

00422  
58

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

### “LA UTILIDAD DE UN CONVENIO MIGRATORIO MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA”

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: Mendoza Aldama

Ma. del Consuelo

FECHA: 6 Junio 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## TESINA

Que Para Obtener el Título de:

Licenciada en Ciencias Políticas y

Administración Pública- Administración Pública

**PRESENTA**  
MAY DEL CONSUELO MENDOZA ALDAMA

ASESOR: Lic. Manuel Quijano Torres

Ciudad Universitaria, Mayo de 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# Í N D I C E

	<b>Pag.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Marco Teórico</b>	
1.1 Teoría del Estado	1
1.1.1 Antecedentes	3
1.1.2 Concepto	5
1.1.3 El Estado Mexicano	8
1.1.4 Gobernabilidad	11
1.2 Administración Pública	13
1.2.1 La Administración Pública como objeto de estudio	15
1.2.1.1 Concepto	17
1.2.1.2 La Administración Pública como factor de desarrollo	19
1.2.2 La Administración Pública en materia de migración	22
1.2.3.1 La Secretaría de Gobernación	25
1.2.3.2 La Secretaría de Relaciones Exteriores	29
<b>Capítulo II</b>	
<b>LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS</b>	
2.1 Concepto de migración, inmigración y emigración	32
2.2 Antecedentes	34
2.2.1 Antes de 1950	35
2.2.3 La emigración legal de los años 60's y 70's	42
2.2.4 La emigración de finales del siglo XX	45

	<b>Pag.</b>
2.3 Deterioro de la calidad de vida de los emigrantes	47
2.3.1 En sus lugares de origen	49
2.3.1.1 Jalisco	51
2.3.1.2 Michoacán	53
2.3.1.3 Zacatecas	55
2.3.2 En los Estados Unidos	57
2.3.2.1 La posición de Estados Unidos en materia de migración.	60
2.3.2.2 La preponderancia de los intereses económicos sobre los sociales	64

### **Capítulo III**

## **ACUERDO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN**

3.1 Ausencia de la materia en tratados internacionales	66
3.1.1 Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)	68
3.1.2 Tratado de Libre Comercio (TLC)	71
3.2 La Administración Federal de 2000 a 2002	74
3.2.1 Promesas de campaña	76
3.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	78
3.2.3 Programas de trabajo de la Secretaría de Gobernación	81
3.2.4 Programas de trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores	84
3.3 Propuesta Mexicana de Acuerdo	88
3.3.1 De derechos básicos	90
3.3.2 De seguridad social	92
3.3.3 De respeto laboral	93
3.4 La Respuesta Norteamericana	95
3.4.1 Las primeras señales	97
3.4.2 Respuesta después del 11 de Septiembre del 2001	99

C

	<b>Pag.</b>
<b>ANEXO 1</b>	101
<b>ANEXO 2</b>	102
<b>ANEXO 3</b>	103
<b>CONCLUSIONES</b>	105
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	109

**A mi Familia, por su comprensión  
y constante apoyo en la  
realización de este trabajo.**

**Gracias.**

**Con una dedicación muy especial  
para mi Madre, que su ejemplo de  
perseverancia, espíritu de lucha y  
triunfo me han guiado todos estos años.**

**Gracias Mamá.**

**A mi Asesor, que sin su apoyo y  
orientación académica no hubiese  
sido posible la culminación de  
éste trabajo.**

**Gracias.**

**J  
F**

**Frente a la injusticia  
toda frialdad es complicidad.**

**Octavio Paz.**

T-

## INTRODUCCION

El presente estudio tiene como finalidad analizar los lineamientos de política exterior de la presente administración, a partir de la hipótesis de no lograr la concreción de un convenio bilateral entre el gobierno de México y el de los Estados Unidos de América, en materia de migración; el carácter de legitimación y de regulación de los flujos migratorios por parte de la administración del Presidente Fox Quesada, se podrá disminuir las presiones políticas de creación de fuentes de trabajo en México, y consolidar situaciones de bienestar para los mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos y constituir un factor de beneficio económico para ambos países.

Sin embargo, partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se ocasionó que la política exterior norteamericana centrará su atención en el tema de la seguridad nacional, por lo que es difícil predecir si a corto plazo se pueda lograr un acuerdo bilateral migratorio por parte del Presidente Vicente Fox Quesada con el gobierno del Presidente George W. Bush.

