inmigrantes, aunque algunos de los sectores afectados son precisamente los de servicios, turismo y otros en los que se concentra la mano de obra inmigrante.

Los más vulnerables entre éstos son los trabajadores "Invisibles", los indocumentados, debido a que no se registra su existencia formal en las cifras oficiales, y por lo tanto se desconocen las dimensiones del impacto de esta crisis sobre ellos.

Cuarenta y cinco por ciento de trabajadores de hoteles han sido cesados en Washington desde el 11 de septiembre, y se supone que la gran mayoría son inmigrantes. Casi un tercio de los trabajadores del sindicato de hoteles y restaurantes en Los Ángeles han quedado desempleados.

Héctor Figueroa, secretario tesorero de una sección del sindicato nacional de trabajadores de servicios (SEIU) declaró que cuando se anunció la formación de esta nueva coalición, que muchos inmigrantes murieron o perdieron familia en los atentados contra el World Trade Center, y miles más han perdido sus

⁵¹ Periódico La Jornada, México D.F. Domingo 30 de diciembre de 2001

empleos, pero que éstos, y en particular los indocumentados, no cuentan con la asistencia de emergencia que se está ofreciendo a las víctimas y desempleados. Por lo tanto, señaló Figueroa, la coalición demanda que se ofrezcan asistencia social y fondos de desempleo a todo trabajador afectado por el desastre; que a las víctimas y/o sus familias les sea legalizada su calidad migratoria; que se acaben la discriminación y los ataques contra los inmigrantes en relación con la nueva guerra antiterrorista, que los considera amenazas o sospechosos.

Mónica Santana, del Centro de Trabajadores Latinos en Nueva York, declaró en rueda de prensa que en este país, donde se habla tanto de los derechos humanos, no se respetan el tránsito libre de las personas ni sus derechos económicos básicos. Peor, afirma, "cada vez que hay un problema en los países ricos, los inmigrantes son culpados". Ahora parece que inmigrante y terrorista "son sinónimos". Pero la realidad es otra, "enriquecemos a este país con nuestro trabajo, con nuestra cultura, con nuestra solidaridad". Por lo tanto, rechazó la idea de solicitar algo a los políticos y señaló que es hora de demandar el respeto y la dignidad y que "al igual que se le permite al capital ir a nuestros países con libertad, que se nos permita venir a trabajar aquí, con esa misma libertad".

No suficiente lo anterior, el pasado 27 de marzo, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, decretó que el mexicano indocumentado de nombre José Castro, no tenía derecho a que se le pagaran por la empresa Hoffman Plastic Compound de Paramount, Ca., en la que laboró hasta 1989, ya que fue despedido por apoyar esfuerzos para sindicalizar la planta, cerca de 67 mil dólares por concepto de salarios caídos a que había condenado la Junta Nacional de Relaciones Laborales, en razón de que utilizó un acta de nacimiento que no era la suya para tramitar su número de seguro social y

licencia de manejo, lo que la Corte argumento que era un delito y por tanto no se justifica el pago de los salarios caídos por ser un trabajador indocumentado⁵².

Considero que esta cuestión debe ser de alta prioridad para el Gobierno Mexicano, ya que en un futuro puede traducirse en más violaciones de derechos laborales en perjuicio de los mexicanos indocumentados que laboran en ese país, por lo que México debe formalizar su queja al respecto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ante la Organización Internacional del Trabajo.

⁵² REFORMA, 02, 05, 10, 26 de abril 2002

2.V.- Importancia Económica y Envío de Remesas

El envío de las remesas es uno de los beneficios más evidentes de la migración. En las últimas décadas las remesas se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la mayoría de las naciones no desarrolladas y de origen de mano de obra.

“En 1995 el flujo total de remesas en el ámbito mundial osciló entre 81 y 91 mil millones de dólares aproximadamente. Ese año las remesas representaron 0.3 por ciento del producto interno bruto mundial y 1.7 por ciento del total de las exportaciones.

El flujo de divisas que originan las remesas ha venido creciendo en los últimos años, a tal magnitud que en 1995 México fue el cuarto país receptor neto de divisas en el mundo, superado por Francia y la India, ambos con 6.2 mil millones de dólares, seguidos por Filipinas con 5.4, México con 4.4 y Portugal con 3.9. Mientras que en América Latina y el Caribe, México tuvo en ese mismo año la mayor captación de remesas con 4.4 mil de millones de dólares, seguido de Brasil con 3.0 mddd, El Salvador con 1.1 mddd, República Dominicana con 0.8 mddd y Jamaica con 0.5 mddd. Al siguiente año, en 1996, nuestro país alcanzó el primer lugar mundial al obtener alrededor de 5 mil millones de dólares”⁵³.

Se estima que “en 1997 las remesas importaron 4 mil 864 millones de dólares, en 1998 5 mil 626 millones de dólares, mientras que para 1999 ingresaron al país casi 6 mil millones de dólares por este concepto, alrededor de 16 millones de dólares cada día; y se sabe que en el año 2000 fueron de 6 mil 573 millones de dólares las remesas llegaron al país, y que en el 2001 alcanzaron

⁵³ Fondo Monetario Internacional

niveles sin precedentes, llegando a los 8 mil 895 millones de dólares⁵⁴ ocupando el segundo lugar mundial como receptor de remesas, solo superado por los 11 mil millones de dólares que recibió la India⁵⁵; destacando que para el primer trimestre de este año aumentaron el 8.15 por ciento respecto al año pasado⁵⁶ y para el cierre del primer semestre alcanzaron 4 mil 752.6 millones de dólares, es decir 10.7% mayor que el año pasado⁵⁷; contemplando para el año 2030, que las remesas ascenderán a unos 16 mil millones de dólares⁵⁸.

El monto de las remesas en 1999 importó una cantidad similar a los ingresos que generó el turismo y superó ampliamente a la inversión pública en vivienda.

El cuantioso flujo de remesas tiene una innegable importancia para la economía nacional. "En el año de 1999, las remesas representaron 79 por ciento del total de las exportaciones de petróleo, 93 por ciento de los ingresos por turismo y 55 por ciento de la inversión extranjera directa total"⁵⁹. Para el 2001, las remesas en México representaron el 1.44 por ciento del PIB y equivalieron a lo que recibieron el resto de los países de América Latina por este concepto⁶⁰.

El impacto más significativo de las remesas se registra en el ámbito regional y local, donde impulsan a la industria de bienes de consumo y al sector de servicios. Debido a que la migración a los Estados Unidos de América es un fenómeno que en gran medida se origina en el rededor de 230 municipios, el mayor impacto de las remesas se aprecia en las economías locales y regionales con tradición migratoria.

⁵⁴ Periódico REFORMA, (Banco de México) miércoles 27 de febrero de 2002, México, D.F.; Tienen remesas nivel histórico

⁵⁵ Reforma 03 de mayo de 2002

⁵⁶ Reforma 10 de mayo de 2002

⁵⁷ Reforma 06 de agosto de 2002

⁵⁸ CONAPO

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Reforma 03 de mayo de 2002

Los impactos regionales y locales de las remesas son sumamente significativos, aunque diferenciados, aún entre los estados que integran la región tradicional de la migración internacional hacia los Estados Unidos de América. Por ejemplo, se estima que Michoacán, la entidad federativa que mayores recursos recibe por esta vía, absorbió casi 600 millones de dólares por remesas en 1995 (16.25%), en tanto que Zacatecas, décimo primer lugar en este rubro, obtuvo alrededor de 115 millones.

Mientras que en el año 2001, Michoacán recibió el 11.7 por ciento de las remesas del país, Guanajuato el 8.3 por ciento, Jalisco 7.9 por ciento, Guerrero con 6.3 por ciento y Veracruz con 6.0 por ciento.

Por lo tanto los beneficios de las remesas están concentrados en unas cuantas regiones del país, siendo que 13 entidades federativas del país captaron en su conjunto 4 de cada 5 dólares enviados.

Esta concentración se hace patente cuando se aprecia que "Guanajuato, Jalisco y Michoacán, con añeja tradición migratoria, emergen a la cabeza de este grupo, recibiendo conjuntamente alrededor de 1 de cada 3 dólares del monto total de remesas que ingresan al país"⁶¹.

De esta forma, las remesas que reciben los hogares de los migrantes tienen como destino un espacio más o menos acotado del territorio nacional. Se trata de un recurso económico fundamental para el sostenimiento familiar y de sus comunidades, a la vez que un elemento dinamizador para ciertos sectores de las economías regionales, como son las ramas de bienes de consumo, el comercio y la actividad financiera asociada al cambio de dólares por pesos.

⁶¹ Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro, Rodolfo Tuirán

Poco más de un millón de hogares en nuestro país reciben remesas de familiares en el extranjero, por lo que el promedio trimestral de ingreso por concepto de remesas ascendió a casi 3 mil 700 pesos; en los hogares rurales este promedio fue de alrededor de 3 mil pesos, y en los no rurales fue levemente inferior a los 4 mil 300 pesos.

El impacto más significativo de las remesas se localiza, sin duda, en la economía de los hogares receptores, cuyo número, por cierto, está aumentando y se extiende a lo largo y ancho del país. Así, "entre 1992 y 1996 el número de hogares receptores de remesas aumentó 63 por ciento, de forma que en 1996 al menos uno de cada veinte hogares del país recibió transferencias monetarias del extranjero.

La mayor incidencia de este fenómeno se localiza en las localidades con menos de 2 500 habitantes, donde más de uno de cada diez hogares recibió recursos por esta vía.

La gran mayoría de los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas, en la adquisición de bienes de consumo duradero y en la compra y mejora de vivienda, mientras que sólo una pequeña proporción se destina al ahorro y al desarrollo o inversión productiva⁶².

⁶² CONAPO

2.VI.- La Doble Nacionalidad y el Voto de los Mexicanos en el Extranjero

El pasado 20 de marzo de 1998 entró en vigor la reforma constitucional conforme a la cual es posible la doble nacionalidad, situación que seguramente reforzará la capacidad del Gobierno de México para proteger a los mexicanos en el extranjero, sobre todo a aquellos que radican en los Estados Unidos de América.

En la reforma a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, publicada el 20 de marzo de 1997, con entrada en vigor un año después, se introdujo y aceptó la doble nacionalidad, misma que tradicionalmente estaba prohibida.

Al margen de lo anterior, se había planteado la necesidad del voto de los mexicanos en el extranjero, al modificarse el 22 de agosto de 1996, el artículo 36 constitucional fracción III, en la que se suprimió la limitación de carácter geográfico para el sufragio, lo que hace ver que la intención de los legisladores en la reforma, fue el otorgar el voto de los mexicanos en el extranjero, ya que en la propia exposición de motivos de la reforma se asentó "suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentren fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...", condicionándose este voto, por parte del Congreso, a la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, según señala el artículo octavo transitorio⁶³. Sin embargo, también es cierto que el artículo 36 constitucional no prevé el voto de los mexicanos en el exterior, como una garantía constitucional que lo ordene o imponga.

⁶³ Woldenberg, IFE

Por su parte, el artículo 37 constitucional en su texto vigente hasta marzo del 1998 establecía que la nacionalidad mexicana se perdía por la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera o por aceptar o usar títulos nobiliarios que implicaran sumisión a un Estado extranjero; conforme al nuevo texto "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad", lo cual se trata de una afortunada decisión, que en virtud del artículo segundo transitorio de la reforma, beneficiaría a las personas que hubiesen perdido la nacionalidad mexicana por nacimiento, bastando que así lo soliciten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus Delegaciones, Embajadas u Oficinas Consulares, en el transcurso de los siguientes cinco años contados a partir del 20 de marzo de 1998.

El artículo 32 constitucional en su texto renovado dice: "la Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad"⁶⁴; se trata de un avance que progresivamente tendrá mayor trascendencia por lo que respecta a la defensa, protección y ejercicio de los derechos de los mexicanos en el extranjero.

Uno de los más grandes inconvenientes que se han señalado en cuanto el voto de mexicanos en el extranjero, ha sido una cuestión estrechamente vinculada con el futuro de México como nación soberana.

En términos abstractos no habría razones para privar del voto a los mexicanos que residen en el extranjero, pero esta situación no se reduce solo al menoscabo de los derechos de los que viven fuera sino en la posible afectación de quienes viven dentro del país, ya que probablemente podrían estar decidiendo una elección quienes no gozarán o sufrirán las consecuencias de su

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 2001.

to, es decir, existe la posibilidad de que gracias al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, ganará una elección cierto partido o candidato, mismo que gobernaría en territorio nacional, no haciéndolo sobre aquellos que eligieron.

Por eso, es necesario recordar que el voto es un derecho y una obligación, según se estipula en los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, lo cual denota que el sufragio tiene una doble función, por un lado es el ejercicio de un derecho de libertad y a la vez constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular, a la que alude el artículo 39 constitucional.

Si la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, quiere decir que al integrar la voluntad colectiva se constituye una obligación ante la comunidad y a la que cada ciudadano forma parte; el principio rector de las instituciones de derecho público no sigue el de las de derecho privado, en estas últimas nadie puede estar obligado consigo mismo, mientras que en el público esta excepción sí se produce. Rousseau⁶⁵ estableció "que la caracterización de la voluntad general no necesita ser unánime, pero sí que todos los votos sean considerados, toda exclusión formal destruye la generalidad". La voluntad general no es la suma de las voluntades individuales pero con ellas se construye y quienes contribuyen a formarlas luego a ella quedan sometidos.

De lo anterior surge la dualidad del sufragio como derecho o como deber puede decirse que existe un sufragio-libertad que tiene naturaleza potestativa y se ejerce a título individual y por tanto es un derecho, y un sufragio-soberanía que tiene naturaleza vinculatoria y se ejerce a título colectivo y por lo mismo es una obligación.

⁶⁵ Construcciones contractualistas.

Como derecho, es necesario determinar ante quien se reclama y como obligación ante quien se cumple. En este punto es inevitable tener como referencia al Estado del que se forma parte, ya que "sólo en un estado de derecho es posible el ejercicio de las funciones que corresponden al sufragio ciudadano, por lo que el Estado es quien garantiza al ciudadano el ejercicio del sufragio, siendo así un hombre libre, el que participe de la integración de la voluntad general a la que por otra parte queda sometido"⁶⁶.

Ahora bien, uno es el tema de la nacionalidad y otro el de la ciudadanía. El voto es un derecho que se ejerce para elegir al gobernante propio y no al ajeno; con motivo de las reformas, varios millones de personas que habían optado por la nacionalidad norteamericana ahora podrán recuperar la mexicana sin perder la de los Estados Unidos de América u obtener la americana sin perder la mexicana. En buena hora si eso es útil para defender su dignidad y sus derechos migratorios, pero quienes tienen doble nacionalidad son ciudadanos de aquel país y allá ejercen su derecho de elegir a quienes los gobiernan.

Al respecto, cabe recordar que ciudadano "es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado"⁶⁷; lo que denota que la ciudadanía es el ejercicio de la soberanía y un vínculo jurídico con el Estado.

Si entendemos que la ciudadanía⁶⁸ "es un status que ya en algunos lugares se admite incluso sin el requisito previo de la nacionalidad", podríamos ofrecer mejores condiciones de defensa y mejores garantías democráticas para la vida de los migrantes.

⁶⁶ Rousseau, El Contrato Social.

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

⁶⁸ Habermas

La idea de ciudadanía múltiple tiene dos vertientes, la que concierne a la perspectiva de la globalización, en que la ciudadanía supranacional desplace a la nacional y la que corresponde a la del Estado Federal. "Entre las dos ciudadanía en el Estado Federal, la de la Unión y la del Estado miembro, tiene que haber necesariamente una cierta conexión"⁶⁹. Es conforme a este principio y no al globalizador que ha surgido un tercer nivel de ciudadanía en el caso de la Unión Europea, "en la que toda persona que ostente nacionalidad de un Estado miembro y todos los ciudadanos europeos que residan en el territorio de un Estado del que no sean nacionales, tendrán derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones de los nacionales de dicho Estado"⁷⁰.

Cabe destacar que varios países en el mundo contemplan el voto de sus nacionales en el extranjero, "a la fecha son 55 países los que reconocen este derecho"⁷¹, pero en ningún caso existe similitud de circunstancias, tales como situación geográfica, doble nacionalidad, doble ciudadanía y migración con que cuenta México.

"Entre algunos casos esta España, que contempla la calidad de residente ausente; en Holanda, se establecen limitantes al voto para aquellos holandeses que no sean habitantes del reino; por su parte, en Austria, se tiene derecho a votar en las elecciones al parlamento; todo aquel ciudadano sueco que sea o haya sido residente en el reino, de tal suerte que si se trata de un sueco hijo de padres suecos pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia no podrá ejercer el derecho de voto hasta que no regrese y resida durante un periodo en el país"⁷².

⁶⁹ Kelsen, Teoría General del Estado

⁷⁰ Tratado de Maastricht, artículo G, 8º., y precepto 8B

⁷¹ Informe Final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

⁷² El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Jorge Carpizo y Diego Valadés.

Quizá esta modalidad adoptada en Suecia, podría ser una alternativa viable en nuestro país, otorgando el voto a los mexicanos residentes en el extranjero, pero con la limitante o exigencia de una ausencia mínima del país, que podría ser no menor de cinco años. Últimamente, los mexicanos residentes en el extranjero han iniciado el manejo de un nuevo concepto que es el de la doble residencia, lo cual podría ser otra alternativa, pero seguramente generará diversas críticas y posturas, principalmente de los juristas.

El voto de los nacionales en el extranjero es una tendencia generalizada, y si bien la cantidad de países que la practican es relativamente limitada, es una propensión que cobra progresivamente más adeptos. Este es un hecho que debe reconocerse sin dejar de subrayar de nueva cuenta, que no existe un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad que tiene México.

Con relación a la posibilidad de que la legislación mexicana introduzca una nueva especie de ciudadanía, podría establecerse una distinción entre los mexicanos residentes en el extranjero de manera permanente y que disfruten de otra ciudadanía y que los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente ausentes o que no tengan otra ciudadanía. Tal vez eso haya querido prever la reforma que entró en vigor, pero la redacción es equívoca, ya que el artículo 32 establece que las leyes determinaran los casos en que algunos cargos y funciones serán reservadas a mexicanos que no tengan otra nacionalidad. De aplicarse este criterio a los ciudadanos mexicanos y aceptando que el sufragio en nuestro sistema tiene una doble función, la ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos.

Si se llegará a adoptar una decisión que obligara a los destinatarios de la reforma al artículo 32 para que optaran, a los mexicanos extranjeros se les pondría en la disyuntiva de acogerse a la doble nacionalidad para mejor defender sus derechos en el país de residencia, pero perdiendo el ejercicio de un derecho cívico en México o ejercerlo sólo como mexicanos pero renunciando a las ventajas de la nacionalidad extranjera. Lo cual no tendría sentido por ser complicado.

Otros problemas de carácter político son previsibles, ya que "al darle el voto en México a quienes también votan como norteamericanos, estaríamos sentando las bases para nuevas y más agresivas modalidades de absorción que no podemos contemplar con indiferencia"⁷³.

Los Estados que extienden el derecho de voto a los ciudadanos ausentes, no tienen frontera con el país más poderoso del orbe ni una población de tantos millones como la nuestra. Anteriormente se alegaba que no podían ejercer su voto por estar ausentes y que tampoco podría ejercer derechos de ciudadanos en el extranjero por no reconocérseles, pero la reforma admite la doble nacionalidad por lo que este argumento carece de validez. La amplitud electoral que ahora permite la fracción tercera del artículo 36 constitucional comienza a ser invocada como fundamento para que también en los Estados Unidos de América se constituyan distritos electorales que envíen Diputados al Congreso y quizá más adelante Senadores, al respecto han existido al menos ocho iniciativas de reformas por las que se propone la creación de una sexta circunscripción plurinominal añadiendo un libro noveno al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, que incorporaría al Congreso Legislativo 40 Diputados Federales, que representen a los extranjeros que residen en los Estados Unidos de América y otros países.

⁷³ Revista Vértigo, agosto de 2001.

En cuanto a la extensión del voto en el extranjero para elegir también a los gobernadores de las entidades federativas, los primeros planteamientos ya se están produciendo entre la comunidad zacatecana de California, misma que a través de su frente cívico presentaron el 30 de noviembre de 2001 la iniciativa de ley al Congreso Local, recordando también el caso de Andrés Bermúdez "El Rey del Tomate", que fue en principio electo como presidente municipal de Jerez, Zacatecas y posteriormente anulada su elección por carecer de la residencia en la entidad. En este marco, los ciudadanos de aya tendrán sobre los de acá dos ventajas, uno para decidir su futuro y otro para decidir el nuestro.

El Dr. Jorge Carpizo⁷⁴, llega a la conclusión de que existen más inconvenientes que ventajas al otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero, debido a las múltiples circunstancias que se presentarían para nuestro país, entre las que destacan que el gran número de mexicanos que residen en los Estados Unidos de América en aptitud de sufragar, lo que podría ser decisivo para determinar la elección del Presidente de la República, lo cual podría traer como consecuencia problemas muy graves. Con el otorgamiento de la doble nacionalidad, que implicaría también el otorgamiento de la doble ciudadanía, significaría que un grupo de nacionales que al mismo tiempo son ciudadanos extranjeros, de los cuales muchos llevan varios años de residir fuera de México, y cuyo conocimiento del país no es preciso, por lo que dichos ciudadanos no sufrirían las consecuencias de su voto y podría darse éste de manera irresponsable.

El problema central radica en que los mexicanos que posean la doble ciudadanía no deberían tener el doble voto, ya que se encontrarían en una situación de doble lealtad y doble militancia partidista, ya que tendríamos a

⁷⁴ El voto de los Mexicanos en el Extranjero, 1999, Editorial Porrúa - UNAM

extranjeros votando para la elección de un Presidente que no les gobierna y no participarían de las obligaciones ciudadanas, entre ellas la lealtad. Sería un error político, que so pretexto de la globalización, se cayera en una dependencia al poner en manos de ciudadanos americanos lo que corresponde decidir a los ciudadanos mexicanos.

No se advierte ningún problema para los mexicanos que se encuentren de manera temporal en el extranjero voten en elecciones federales, y por lo que respecta a los residentes también podrían estar en posibilidades de sufragar siempre y cuando se trate de los miembros del cuerpo diplomático, consular o representantes de organismos gubernamentales o de carácter público. De igual forma, no se advierte problema alguno con aquellos mexicanos residentes en el extranjero que acrediten su interés y vínculo con el país, siempre que su voto sea para la elección de los representantes del Poder Legislativo Federal (Diputados), podrían contar con dos circunscripciones electorales en el extranjero, una integrada por siete diputados que representen a los residentes de los Estados Unidos de América y otra integrada por un diputado que represente a los que residen en los demás países.

“Cuando se aborda el problema cívico de los emigrantes mexicanos se ha tomado la decisión opuesta a sus intereses y a los del país, la auténtica reivindicación democrática de ellos no consiste en seguir votando para elegir decisiones que no los pueden beneficiar ni perjudicar, la verdadera forma de darles un instrumento político de defensa consiste en que conquisten el derecho a votar en los Estados Unidos de América”⁷⁵.

Aunado a lo anterior, es necesario contar con normas e instrumentos que defiendan y representen los intereses de los mexicanos en el extranjero frente a los poderes públicos.

⁷⁵ El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Jorge Carpizo y Diego Valadés.

2.VII.- Los Derechos Humanos del Migrante

Como ya lo hemos dicho, los flujos migratorios han contribuido con las naciones de destino en su desarrollo económico, y en su enriquecimiento cultural, científico, político y social. No obstante, en muchos casos los migrantes son objeto de graves violaciones a sus derechos humanos. Son preocupantes particularmente aquellos casos en que los migrantes son víctimas de xenofobia, Intolerancia y de formas encubiertas de racismo, así como casos en que son víctimas de traficantes de migrantes, del crimen organizado, de abusos por parte de las autoridades y, en ocasiones, de grupos de las sociedades en que residen, y aquellos en que son víctimas de detenciones arbitrarias, al igual que las políticas que contemplan programas antimigratorios o racistas.

Los migrantes son titulares de derechos humanos y por tanto, los instrumentos internacionales y las normas básicas de derechos humanos les son aplicables. Éste es uno de los sentidos de la universalidad y de la inalienabilidad de los derechos humanos; otra premisa sobre el fenómeno de la migración es evitar su criminalización, rechazar todo intento de asociar a la migración y a los migrantes con la criminalidad, así como la tendencia a la designación de los migrantes como ilegales, que sólo promueve y justifica violaciones a los derechos humanos.

La migración humana, en su sentido más amplio, es el tránsito permanente de personas de un lugar a otro, no obstante la migración se refiere a todas las maneras con que los ciudadanos de cualquier nación satisfacen la siempre existente necesidad de cambiar de lugar de residencia.

Esa necesidad es, a la vez, un derecho inalienable garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷⁶, que en su artículo 13 dispone: "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país".

La violación de los derechos humanos en los trayectos hacia la frontera y en la frontera misma, se encuentra entre los efectos más negativos de la migración, ya sea de mexicanos o de centroamericanos, que está relacionada en gran parte, aunque no exclusivamente, con los movimientos no autorizados. Los migrantes son víctimas de una variedad de delitos, desde ataques y abandono por parte de los coyotes, polleros o pateros, hasta el robo, la violación e incluso el asesinato.

"Las muertes registradas que se relacionan con intentos por cruzar la frontera norte son preocupantes, ya que estos ascienden a más de cuatrocientos al año sólo de nacionales"⁷⁷.

En este marco, no hay que olvidar que "los trabajadores indocumentados reciben salarios más bajos que los normales, pero al mismo tiempo carecen de seguridad social y de las prestaciones con las que comúnmente cuentan los demás trabajadores, se alimentan mal, y cumplen con largas y extenuantes jornadas de trabajo; aunado a que viven con la incertidumbre de que en cualquier momento pueden ser deportados, se convierten en víctimas de violaciones, como el no pago de horas extras, condiciones de trabajo inseguras, trabajo infantil y en el caso de las mujeres vejaciones a su condición"⁷⁸.

⁷⁶ Proclamada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 217 A(III). Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948.

⁷⁷ Instituto Nacional de Migración

⁷⁸ Estudios en Trono a la Migración, José Juan de Olloqui.

En la década de los noventa, el Gobernador de California, Pete Wilson, promovió junto con ex agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y grupos antimigrantes la Propuesta 187, cuyo objetivo era negar los servicios sociales básicos a los indocumentados. En esos años, California sufría una recesión económica y alto desempleo. Quienes apoyaban esta Propuesta, aprovecharon el malestar de la población para culpar a los migrantes de los males que padecía California: falta de empleo, delincuencia, consumo de drogas, abuso de servicios públicos, déficit presupuestal y contaminación del ambiente⁷⁹. Lo anterior denota el sentido xenofóbico y racista de la Propuesta.

Cabe recordar lo sucedido en tiempos recientes en la frontera norte con el Estado de Arizona, en la que algunos sheriffs se dedicaban a patrullar la zona fronteriza con la intención de cazar inmigrantes; o la lamentable promoción de paquetes turísticos que incluían la persecución y caza de indocumentados como principal atractivo.

Actualmente los grupos xenofóbicos y antimigrantes han aumentado su actividad, toda vez que para ellos la gran amenaza a la Norteamérica sajona y a la propia unidad del país la representan los latinos y más específicamente, los mexicanos, sobre todo al observar su crecimiento. Los grupos racistas hablan de limpieza étnica contra los hispanos, parecida a la que hicieron con los pieles rojas. Dicen que es necesario detener la invasión de mexicanos sellando la frontera. El año pasado se identificaron 602 grupos de odio, mientras que en 1999 eran 457. Entre las principales organizaciones se identificaron al "Ku Klux Kan, American Immigration Control, National Organization for European American Rights, The Social Contract Press, Federation for American Immigration Reform, Council of Conservative Citizens, Concerned Citizens of Cochise Country y Arizonans for Immigration Reform"⁸⁰.

⁷⁹ Cruzar la Línea, Jorge A. Bustamante

⁸⁰ Publicación "Intelligence Report" del prestigiado Southern Poverty Law Center en Alabama.

Desde la creación de la Patrulla Fronteriza en los años veinte, la frontera con México ha sido la región escogida por las autoridades norteamericanas para ejercer el control migratorio contra los indocumentados. Sin embargo, más del 50% de la migración no cruza por la frontera con México. En el año 2000, "la Patrulla Fronteriza operaba con 9,400 agentes y con un presupuesto de 4,800 millones de dólares, destacando que para el año 2002, el Presidente George W. Bush, solicitó un aumento al Congreso de 75 millones de dólares y otro tanto para el 2003, con la finalidad de defender la seguridad de la nación contra el crimen organizado, los traficantes de drogas y grupos terroristas"⁸¹.

La imagen del migrante como delincuente se refuerza con lo que se observa en la frontera: muros de hierro, alambradas, reflectores de alto poder, cámaras con rayos infrarrojos, torres de detección, radares, camionetas con sirenas, helicópteros, personal armado y perros amaestrados.

En el contexto de la criminalización del migrante indocumentado y el patriotismo de quienes evitan su entrada a los Estados Unidos de América, el abuso y la propia muerte de migrantes por agresiones armadas de los agentes de la Patrulla Fronteriza y otros policías, en su gran mayoría quedan impunes so pretexto de no poder distinguir entre grupos de migrantes y bandas criminales de polleros, narcotraficantes o terroristas.

Los migrantes son presa fácil de transportistas, comerciantes, hoteleros, delincuentes, empleadores, polleros, servidores públicos y policías en ambos lados de la frontera. La **vulnerabilidad** que trae consigo la condición de indocumentado y el control de las fronteras, ha convertido a los migrantes en un lucrativo negocio.

⁸¹ Estudios en Torno a la Migración, José Juan de Ollouqui.

Al respecto, es importante mencionar que "cerca de 150 mil menores de edad intentan cruzar a los Estados Unidos de América anualmente, de los que unos 60 mil no lo logran y son deportados"⁸². Este sector tiene un grado de vulnerabilidad mayor al de los adultos, ya que deben afrontar psicológicamente los riesgos de la migración, la explotación y abusos de ambos lados de la frontera.

Al igual que con los menores de edad, la vulnerabilidad que trae consigo el fenómeno de la migración se recrudece con el hecho de ser mujer, sobre todo cuando se es indocumentada o indígena. "Entre 1995-2000, el 26% de las personas que salieron hacia los Estados Unidos de América eran mujeres"⁸³; "Ingresan cada año alrededor de 50 mil mujeres y niños víctimas de la trata; y en el año de 1998 y 1999 el promedio de deportaciones de mujeres en la zona fronteriza alcanzó las 112 mil por año"⁸⁴.

"Alrededor de 4 millones de personas en el mundo, en su gran mayoría, mujeres, niñas y niños son víctimas de la trata para obligarlas a trabajo forzado y a la prostitución"⁸⁵.

Aún algo más alarmante, es lo que sucede en la frontera del Estado de Chiapas con Guatemala y Belice, la cual cuenta con cerca de mil kilómetros de extensión, "en la que el tráfico de indocumentados genera múltiples hechos y conductas irregulares que atentan contra los derechos de los inmigrantes, que llegan a nuestro país en busca de mejores condiciones de vida, o que en busca del sueño americano llegan a México sólo de paso"⁸⁶.

⁸² DIF

⁸³ Colegio de México

⁸⁴ Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América.

⁸⁵ Organización Internacional para la Migraciones

⁸⁶ Migración: México entre sus dos fronteras, Senado de la República, 2000

“La insurgencia armada en algunos países centroamericanos durante las décadas de los setentas y ochentas, y la intervención militar estadounidense dio lugar a un inusitado flujo de migrantes y refugiados hacia Norteamérica, ellos multiplicaron las redes sociales entre sus países de origen y el de residencia, lo que aunado a crisis económicas, programas de ajuste y desastres naturales ha dado como resultado un flujo permanente y creciente de migrantes centroamericanos a los Estados Unidos de América”⁸⁷.

La migración indocumentada centroamericana entró a un periodo crítico en la frontera sur de México a causa de las medidas de control estadounidense en la frontera norte iniciadas en 1994. Entre las nuevas condiciones de esta migración se encuentran el disparo en el pago a traficantes de personas, aumento correspondiente de las mordidas a las autoridades de los países de tránsito, proliferación de banda delictivas que asaltan a los migrantes y de grupos que abusan de ellos, trata de mujeres y menores, así como fuertes presiones estadounidenses a los gobiernos de la región. De ahí que sea hoy la frontera sur de México, y no del norte, la que presenta los efectos más negativos y dramáticos de la migración indocumentada.

Los medios de comunicación han dado cuenta de la actividad de los polleros en la frontera sur y de los nuevos obstáculos y abusos que enfrentan los migrantes en esa región. A la vez organizaciones sociales y civiles fronterizas y de Centroamérica han estado llamando la atención de los gobiernos de área para atender el serio deterioro del respeto a la dignidad y derechos de los migrantes en su tránsito a los Estados Unidos de América, de quienes vienen a trabajar a México y de los que se quedan en la frontera o se ven obligados a hacerlo.

⁸⁷ Estudios en Torno a la Migración, José Juan de Olloqui

Las estadísticas hacen ver que "en 1999, 2000 y lo que va del presente año, corresponde a centroamericanos y ecuatorianos en un 95%, de nacionalidad guatemalteca, hondureña, salvadoreños, nicaragüenses y ecuatorianos; el otro cinco por ciento corresponde a asiáticos, africanos y europeos"⁸⁸. En 1999 se detuvieron en México 131,486 indocumentados; en el 2000, a 168,765; y se espera que este año se llega a 250,000 indocumentados. Existen en el país alrededor de 100 bandas de traficantes de personas de las cuales el 90% opera en la frontera sur.

Las autoridades migratorias han hecho del combate a estas bandas una prioridad estratégica, por lo que han solicitado el apoyo de la Procuraduría General de la República, quien recientemente creó una fiscalía especializada para el combate al tráfico de personas que tendrá dos frentes, una en el norte y otra en el sur del país; a la Policía Federal Preventiva y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Destacando que "el tráfico de migrantes constituye después del tráfico de drogas el mayor problema de seguridad nacional y es la cuarta actividad ilícita más redituable, después de las drogas, armas y los delitos patrimoniales"⁸⁹.

Al igual que en la frontera norte, la agudización de obstáculos para cruzar la frontera sur esta creando actitudes antimigrantes y xenofóbicas entre las autoridades y grupos de población en México, así como una cantidad grande de muertes, "en 1999 murieron 102 migrantes en la frontera sur y en el año 2000 esta cifra alcanzó las 136 muertes"⁹⁰. Mientras que en la frontera norte durante los primeros siete meses del año 2002 han muerto 231 migrantes, siendo 169 de ellos mexicanos⁹¹.

⁸⁸ Instituto Nacional de Migración

⁸⁹ Instituto Nacional de Migración

⁸⁹ Idem

⁹⁰ Idem

⁹¹ Reforma 05 de agosto de 2002

Una fuerte corriente de migración a los Estados Unidos de Norteamérica tiene su origen en los jornaleros agrícolas indígenas, que comúnmente viajan de sur a norte del país, particularmente al estado de Baja California y Sinaloa.

En el país "existen alrededor de 3.5 millones de jornaleros agrícolas, siendo un millón de éstos jornaleros migrantes. Este es otro de los grupos más desprotegidos, ya que sufren explotación y marcada exclusión social en los lugares en donde trabajan y para lograr un ingreso familiar que les permita sobrevivir les es necesario que hombres, mujeres y niños se sumen a la fuerza laboral. En los Estados Unidos de América, residen alrededor de 250 mil indígenas migrantes que proceden de estados como Puebla, Hidalgo, Michoacán y principalmente de Oaxaca"⁹².

Igualmente, son "alrededor de 150 mil trabajadores agrícolas migrantes que provienen de comunidades indígenas guatemaltecas, quienes son contratados por empleadores chiapanecos para el trabajo en el café, plátano, piña, cacao y caña. La condición legal y el contrato que se les otorga frecuentemente van acompañado de despidos injustificados, retención de salarios, largas jornadas laborales, maltrato, salarios bajos, amenazas, acoso sexual, discriminación racial; condiciones inadecuadas de vivienda, comida y salud"⁹³.

Existe una correlación entre el aumento de muertes en la frontera estadounidense con México y la puesta en práctica desde 1994 de diversas operaciones de control migratorio como Guardián, Bloqueo, Salvaguarda y Río Grande. Al respecto, los Estados Unidos de América, como cualquier otra nación soberana, tiene el derecho y el deber de regular quien entra a su territorio, pero cuando esto lleva a cientos de muertes al año significa que existe algún problema, aunado a que ha aceptado acuerdos internacionales

⁹² Programa de Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL

⁹³ Instituto Nacional Indigenista

como la Convención Americana de los Derechos Humanos, que establece los derechos a la vida y la seguridad de toda persona y por ende esta obligado a respetarlos y promoverlos.

Uno de los principales desafíos que tiene México, los Estados Unidos y los países centroamericanos, es transformar las fronteras en brazos fraternos que den cobijo y protección al migrante que lejos de concebir a la frontera como un espacio para erigir nuevos muros, los gobiernos aspiren a verla convertida en una zona de oportunidades y convivencia armónica.

El Estudio Binacional señala que se han registrado violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de los funcionarios federales, estatales y locales en ambos lados de la frontera.

Los Derechos Humanos se aplican a todos por igual, sean connacionales de un Estado, o se trate de extranjeros en calidad de residentes temporales o permanentes, aunque desde luego rija una serie específica de reglas restrictivas en cuestiones políticas, de preferencia en el trabajo o en el ejercicio profesional.

Cabe destacar que México forma parte de 58 instrumentos jurídicos internacionales que integran ahora un importante marco protector del derecho de libre tránsito de las personas, el estatuto protector de los migrantes, así como sobre derechos humanos, mismos que jurídicamente son vinculantes⁹⁴; éstos versan sobre derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y de derecho humanitario, los cuales a continuación se enuncian:

⁹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores

Derechos Civiles y políticos

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
2. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Combate a la Tortura

5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
6. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

Erradicación de la Esclavitud, Servidumbre y Trabajo Forzoso

7. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores
8. Convención sobre la Esclavitud
9. Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad
10. Protocolo que modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluido en Ginebra, el 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad
11. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final

12. Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud
13. Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas
14. Convenio (No. 29) sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio
15. Convenio (No.105) sobre la abolición del trabajo Forzoso de 1957

Derecho de Asilo

16. Convención sobre Asilo
17. Convención sobre Asilo Político de Montevideo, que modifica la Convención de la Habana
18. Convención sobre Asilo Diplomático
19. Convención sobre Asilo Territorial
20. Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados
21. Protocolo a la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados
22. Estatuto de los Apátridas

Derechos de la Mujer

23. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer
24. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
25. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer
26. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada
27. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

28. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

29. Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Pará"

Derechos del Niño

30. Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

31. Convención sobre los Derechos del Niño

32. Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional

33. Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores

34. Convenio (No.58) por el que se fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo

35. Convenio (No.90) relativo al trabajo Nocturno de los Menores en la Industria

36. Convenio (No.182) Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil

37. Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores

Derechos de los Pueblos Indígenas

38. Convenio (No. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales

39. Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

40. Acuerdo que Establece el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe

Matrimonio y Familia

41. Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios

Discriminación Racial

42. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

43. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

44. Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes

Discriminación

45. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

Derechos Laborales

46. Convenio Internacional del Trabajo (No. 87) relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación

47. Convenio (No. 100) sobre Igualdad de Remuneración

48. Convenio Internacional del Trabajo (No. 111) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación

- 49. Convenio Internacional del Trabajo (No. 135) relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en las empresas
- 50. Convenio Internacional del Trabajo (No. 159) sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas

Derecho Internacional Humanitario

- 51. Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña
- 52. Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar
- 53. Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra
- 54. Convenio IV de Ginebra relativo a la protección de vida a las personas civiles en tiempo de guerra
- 55. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las víctimas de los Conflictos Armados Internacionales
- 56. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

Condición de los Extranjeros

- 57. Convención sobre la Condición de los Extranjeros

Derechos de los Trabajadores Migratorios

- 58. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹⁵, me parece importante transcribir aquellos artículos que considero vale la pena recordar, ya que fortalecen y enriquecen la justificación o del razonamiento para la existencia de una Procuraduría de Protección al Migrante.

Artículo 2.

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

⁹⁵ Proclamada el 10 de diciembre de 1984.

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁶, establece en sus artículos 2º, 12 y 13, una serie de principio protectores de todo individuo que se encuentre en el territorio del Estado, al señalar:

Artículo 2.1

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de

⁹⁶ Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y ratificado el 23 de marzo de 1981.

otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 12.1

Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que los asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Uno de los objetivos fundamentales del Gobierno mexicano debe ser garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en México y promoverlos ampliamente en el exterior, para lo cual es fundamental mantener una política integral, abierta y de amplia cooperación con los mecanismos internacionales de derechos humanos, además de contar con una efectiva observancia,

promoción y vigilancia de los derechos humanos de los migrantes no sólo en la frontera norte del país, sino también en la frontera sur.

Para lograr lo anterior, deben de establecerse programas de apoyo a los migrantes en busca de empleo, programas de repatriación o deportación ordenada y segura, módulos de Información y el apoyo de los Consulados y las ONG'S en las fronteras vigilando el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Desde su campaña electoral, Vicente Fox anticipó que la protección de los derechos humanos sería una de sus preocupaciones centrales y que buscaría consolidar una cultura que repudie su violación y sancione a los culpables.

Algunos países le confieren mayor importancia a los derechos económicos y sociales, por ejemplo, situándolos por encima de otros, como los derechos políticos y civiles. Si bien es importante garantizar los primeros, ello de ninguna manera debe usarse como excusa para no satisfacer los segundos. Todos los Estados tienen la obligación de respetar todos los derechos humanos, ya que éstos son universales, indivisibles e interdependientes.

En algunos países desarrollados deben revisarse urgentemente las leyes de migración y población que permiten o no combaten la discriminación racial y la xenofobia contra los migrantes, especialmente contra los trabajadores migrantes indocumentados.