Esta situación para el gobierno mexicano puede comprometer riesgos de ingobernabilidad debido a un incremento del desempleo que pueda reflejarse en un aumento de la migración en condiciones ilegales y con alto grado de riesgo para la mano de obra mexicana. Asimismo, como una falta de credibilidad del colectivo público a las propuestas de gobierno y por lo tanto una ausencia apoyo político hacia el gobierno para la consecución eficiente de los objetivos de la presente administración (2000-2006).

Si bien es cierto que la migración ha sido un proceso histórico y no es del todo novedoso hoy en día, cobra relevancia actualmente dentro de un marco de globalización y de una economía que tiende ser cada día más interdependiente con el resto del mundo.



A partir de un marco histórico breve se pretende resaltar aquella problemática que ha sido una tradición común en materia migratoria de México y Estados Unidos, al igual que las dependencias que el gobierno mexicano ha adoptado, y su aplicación a través, de las medidas de la Administración Pública Federal.

El estudio tiene la pretensión de validar, cristalizar y objetivar la política exterior que hoy se implementa, y que se tiene contemplada en los lineamientos de política exterior para el área de migración internacional, específicamente de la emigración de los connacionales hacia el vecino país del norte.

Este estudio tiene un enfoque que abarca espacialmente el período comprendido entre el primero de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2002, tomando en consideración los constantes cambios en la situación de las relaciones entre los países en esfera internacional.

Cabe mencionar que las premisas del presente trabajo no se consideran concluyentes.

El trabajo está estructurado en tres capítulos, en el capítulo I se da el marco teórico, en el capítulo II se aborda el proceso de migración entre México y los Estados Unidos de América, en el capítulo III se incluyen los acuerdos en materia migratoria entre los dos países. Considero que son suficiente para entender la necesidad de lograr acuerdos binacionales en materia de migración, con el propósito de asegurar un trato digno y justo de los trabajadores mexicanos que se encuentran en el exterior.

Si el gobierno mexicano logra un acuerdo con los Estados Unidos, esto permitirá que se consolide un proceso de legitimación del gobierno mexicano en cuanto a un propósito de carácter social, económico y político que permita aminorar las tensiones políticas, y demandas de reclamo social y económico.

Asímismo el presente estudio incluye un seguimiento histórico del problema migratorio, sus precedentes, sus implicaciones económicas, políticas y sociales entre México y los Estados Unidos, los diversos mecanismos legales que el gobierno de los Estados Unidos ha implementado en beneficio de su economía doméstica de acuerdo a las condiciones coyunturales. Al mismo tiempo, la postergación por parte del Gobierno Mexicano para la obtención de un convenio migratorio y el establecimiento de un mecanismo de política exterior que garantice la protección de la población laboral mexicana en el exterior.

Las propuestas en general tienen como base el Tratado de Libre Comercio, debido a que la problemática se establece entre México y los Estados Unidos, involucra las políticas externas a la luz de los organismos internacionales como es el Tratado de Libre Comercio (TLC) y con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo como directriz de la presente administración.

## **CAPITULO I**

### **MARCO TEORICO**

## 1.1 TEORÍA DEL ESTADO

El concepto de Estado como una organización política fundamental aparece en los siglos XV y XVI en cuanto a la unidad de asociación, de poder soberano y con poderes coactivos que ejercitan las unidades derivadas del mismo poder coactivo del Estado moderno.

El término de Teoría del Estado desde un punto de vista del conocimiento científico, sus inicios se encuentran a mediados del siglo XIX, pero con antecedentes en el derecho natural racionalista alemán del siglo XVIII. Fue el filósofo alemán Jorge Federico Hegel, el que "sentó las bases más firmes de la moderna teoría alemana del Estado..." (1)

Para Hegel el Estado "es más que una mera institución coactiva que restringe las libertades de los individuos para asegurar la libertad colectiva" (2), es un ente que unifica la moral y el derecho, así el individuo adquiere una mayor libertad a pesar de pertenecer a una comunidad popular con una serie de reglas que regulan y por lo tanto el individuo adquiere una mayor libertad en una comunidad subordinada al Estado.