En México tenemos un largo trecho por recorrer en materia de derechos humanos pero hemos aprendido una lección: que nuestra democracia sólo será real si es incluyente; que nuestra democracia sólo será efectiva si atiende

legítimos y antiguos rezagos sociales; que nuestra democracia sólo será vital si respeta las diferencias culturales, y si elimina las prácticas discriminatorias, cualquiera que sea su origen, y que agravan la dignidad y la integridad de las personas.

Así es como debe interpretar el nuevo gobierno de México el imperativo de ejercer, respetar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales de todos los mexicanos.

Los derechos humanos representan valores con valdez absoluta y universal, por tanto no pueden ser condicionados por ninguna Instancia. No puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden. El ejercicio de la soberanía no puede, de ninguna manera, perseguir fines Inhumanos; no puede, por tanto, ser ejercida por un Estado en contra de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y de cada individuo que se encuentre en el ámbito de su soberanía.

Capítulo Tercero

Marco Jurídico y Programas Gubernamentales de Atención al Fenómeno Migratorio en México

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Uno de los grandes problemas de nuestro país a lo largo de su historia ha sido la aplicación de la Ley, por lo que se ha pugnado por encontrar en el campo del derecho una defensa eficaz contra la arbitrariedad; es por eso que en nuestro país surgió a mediados del siglo XIX, el juicio de amparo como un instrumento para el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

Sin embargo, la vida de una sociedad no la resuelven las leyes por sí solas, ya que las mejores leyes serían inútiles si no son del conocimiento general. Es por eso que "uno de los más importantes derechos de la sociedad es la publicidad de las leyes que permita su conocimiento y por consecuencia la consolidación del Estado de derecho"⁹⁷.

Al respecto, existe un principio según el cual la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, de esta manera nadie puede alegar que no cumple con una disposición por el hecho de no conocerla, pero a contrario sensu, existen derechos que no se ejercen porque no se les conoce.

⁹⁷ Por Estado de derecho se entiende la sujeción de los órganos del poder al derecho, de tal manera que sus actos siempre sean previsibles, controlables y enmendables, al mismo tiempo que los derechos de cada individuo y de la sociedad siempre estén eficazmente protegidos.

Para auxiliar a personas en circunstancias adversas, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contiene algunas importantes disposiciones en la materia, por ejemplo, el artículo 20 de la Constitución garantiza a la víctima u ofendido recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; recibir desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; la reparación del daño, así como escoger un defensor y, si no se hace por cualquier causa, el Estado provee de uno de oficio. De esta manera se asegura que aun sin tener conocimientos de derecho, las personas cuenten con asistencia profesional adecuada.

Otra disposición en este sentido, consistente en que los jueces, en ciertas circunstancias, están obligados a suplir las deficiencias que presentan las demandas de justicia. Los casos en que esto ocurre se encuentran limitados a aquellos en los que se supone que las condiciones económicas y culturales de las personas no les permiten disponer de la información necesaria para ejercer sus propios derechos, es decir se encuentran en una situación de **vulnerabilidad**.

Diverso aspecto relevante, es el que garantiza que los indígenas sean apoyados para acceder a los órganos de impartición de justicia y que en algunos casos incluso sean tomadas en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas. Así lo señala el artículo cuarto de la Constitución⁹⁸, al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a su libre determinación, la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, entre otros criterios, el respeto a las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, preservando y enriqueciendo sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. El acceso pleno a la jurisdicción del Estado, para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Se destaca que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, tienen la obligación de establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; así como establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

En este sentido, existen en el país numerosas instituciones, federales y estatales, cuyo objetivo consiste en orientar a la población en trámites y gestiones de naturaleza legal.

Está pendiente, sin embargo, un mayor esfuerzo de sistematización del trabajo que llevan a cabo esas instituciones, para brindar a la población un instrumento efectivo de acceso a la justicia. El excesivo número de formalidades, la complejidad del sistema judicial, la falta de un amplio programa de apoyo a los ciudadanos y la ausencia de una cultura jurídica, hacen que el pleno acceso a la justicia sea una meta por alcanzar.

En otro orden de ideas, los movimientos migratorios determinan la necesidad de regular la emigración e inmigración, por lo que surge el derecho migratorio, en el que se deben de considerar los motivos del traslado de un lugar a otro para así identificar al migrante y sus circunstancias, estableciendo sus derechos y obligaciones.

Dentro de la competencia del Estado y de acuerdo al Derecho Internacional, la población es la comunidad humana establecida sobre el territorio de un Estado, sujeto por ende, al derecho interno y a la autoridad de sus gobernantes. Esta competencia del Estado sobre la población, se ejerce sobre sus nacionales y los extranjeros residentes en su territorio.

El Estado ejerce competencias con relación a los extranjeros regulando su entrada, admisión, estancia y salida o expulsión, a excepción de tratados internacionales que los Estados hayan aceptado, en los que se determinen limitaciones o facilidades en la materia.⁹⁹

⁹⁹ Lecciones de Derecho Constitucional, I, Quiroz Acosta

Por lo que respecta a la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 33 establece que *"Son extranjeros los que no posean las calidades requeridas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

Los extranjeros no podrán de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

De lo anterior se desprende, en principio, que los extranjeros que se encuentren en el país, tienen derecho a todas y cada una de las garantías individuales que consagra nuestra carta magna en su título primero, capítulo primero. Refuerza este mismo principio, lo consagrado en la primera parte del artículo primero de la Constitución, 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."*¹⁰⁰

Así, es posible establecer de manera general, que cualquier individuo, llámese extranjero, que se encuentre dentro del territorio nacional, goza de todas y cada una de las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución, salvo la facultad del Ejecutivo Federal de hacer expulsar del territorio nacional a aquellos que considere inconvenientes para el país, haciéndolo sin juicio previo, lo que únicamente estaría restringiendo la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

¹⁰⁰ Idem

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre éste punto lo encontramos en una tesis aislada:

"Garantías Individuales. *No constituye una violación de garantías constitucionales, sino una limitación de ellas, autorizada por el artículo 1º de la Constitución, la aplicación que se haga del artículo 33 constitucional, puesto que en el artículo 1º. citado, dispone que esas garantías pueden restringirse y suspenderse, en los casos que la misma ley previene.*"¹⁰¹

En este mismo contexto, es importante resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado esta misma situación para extranjeros indocumentados al establecer:

"Extranjeros indocumentados. Procedencia del Juicio de Amparo promovido por. Caso no previsto por el artículo 33 Constitucional. *No es exacto que un extranjero carezca de capacidad jurídica para promover el juicio de amparo, en casos diversos al ejercicio de facultades que concede el artículo 33 Constitucional al Ejecutivo de la Unión, pues aún en el supuesto de que se trate de un extranjero sin autorización para permanecer en territorio mexicano, el solo hecho de entrar a ese territorio nacional implica la protección de las leyes mexicanas, en términos de los artículos 1º y 2º de la propia Constitución Federal*".¹⁰²

¹⁰¹ Tomo IV, Pág. 323.- Calleja Andrés.- 1º de febrero de 1919.- Nueve votos Pleno. Seminario Judicial de la Federación, Quinta Época.

¹⁰² Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 721/84 Christopher Lee Wade Roberts 1984. Seminario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 187-192 Sexta Parte Tesis Aislada. Página 74.

Por su parte, el artículo segundo constitucional señala: *"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes."*

Por la importancia en el acotamiento de estas ideas transcribo algunos de los artículos constitucionales que sirven de sustento a la presente tesis, únicamente en la parte que me interesa resaltar, para posteriormente realizar una reflexión respecto a los mismos:

El artículo 4º constitucional, a excepción de su primer párrafo que ya se comentó, establece que: El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

El artículo 11 de la Constitución señala que: 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.

Por su parte el artículo 14 dice: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El artículo 15 establece que: No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

En su primera parte el artículo 16 estatuye: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El artículo 21 precisa que: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El artículo 26 establece que: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En este ámbito, el marco jurídico debe ser contemplado en un contexto globalizado, esto es, considerando en un primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tal como ésta lo establece, todas aquellas leyes que emanen del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y aprobados por el Senado, mismos que en su conjunto conforma la Ley Suprema de la Unión.¹⁰³

A esto es lo que generalmente se le conoce como la "supremacía constitucional", en la que de acuerdo a lo que ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta de mayor rango o peso que las leyes federales, todos aquellos tratados, acuerdos y convenciones que haya suscrito nuestro país y que se encuentren ratificados por el Senado, para que sean de aplicación obligatoria y general, existiendo el compromiso en materia de derecho internacional de adecuar la legislación interna de los países parte, a cada uno de los acuerdos adquiridos. Lo anterior con el objeto de homologar la postura mostrada ante la comunidad internacional, la cual debe ser congruente con el régimen interno.

Algunos de los criterios relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia, han sido modificados a través del tiempo, por lo que es importante comprender el alcance y dimensión de los compromisos asumidos por México ante la comunidad internacional.

A continuación se transcriben algunas tesis aisladas:

¹⁰³ Artículo 133 Constitucional

Tratados Internacionales. El artículo 133 constitucional, última parte, no establece su observancia preferente sobre las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución Federal.¹⁰⁴

La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito
Amparo en Revisión 256/81. C. H. Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981.
Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.
Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Vlazcán.

Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

¹⁰⁴ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 151-156 Sexta Parte. Tesis: Página: 195. Tesis Aislada.

Tratados Internacionales y leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución Federal. Su rango constitucional es de igual jerarquía.¹⁰⁵

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito
Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981.
Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

¹⁰⁵ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 151-156 Sexta Parte. Tesis: Página: 196. Tesis Aislada.

***Supremacía Constitucional y orden jerárquico normativo, principios de Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene.*¹⁰⁶**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

¹⁰⁶ Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Marzo de 2001. Tesis: 1a. XVI/2001 Página: 113. Tesis Aislada.

1a. XVI/2001 Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.¹⁰⁷

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano

¹⁰⁷ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46. Tesis Aislada.

en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

P. LXXVII/99 Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez

votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es Idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUA NORMATIVA."

En las anteriores tesis podemos observar los diferentes criterios que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En un principio el criterio de esta era que los Tratados Internacionales celebrados por México no eran jerárquicamente superiores a las Leyes Federales; en una segunda etapa el criterio se modificó entendiéndose que las Leyes Federales y los Tratados Internacionales contaban con una igualdad jerárquica; y finalmente, el criterio que actualmente prevalece, es el de que los Tratados Internacionales están incluso por encima de las Leyes Federales, más ocupan un segundo plano con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se desprende la importancia de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional por nuestro país y por ende, de la obligación que se tiene de adecuar la legislación interna de acorde a éstos.

II.- Ley General de Población y su Reglamento

Como he planteado anteriormente, los flujos migratorios que se desplazan por diferentes regiones del mundo es una realidad cotidiana de hoy en día. Éste no es un fenómeno nuevo, ni exclusivo de los mexicanos, pues después de las épocas más remotas de la historia de la humanidad, la migración ha estado presente como elemento central en la formación de las naciones.

El ser humano ha experimentado durante siglos, etapas de sedentarismo y etapas de movimiento permanente. Ambas, han producido efectos positivos para la humanidad. "En la actualidad, la sociedad global se caracteriza por la presencia de flujos económicos, informativos y migratorios, que se desplazan de una región a otra. Sin embargo, mientras para la primera existen acuerdos y tratados internacionales que faciliten sus movimientos, el libre tránsito de los flujos migratorios es un tema que aún está sobre la mesa de discusión entre los Estados"¹⁰⁸.

Si observamos que "al comenzar el siglo XX sólo residían legalmente en nuestro país alrededor de 60 mil extranjeros"¹⁰⁹, es posible tener una idea del escaso éxito obtenido por la política de fomento a la inmigración. Ésta promovió fundamentalmente la europea, y fue llevada a cabo por los gobiernos nacionales durante el siglo XIX.

Asimismo, el objetivo de atraer migrantes blancos procedentes de las principales naciones europeas, tampoco se cumplió, pues el mayor número de inmigrados fueron españoles, chinos y guatemaltecos.

¹⁰⁸ Jorge Bustamante, Cruzar la Línea

¹⁰⁹ Población y Movimientos migratorios.- Luz María Valdés.- SEGOB

A pesar de la frialdad de las cifras, se oponen otros factores que tradicionalmente llevan a pensar que el número y la importancia de los extranjeros vecindados en México a sido mayor. Por ejemplo durante el porfiriato la presencia de compañías extranjeras en ciertos sectores de la economía fue significativa. La mayoría de las áreas estratégicas estaban en manos de compañías inglesas, francesas y norteamericanas, en ellas, era común que los principales puestos los ocuparan extranjeros y que los trabajadores mexicanos recibieran salarios inferiores a pesar de realizar labores similares.

Como consecuencia, el viejo sentimiento de rechazo a la población extranjera que desde siglos atrás se manifestó entre los mexicanos volvió a presentarse; a esto se agregó el hecho de que el número total de habitantes en el país se había duplicado; "mientras que en 1810 los mexicanos sumaban 6 millones 238 mil 293 personas, en 1910 alcanzaban ya los 15 millones 160 mil 372 personas"¹¹⁰.

Posteriormente los dirigentes de la Revolución Mexicana propugnaron la defensa de los nacionales frente a los abusos registrados por algunos extranjeros durante las décadas pasadas. Así, en la Constitución de 1917, se señalaron diferencias muy claras a favor de los nacionales en materia de derechos políticos, económicos y laborales.

El 15 de enero de 1926¹¹¹, "durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles, se promulgó una nueva Ley de Migración, la cual abrogaba a la de 1908 adoptando una política migratoria integral y tendiente a proteger los intereses de la población y la economía frente al resto del mundo".

¹¹⁰ Estadísticas Históricas Mexicanas 1

¹¹¹ DOF del 15 de enero de 1926

Esta Ley se consideró integral porque reglamentó la inmigración y la emigración, incluso de nacionales. Estableció un registro de extranjeros y nacionales que entraran y salieran del país, así como una tarjeta de identificación para unos y otros. Este documento tenía el propósito de identificar a todos los migrantes, registrar y censar los movimientos migratorios y controlar el cumplimiento de las normas en la materia. Por lo que respecta a los nacionales regulaba la salida de trabajadores mexicanos al extranjero y tipificó por primera vez el tráfico de indocumentados como delito.

Fue hasta el 29 de agosto de 1936 que se aprobó una nueva legislación migratoria con el título de Ley General de Población, "la cual buscaba no sólo la regulación de asuntos migratorios sino también de los relativos al turismo, la demografía y la identificación y el registro de personas. Esta ley estableció la obligación gubernamental de recibir de inmediato a todos los extranjeros que huyeran de su país a consecuencia de persecuciones políticas con la reserva de resolver posteriormente y de manera definitiva su situación migratoria. Esta disposición facilitó la recepción de 30 mil refugiados republicanos españoles, lo cual se tradujo en beneficios para el país a consecuencia de la apertura a nuevas corrientes migratorias"¹¹².

En 1947 se promulgó una nueva Ley General de Población¹¹³ que "mantenía varios principios de la anterior ley tales como el incremento de la población, la fusión étnica de la nación, la asimilación de los extranjeros, la preparación de los indígenas y la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales".

¹¹² Pedro G. Zorrilla Martínez, *Evolución Histórica y Estudio Comparativo de las Leyes Migratorias Mexicanas*.

¹¹³ Idem

Veintisiete años después una nueva Ley General de Población¹¹⁴ "fue aprobada y marcó un cambio en la política migratoria seguida hasta entonces, pasando del fomento poblacional a la de planeación familiar". Con base en el artículo 73 constitucional fracción XVI, que establece la facultad del Congreso "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e Inmigración y salubridad general de la República", esta ley estableció una nueva clasificación y regulación de la calidad de no inmigrante, incorporando al consejo de empresas; y, en la categoría de visitantes, al visitante distinguido al visitante local y al visitante provisional.

Dicha ley fue considerada como incompleta, ya que no contempló a los pueblos Indígenas de manera específica, a pesar de proponer la integración al desarrollo nacional de los grupos marginados.

Con relación a la migración, al artículo séptimo señalaba que "sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que considere pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y a su adecuada distribución en el territorio"¹¹⁵.

Los temas que contempló la ley fueron los siguientes:

1. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen en volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
2. Realizar programas de planificación familiar a través de los servicios educativos y de seguridad pública que disponga el sector público y vigilar que dichos programas se lleven a cabo con absoluto respeto a los

¹¹⁴ DOF 07 de enero de 1974

¹¹⁵ Población y movimientos migratorios.- Luz María Valdés

derechos fundamentales del hombre y preserve la dignidad de las personas.

3. Disminuir la mortalidad.
4. Influir a la dinámica de población a través del sistema educativo, de salud pública, de capacitación técnica y protección a la infancia.
5. Promover la plena participación de la mujer en el proceso económico, educativo, social y cultural.
6. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.
7. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar a la mejor asimilación de éstos al medio nacional y a su adecuada distribución en el territorio.
8. Restringir la emigración de nacionales cuando sea de interés nacional.
9. Procurar la planificación de centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de servicios públicos.
10. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados.
11. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como los órganos privados para el auxilio de la población.

El Reglamento General de ésta, señala que "la política de población del país tiene por objeto elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes atendiendo a su número, es decir a su crecimiento o disminución, evolución, estructura o actividades y su racional distribución geográfica en el campo o comunidades urbanas"¹¹⁶.

Los principios en que se han sustentado los criterios de la política poblacional son el respeto a los derechos humanos, garantías individuales, idiosincrasia y valores culturales de la población mexicana. En este sentido el Reglamento establece que la planificación familiar es el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos; por esto, es que la planeación familiar debe estar vinculada a la de salud, educación, seguridad social e información pública.

Esta legislación cuenta con un profundo sentido social y muestra la preocupación del estado mexicano para proporcionar a la población un desenvolvimiento sano en el ámbito individual y comunitario.

Las condiciones de extrema violencia y perturbación sociopolítica en Guatemala, provocaron que en el año de 1990 alrededor de 50 mil ciudadanos guatemaltecos se internaran en nuestro país, dándoles hospitalidad como refugiados a pesar de no existir en nuestras leyes dicha categoría migratoria.

A razón de lo anterior se creó la nueva característica migratoria de no inmigrante refugiado que aunada a la ya existente de asilado político, dio un enfoque a nuestra legislación migratoria, de protección humanitaria para el perseguido, algo poco usual en otros países.

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación de 14 de abril del 2000.

Esta ley define tres objetivos básicos de la política migratoria actual, a saber el mantener una política migratoria clara y siempre actualizada en función de los objetivos nacionales y para alentar los flujos migratorios benéficos a nuestro país; ejercer la vigilancia en todo el territorio nacional, con respeto de las leyes y los derechos humanos de los migrantes, y mejorar la calidad de los servicios migratorios. En este contexto es posible una mejor protección a los derechos humanos de los migrantes, debiendo adaptar las normas al tiempo actual.

Se abrió la posibilidad de estancia en el país como no inmigrantes a ministros de culto o asociados religiosos y a corresponsales de medios de comunicación; se creó la figura migratoria del "asimilado", para las personas que acrediten procesos de asimilación demográfica en el país, aun cuando ya no tengan cónyuge o hijos mexicanos.

Los fenómenos migratorios han aumentado su dinámica, y en su complejidad exigen adecuaciones constantes y oportunas de la legislación aplicable, así como autoridades administrativas capacitadas y eficientes. El incremento de flujo de personas en el mundo se ha vuelto más común y frecuente arrojando como consecuencia inevitable que los mexicanos y los habitantes de otros países estén interesados en salvaguardar los derechos de quienes traspasan las fronteras nacionales y por encarar los retos de seguridad y control que surge ante la creciente masificación del fenómeno.

Sin embargo, México ha mantenido una política abierta alentando la llegada de flujos migratorios extranjeros en beneficio del país. Así pues, podemos inferir que nuestra política migratoria, al menos en la ley, tiene un profundo sentido humanitario ya que considera a los inmigrantes como personas valiosas que abandonan sus lugares de origen en búsqueda de mejores oportunidades otorgándoles, al menos de derecho, un trato digno independientemente de su

condición social y su nacionalidad; ejemplo de ello, además de las propias normas, la protección consular establecida en acuerdos, tanto con los Estados Unidos de Norteamérica como con varios países de Centroamérica; las medidas de protección al migrante en el norte y sur del país (Grupos Beta), el Programa Paisano, el Programa de Jornaleros Agrícolas, etc., de los cuales hablaremos más adelante con mayor detalle.

III.- Ley de Nacionalidad

Esta disposición legal¹¹⁷, quizá sea uno de los más recientes logros o beneficios para nuestros connacionales que viven más allá de nuestras fronteras; reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ratifica el sentido humanitario de nuestra legislación y reafirma entre otras cosas, cuales son los documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, a saber, el acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad mexicana, la carta de naturalización, el pasaporte, la cédula de identidad ciudadana y en su defecto, con cualquier elemento de convicción para la autoridad migratoria.

Otro de los aspectos que resulta importante de esta ley, es aquel que establece la obligación de "los mexicanos por nacimiento que entren o salgan del territorio nacional, deben de hacerlo siempre ostentándose como nacionales, independientemente de que posean o hayan adquirido otra nacionalidad"¹¹⁸, resaltando que por el hecho de incumplir este mandato, la propia ley prevé una sanción por esta infracción administrativa, con la imposición de una "multa de trescientos a quinientos salarios mínimos diarios generales vigentes en el Distrito Federal"¹¹⁹.

En la práctica, aquí es donde se presenta una disyuntiva para la autoridad migratoria (Instituto Nacional de Migración), ya que el desconocimiento de estas disposiciones legales por parte de los agentes de migración, nuestros connacionales, cuando ingresan al país, en su gran mayoría, lo hacen ostentándose como ciudadanos extranjeros, sobre todo norteamericanos, ya sea por pretexto de recibir un mejor trato o por orgullo de haber obtenido

¹¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1997

¹¹⁸ Artículo 12 de la Ley de Nacionalidad.

¹¹⁹ Artículo 33 fracción I de la Ley de Nacionalidad.

después de mucho años otra nacionalidad, u obligados a ello por los trámites de importación temporal de sus vehículos.

Lo anterior, lejos de perjudicar a la autoridad migratoria le beneficia, ya que los mexicanos que se ostentan como extranjeros al ingresar al país, se documentan con la Forma Migratoria para Turistas (FMT), que es para extranjeros, en lugar de la Forma Migratoria Estadística (FME) que es la correcta para todo mexicano, lo que implica el pago del Derecho de No Inmigrante (DNI), que es de 16.5 dólares o su equivalente en moneda nacional, el cual se aplica en nuestro país desde 1998 a los extranjeros que visitan de manera temporal nuestra nación.

Resulta interesante saber, que gracias a unas Bases de Desempeño suscritas entre el Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo¹²⁰, de la recaudación por éste derecho, el INM obtiene un porcentaje de manera directa a su presupuesto, siguiendo el trámite respectivo ante la Tesorería Federal de la Federación, por lo que existe la posibilidad de que en INM sea autosuficiente gracias a los montos que se recaudan por este derecho.

En estas circunstancias, es obligación de la autoridad aplicar lo dispuesto por la Ley de Nacionalidad y hacer efectiva la multa prevista para dicha infracción administrativa, así como difundir ampliamente entre todos los ciudadanos mexicanos residentes o no en el país ésta obligación.

El certificado de nacionalidad mexicana o certificado de no pérdida de la nacionalidad mexicana, es un documento que los mexicanos por nacimiento que hayan obtenido otra nacionalidad deben solicitar ante la Secretaría de

¹²⁰ Firmadas el 31 de julio de 1999

Relaciones Exteriores o sus Embajadas y/o Consulados¹²¹, teniendo, según el artículo cuarto transitorio de la propia ley, cinco años posteriores al 20 de marzo de 1998. Al respecto, el gobierno federal tiene pendiente la importantísima tarea de difundir entre la comunidad de mexicanos residentes en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos de América, esta fecha límite, ya que falta menos de un año para que concluya y aún existen millones de mexicanos que desconocen esta situación.

Cabe recordar que a raíz de la promulgación de esta Ley, y a consecuencia de la reforma constitucional que le precedió, en nuestro país se reconoció la doble nacionalidad de la que hablamos cuando abordamos el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

Esta ley también establece los requisitos y trámites a seguir para que un extranjero pueda naturalizarse como mexicano, señalando como un mínimo de cinco años de residencia en el país previa a su solicitud; o dos años cuando sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento, tenga hijos mexicanos por nacimiento, sea originario de un país latinoamericano o de la península ibérica o haya realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. Así como, cuando la mujer o el varón extranjeros contraigan matrimonio con un mexicano o mexicana; o de un año inmediato anterior a la solicitud para los adoptados o menores descendientes hasta segundo grado.

¹²¹ Artículo 17 de la Ley de Nacionalidad.

IV.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por lo que respecta a esta ley¹²², establece las bases de organización de la administración pública federal, precisando las distinciones entre la centralizada y paraestatal; la primera compuesta por Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República; y la segunda de ellas por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos.

Todas éstas deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades establezca el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Ejecutivo Federal para su mandato, debiendo las dependencias apegarse al despacho de los asuntos que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de acuerdo a sus atribuciones.

La referencia a esta ley tiene fundamentalmente dos objetivos, el primero de ellos es la alusión a las formas de organización administrativa; el otro es la facultad del Ejecutivo Federal de establecer comisiones intersecretariales, para explicar más adelante lo referente al Programa Paisano.

En este orden de ideas, nuestra constitución establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal¹²³, en tanto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que será centralizada, desconcentrada y paraestatal¹²⁴. Por su parte, la doctrina ha considerado "cuatro formas de organización administrativa: centralizada, desconcentrada,

¹²² Publicada el 29 de diciembre de 1976.

¹²³ Artículo 90.

¹²⁴ Artículo 1 y 17.

descentralizada y empresas del Estado"¹²⁵, pero la realidad administrativa tiene enormes variantes a estas formas, ya que no existe precisión absoluta en la materia.

Cabe aclarar, que las formas de organización de la administración pública no son equivalentes a las formas de Estado o de Gobierno, pues una se refiere al Estado mismo, otra a las formas de ejercer el poder, en cambio las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la administración pública y al poder ejecutivo.

Según el maestro Miguel Acosta R.¹²⁶ debemos entender por "organización administrativa centralizada aquella en la cual las unidades, órganos de administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".

Como complemento a esta ley, se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales¹²⁷, la cual regula a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, los cuales, a excepción de los últimos, tienen personalidad jurídica diferente a la del estado.

Cabe destacar, que con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica¹²⁸, el Presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos, pudiendo éstas ser transitorias o permanentes y presididas por quien determine el Ejecutivo Federal.

¹²⁵ Teoría General del Derecho Administrativo, Miguel Acosta Romero.

¹²⁶ Teoría General del Derecho Administrativo, 2000

¹²⁷ Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986

¹²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 2001

Por lo que respecta a estos órganos administrativos intermedios, así denominados por el maestro Acosta Romero, son aquellos que no tienen rango de Secretarías o Departamentos de Estado, y cuya integración es colegiada en la mayoría de los casos, tales como las Comisiones Intersecretariales, son creadas para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias para la solución de problemas de manera subordinada; a eso se debe que están integradas por varias Secretarías de Estado o Directores de organismos descentralizados.

Su fundamento de creación lo encontramos en los artículos, 73 fracción XXX, 90, 92, 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁹, mismos que por su importancia transcribo a continuación:

Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 90 La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

¹²⁹ Editorial Porrúa, 2001

Artículo 92 Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 93 Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En otro orden de ideas, la participación en la toma de decisiones y responsabilidades tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados. Los peligros de la actual situación económica reclaman buscar apoyo en la descentralización real de los Organismos y Empresas del Estado.

En este sentido la desconcentración estrictamente administrativa se identifica con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal, creados mediante leyes, decretos, reglamentos interiores o por acuerdos, y dependen jerárquicamente del Jefe de Estado o de una Secretaría de Estado, según lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estos organismos tienen la ventaja¹³⁰ "de atender la acción administrativa de manera más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, además de acercar la acción administrativa a los particulares ya que estudia y resuelve, hasta cierto grado sus asuntos".

Cuentan con determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten esa rapidez, eficacia y flexibilidad de la que habla Barreiros; de igual forma tienen manejo autónomo sobre su presupuesto en ocasiones, sin dejar de existir el nexo jerárquico con un órgano superior y finalmente no deberían tener personalidad jurídica.

Por su parte, en la descentralización administrativa encontramos entre sus principales características el de que "siempre será un órgano que dependa indirectamente del Ejecutivo Federal, pero invariablemente contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de que posee facultades más autónomas y son creados por disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público"¹³¹. Generalmente obedecen a la necesidad práctica de atender un servicio público con personal especializado e independencia presupuestaria.

¹³⁰ Elba Barreiros Mancilla, *Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana, 1964*

¹³¹ *Teoría General del Derecho Administrativo*, Acosta Romero

El fundamento legal lo encontramos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Estos organismos cuentan con un régimen jurídico propio, mismo que les es otorgado por su decreto de creación, y les regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad, además de contar con órganos de dirección, administración y representación, y por ende con una estructura interna.

V.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

De acuerdo con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, el cual es la guía para todos los programas de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006¹³², en su apartado número tres "México: Hacia un Despegue Acelerado", el primer tema que se aborda es el de las transiciones del México Contemporáneo y la primera de ellas es la demográfica, en la que establece que el Gobierno ha aceptado el reto de servir a los 100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 18 millones que viven en el extranjero. También ha asumido el desafío de adecuar sus acciones para atender a una población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050, como ya mencionamos en el primer capítulo de esta tesis.

Este documento encuentra como causas de la expulsión de personas de sus comunidades de origen, el crecimiento económico que hoy en día no ha permitido asimilar la realidad de nuestro crecimiento demográfico, ya que en el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura.

Así mismo, señala que la población es uno de los elementos del estado y que la migración constante y persistente del campo a la ciudad o al extranjero, es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: económica, familiar, social y comunitaria, se establece como reto el

¹³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

renovar profundamente las políticas públicas, tanto las económicas y sociales del gobierno.

Este Plan contempla que las transiciones demográfica, social, económica y política, serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que deseamos construir. Para lograrlo deben respetarse tres prioridades: fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública.

En el capítulo cuarto de dicho Plan, se presenta la visión de futuro de México para el año 2025, el cual desea tener la sociedad mexicana y debe ser la guía de todos los esfuerzos gubernamentales. Esta visión señala las principales características del país que se pretende construir, características en las que deben trascender los esfuerzos de este gobierno para afirmar su compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.

Dicho Plan ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal pueda ser logrado; esta visión del México al que aspira en el año 2025 lo sintetiza de la siguiente manera: "México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente.

Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional¹³³.

La convivencia del país se debe sustentar en un sólido estado de derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales son guía permanente en la acción del gobierno; autoridades y ciudadanos deben conducirse con apego a la legalidad y ante la inobservancia del marco normativo debe haber acceso amplio y expedito a la procuración y administración de justicia.

Dicho Plan establece como misión del Poder Ejecutivo Federal para el periodo 2000-2006, el conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho.

Para lograr lo anterior, se propone entre otras cosas el establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas, garantizar la vigencia del estado de derecho, insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización e innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.

¹³³ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

El desarrollo de las funciones de la actual administración, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio; en cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional; y en cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, principios que guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal.

Como parte del postulado de humanismo, debemos entender que "cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ese es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades"¹³⁴. Por tanto es obligación de las autoridades propiciarlas, respetando las distintas formas de ser de las personas y de las familias integrantes de la comunidad y, de esta manera, hacer posible el mejoramiento de la vida humana, afirmar su valor y darle seguridad.

La dignidad de la persona exige que el Estado respete estrictamente los derechos humanos, que las instituciones se orienten y fundamenten en principios de solidaridad y de justicia.

Por lo que respecta a la equidad, "los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual u otras. Esas diferencias no pueden, en ningún caso, utilizarse o invocarse para evitar que a todas las personas se les brinden las mismas oportunidades.

¹³⁴ Idem

La propia diversidad entre los individuos hará que cada uno de ellos opte por aprovechar o no ciertas oportunidades; lo que importa es que la sociedad las haya puesto a su disposición y haya mejorado su capacidad para aprovecharlas sin exclusiones¹³⁵.

México se ha caracterizado, en sus casi dos siglos de existencia como país independiente, por una notable desigualdad de oportunidades entre sus distintos grupos sociales; específicamente, en lo referente a la cultura y su preservación, al acceso a la educación, a los servicios públicos, al trabajo y a la participación en la economía y, desde luego, al ejercicio de los derechos ciudadanos.

Las inequidades son causa de muchos dramas en la vida de los seres humanos que no alcanzan a desarrollar su potencial como personas; las oportunidades son distintas en el ámbito rural y en el urbano, en las grandes y en las pequeñas ciudades, en las zonas residenciales, en las zonas marginadas, etc.

También se advierten de manera muy notoria desigualdades de oportunidad entre los géneros, pues los hombres tienen más posibilidades de acceso a las distintas opciones de educación y trabajo que las mujeres.

Debido a ello, se requiere de manera imperativa la transversalidad de las acciones de gobierno, para que los resultados sean equitativos y aseguren el impacto deseado en los grupos más desfavorecidos: indígenas, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, etcétera, es decir los **grupos vulnerables**.

¹³⁵ Idem

La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial del gobierno y para llevarla a cabo se deben crear instituciones y mecanismos, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes, sin distinción, los bienes sociales y los satisfactores básicos tales como la habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social, justicia y diversión sana.

En esta época de globalización, las políticas puestas en práctica en el país no han logrado estabilizar la economía ni propiciar un desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de la población y como resultado tenemos un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales, la pobreza y la marginalidad, y el subempleo y el empleo informal.

*Esta situación de inequidad demanda hoy una política de desarrollo integral, que tome en cuenta las distintas ideas, etnias, necesidades y circunstancias de los distintos **grupos vulnerables** y regiones del país para incluirlos en el proceso de desarrollo.*

Nuestro país tiene una conformación topográfica muy diversa que ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y de la actividad económica, condicionando el clima, el agua, la fertilidad y los riesgos.

El resultado es que vivimos en un México de fuertes contrastes e inequidades, existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales; el desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios entre algunas zonas que son modernas e industrializadas, mientras otras son pobres y poco desarrolladas. Coexisten así varios Méxicos dentro de un mismo territorio.

La migración ha sido un mecanismo para transferir remesas de las regiones más ricas a las más pobres y reducir presiones en estas últimas, pero el costo de la migración lo absorben los propios migrantes, sus familias y sus comunidades. Sin embargo, a pesar de su intensidad, no se han reducido las diferencias entre regiones. "El 18% de los mexicanos vive en lugares distintos a su entidad de nacimiento, el doble del observado en 1970. Además, en los últimos 30 años se ha incrementado más de 10 veces el número de mexicanos que vive en Estados Unidos"¹³⁶.

En este contexto, la Administración Pública Federal esta constreñida a acatar las disposiciones constitucionales, las disposiciones legales, los convenios, las decisiones jurisdiccionales y las disposiciones administrativas que regulan su actividad, así mismo debe ser particularmente respetuoso de los derechos humanos, lo que genera certidumbre en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

El gobierno debe facilitar el acceso expedito y práctico de las personas a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar actos de las autoridades de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En este marco, México debe ser un país de leyes, que dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos; para lograrlo, es necesario, entre otras cuestiones, que los programas y acciones encaminados a mejorar la seguridad pública, combatir la corrupción, defender la soberanía, resguardar la seguridad nacional y mejorar el sistema de impartición de justicia, tengan como hilo conductor el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

¹³⁶ Idem

Este esfuerzo debe promover entre la población la observancia de la ley, y para lograrlo debe mejorar la calidad y el acceso a la procuración y administración de justicia. Estas acciones deben ser acompañadas de la consolidación de una cultura de la legalidad tanto en ciudadanos como en autoridades.

El reto es considerable si se toma en cuenta la desconfianza que impera en la sociedad debido a prácticas de impunidad y de corrupción que por décadas han estado presentes en la vida pública del país. El objetivo es eliminar vicios e inercias y hacer que tanto las autoridades como la población acaten lo dispuesto en el orden jurídico.

Ahora bien, en el entendido de que las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública y si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta, así como la evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.

El Ejecutivo Federal, también se ha comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad, mismas que estarán dirigidas a que la economía crezca con estabilidad, a disminuir la pobreza y a avanzar en la igualdad, en el acceso a oportunidades, a expandir la educación, a consolidar el avance democrático, a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas, a abatir la inseguridad y a cancelar la impunidad.

En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos: "primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la

imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento"¹³⁷.

El gobierno de la mayoría sólo es legítimo y estable si respeta a las minorías y a los individuos; es por ello que México también debe fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universalmente reconocidas en la materia, asegurando la plena aplicación de los instrumentos internacionales y la armonización de nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales.

En este sentido, es importante señalar que México no es parte de algunos instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario. La falta de pertenencia a estos organismos mantiene incompleto el régimen jurídico nacional en la materia y daña la imagen del país en el exterior, por lo que es necesario que México suscriba estos instrumentos y reconozca la competencia de sus comités.

En el apartado denominado "Defensa de los mexicanos en el extranjero", el Plan Nacional del Desarrollo establece que además de su importancia intrínseca, la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos, son de enorme interés para México, ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero.

Al considerar los procesos de cambio económico y demográfico en México y los Estados Unidos de América en las próximas décadas, y la situación estructural que fomenta el fenómeno migratorio, se concluye que éste es y seguirá siendo en el mediano plazo un tema prioritario para México.

¹³⁷ Idem

En razón de lo anterior, se prevé una creciente demanda de servicios consulares y acciones a favor de la protección y el desarrollo de las comunidades mexicanas en el exterior, particularmente en los Estados Unidos de América, por lo que se vuelve indispensable asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad.

En este sentido, es importante señalar que si bien México ha logrado un cúmulo de acuerdos y mecanismos para asegurar un mejor trato a nuestros connacionales en el extranjero, el tema migratorio, particularmente en los Estados Unidos de América, requiere un nuevo enfoque de largo plazo que permita que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada, y que se abandone la visión de persecución policiaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social.

VI.- Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y Protección Consular

Estos dos programas gubernamentales, están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y tienen diversos objetivos en la atención de los mexicanos residentes en el extranjero. A continuación se plasmarán algunos de los aspectos más importantes de ambos.

El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, "nació en 1990 como respuesta a las numerosas demandas de mexicanos de origen que buscan fortalecer sus vínculos con México, así como obtener información sobre diversas áreas, tales como la educación, salud, cultura, deportes y proyectos especiales"¹³⁸. Opera a través de los consulados mexicanos en Estados Unidos de América y se apoya en los institutos y centros culturales mexicanos.

En colaboración con la Secretaría de Educación Pública y diversas dependencias del sector educativo y sus contrapartes en Estados Unidos de América, coordina programas para niños, jóvenes y adultos mexicanos. Ofrece diversos programas educativos tales como Educación Migrante, Programa Binacional de Educación Migrante, Intercambio de maestros, Documento de transferencia, Donación de libros de texto gratuitos, Acreditación de mexicanos con perfiles docentes, Educación bilingüe, Educación a distancia, Cursos de capacitación para maestros bilingües, Educación para adultos, Educación superior, Prácticas profesionales y Cursos de verano en universidades mexicanas. Por lo que respecta al Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), fue creado para impulsar programas de acercamiento entre las autoridades educativas de México y los Estados Unidos de América y así mejorar los servicios educativos que se ofrecen a la comunidad de origen

¹³⁸ Documento presentado en la Conferencia de Cónsules Salvadoreños, 2000

mexicano y a los que regresan a sus lugares de origen. De la misma manera se busca estimular la autoestima y el orgullo por la cultura de los orígenes de los migrantes mexicanos.

El intercambio de maestros se creó con la finalidad de abrir un espacio en el que profesores mexicanos y estadounidenses compartan métodos de enseñanza y aprendizaje, que les permita mejorar el aprovechamiento de los niños migrantes mexicanos con los que trabajan.

En una primera etapa, los profesores mexicanos viajan a Estados Unidos durante julio y agosto, por un periodo de 3 a 8 semanas y colaboran principalmente como maestros asistentes en los salones de clase donde se concentran niños que hablan español. En una segunda etapa, maestros estadounidenses visitan, durante una o dos semanas, en cualquier época del año escolar, las escuelas de donde provienen sus alumnos mexicanos. Esta experiencia pretende que los maestros estadounidenses se acerquen a la cultura y experiencia de los niños que asisten a su salón de clases y entiendan mejor el sistema educativo mexicano.

Otro de los beneficios alcanzados por este programa, consiste en el Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional, el cual permite inscribir a los estudiantes en una escuela mexicana en el grado que le corresponda y en cualquier época del año.

También existen otros programas educativos transmitidos a través de EDUSAT, los cuales son muy variados; entre éstos hay programas culturales, científicos, humanísticos o de entretenimiento, secundaria a distancia para adultos (SEA), por medio de libros y programas de televisión especialmente diseñados para

adultos; educación media superior a distancia, dirigida a jóvenes y adultos del 10º al 12º grado, para el cual se emplean la televisión y materiales impresos con metodología a distancia; y uno de los más relevantes es aquel que tiene como fin el orientar e informar a la sociedad en general sobre aspectos de salud, psicología, derechos y valores, difusión cultural, ciencia y tecnología.

Las plazas comunitarias brindan servicios de educación primaria y secundaria para jóvenes y adultos; además de cursos para superarse en el trabajo o relacionarse mejor con los demás, el acceso a bibliotecas digitales, cursos a través de Internet, correo electrónico y foros de comunicación con otras personas, así como vínculos con otras instituciones que ofrecen servicios educativos. Éstas se instalan en distritos escolares, centros comunitarios, colegios comunitarios, empresas, asociaciones u organismos no lucrativos, entre otros.

A través del Programa de Comunidades Mexicanas se coordina una serie de programas y actividades destinados a la prevención y cuidado de la salud, orientados hacia los sectores más desprotegidos de la comunidad mexicana en los Estados Unidos de América. Además difunde materiales informativos, accesibles y en español, elaborados por instituciones públicas y privadas y diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de salud reproductiva y de género, para orientar y ofrecer atención a los problemas de salud más comunes.

También realiza intercambios de profesionales de la salud entre los estados de alta emigración en México y los estados receptores en los Estados Unidos de América, con la finalidad de estrechar los vínculos sociales y culturales y así poder brindar una mejor atención a los mexicanos de origen en ese país.

Por otra parte, y con el fin de mantener la identidad mexicana, de recrear los conocimientos sobre las raíces, la historia, tradiciones y manifestaciones culturales contemporáneas, el Programa de Comunidades Mexicanas organiza numerosos eventos en colaboración con diversas instituciones públicas como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), así como artistas privados para exposiciones, presentaciones en vivo, conferencias, talleres, concurso de pintura infantil "Este es mi México", círculos de lectura y concurso de fotografía, así como diversas actividades deportivas con la intención de fomentar la recreación, convivencia, unión y también la organización entre los mexicanos residentes en los Estados Unidos de América.

Finalmente, este programa de Comunidades Mexicanas organiza seminarios en el ámbito nacional e internacional sobre envío de remesas, y coordina el Foro de negocios "Acercamiento al mercado hispano", realizando tareas de recaudación de fondos para apoyar este foro, mismo que entre el Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispanas y la Fundación Solidaridad Mexicano Americana, A.C., es organizado anualmente con el objetivo de establecer en México un foro permanente que promueva el conocimiento del potencial comercial de este mercado entre la comunidad empresarial, básicamente en los sectores de alimentos frescos y procesados, regalos y artesanías, muebles e industria del vestido debido a la aceptación que tienen estos productos entre la comunidad hispana.

En otro orden de ideas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de las Embajadas y Oficinas Consulares, vigila y protege los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, dando especial atención a la asistencia y consejo a nuestros compatriotas, en sus relaciones con las autoridades del país en donde se encuentren.

Así, entre las diversas gestiones que se realizan en el marco de la "Protección Consular"¹³⁹, destacan las visitas a los connacionales que están detenidos, presos, hospitalizados, o de otra forma en desgracia o indigencia, para ofrecerles el auxilio de la representación. Asimismo, orientan y apoyan en diversos asuntos de carácter laboral, penal, civil, migratorio y administrativo, incluyendo: la coadyuvancia en el traslado de restos; la recuperación de salarios insolutos; la obtención de indemnizaciones y pensiones alimenticias; la repatriación de enfermos, indigentes y menores; la localización de familiares; y el auxilio en el intercambio de prisioneros mexicanos en el marco de los tratados en vigor.

También, asesoran legalmente en asuntos de carácter especial, tales como violaciones graves de derecho humanos, y sobre todo, en aquellas situaciones que podrían conllevar a la imposición de la pena de muerte.

Por último, actúan en representación de los mexicanos que estén imposibilitados o ausentes para hacer valer personalmente sus derechos, como en los casos de sucesiones, demandas civiles y custodia de menores, gestionando a su vez la obtención de documentos oficiales mexicanos, tales como la matrícula consular, que al mes de junio de 2002, ya es un documento de identificación aceptado en algunos Estados de los Estados Unidos de América, para la tramitación de licencias de conducir (Washington, Idaho, Oregon, Utah, Nuevo México, Wisconsin, Iowa, Indiana, Pennsylvania, Delaware, Carolina del Norte, Michigan y Tennessee), y apertura de cuentas bancarias (Los Ángeles, Ca., Phoenix, Arizona, y Chicago, Illinois), como un documento oficial.¹⁴⁰

¹³⁹ Diplomado en Administración y Política Migratoria. INAP

¹⁴⁰ Reforma 03 de junio de 2002

VII.- Programa Paisano y Grupos Beta

Teniendo como antecedente el "Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales, en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país"¹⁴¹, cuyo propósito era establecer diversas acciones que permitieran la prestación de servicios públicos de manera eficaz y oportuna en los lugares y zonas donde se realizan las operaciones de entrada y salida de personas, tales como la frontera norte y sur del país y del mejoramiento de estas acciones, surge la necesidad de coordinar las actividades que en el marco de sus competencias corresponde a cada una de las Secretarías, Procuradurías y Organismos, que tienen ingerencia en la prestación de servicios públicos; integrándose la Comisión Intersecretarial del Programa Paisano, por siete Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De esta forma surge el Programa Paisano como una respuesta del gobierno de México a las inconformidades de los connacionales residentes en los Estados Unidos de América que año con año al regresar a México, temporal o permanentemente, eran y son objeto de abusos y extorsiones por parte de malos servidores públicos, estando integrada a la fecha esta Comisión por 18 Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sin que aún el Ejecutivo Federal haya decretado la creación de dicha Comisión con el carácter de permanente.

El objetivo de este Programa es asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salen del país, buscando darles seguridad jurídica, orientándolos sobre sus derechos y obligaciones, así como afianzar los vínculos con las comunidades de mexicanos residentes en los E.U.A. y Canadá.

¹⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de abril de 1989.

Esta Comisión Intersecretarial, esta conformada de manera funcional por una Presidencia, que encabeza la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, una Secretaría Ejecutiva, representada por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración y la Dirección General del Programa Paisano, que opera en dos Comités, uno de Protección y otro de Desarrollo Social y Productivo. El Programa Paisano ha llevado a cabo diversos Operativos de Observación, con la participación de observadores voluntarios de la sociedad civil en más de 123 puntos de observación en todo el país.

Aquí cabe recordar que una de las primeras actividades del Presidente Vicente Fox, fue visitar las principales fronteras del norte del país con el objeto de dar la bienvenida a los paisanos, por lo que visitó las ciudades de Nuevo Laredo, Tamps., Cd. Juárez, Chih., Nogales, Son., Tijuana, B.C. y Cd. Acuña, Coah.

Cabe resaltar, que el Programa Paisano a la fecha carece de personalidad jurídica propia, ya que en años anteriores se intentó crearlo como una Comisión con el carácter de permanente y se pugnó por la creación de la Coordinación General del Programa Paisano como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; Intentos que no fructificaron; pero se propuso a todas las dependencias y organismos que la integran, la suscripción de las bases de coordinación que regule la participación de cada una de ellas, propuesta que para el año 2000, había sido aceptada por 13 de las 18 dependencias y organismos que la integran.

Para evitar aglomeraciones en los Centros de Importación Temporal de Vehículos en la frontera norte del país, es posible realizar el trámite de importación en las temporadas vacacionales en los consulados mexicanos de las ciudades de Chicago, Ills.; Houston y Dallas, Tx; y Los Ángeles y Oxnard,

Ca., dentro del marco de las acciones desarrolladas por el Programa Paisano¹⁴².

También como parte de las acciones del Programa Paisano¹⁴³, la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha autorizado el incremento de la franquicia fiscal terrestre de \$50 dólares a \$300 dólares por persona, del primero de diciembre de cada año y hasta el diez de enero del año siguiente, a todos los mexicanos que acrediten su residencia en los Estados Unidos de Norteamérica o Canadá con la documentación migratoria correspondiente, según lo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 2000, aplicándose además, a todos los mexicanos que acrediten su residencia en los mencionados países, con su matrícula consular, recibo de pago de luz, teléfono, gas o renta. De igual forma, en la aplicación de las revisiones aduanales, se han disminuido durante estos periodos la proporción de semáforos verdes, mismos que han sido de un 90 a 95% de ingresos sin revisión.

A petición del Programa Paisano, los Gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México han acordado apoyar conjuntamente las acciones de protección a favor de los connacionales que radican en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, para lo cual autorizan la exención del Programa "Hoy No Circula" del primero de diciembre al quince de enero a todos los vehículos de nuestros paisanos que retornan al país durante esta temporada decembrina, medida que evita el temor a ser infraccionados o ser presa fácil de agentes de tránsito que pudieran extorsionarlos.

¹⁴² Guía Oficial del Programa Paisano, 2000 y 2001

¹⁴³ Revista: Temas de Migración, publicada por el INM, julio/agosto 2000

En el año 2000 y a petición de los Embajadores en México de los países de Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras, se contempló la orientación y atención de nuestros hermanos centroamericanos en el marco del *Operativo de Observadores Paisano 2000*, mediante la instalación de puntos de observación en la denominada ruta centroamericana que transitan vía terrestre los transmigrantes por los Estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

Tradicionalmente la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha instrumentado un operativo de vigilancia al respeto de las garantías individuales de todos los mexicanos en las fronteras por parte de los CC. Diputadas y Diputados, mediante el programa denominado *Diputada Amiga Diputado Amigo*, que tiene como objeto coadyuvar con el Programa Paisano en la Observación y recomendaciones específicas a las diferentes instancias de gobierno que tienen atención directa a migrantes en los diversos puntos de internación y destino del país; participando en trece ciudades fronterizas del país, seis aeropuertos, nueve terminales aéreas, autobuses y/o aduanas.

La H. Cámara de Senadores en sesión ordinaria solicitó al Ejecutivo Federal que del 01 de diciembre de 2000 al 30 de enero de 2001, se considere sólo la revisión en la frontera norte del territorio nacional por parte de todas las autoridades en conjunto, dejando libre de retenes o puntos de revisión el tránsito restante; Intensificar la difusión por diversos medios de comunicación sobre las garantías y derechos de los migrantes, así como el compromiso de otorgar plena garantía de seguridad, respeto, trato justo y digno a los paisanos por parte de las autoridades e informar sobre las acciones que la Secretaría de Gobernación llevó a cabo para dar cumplimiento a dicho acuerdo.

Ahora bien, sabemos ya que la migración ocasiona costos para los países que sólo pueden atenderse trabajando sobre la base de un espíritu de cooperación y colaboración mutua y del reconocimiento de beneficios comunes; no es con el levantamiento de muros, con medidas policíacas y represivas o con el reforzamiento de medidas unilaterales de control migratorio como podrá administrarse o regularse adecuadamente el flujo migratorio laboral entre ambas naciones.

México no puede, desde su territorio, detener la migración con medidas coercitivas o de fuerza, porque en el país hay libertad de libre tránsito, que es una garantía individual consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política.

Es innegable que su condición de indocumentados coloca a los trabajadores migratorios en una situación de **enorme vulnerabilidad** que los expone a ser objeto de abusos por parte de sus empleadores y de violaciones a sus derechos humanos.

Por esta razón, el gobierno de México se ha pronunciado de manera firme en contra de la violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores y ha emprendido un amplio conjunto de acciones para proteger los derechos de los migrantes, entre las que destaca la creación y puesta en operación de nueve grupos de protección a migrantes, llamados Grupo Beta, por cuya acción se han reducido sensiblemente las violaciones a los derechos de las mujeres, los asaltos y el abuso contra migrantes de ambas fronteras mexicanas.

En efecto, como parte de las acciones gubernamentales en materia migratoria, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, puso en marcha el "Programa de Protección a Migrantes", cuyo objetivo primordial era el de proteger los derechos humanos de los migrantes, así como velar por la integridad física y patrimonial de los mismos.

Este programa reconoció la situación precaria de los migrantes, quienes son víctimas de delitos y autoridades deshonestas que violentan sus derechos fundamentales. En este marco, las dependencias federales, estatales y municipales, adoptaron estrategias comunes y acciones coordinadas en atención a sus respectivas competencias, para fortalecer los Grupos Beta de protección a migrantes con un carácter policiaco, conformados por elementos del Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de Justicia de la entidad federativa y la policía municipal.

Los Grupos Beta tienen entre sus características la concertación con los diferentes organismos e Instancias gubernamentales en ambos lados de la frontera norte, cuentan con capacitación por parte de los académicos dedicados al estudio de la migración; también se tenía un sistema de premiación a la labor de los agentes, así como de reconocimiento y dignificación de los grupos, además de operar en el marco de reuniones bilaterales para la evaluación del proceso migratorio contando con un sistema de radiocomunicación binacional. Estos grupos han demostrado ser una instancia de prevención de la criminalidad en las zonas de intenso tránsito de migrantes y de protección de sus derechos humanos y bienes.

Ahora bien, en 1998 se creó la Policía Federal Preventiva, como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual tiene como finalidad salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, además de prevenir, perseguir y sancionar las infracciones y delitos; lo que hace necesaria la revisión y redefinición de acciones a desempeñar por parte de los Grupos Beta, así como establecer los vínculos de coordinación respectivos.

¹⁴⁴ Revista: Temas de Migración, publicada por el INM, mayo 2000

Lo anterior, aunado a los acontecimientos sucedidos en la frontera norte del país, en los que dos connacionales se ahogaron en el río bravo a la vista de dos integrantes del Grupo Beta de Matamoros y de la televisión, hechos en los que quedó de manifiesto la insuficiencia técnica y de equipo en dichos grupos.

Recordando que los movimientos migratorios que confluyen en México, se pueden resumir en tres: los que van hacia los Estados Unidos de América, los que vienen de Centroamérica y aquellos que se generan por la migración interna hacia las zonas de atracción laboral en nuestro país. Entre éstos, uno de los más importantes es el de la frontera norte, por ser ésta un área de 3 200 kilómetros, además de la antesala del sueño americano de los mexicanos y de los centroamericanos. Esta frontera reúne características especiales: incidentes de violencia, los delictivos de diversa índole, muertes, deportaciones y los cruces ilegales que la convierten en una de las más transitadas del mundo.

Según estudios del colegio de la frontera norte¹⁴⁵, "los cruces de los migrantes en flujo no son uniformes y se adaptan a la distribución de la oferta de empleos y de las redes familiares y sociales, así casi la mitad del flujo busca trabajo en California e internarse por Tijuana o Mexicali. Aunque esto último ha cambiado por la instrumentación de operativos de contención por parte del gobierno norteamericano desde 1993, reorientando los cruces hacia la zona centro de la frontera México-Estados Unidos".

En el flujo de dirección sur-norte, cerca de un millón de mexicanos se desplazan anualmente para trabajar en los Estados Unidos de América, logrando su cometido alrededor de 300,000 de ellos. En el flujo de norte a sur cada año visitan nuestro país aproximadamente 2 millones y medio de mexicanos.

¹⁴⁵ Jorge Bustamante, Cruzar la Línea

Antes del "operativo Gate Keeper en 1994, en las zonas cercanas al área del valle Imperial se hacían el 25% del total de las aprehensiones en los Estados Unidos de América; en el área de San Diego, Ca., antes de 1998, las aprehensiones ascendían a 45% del total de la nación norteamericana, disminuyendo estas a un 16% en el año fiscal de 1998. Por el contrario en ese mismo año el área de Tucson se consideró como la "mas ocupada", y en los primeros diez meses del año fiscal de 1999, el aumento de aprehensiones de inmigrantes se incrementó un 23%"¹⁴⁶.

Acorde con los datos del Instituto Nacional de Migración, en 1999 se hicieron por parte de la autoridad estadounidense un total de 1,169,685 repatriaciones de mexicanos. El 37.7% se hizo por la zona de Baja California, siendo el segundo lugar Sonora, con el 36.9% y Tamaulipas en tercer lugar con el 16.9%. Los meses en los que se recibieron más repatriados fueron marzo, abril y mayo, concentrándose un 33% del total anual en esos meses, disminuyendo solo en un 1.7% con respecto del año anterior en el mismo periodo. Del total de las repatriaciones atendidas por el Instituto Nacional de Migración, en 1999, resalta la proporción de hombres mayores de 18 años con el 60.0%, siguiéndole mujeres mayores de 18 años con el 26.8%, y finalmente los menores de 18 años, donde el 6.6% son hombres y el 6.6% mujeres.

Por su parte el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América, informó que se han detenido en la frontera con México a 1,537,000 inmigrantes, de ellos 29,115 personas eran centroamericanos (54.9% hondureños, 26.0% salvadoreños, 16.2% guatemaltecos y 2.6% nicaragüenses), por lo que deducimos que el resto (1,507,885) son mexicanos. Del total de los detenidos cerca de 220,000 fueron detenidos en el mes de marzo.

¹⁴⁶ Según informes del comisionado del INS, Michael A. Pearson.

En la zona fronteriza del norte de México, de acuerdo con información de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, en los últimos cinco años han muerto 1,650 personas, pero no se conoce de que lado de la frontera ocurrieron las muertes, con un promedio de 330 muertes por año. Según la Secretaría de Relaciones Exteriores se han producido alrededor de 1000 muertes desde 1997 al 2000 del lado mexicano, la mitad de las cuales han sucedido en la frontera con California y han sido causadas por incidentes violentos. Tan solo de enero a mayo del año 2000 hubo 217 muertes en toda la frontera norte.

El Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América informó, con base en los datos de la Border Patrol, que cerca de 217 muertes han ocurrido de octubre de 1999 a mayo de 2000 del lado norteamericano.

Las causas de las muertes varían según el lugar en que ocurrieron. Según la patrulla fronteriza norteamericana, la causa principal de muerte es la asfixia por Inmersión y le siguen causas climatológicas (hipotermia, insolación), accidentes automovilísticos y atropellamientos. La SRE informó que las principales causas de muerte son: los incidentes violentos, la asfixia por Inmersión y atropellamientos por el tren.

En la frontera mexicana con California, lugar principal de cruce hasta hace cuatro años. Desde 1994, fecha en la que se implementó el operativo Guardián, han muerto 545 personas. El número de muertes en la zona se incrementó en un 540%. Del total de las personas que han fallecido 273 fue por hipotermia, 147 por asfixia por Inmersión y 5 baleados, de estos 164 no fueron identificados, y 14 de ellos eran de centro y sudamericanos.

Sobre la frontera sur de nuestro país los datos son pocos, en 1998 el Instituto Nacional de Migración no registra dato alguno, y en 1999 se reportaron por el organismo 65 muertes del lado mexicano, sin conocerse las causas. En el año 2000, el Instituto reportó una cifra de 45 a mediados de año, sin mencionar el lugar en que ocurrieron, y las causas que las provocaron.

Además de lo anterior, las autoridades mexicanas están llevando a cabo esfuerzos para desbaratar las organizaciones delictivas dedicadas a lucrar con el tráfico de indocumentados, y colaboran activamente en iniciativas internacionales para combatirlas.

Finalmente, cabe destacar que el INS informó que durante el periodo de octubre de 2001 a mayo del 2002, detuvo a 623 mil 672 indocumentados, de los cuales la mayoría son mexicanos y un porcentaje menor al 10% es centroamericano y de otras nacionalidades, resultando un 32% menos que el año anterior; mientras que el INM reportó que en el primer semestre del año 2002, fueron repatriados 334 mil 213 mexicanos.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Reforma 05 de agosto de 2002

VIII.-Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas

Los jornaleros agrícolas en México constituyen uno de los sectores sociales más marginados del país: campesinos empobrecidos, trabajadores agrícolas sin tierra, indígenas o mestizos, hombres, mujeres y niños. Los jornaleros se ven obligados a sobrevivir bajo las más precarias condiciones de vida y trabajo; a esto se suma la necesidad de varios miles de ellos, de migrar temporal o permanentemente fuera de sus comunidades de origen en busca de oportunidades de empleo el que, en muchos casos, sólo encuentran por corto tiempo y con fuertes carencias de prestaciones sociales.

En México "se calcula que hay entre 2.7 y 3.4 millones de jornaleros agrícolas, de éstos un millón son migrantes. Este grupo social se caracteriza por padecer un alto índice de analfabetismo, desnutrición, alta incidencia de enfermedades, difícil acceso a la educación, inseguridad laboral, violaciones constantes a sus derechos laborales, marginación, discriminación, elevada incorporación de mujeres y niños al trabajo asalariado, desempleo, eventualidad en el empleo, carencia de seguridad social, precarias condiciones de vivienda, insalubridad, falta de servicios públicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica, etc.), constante exposición a agroquímicos, etc. Es por ello que en el marco de la estrategia de combate a la pobreza el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) se orienta al impulso de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento del bienestar social y económico"¹⁴⁸.

El objetivo general del PRONJAG, es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, promoviendo una atención integral y oportuna a través de procesos de

¹⁴⁸ Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, Lourdes Sánchez Muñozhiero.

coordinación institucional con los tres niveles de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.

Para lograr lo anterior, lleva a cabo diversos objetivos específicos, entre los cuales es de resaltar el de coordinar la participación interinstitucional en proyectos que sean social y económicamente viables y permitan la formación de recursos humanos capacitados, la generación adicional de empleo, el incremento de los ingresos y, en consecuencia, que coadyuven tanto al arraigo de la población jornalera en sus comunidades, como al mejoramiento de las condiciones generales de migración y de trabajo de quienes tengan que dejar sus lugares de origen.

El Programa centra su atención en la población eminentemente jornalera, entendida ésta como el núcleo familiar rural cuyo jefe de familia es asalariado agrícola o cuando el monto básico del ingreso familiar proviene de la venta de la fuerza de trabajo de sus integrantes en esta misma actividad. Dentro de ella, se enfatiza la atención a la población vulnerable: mujeres, hijos menores de jornaleros agrícolas y a los ancianos.

Los jornaleros agrícolas, se clasifican en migrantes, locales o asentados. Entre los primeros se encuentran los "pendulares", esto es, que salen periódicamente de sus lugares de origen durante lapsos de 4 a 6 meses y que, al término de la temporada agrícola regresan a sus comunidades; y por otro lado, están los jornaleros migrantes "golondrinos", quienes recorren diversas zonas de trabajo durante todo el año, enlazando empleos en diferentes tipos de cultivo.

Los locales son aquellos jornaleros que habitan relativamente cerca de los campos agrícolas, lo cual les permite ir a trabajar y regresar a su casa en el

mismo día; y los asentados, son jornaleros migrantes que arriban a los estados de atracción, y ante la falta de trabajo en sus lugares de origen, se establecen permanentemente en zonas colindantes a los campos de trabajo, generalmente invadiendo o comprando terrenos para edificar sus viviendas.

A lo largo del tiempo, la persistencia de los movimientos migratorios ha construido diferentes rutas y circuitos que actualmente se identifican como la ruta del Pacífico, Golfo, Sureste, Pacífico-Centro, Centro-Norte, y Centro de México.

La ruta del Pacífico, comprende todos los estados del litoral Pacífico Norte: Oaxaca y Guerrero, como las principales zonas de origen; y los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Nayarit, como zonas de atracción. En esta ruta se insertan los flujos migratorios por un periodo de 5 a 7 meses, en donde los trabajadores agrícolas se contratan con grandes empresas agroindustriales, de capital nacional e internacional; cuya producción se destina a los mercados de exportación o a los más dinámicos en el ámbito nacional. En la ruta del Pacífico converge fuerza de trabajo de origen campesino, con capitales, cultivos y procesos de trabajo altamente desarrollados.

La ruta del Golfo esta integrada por los estados de Veracruz (zona norte), San Luis Potosí, Tamaulipas y Nuevo León como zonas de atracción; y como zonas de expulsión Puebla (región norte) e Hidalgo.

Los migrantes siguen la ruta con distancias relativamente cortas, que inician desde sus lugares de origen y se van deteniendo paulatinamente en diferentes valles y plantaciones, conformándose una ruta definida hasta los campos agrícolas del norte de Tamaulipas.

En la ruta del Sureste, se agrupan los estados de Veracruz (zona sur), Campeche, Chiapas (costa), Oaxaca y Tabasco fundamentalmente. A este circuito se incorporan grandes contingentes de fuerza de trabajo guatemalteca que se contrata en los grandes plantíos de cafetales y bananeras del Estado de Chiapas.

La ruta Pacífico-Centro, esta conformada por los estados de Colima, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Guerrero (norte). La migración en estos estados es reducida, pues los cultivos, excepto la caña, son de ciclo corto, por lo que se da una movilización jornalera interestatal por periodos reducidos, por esta razón predomina el jornalero local, que a su vez se desplaza a otras regiones agrícolas del país.

La Ruta Centro-Norte, comprende la Comarca Lagunera de los estados de Coahuila y Durango, además del noroeste de este último estado, Zacatecas (norte) y Chihuahua. Estos constituyen polos de atracción para los jornaleros en procesos migratorios de tipo estacional y de carácter multiétnico.

Por lo que respecta a la Ruta Centro, en esta existe un circuito de caña de azúcar y hortalizas, que abarca al Estado de Morelos, y que se abastece de mano de obra local y migrante, de regiones cercanas y de los estados de Guerrero y Puebla.

Este Programa atiende de forma continua e integral a los flujos migratorios de jornaleros entre zonas de trabajo y las comunidades de origen, impulsando la coordinación entre los distintos órganos responsables del Programa situados en los estados de origen, destino e intermedios.

Para la atención a la población jornalera, los estados de la Federación en que existe una presencia significativa de acuerdo al papel que juegan en el mercado de trabajo rural, se agruparán en tres categorías: zonas de atracción, zonas de expulsión y zonas intermedias.

Las zonas de atracción: se caracterizan por ser altamente demandantes de mano de obra, ya sea local o migrante; las zonas de expulsión son regiones de muy alto grado de marginación, con poco crecimiento económico y oportunidades de ingreso, por lo que sus pobladores se ven obligados a salir de sus lugares de origen en busca de empleo; las zonas intermedias se caracterizan por la coexistencia de zonas de atracción y de expulsión, así como por la presencia de procesos migratorios intra e interestatal. En ellos se desarrolla una agricultura comercial cuya producción tiene principalmente como destino el mercado nacional.

La unidad de trabajo es el espacio específico en el cual se proporcionará atención a los jornaleros agrícolas y sus familias. Los diferentes tipos de unidades de trabajo son:

Albergue o campamento.- son espacios ya existentes, propiedad de productores agrícolas en los cuales se alojan los trabajadores temporales en las zonas de atracción. Generalmente galpones o cuartos construidos con lámina de cartón o metálica, madera o tabique; con carencia o insuficientes servicios sanitarios, médicos y educativos, así como de tiendas de abasto.

Módulos de servicios integrales.- son espacios, generalmente ubicados en terrenos municipales o ejidales que funcionan como centros de atención integral a la población jornalera, con servicios de salud, alimentación, educación y procuración de justicia.

Unidades de servicios integrales.- son espacios, generalmente ubicados en terrenos municipales que funcionan como centros de atención integral a la población jornalera, con servicios de salud, alimentación, educación y procuración de justicia, adicionando el servicio de vivienda temporal que le permite a los jornaleros pernoctar durante las temporadas agrícolas.

Comunidades de origen.- localidades de residencia de los jornaleros agrícolas y sus familias, y de donde salen a las zonas de trabajo. Son comunidades rurales con altos grados de marginalidad.

Colonias de jornaleros asentados.- son concentraciones poblacionales en zonas de atracción, comúnmente en terrenos irregulares o en vías de regularización, que invaden familias de migrantes de diferentes entidades. Generalmente tienen problemas de carencia de servicios públicos y las viviendas se construyen con materiales diversos como: plásticos, láminas de cartón, madera de triplay y desecho.

Actualmente se tiene presencia de este Programa en las siguientes entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

Para seleccionar al grupo de jornaleros a atender dentro de una unidad de trabajo se considera lo siguiente: aquellos que enfrenten las peores condiciones de infraestructura y de servicios, en particular lo relativo a vivienda, y aceptación de los jornaleros para participar en las actividades de promoción social, impulsadas por el personal del Programa y coordinadas con los agentes operativos de otras instituciones; que la mayor parte del ingreso familiar provenga del trabajo asalariado en el campo ya sea jornalero local o

migrante; ser jefe de familia, ya sea hombre o mujer; altos niveles de marginación con relación a los restantes jornaleros de la comunidad, es decir, que tenga mayor necesidad de apoyo que otros y que sea propuesto y validado como beneficiario a través de la Asamblea General Comunitaria.

En las zonas de expulsión se fomenta el desarrollo de formas e instrumentos de recuperación de la inversión, bajo esquemas que las propias comunidades y grupos jornaleros acuerden, en los proyectos de bienestar social y los productivos, a fin de garantizar su autosuficiencia operativa y financiera, y la posibilidad de conformar fondos comunitarios para la atención de otras demandas y proyectos que tiendan al fomento del empleo y la generación de fuentes alternativas de ingreso.

Las líneas de acción del Programa tienen como objetivo que la población jornalera cuente con un espacio que cumpla con las funciones de protección, higiene, privacidad y comodidad, así como con los servicios comunitarios, de infraestructura sanitaria y condiciones ambientales adecuadas; contribuir a la prevención de enfermedades y a una mejor atención médica para el jornalero y su familia, asimismo a facilitar su acceso a todos los servicios de seguridad social, en su calidad de trabajador asalariado; promover el mejoramiento de los niveles nutricionales de la familia jornalera, a través del acceso oportuno y barato a los alimentos, estableciendo la correspondencia entre abasto, alimentación y nutrición; acercar a la población jornalera a los diferentes servicios educativos y orientar el desarrollo de modelos y programas específicos conforme a las características propias de la población jornalera.

De igual forma, fortalecer, preservar y difundir la expresión de la cultura de los grupos migrantes, además de fomentar el uso adecuado del tiempo libre; brindar al jornalero una capacitación apropiada para elevar sus niveles de

productividad y asistencia técnica en el desarrollo de proyectos productivos, posibilitando así la generación de empleos e ingresos. A través del fortalecimiento de las acciones de educación y formación para el desarrollo de habilidades y destrezas para el trabajo productivo, se pretende facilitar su acceso a empleos mejor calificados; promover y apoyar el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones que como mexicanos y trabajadores tienen los jornaleros agrícolas, mediante la capacitación y difusión de sus derechos civiles, penales, agrarios y laborales.

Otro aspecto importante es la protección del jornalero y su familia durante el tránsito migratorio, a través de la regulación y tramitación de documentos de identidad, acción necesaria para contar con medios que les permitan defender sus derechos. Todo esto en coordinación con las instituciones en el ámbito federal, estatal y municipal responsables de este tipo de labores.

IX.- Las Oficinas de Atención a Oriundos (OFAO 's)

En el ánimo de contribuir a la sistematización de los esfuerzos de acercamiento de los gobiernos de los estados y municipios del país considerados de alta emigración, éstos realizan diversas actividades con respecto a sus comunidades de oriundos residentes en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos de América, a través de las Oficinas Estatales de Atención a Oriundos OFAO 's¹⁴⁹; a la fecha operan las oficinas de los estados de Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.

En la práctica, cada una de estas oficinas le imprime a su actividad un sello particular que corresponde a las condiciones peculiares de cada una de sus comunidades de oriundos, aunque su objetivo general lo podemos ubicar en el incentivar y mantener la participación de las instituciones y dependencias estatales, tanto públicas como privadas en los esfuerzos de acercamiento del estado con los oriundos en el exterior, asegurando una estrecha coordinación de las iniciativas estatales en la materia con las directrices establecidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de política exterior, en particular a lo que se refiere el Programa de Comunidades en el Extranjero y a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y la Dirección General para América del Norte.

Entre otro de sus objetivos esta el incentivar la formación y consolidación de organizaciones de oriundos en el exterior, con el objeto de fortalecer la capacidad de gestión y defensa de sus intereses por parte de la comunidad, en apoyo a las labores de protección y promoción que realizan las representaciones consulares de México; de igual forma, buscan promover el involucramiento de las organizaciones de oriundos en el desarrollo de su

¹⁴⁹ Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre OFAO 's.

estado y comunidades de origen, tanto a lo que se refiere al patrocinio de obras de infraestructura local como en el financiamiento de proyectos productivos.

También contribuyen al conocimiento de México y del estado de origen entre la comunidad de oriundos en el exterior y el de ésta en su propio estado.

En el ámbito de las tareas que han venido desarrollando estas oficinas, se ha hecho responsabilidad de éstas el apoyar la labor de los consulados y de sus abogados consultores en casos especiales de protección que involucran a nuestros connacionales, tales como repatriaciones, brutalidad policiaca, condenados a muerte, desastres naturales y traslado de cadáveres; por otra parte han apoyado los proyectos educativos, culturales, y deportivos, tales como la organización de visitas de líderes, candidatos a cargos públicos, resinas de belleza de celebraciones en sus estados o municipios de origen, entre otros.

En una gran mayoría de ocasiones, estas oficinas han gestionado ante las dependencias del estado o municipio de origen las solicitudes de obras y servicios en materia de infraestructura local, tales como electrificación, agua potable, telefonía rural y urbana, escuelas, proyectos productivos y de inversión, construcción de caminos e iglesias, etc.

Han funcionado también como asesores de los familiares en México de coterráneos residentes en el extranjero en los trámites de repatriación de cadáveres y en el auxilio económico para cubrir los gastos de traslado. Así como para atender y dar cauce a las solicitudes de localización de personas en los Estados Unidos de América y otros países, coadyuvando con los Consulados.

Indudablemente hay que reconocer que han sido un útil instrumento de difusión de las acciones de las instancias federal, estatal y municipal en apoyo a los connacionales que regresan temporalmente o permanentemente a nuestro país, ya que a pesar de que las representaciones consulares en los Estados Unidos de América son de las más grandes en el ámbito mundial, éstas resultan insuficientes para atender a los millones de mexicanos que radican en ese país; a través de estas se ha logrado distribuir más de dos millones de Guías Oficiales del Programa Paisano. Apoyando también en los trámites de expedición de pasaportes y visas para autoridades y familiares de connacionales que requieren viajar a los Estados Unidos de América.

X.- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

El año pasado se publicó el Acuerdo por el que se crea la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, como una comisión intersecretarial de carácter permanente¹⁵⁰, en consideración de que los estados de la frontera de la República Mexicana que colindan con los Estados Unidos de América, conforman constituyen un área estratégica de oportunidades de desarrollo económico y social, misma que es capaz de auto generar los recursos y servir como el modelo nacional para el desarrollo, mediante la conjugación y coordinación de esfuerzos tanto de la sociedad, así como de los tres órdenes de gobierno a través de la planeación y ejecución de proyectos de carácter estratégico

Esta Comisión tiene el objetivo de establecer líneas de acción para asegurar el desarrollo integral y ordenado de la frontera norte del país, abarcando a la población migrante y la establecida en esa región.

Entre sus objetivos encontramos el identificar los asuntos que comprenden la problemática en la región de la frontera norte que permitan diseñar las políticas, acciones o estrategias públicas coordinadas tendientes a solucionarlos, respetando los compromisos contraídos en los acuerdos bilaterales en los que México sea parte; proponer lineamientos y acciones concretas para crear las condiciones materiales y jurídicas necesarias que permitan impulsar el desarrollo económico de la región de la frontera norte; impulsar acciones encaminadas al mejoramiento de los servicios públicos en la región de la frontera norte; promover una cultura de servicio público que permita un trato digno y de respeto para los migrantes mexicanos que ingresan, transitan o salen del país y asegurar la protección de sus derechos y de sus bienes, en territorio nacional; y sugerir lineamientos y acciones para

¹⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero del 2001.

atender de manera anticipada las demandas sociales y económicas que generan los movimientos migratorios del sur del país hacia la frontera norte.

Esta Comisión esta integrada por los titulares de las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes, y Turismo. los titulares de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, de la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, y de la Comisión Nacional del Agua, así como el Comisionado Presidencial para Asuntos de la Frontera Norte, quien es designado por el Presidente de la República. Pudiendo invitar para asuntos específicos, a los titulares de otras Secretarías de Estado, órganos desconcentrados e instituciones financieras de fomento de la administración pública federal; autoridades de las entidades federativas y municipales; a los titulares de entidades paraestatales; organismos públicos o privados, e integrantes de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión.

Esta Comisión, es otro de los nuevos instrumentos gubernamentales ideados por la presente administración, habiendo presentado el pasado 13 de febrero de 2002, el Programa Frontera Norte 2025, el cual tiene como objetivo una estrategia integrada por todos y cada uno de los participantes en la frontera norte de nuestro país.

La importante frontera norte, ha mostrado un crecimiento a una gran velocidad, que va creciendo y desarrollándose como un territorio de oportunidades y en donde concurre ciudadanía de prácticamente todo el resto del país.

Tiene una problemática muy particular, desde los asuntos que tienen que ver con los cruces fronterizos, las aduanas, la migración y toda la dinámica de una frontera que ciertamente en este caso tiene más vitalidad que muchas otras fronteras en cualquier lugar del mundo.

Sin duda, existe una dispersión de programas y esfuerzos, mismo que pretende integrar el Plan, le da un altísimo valor en ese sentido. En complemento, se ha puesto en marcha y está ya afortunadamente con un despegue acelerado el Plan Puebla-Panamá, que pretende atender la otra parte de nuestro país, los estados del sur-sureste mexicano, cuyas condiciones de desarrollo son muy inferiores comparativamente con la dinámica que vemos en la frontera norte y que ese Plan se extiende hasta llegar a Panamá porque ya concretizando las cifras del año pasado hubo 157 mil centroamericanos que cruzaron ilegalmente la frontera, que fueron detenidos y repatriados a sus lugares de origen.

Entonces para que funcione con verdadero desarrollo y eficacia en el desarrollo de la frontera del norte es importante atender este sur-sureste mexicano, donde está en marcha un Plan que pretende arraigar y generar oportunidades para los ciudadanos que viven en esta parte del país y que pretende, con visión de largo plazo, atender ese problema creciente de la migración de Centroamérica en su camino hacia los Estados Unidos de América y que ciertamente en nuestro país están pasando un tiempo considerable, mientras pretenden y pueden llegar a cruzar la frontera norte.

La frontera norte sin duda, ofrece grandes oportunidades, quizá no cuenta con los recursos naturales que cuenta el resto del país, sin embargo cuenta con un nivel educativo que está muy por encima del nivel educativo promedio del país o del nivel educativo de preparación en el sur-sureste.

XI.- Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero

La Presidencia de la República, al inicio de la actual administración, creó la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior, que tiene como fin el buscar, procurar el bienestar y la justicia para los migrantes mexicanos y sus familias, sabedores de que contribuyen al desarrollo de sus regiones de origen.

Entre sus objetivos esta el unir a los mexicanos que viven de aquel lado con los que viven en el país, dándoles el reconocimiento y respeto que se merecen cuando vienen a nuestro país.

Una de las preocupaciones mayores de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos de América, es que el dinero que mandan llega incompleto a sus familiares. Esta angustia ha disminuido en la medida en que hoy existen diferentes empresas dedicadas al servicio de remesas; sin embargo, los costos aún son altos por los envíos de remesas, por lo que se ha buscado el establecimiento de convenios con diversas empresas, para buscar reducir el costo de estas transferencias.

De igual manera, se ha encargado esta oficina de impulsar "Programa Dos por Uno" que permita que las inversiones y las transferencias que envían nuestros paisanos no sólo vayan al consumo, como sucede actualmente, sino ahora vayan destinados a inversiones en sus comunidades, pero también vayan destinados a inversiones en proyectos productivos de los cuales serán dueños y accionistas los propios connacionales paisanos y lo serán sus familiares en sus comunidades; proyectos productivos que permitirán financiar y generar las fuentes de empleo que se requieren para poder arraigar a los jóvenes.

Entre los logros de esta Oficina, el pasado 12 de febrero de 2002 en la ciudad de Agua Prieta, Sonora, se hizo la entrega de 500 mil pesos, provenientes de la Fundación "Vamos México", al Patronato por la Integración Infantil, I.A.P, para la construcción de un albergue para mujeres y niños migrantes, dentro del programa "Adopta una Comunidad" que el Presidente Vicente Fox inició en el mes de enero en Uriangato, Guanajuato.

El albergue servirá para atender a las mujeres y niños que son detenidos por la Patrulla Fronteriza, después de ser víctimas de los "polleros" llamados "corredores", contratados para llevar a los niños de mexicanos que intentan cruzar la frontera, pero muchos de ellos son capturados junto con los niños, que son separados de sus madres, algunos para siempre.

Otro de los programas que a impulsado esta Oficina, es el "Sistema de Comercialización México"¹⁵¹, el cual tiene como objetivo el incrementar la participación de la micro, pequeña y mediana empresa mexicana en el mercado de Estados Unidos de América, a través de un esquema de apoyos temporales en materia de consolidación de la oferta, promoción, comercialización y distribución, siendo entonces su población objetivo la micro, pequeña y mediana empresa mexicana con potencial exportador y las comunidades mexicanas en los Estados Unidos de América, dando preferencia a las zonas de mayor marginación y a aquellas empresas que requieran el apoyo.

Los apoyos consisten en infraestructura de espacios para la promoción y/o el almacenamiento de productos, y el servicio de manejo de inventarios; asesoría y estudios de nivel sectorial sobre mercados potenciales en las zonas de influencia de los diferentes "Centros de Distribución"; capacitación empresarial,

¹⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 2001

y, apoyos para la promoción, comercialización y distribución en el exterior de los productos de la micro, pequeña y mediana empresas mexicanas.

Los beneficios del programa son canalizados a instituciones no lucrativas constituidas en los Estados Unidos Mexicanos, que tengan por objeto social principal el apoyo al "Sistema de Comercialización México".

Cabe señalar que a principios del mes de agosto del 2002, se anunció el cierre de esta oficina, y la instalación de un Consejo Nacional para los Migrantes en el Exterior, que dependerá de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el que participarán diversas dependencias federales, siendo una incongruencia al existir el Programa Palsano, por lo que deberá estudiarse a fondo la posible duplicidad de funciones.

Capítulo Cuarto

Reformas Constitucionales y Propuesta de Creación de la Procuraduría de Protección al Migrante

I.- Debilidad del Marco Jurídico Actual e Insuficiencia de los Programas Gubernamentales Existentes

El reciente fenómeno de la globalización del capital, la producción, el comercio y la información, así como el surgimiento sin precedentes de movimientos sociales y organizaciones civiles que han tenido como objeto de lucha y trabajo campos específicos del desarrollo o sectores vulnerables de la población, han dado origen a nuevas formas de relación entre los Estados, coexistiendo diferentes formas de concebir y practicar conceptos como la soberanía, ciudadanía y pertenencia, así como establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados en el ámbito local y global.

Con todo, no existe aún, un mínimo de equilibrio entre las instituciones, el marco legal y las políticas que favorecen al capital, con las que fomentarían el bien de las personas, sectores sociales, comunidades y pueblos; este es el caso de la migración.

Ejemplificando lo anterior tenemos que mientras los Estados han aceptado que áreas fundamentales del desarrollo económico que antes estaban reservadas a las decisiones nacionales deben acordarse en instancias supranacionales, y por otra parte se siguen aduciendo derechos soberanos para decidir quién entra a sus países y, en algunos casos, quien sale de ellos.

En el caso de México, debido a las exigencias del Intercambio comercial y financiero que se tiene por el Tratado de Libre Comercio, se acordó el movimiento prácticamente sin problema entre los tres países para personal altamente calificado de empresas y consorcios, sin embargo se rehusaron a discutir siquiera el libre o más flexible movimiento de trabajadores. En este sentido, los países que suscribieron el Tratado de Libre Comercio, reformaron su legislación Interna, incluyendo las constituciones, para adaptarse a la Integración comercial, más no lo hicieron para la protección de los derechos y la vida de los migrantes, sino por el contrario, establecieron medidas más estrictas de control contra los trabajadores sin documentos, que en gran medida son producto de la integración a los tratados de libre comercio.

A pesar de ello, existen cambios alentadores, como serían el reconocimiento público por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América, de que el tema de la migración debe abordarse de forma bilateral; la consecuente negociación que al respecto sostienen ambos gobiernos; y el juicio sin precedentes que han iniciado las organizaciones California Rural Legal Foundation y American Civil Liberties Union ante el Tribunal de la Organización de Estados Americanos contra los Estados Unidos de América por las muertes de migrantes en la frontera.

Desde hace tiempo, la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, así como algunos de sus organismos (la Comisión de Derechos Humanos y Organización Internacional del Trabajo)¹⁵², han acordado importantes Instrumentos jurídicos, en defensa de los derechos de toda persona humana, trabajadores, mujeres, niños y niñas, pueblos Indígenas, o bien, relativos a la lucha contra la discriminación, el racismo y la Intolerancia que en conjunto son aplicables a los migrantes directa o indirectamente.

¹⁵² Folleto Informativo número 24 de la Campaña Mundial pro Derechos Humanos de la ONU, septiembre de 1996.

Ambos tipos de instrumentos forman un andamiaje jurídico, político y moral de gran alcance y valor para defender la dignidad y la vida de los migrantes y sus familiares. A continuación señalo los documentos más importantes al respecto, con excepción de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de la que se hablará en el siguiente apartado.

Como ya mencionamos en el capítulo segundo inciso VII, al hablar de los derechos humanos del migrante, México es signatario de 58 instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos jurídicamente vinculantes¹⁵³, entre los diversos temas encontramos el de equidad de género, derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, así como derecho humanitario.¹⁵⁴

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada en diciembre de 1948. En su letra y espíritu, este documento es la base y fuente del derecho internacional que tiene como sujeto a la persona humana. Para el caso de los migrantes importan sobre todo el Artículo 2º. (contra la discriminación), 3º. (respeto a la vida), 4º. (contra la servidumbre), 5º. (contra tortura y castigo degradante), 6º. (reconocimiento a personalidad jurídica), 7º. (igualdad ante la ley), y 8º. (recurso efectivo a tribunales).

Convención Americana de Derechos Humanos. Se firmó en San José de Costa Rica, en 1969 y entró en vigor en 1978. De especial relevancia para los migrantes es el Artículo 4º. que establece el respeto a la vida de toda persona. Además, la Convención tiene artículos similares a los señalados antes para la Declaración Universal.

¹⁵³ Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, 18 de diciembre de 1990

¹⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de. Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador ." Adoptado en 1988. Ratificado en 1996.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado en 1966. Entró en vigor en 1976 y ha sido ratificado por 147 Estados.

Pacto Internacional de Derechos Económicas, Sociales y Culturales. Adoptado en 1966; entró en vigor en 1976 y ha sido ratificado por 143 Estados.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada en 1965. Entró en vigor en 1969 y ha sido ratificada por 159 Estados.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Adoptada en 1984. Entró en vigor en 1987 y ha sido ratificada por 123 Estados.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada en 1979. Entró en vigor en 1981 y ha sido ratificada por 166 Estados.

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada en 1989. Entró en vigor en 1990 y ha sido ratificada por 191 Estados.

Convenio sobre el Trabajo Forzoso y obligatorio. OIT. Adoptado en 1930. Entró en vigor en 1932 y ha sido ratificada por 158 Estados.

Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso. OIT. Adoptado en 1957. Entró en vigor en 1959. Adoptado por 156 Estados.

Convenio Relativo a los Trabajadores Migrantes (revisado). OIT. Adoptado en 1949. Entró en vigor en 1952 y ha sido ratificada por 41 Estados. México no lo ratificó.

Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes. OIT. Adoptada en 1949.

Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias). OIT. Adoptado en 1975. Entró en vigor en 1978 y ha sido ratificada por 18 Estados. México no lo ratificó.

Convención contra la Delincuencia Organizada y Transnacional. Ratificada por 124 Estados.

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (complementa la Convención anterior). Ratificado por 76 Estados.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (complementa igualmente a la Convención contra la Delincuencia organizada). Ratificado por 84 Estados.

Declaración sobre los Derechos Humanos de las Personas que no Son Nacionales del Lugar Donde Viven. Adoptada en 1985.

Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación. OIT. Adoptado en 1999. Ratificado por México en 2000. No ha entrado en vigor.

Una buena introducción a la mayor parte de estos documentos en el contexto de la migración, la hizo Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1999,¹⁵⁵ en el que se da cuenta de lo siguiente:

La Comisión pedía a la Relatora Especial que en el desempeño de sus funciones solicitase y recibiese información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los propios migrantes, sobre violaciones de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares; que formule recomendaciones apropiadas para impedir y remediar violaciones de los derechos humanos de los migrantes, dondequiera que ocurran; que promueva la aplicación efectiva de la normativa internacional pertinente sobre la materia y que recomiende actividades y medidas aplicables a escala nacional, regional e internacional para eliminar las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.

La Comisión pedía también a la Relatora Especial que en el desempeño de sus funciones tuviese en cuenta una perspectiva de género al solicitar y analizar la información, así como que prestase atención a los casos de discriminación múltiple y violencia contra las mujeres migrantes, así como que contribuyese a los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

En este marco, diversos sectores de la sociedad y del gobierno mexicano han insistido en la necesidad de llevar a cabo una revisión del problema de los indocumentados y de la conveniencia de avanzar en la formulación de una política explícita y activa en la materia, sosteniendo que las nuevas condiciones económicas, sociales, políticas y demográficas en que se manifiesta este fenómeno así lo exigen.

¹⁵⁵ Segundo informe presentado el 09 de enero del 2001.

Con frecuencia se arguye también que la formulación de una política explícita de emigración, dirigida a proporcionar respuestas para enfrentar los aspectos problemáticos del fenómeno, contribuiría a combatir las percepciones ampliamente difundidas en los Estados Unidos de América de que México no tiene interés alguno en reducir la corriente migratoria.

A partir de la puesta en marcha de los operativos estadounidenses de control migratorio en la frontera norte, se han venido sosteniendo reuniones bilaterales periódicas con el fin de encontrar espacios de diálogo, entendimiento y consulta sobre este fenómeno. Ambos gobiernos han logrado, entre otros, los siguientes acuerdos:

- ✓ Llevar a cabo de manera segura y ordenada la devolución a territorio mexicano de los nacionales aprehendidos por la Patrulla Fronteriza.
- ✓ Las autoridades estadounidenses se han comprometido a suministrar una lista exhaustiva del número de personas y a indicar el lugar y la hora en la que se realizará la devolución, así como asegurar la presencia de funcionarios mexicanos de migración en el punto de entrega.
- ✓ Iniciar un Programa Piloto de Repatriación Voluntaria a destinos no fronterizos de migrantes mexicanos indocumentados. Éste se aplica únicamente a los migrantes reincidentes en su intento por cruzar la frontera y que acepten regresar a su lugar de origen.

En este contexto, México y los Estados Unidos de América, encararán tarde o temprano la disyuntiva de decidir si el entendimiento comercial puede ser seguido o complementado por un nuevo entendimiento migratorio. Este hecho sugiere la necesidad de motivar el diálogo permanente entre los gobiernos de ambos países para lograr articular, a partir de una cooperación respetuosa de las soberanías nacionales, opciones de acción y soluciones integrales y de largo plazo.

Si bien la relación entre ambos países ha evolucionado gradualmente del distanciamiento, la confrontación y el unilateralismo hacia una actitud pragmática de apertura y colaboración, en materia migratoria aún resta mucho por hacer. Los logros, aunque importantes, siguen siendo modestos, por lo que se requiere revisar y ampliar la agenda bilateral en la materia con el fin de trascender el énfasis respectivo actual, encapsulado en las estrategias de protección a los migrantes y de control de la frontera.

Ambos países deberán elegir entre diversas opciones y pagar en el futuro el costo de las demoras y las vacilaciones. En este proceso, México tendrá que decidir si se resigna a aceptar y vivir permanentemente con cuantiosas corrientes migratorias, o bien busca contener, de manera realista e imaginativa, la emigración de sus nacionales.

Por esta razón, se requiere promover la reflexión sobre las opciones y alternativas disponibles y valorar cuidadosamente las posiciones de los principales actores políticos en el país. Al mismo tiempo, es preciso avanzar en la construcción de consensos internos. Ello significa, entre otras muchas tareas, desarrollar un análisis objetivo, equilibrado y más preciso de la realidad migratoria.

Frente a todos estos antecedentes, el marco legal actual de nuestro país resulta débil, y los programas gubernamentales que a la fecha existen y que han arrojado resultados positivos, aunque modestos, resultan insuficientes, por lo que es indispensable la actualización de todo el marco jurídico vigente, en el contexto de los compromisos internacionales y de la realidad de nuestro país y el mundo, así como generar los instrumentos especializados que investiguen, velen, promuevan, protejan y representen a los derechos de los migrantes e inmigrantes, tanto en territorio nacional como en el extranjero,

determinándose por ende una nueva política migratoria con objetivos explícitos.

En este sentido, Manuel García y Griego, señala que una política que no es explícita tampoco tiene objetivos explícitos, lo que obliga al analista a especular sobre los propósitos que se persiguen con la política de no tener política. M. García y Griego, "Necesidad y propósito de una política mexicana de emigración"¹⁵⁶.

La definición de una política migratoria no es tarea fácil, puesto que en su elaboración es necesario considerar los principios rectores que la sustentarían, los intereses que defendería y los objetivos, estrategias y metas, así como los instrumentos específicos para ponerla en marcha.

Además de seguir otorgando prioridad a las acciones de defensa y protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes internos, los migrantes mexicanos en la Unión Americana y los Inmigrantes; ésta debería articular las concepciones y preferencias acerca de la evolución futura de la oferta y demanda de fuerza de trabajo en los países; especificar los planes para incrementar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de la economía nacional e internacional, evaluando su viabilidad; y formular estrategias y acciones específicas dirigidas a atacar las causas de la emigración y la inmigración.

Recordemos que todo proyecto de nación debe, por definición, ser incluyente y ofrecer las oportunidades que requieren y demandan sus habitantes¹⁵⁷.

¹⁵⁶ México y Estados Unidos frente a la migración de los Indocumentados, Coordinación de Humanidades de la UNAM y Porrúa, México, 1988.

¹⁵⁷ Alba, F., "La política migratoria mexicana después de Irca" [en] Estudios demográficos y urbanos, vol. 14, núm. 1, 1999.

II.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Es éste el primer documento de la ONU específicamente dedicado al tema de la migración y de los trabajadores migrantes. Fue adoptada el 18 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, en los Estados Unidos de América. México la suscribió el 22 de mayo de 1991, el Senado la aprobó el 14 de diciembre de 1998¹⁵⁸, y fue ratificada el 08 de marzo de 1999, sin embargo no está en vigor.

Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, reafirmó su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por dicho Instrumento Internacional, recordando que todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional.

El Gobierno de México hizo reserva expresa respecto del párrafo 4 del Artículo 22 de la Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.

Con anterioridad a esta Convención, solo existían al respecto los instrumentos de la OIT antes señalados. La preparación de la Convención duró diez años y México jugó un destacado papel en ello a través del ya fallecido Embajador Antonio González de León.

¹⁵⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1999

El objetivo general de la Convención fue establecer normas mínimas de aplicación universal sobre la protección de los trabajadores migrantes y también de sus familiares, con o sin documentos.

La Convención hace la definición internacional del trabajador migrante, así como de sus diversas categorías; reconoce la igualdad de la trabajadora migrante con el trabajador y considera a ambos no sólo como personas, sino como parte de una unidad social, que es la familia; también hace explícita y directa la aplicación a los trabajadores migrantes de normas universales de protección relativas a derechos humanos, civiles, sociales, políticos, económicos, culturales y jurídicos; y a la vez, establece esta obligatoriedad para el Estado de origen, el de tránsito y el de destino.

Entre los artículos de la Convención que podrían destacarse se encuentran los siguientes artículos, mismos que solo se interpretan, no transcribiéndose por su extensión. Éstos se refieren a todos los trabajadores migratorios y sus familiares, independientemente de su condición legal:

Art. 1: La Convención será aplicable sin distinción alguna a todos los trabajadores migratorios durante todo el proceso de migración: partida, tránsito, residencia y retorno.

Art. 2: Se entenderá por trabajador migratorio, toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no es nacional.

Art. 7: No discriminación en el reconocimiento de derechos.

Art. 8: Derecho a salir del Estado de origen y regresar al mismo.

Art. 9: El derecho a la vida de los trabajadores migratorios y sus familiares estará protegido por la ley.

Art. 10: Contra tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Art. 11. Contra esclavitud y servidumbre.

Arts. 12 y 13: Garantía de ejercicio de libertades civiles.

Art. 16: Derecho a la libertad y seguridad personales, así como a la protección efectiva del Estado contra violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos, particulares, grupos o instituciones, y cuando los trabajadores migratorios y sus familiares sean privados de libertad, las autoridades consulares o diplomáticas serán informadas y los detenidos se podrán comunicar con ellas.

Art. 17: Los trabajadores migratorios detenidos o sus familiares recibirán el trato debido a su dignidad y a su identidad cultural y tendrán los mismos derechos que los nacionales.

Art. 18: Igualdad de acceso y trato en tribunales y cortes y ser asistidos en su idioma en caso de no hablar o entender el idioma del Estado en que el trabajador migratorio o sus familiares han sido detenidos.

Art. 22: No podrán ellas y ellos ni sus familiares ser objeto de expulsión colectiva. Cada caso será examinado individualmente.

Art. 23: Derecho a recurrir a las autoridades consulares de su Estado de origen o del que lo represente para asistencia y protección contra violaciones a la Convención.

Art. 24: Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

Art. 26: Derecho de relación con y afiliación a organizaciones sindicales.

Art. 28: Derecho a recibir atención médica en casos de urgencia.

Art. 30: Derecho de las hijas e hijos a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales.

Art. 31: Respeto a la identidad cultural.

Art. 33: Derecho a que los Estados de origen, de tránsito y de destino, informen a los trabajadores migratorios y sus familiares sobre los derechos establecidos por la Convención.

Los siguientes artículos, contemplan y protegen los derechos de quienes tienen documentos o una situación regular:

Art. 41: Derecho a participar en los asuntos públicos del Estado de origen y votar y ser elegidos en elecciones celebradas en el Estado de origen, de conformidad con su legislación.

Art. 42: Participación en los Estados de origen y de destino en las decisiones que afectan su vida y la de sus comunidades.

Art. 43: Igualdad de trato respecto de los nacionales con relación a educación, formación profesional, vivienda, salud, servicios sociales, cooperativas y empresas.

Art. 45: Establece algo similar que el anterior artículo pero para sus familiares.

Art. 54: Igualdad de trato en protección contra despidos, prestaciones de desempleo y acceso a programas contra el desempleo.

En la Parte VI de la Convención se establece la "Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares," y las responsabilidades consecuentes de los Estados Partes a fin de lograrlo.

Para que la Convención entre en vigor debe ser ratificada por al menos 20 Estados, aunque solo quedarían vinculados jurídicamente aquellos que la ratifiquen. La ratificación obliga a los Estados a regirse por las disposiciones de la Convención y a adaptar, en consecuencia, su legislación interna.

Hasta el momento la Convención ha sido ratificada por 16 Estados: Azerbaiyán, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, México, Marruecos, Senegal, Seychelles, Sri Lanka y Uganda. Ningún Estado de los países receptores ricos, como los Estados Unidos de América, Canadá o los que integran la Unión Europea han ratificado la Convención. Algo similar ocurre con los instrumentos de la OIT sobre trabajadores migrantes. De hecho, los documentos sobre la materia son de los que menos ratificaciones tienen con relación a otros de la ONU y de la propia OIT.

III.- Propuestas de Reforma a los Artículos 4 (adición de un párrafo), 33 y 123 apartado A) fracción XXIX (adición de un párrafo) Constitucionales

Pareciera que sobre la importancia del fenómeno migratorio existiera un consenso respecto a que forma parte de los tres primeros lugares en la agenda mundial. Hasta ahora se acepta que la pobreza y la falta de oportunidades para ganar o producir suficiente para la propia subsistencia o la de la familia son las principales razones detrás de los flujos de personas de una Nación a otra, o de una región a otra, en busca de trabajo.

Respecto a México, este fenómeno hace que en nuestro país confluyan tres vertientes de la migración: los mexicanos emigrantes hacia el extranjero, particularmente hacia los Estados Unidos; los transmigrantes, en especial los centroamericanos, que transitan hacia los Estados Unidos; y los jornaleros migrantes que se mueven en el interior del país o de una entidad a otra.

En el caso de la migración hacia los Estados Unidos de América, conviene recordar la importancia demográfica de la población mexicana radicada en aquél país. Se trata de una población estimada en casi 22 millones de personas; 8 y medio de ellos nacidos en México y 13.4 millones de ciudadanos norteamericanos de ascendencia mexicana¹⁵⁹.

Con relación al tránsito de centroamericanos cabe mencionar, a manera de ejemplo, que durante el mes de diciembre de 2000, cerca de 10 mil centroamericanos cruzaron nuestro país de norte a sur, de regreso temporal a sus respectivos lugares de origen. Ello sin mencionar, el flujo permanente de norte a sur que genera un sin número de conflictos de carácter social, administrativo, legal y económico¹⁶⁰.

¹⁵⁹ CONAPO

¹⁶⁰ Encuesta levantada por el Programa Paisano, 2001

La migración interna, por su parte, se da entre jornaleros agrícolas sumamente empobrecidos, y alcanza cifras de cerca de 3 millones de mexicanos que se mueven de una región o estados, (Guerrero, Oaxaca, Puebla e Hidalgo, entre otros) con características de extrema pobreza; a otros lugares con una dinámica económica significativa (Sinaloa, Baja California, Sonora y algunas regiones agrícolas de Veracruz, Morelos, o Nayarit, entre otras)¹⁶¹.

En todos los casos, me refiero a las tres vertientes de la migración en México, las condiciones a las que se enfrentan los migrantes, les son adversas.

Tenemos a mexicanos que sufren en el extranjero o en el país, por abandonar a sus familias, por dejar su tierra natal y por quedar sujetos a persecuciones, malos tratos y deportaciones de las autoridades.

Están los centroamericanos que se internan a nuestro país sujetos a ser víctimas del tráfico ilegal de la mano de obra; y expuestos además a la extorsión por parte de funcionarios públicos corruptos que hacen a un lado las garantías constitucionales a que tienen derechos estos migrantes por el sólo hecho de estar en México.

En tanto, los jornaleros migrantes del interior del país, representan una población prácticamente sin ningún derecho laboral, social o incluso cultural. Particularmente en lo que a la población infantil se refiere, ello a pesar de los esfuerzos gubernamentales para atenuar dichas condiciones, como ya vimos a través del Programa de Jornaleros Agrícolas.

La vocación social del Estado Mexicano lo llevó a signar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores

¹⁶¹ Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas

Migratorios y sus Familias, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

El objetivo esencial de la Convención Internacional es que todos los trabajadores migratorios, según se define en las disposiciones de la propia Convención, puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica.

La Convención tiene en cuenta las normas laborales internacionales pertinentes así como las Convenciones sobre la esclavitud. Hace también referencia a la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

Tales situaciones, y la obligación que señala la Ley General de Población en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 7; 1, 5, 6, y 7 del Reglamento de la esta Ley, se debe de velar por el respeto de los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esa ley, al igual que desarrollar y cumplir los programas y acciones en materia de población, migración y respecto de la mujer.

Con el propósito de garantizar los derechos de los migrantes, y a fin de cumplir cabalmente con los compromisos signados en la Convención y la legislación en vigor, se propone que se adicione un párrafo al artículo 4º. constitucional, que señalaría lo siguiente:

"El Estado garantizará el respeto y satisfacción de los derechos, necesidades y aspiraciones de los migrantes y sus familias, para lo cual establecerá los procedimientos e instituciones que se lo permitan".

Una propuesta de estas características, evidentemente requiere de unos procesos de discusión amplia, en donde los actores principales del fenómeno migratorio vean reflejados sus intereses y aspiraciones.

Lo ideal es abrir el debate, en donde los especialistas e investigadores tengan un papel relevante y la voluntad política de enfrentar a cabalidad este fenómeno que se traduzcan en políticas integrales y concretas de atención al migrante, tal como lo pretende ser la creación de la *Procuraduría de Protección al Migrante*.

En otro orden de ideas, el constituyente de 1917 al tratar el capítulo respectivo a los extranjeros, dio la facultad Ejecutivo para expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente y sin figura de juicio o recurso alguno previo, según lo establece el artículo 33. Esta facultad suponía en el Ejecutivo una infalibilidad que por desgracia no puede concederse a ningún ser humano. Aclarando que este acto podrá ser legal, más no por ello se evita que el mismo sea arbitrario y violatorio de los derechos humanos. Así podemos enfrentarnos al caso de que la expulsión de un extranjero sea notoriamente injusta o que la sociedad reclame la expulsión de un extranjero y ésta no sea decretada.

Nuestra nación puede revocar la hospitalidad que haya concedido a un extranjero cuando este se hubiera hecho indigno de ella, pero ésta debe ajustarse a las formalidades que deberían precisarse, así como los casos en que proceda la expulsión y regularse la manera de llevarse a cabo.

No debe dejarse de manera discrecional esta facultad al titular del Poder Ejecutivo Federal, sin precisar las formalidades y los casos de su procedencia, ya que puede provocar violaciones a los derechos humanos de los extranjeros, mismos que viven en la inseguridad jurídica y quedan en estado de indefensión ante tal acción. Lo anterior coadyuvaría a garantizar los derechos libertades de todos los individuos que se encuentran en territorio nacional y se cumpliría con los compromisos internacionales.

Es cierto que los derechos esenciales, tales como la vida, integridad física, libertad religiosa e ideológica, son entre otros derechos humanos, no políticos, por lo que no pueden ser menoscabados por el criterio personal del Presidente de la República.

Sin embargo, en nuestro país podemos observar que cada vez se acentúan más los problemas de la inmigración, sin que se hayan revalorado los derechos que tienen los extranjeros que se ven afectados por la actuación de las autoridades mexicanas.

Las constantes violaciones que al amparo de nuestra legislación se cometen sobre los ciudadanos extranjeros, quienes en la mayoría de los casos ven violados sus derechos debido a que no se les otorga la garantía de audiencia. Ante esta situación, se hace necesario establecer la garantía de audiencia como requisito previo de la expulsión, coadyuvando así, a protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Esta propuesta de reforma al artículo 33 constitucional, tienen por objeto preservar los derechos humanos de los inmigrantes, mismos que han sido reconocidos por nuestro país en numerosos convenios internacionales que ha celebrado.

Para lograr lo anterior, se requiere contar con una norma adecuada, que responda al clima actual que vive nuestro país con relación a la inmigración, que es distinto al que vivió el constituyente del diecisiete, misma que deberá sentar las bases para que surja una estructura administrativa, de rango apropiado, que de respuesta a un trato digno y respetuoso de los derechos de los extranjeros y nacionales.

En este sentido, se propone que el Artículo 33 constitucional se reforme y quede de la siguiente manera:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I del Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión podrá hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, previa garantía de audiencia.

En tanto se resuelva la situación jurídica de los extranjeros, la autoridad competente podrá dictar las medidas precautorias que se estimen procedentes.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene un amplio apartado con relación al trabajo y a la previsión social en su artículo 123, que ha sido uno de los principales baluartes para los mexicanos. Las aspiraciones de todos los mexicanos tienen, como mínimo, un enlace con dicho precepto.

Una de las principales menciones de este trascendental precepto, es el de que el Congreso de la Unión debe emitir leyes que sirvan de apoyo y fundamento para las relaciones que un patrón entabla con los denominados obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos.

Con apoyo en este precepto se han emitido las leyes del trabajo y otro tipo de ordenamientos como los referentes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT.

La fracción XXIX del apartado "A" del citado artículo 123, es significativa por cuanto declara de utilidad pública el tema referente a la seguridad social; resulta muy ilustrativo correlacionar el enunciado inicial del apartado con dicha fracción, dado que nos conduce invariablemente al siguiente pronunciamiento de orden constitucional: Los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y todo trabajador, tiene derecho al seguro de invalidez de vejez de vida, de cesación. de enfermedades, de accidentes, de guardería y a cualquier otro encaminado a su protección y bienestar y a la protección de sus familiares.

Hemos estado atentos a los esfuerzos que el gobierno mexicano realiza frente a las autoridades norteamericanas, para la expedición de visas especiales que permitan a los trabajadores mexicanos el ingreso seguro al territorio estadounidense y ser titulares de una serie de garantías y derechos frente a quienes los contratan para utilizar su fuerza física.

Sabemos que la cancillería mexicana ha estado realizando gestiones ante el Departamento de Estado del vecino país. Sin embargo, todos estos esfuerzos no han cristalizado y no es extraño leer o escuchar alguna noticia acerca de mexicanos que pierden la vida en el intento de cruzar la línea fronteriza e internarse a territorio extranjero. Es un tema que, evidentemente, está presente en todos nosotros y el gobierno federal debe preocuparse por la atención de los reclamos de nuestros connacionales.

En tal virtud y considerando la contribución que hacen al país los trabajadores mexicanos que tienen que emigrar al extranjero en busca de empleo abandonando a sus familias en sus lugares de origen, además de que envían a México parte importante de sus ingresos, logran capacitarse en muy variadas actividades, lo que en algunos casos les permite regresar con una pequeña inversión y equipo a instalar empresas y talleres con tecnología avanzada.

Sin embargo, la mayoría de los emigrantes, cuando regresan a visitar a sus familias, son vejados y explotados por sus propios paisanos y carecen, ellos y sus familias, de las prestaciones sociales y servicios médicos indispensables, situación que propicia resentimiento y el consecuente desarraigo y abandono de sus comunidades, por lo que luego buscan llevarse a sus familias, cuando menos a los miembros en edad de trabajar, quedando muchas poblaciones habitadas por ancianos y niños con el consecuente abandono y empobrecimiento de muchas comunidades así como la desintegración familiar,

pérdida de valores y del espíritu nacionalista tan necesario ante la globalización económica, debe garantizárseles los servicios médicos integrales y la expectativa de seguridad social.

La seguridad social en el país esta propiamente limitada y vinculada a las relaciones laborales que se entablan dentro de nuestras fronteras y litorales.

Es claro que siendo trabajador en el extranjero, salvo excepciones, ni el empleado mismo ni sus familiares próximos, tienen derecho a asistencia medica alguna. Consideramos que esto es injusto porque el trabajador mexicano Indocumentado es víctima de sus circunstancias, que no le permiten iniciar una relación laboral remuneradora y estable, por medio de la cual obtenga seguridad personal y la de sus familiares.

En este contexto, se propone la adición de un párrafo a la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer realidad el que los familiares de trabajadores indocumentados en el extranjero, puedan tener acceso a los beneficios de atención médica bajo el esquema de seguro de enfermedades y accidentes, que deberá ser ágil y práctico en cuanto a su formalización, quizá a través de los consulados mexicanos o los consulados móviles.

Artículo 123.- XXIX. ...

"Los trabajadores mexicanos en el extranjero, ya tengan la calidad de documentados o no, tienen derecho a obtener para ellos y sus familiares, el seguro de enfermedades y accidentes para asistencia médica sin más requisitos que cubrir la cuota periódica que corresponda, en el consulado mexicano o ante el personal consular autorizado".

IV.- Propuesta de Creación de la Procuraduría de Protección al Migrante

Esta propuesta tiene como finalidad el que se cuente con una institución integral que vele por las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los migrantes en general y de sus familias, atendiendo a sus características propias y considerando la posibilidad de que éstos tengan en esas instituciones sus propios representantes e interlocutores ante diversas instancias, que salvaguarden sus derechos, bienes e intereses, en términos de la reforma propuesta para el artículo cuarto constitucional.

Esta Procuraduría puede ser creada por el Congreso de la Unión, en atención de lo que ya se comentó en el capítulo respectivo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la expedición de un decreto o ley.

Con la creación de esta Procuraduría, se suprimirían algunos de los programas que ya existen actualmente (Programa Paisano, Programa con Jornaleros Agrícolas, Programa de Protección a Migrantes "Grupos Beta", Oficina Presidencial para la Atención de Mexicanos en el Exterior y la Comisión para asuntos de la Frontera Norte), sumando sus tareas a la de ésta, así como los recursos presupuestales que se destinan a los mismos.

En el ámbito estatal, las OFAO's, se convertirían en los enlaces o representaciones de la Procuraduría en las entidades, mediante convenios o acuerdos de coordinación y/o colaboración; mientras que en el extranjero este papel lo jugaría el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y el de Protección Consular, realizando sus actividades de una manera coordinada con esta Procuraduría.

La denominación de esta institución, únicamente por lo que respecta a "Procuraduría", debe ser entendido en su significado más amplio; tiene que ver con el objeto general de la misma, ya que procurará, en todos los sentidos, la protección de los derechos, bienes e intereses de los migrantes, realizando funciones de procuración, es decir, llevará a cabo diligencias de protección, cuidado y manejo de los mismos.

Los sujetos objeto de los beneficios y protección por parte de esta Procuraduría, serían todos aquellos migrantes que se encuentren en territorio nacional, sean o no nacionales e independientemente de su situación migratoria en el país, origen étnico, edad, estado civil, religión, condición social, etc., es decir, abarcaría los tres grandes sectores migratorios que hemos identificado con presencia en nuestro país, los inmigrantes, emigrantes y los transmigrantes, así como todos los mexicanos de origen o de primera generación que se encuentren fuera del territorio nacional.

a) Naturaleza Jurídica

Esta Procuraduría, tendría como naturaleza jurídica, el de un organismo público descentralizado de servicio social, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, esto con la finalidad de garantizar su independencia y autonomía de gestión en el cumplimiento de sus objetivos.

b) Estructura Orgánica

La Procuraduría de Protección al Migrante, toda vez que sería un organismo público descentralizado, se integraría con una Junta de Gobierno, un Procurador, una Secretaría Ejecutiva, y las demás estructuras administrativas que se decidan en su estatuto orgánico. Así mismo contaría con un Consejo Consultivo en el que tendrían cabida todos los sectores de la sociedad, incluyéndose, desde luego, a los propios migrantes o quien los represente, como podría ser a través de los clubes o casas de migrantes en el extranjero y en el país.

La Junta de Gobierno de la Procuraduría, que será su órgano máximo de decisión, y sesionará al menos cuatro veces al año, estará integrado por el Procurador y los titulares de las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Educación Pública; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Defensa Nacional; Turismo; Salud; Trabajo y Previsión Social; Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; Procuraduría Federal del Consumidor; Instituto Nacional de Migración; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto Nacional Indigenista; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y al menos cinco integrantes del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo deberá integrarse por personas en pleno ejercicio de sus derechos y de una buena reputación, que tengan algún nexo con el fenómeno migratorio, procurando que provengan de organizaciones civiles, sean académicos o investigadores, organizaciones o clubes de migrantes, y en general personas de los diferentes sectores de la sociedad.

En este Consejo deberán participar con voz y voto, los cónsules de los países centroamericanos que tienen un mayor índice de migración a los Estados Unidos de Norteamérica. Por otra parte, se invitará al menos a dos representantes de la Cámara de Diputados, otros dos de la Cámara de Senadores y dos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiendo invitar también a los partidos políticos.

El Procurador será el representante y administrador de la Procuraduría, lo nombrará el Presidente de la República y durará en su encargo cinco años; pudiendo ser reelecto por una sola ocasión; deberá contar con la nacionalidad mexicana, no haber sido condenado por delito intencional alguno, como tampoco inhabilitado para desempeñar un cargo público, conocimientos en materia administrativa, haber destacado por su labor nacional o internacional en el ámbito del fenómeno migratorio o actividades relacionadas con la protección de los derechos de los migrantes, además de no encontrarse en los supuestos de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

c) Objetivos, Misión y Visión

El objetivo general de la Procuraduría de Protección al Migrante, sería el de promover, defender, fomentar y representar el respeto de los derechos civiles, laborales y humanos, así como de los bienes e intereses de los migrantes en territorio nacional.

Entre algunos de los objetivos específicos que tendría esta Procuraduría, podríamos destacar los siguientes, mismos que pudieran incrementarse o disminuirse en atención a los recursos presupuestales con que se cuente, por tanto son enunciativos y no limitativos:

- ✓ Promover, proteger y difundir los derechos de los inmigrantes, emigrantes y transmigrantes consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por México.
- ✓ Estudiar, promover y proponer políticas públicas integrales en las que se asegure la participación de las organizaciones sociales y de la sociedad en general, encaminadas a asegurar la protección de los bienes e intereses de los migrantes.
- ✓ Coordinar los programas, proyectos y acciones encaminadas a la atención de los migrantes y sus familias, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.
- ✓ Ejecutar la política de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las entidades federativas, municipios y de los sectores social y privado con relación al fenómeno migratorio.
- ✓ Representar los intereses de los migrantes ante cualquier clase de autoridad civil, administrativa y penal, de manera gratuita, previo otorgamiento del mandato correspondiente, con la finalidad de asegurar y velar por un trato digno y conforme a derecho para éstos.
- ✓ Asesorar y orientar de manera gratuita, sobre los derechos, obligaciones, trámites y requisitos, para el ingreso, tránsito y salida del país.

- ✓ Difundir y promover los derechos y obligaciones de que son sujetos los migrantes en el territorio nacional, así como los riesgos y problemas legales que pudieran enfrentar en el mismo o en el extranjero.
- ✓ Recibir y gestionar ante la autoridad competente , las quejas y denuncias que deseen presentar los migrantes con motivo de su ingreso, tránsito o salida del país.

La misión de esta Procuraduría sería el de promover y garantizar el respeto y satisfacción de los derechos, necesidades y aspiraciones de los migrantes y sus familias, así como de sus bienes.

Mientras que la visión de esta Procuraduría debiera ser el que todos los migrantes en sus diferentes acepciones e independientemente de su calidad migratoria en el país, cuenten con una institución que los informe, oriente, asesore, canalice y represente ante las múltiples necesidades y problemas a que se enfrentan en su tránsito a los lugares de destino o de origen.

Conclusiones

Primera.- Los envíos de dinero, las inversiones y los proyectos productivos, han aumentado la influencia de los migrantes sobre México, logrando que el gobierno, partidos políticos y organizaciones civiles les presten mayor atención.

Segunda.- El alto porcentaje de la migración a los Estados Unidos de América, continuará a mediano plazo debido a razones económicas, sociales y de tradición, esto aunado a las perspectivas demográficas del país.

Tercera.- El gobierno actual, ha puesto el tema migratorio como una prioridad interna, al igual que en la relación con los Estados Unidos de América, situación que ha quedado de manifiesto al abrir negociaciones directas, comprensivas y de alto nivel sobre migración con la administración de ese país.

Cuarta.- Las acciones de control migratorio en la frontera sur son cada vez más parecidas a las estadounidenses en la frontera norte, en lugar de que estuviesen dirigidas por lo establecido en compromisos internacionales que México ha ratificado.

Quinta.- La presidencia de la república mexicana ha hablado de regularizar la condición migratoria de los mexicanos que ya residen en los Estados Unidos de América; ampliar las alternativas de trabajo para entrar a ese país con seguridad y legalidad; colaborar en la frontera para salvar vidas y combatir el tráfico de personas; y promover el crecimiento económico de México; así como abrir la frontera sur a los hermanos centroamericanos, habiéndose puesto en marcha en dos ocasiones el programa de regularización migratoria.

Sexta.- Al ser México un país de origen, destino y tránsito de la migración, las instituciones y la legislación vigente se han visto rebasadas por la magnitud del fenómeno migratorio, careciendo de resultados integrales y estratégicos ante dicho fenómeno en ambos lados de las fronteras.

Séptima.- Frente a la situación actual del fenómeno migratorio, el marco legal de nuestro país y los programas gubernamentales que a la fecha existen, resultan insuficientes, por lo que es indispensable la actualización de todo el marco jurídico vigente, en el contexto de los compromisos internacionales y de la realidad de nuestro país y el mundo, así como generar los instrumentos especializados que investiguen, velen, promuevan, protejan y representen a los derechos de los migrantes, tanto en territorio nacional como en el extranjero, determinándose una política migratoria con objetivos específicos.

Octava.- La Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, debe ser el instrumento fundamental para adecuar instituciones, leyes, políticas y programas, así como para orientar la estrategia y contenido de las negociaciones sobre migración con los Estados Unidos de América, Canadá, y los países de Centroamérica.

Novena.- Se requiere buscar la congruencia y armonía de la legislación mexicana con los principios internacionales de derechos humanos, a fin de que sea plenamente congruente con nuestras obligaciones internacionales en la materia y se genere una política que salvaguarde los derechos de todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria.

Décima.- México no ha recurrido al derecho y tribunales internacionales para exigir al gobierno norteamericano que ponga término a sus inhumanos y letales programas de control fronterizo. Quizá no lo hace por temor a represalias y a la imposibilidad de negociar otros temas de la agenda migratoria, pero aún en tal escenario, México esta perdiendo algo más valioso y trascendente: hacer valer el derecho internacional y su propia Constitución en la defensa, en este caso, de la vida de los migrantes.

Décima Primera.- Con esta finalidad se propone la creación de la "**Procuraduría de Protección al Migrante**", bajo una visión transnacional, en atención a que México es un país de origen, destino y tránsito, y debido a que las causas y efectos de la migración no reconocen fronteras, por tanto, la lucha por el respeto a la dignidad y derechos de los migrantes, tiene que hacerse sobre bases que entrelacen la dimensión nacional, binacional e internacional, tomando en cuenta las condiciones de nuestro país, de los Estados Unidos de América y de Centroamérica.

Décima Segunda.- Esta Procuraduría debe tener como naturaleza jurídica, el de un organismo público descentralizado de servicio social, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propio a fin de garantizar su independencia y autonomía de gestión en el cumplimiento de sus objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 2000.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Tercera Edición, 2001.
- AYLUARDO SAÚL, Marlo.** "Lecciones Sobre Derecho Administrativo", Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.
- BURGOA, Ignacio** "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 1976.
- BURGOA, Ignacio.** "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, 1994.
- BUSTAMANTE, Jorge A.** "Cruzar la Línea", Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego.** "El Voto de los Mexicanos en el Extranjero", Editorial Porrúa y UNAM, 1999.
- CASTILLO, Manuel Ángel, LATTES, Alfredo y SATIBÁÑEZ, Jorge.** "Migración y Fronteras", El Colegio de la Frontera Norte, Asociación Latinoamericana de Sociología, El Colegio de México y Plaza y Valdés Editores, 2000.
- COMPILACIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO 1821-2000**, SEGOB, 2ª.edición, 2000.
- DE OLLOQUI, José Juan.** "Estudios en Torno a la Migración", UNAM, 2001.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**, Editorial Porrúa y UNAM, 10ª.edición, 1997.

- DÍEZ-CANEDO RUIZ, Juan.** *"La Migración Indocumentada de México a los Estados Unidos, Un Nuevo Enfoque"*, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge.** *"Derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa. 1ª.edición, 1995.
- FRAGA, Gabino.** *"Derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa. 40ª.edición, 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel.** *"Derecho Administrativo Tomo I"*. Editorial Porrúa, 3ª.edición, 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel.** *"Teoría de la Administración Pública"*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, 2000.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo.** *"Agricultura, Migración y Desarrollo Regional"*, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2000.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria.** *"Derechos de los Inmigrantes"*, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, UNAM, Segunda Edición, 2001.
- GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.** *"Derecho Administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano"*. Editorial Porrúa, 1ª. Edición. 1993.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio.** *"Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano"*. Editorial Porrúa, 3ª.edición, 2000.
- MIGRACIÓN: MÉXICO ENTRE SUS DOS FRONTERAS**, Senado de la República, LVII Legislatura, México, octubre de 1999.
- OLIVERA TORO, Jorge.** *"Manual de Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, 1967.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique.** *"Lecciones de Derecho Constitucional 1"*, Editorial Porrúa, 1999.

- RABASA, Emillo O. y CABALLERO, Gloria.** "Mexicano: ésta es tu Constitución", 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés.** "Derecho Administrativo. Primer Curso". Editorial Porrúa, 21ª.edición, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe.** "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 1970.
- TUIRÁN, Rodolfo.** "Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro", CONAPO, 2000.
- VALDÉS, Luz María.** "Población y Movimientos Migratorios", Colección Histórica de la Secretaría de Gobernación, 2000.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, Ediciones 1997, 1999, 2001, 2002.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 2002.
- Ley de Entidades Paraestatales, 2002.
- Ley General de Población, 2000.
- Reglamento de la Ley General de Población, 2000.
- Ley de Nacionalidad, 2000.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2000.

REVISTAS y PUBLICACIONES CONSULTADAS:

"*Diálogos Migratorios*", Vol. I, número 2, INAMI, julio 2000.

Revista "*Temas de Migración*", INAMI, números 1, 2, 3, 4, del 2000.

Videos "*Frontera Norte, Zona de Contrastes*" y "*La Frontera Olvidada*", producción CEFPROD HAC, octubre 2000 y diciembre 2000.

Diversas notas periodísticas de los periódicos *REFORMA*, *LA JORNADA* y *EL UNIVERSAL*.