Así la voluntad del Estado es la más alta por derecho natural y por lo tanto es soberano frente a los individuos. La teoría de Estado está estructurada desde un aspecto jurídico como teoría del Estado que corresponde con el concepto liberal burgues del Estado de Derecho.

Pero fue en la última década del siglo XIX e inicios del siglo XX cuando se da la teoría política alemana en la que se sostiene la relación entre el papel del estado y la política, posteriormente se identifican dos aspectos fundamentales del Estado; el social y el jurídico, en tanto "unidad de asociación dotada originariamente de poder de mando y formada por hombres que viven permanentemente en un territorio".(3)

En la época posterior a la Primera Guerra Mundial, se dió un enfoque de las teorías de investigación política para el estudio de la Teoría del Estado y surgen obras como, el concepto de lo político de Carl Schmitt y la " Teoría de la Constitución" de Rudolf Smend que establece el concepto de Constitución como una decisión fundamental.

Finalmente uno de los grandes pensadores alemanes Herman Heller realiza un profundo análisis de las estructuras conceptuales del Estado y "afirma que- la cuestión cardinal de la Teoría del Estado debe ser la de si son posibles, y de que modo,- el Estado actual como unidad que opera en la realidad histórico-social, como estructura real e histórica". (4)

Así la teoría del Estado proviene de la investigación científica de los juristas y pensadores alemanes, pero tiene sus bases en la jurisprudencia Greco-Romana del concepto de Estado como la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación con base en un orden jurídico, por lo que el Estado Moderno se presenta como un estado de derecho, pero con permanencia a través del ejercicio de la política.

Para determinar lo que es el Estado Moderno la ciencia política reconoce el Estado como la organización política de la unidad social y ésta organización "la realiza a través de un orden jurídico unitario (La Constitución) que contiene equilibrio y los principios del orden" (5)

Así, el Estado es la expresión de un Poder Supremo que ejecuta por medio de la coacción, y apoya su soberanía a través de la acción política en cuanto un acto de gobierno, entendido el Gobierno como "el poder organizado y las instituciones de autoridad y sujeción de toda la comunidad"(6)

Además, el estado aplica su acción ejecutora a través del proceso administrativo. Es importante mencionar que el Estado, al ejercer sus funciones de Gobierno y Administrativas en cuanto ejercicio de su soberanía, trata a su vez de lograr su legitimación.

### 1. 1. 1 ANTECEDENTES

El Estado surge como una necesidad de la sociedad de crear una unidad de integración que permita regular la convivencia, así el Estado es una unidad de asociación dotado de poderes de coacción, represión y control. Sus antecedentes se remontan a los orígenes de la sociedad, cuando el clan (una de las primeras agrupaciones sociales del ser humano) se convierte en sedentario y a través de sus necesidad social se conforma como una organización permanente.

La evolución histórica de las sociedades va desde la Polis-ciudad del estado Greco-Romano en el que se habla de una democracia directa con la participación representativa de los ciudadanos en la vida política, pasando por las formaciones políticas de la sociedad medieval pluralista en que la división del poder se ubica con los nobles propietarios de las tierras, los caballeros y la iglesia principalmente.

Es aquí en la "Polis" donde surge la idea de la diferenciación de las funciones a cargo del Estado, y por lo tanto de la división de poderes como legislar, administrar y juzgar, ya que en la Polis se encuentra una división de las funciones siendo los órganos esenciales los 'órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales'.(7)

Con la evolución económica-social del sistema feudal da los elementos por los que se crea el Estado estamental, en el siglo XIII, y en el que se rompe "el carácter político cerrado de los territorios" (8)

Aparece como tal el concepto de Estado entre los siglos XV y XVI en Italia como una organización fundamental del hombre, así con la centralización de la administración financiera, y de la justicia, el ejército se convierte en una incipiente forma de administración burocrática, resultado de la influencia del Renacimiento Italiano (Nicolás Maquiavelo).

La evolución técnica, la división del trabajo y una especialización en la unidad de poder del Estado a través de jerarquizar la autoridad, dan las bases del Estado Capitalista y por lo tanto las primicias para el Estado Moderno.

La disgregación de la propiedad y del poder en manos del monarca o señor feudal que poseía en el Sistema Feudal, evoluciona a una economía monetaria capitalista con un poder político fuerte apoyado en el sistema burocrático. Con el Sistema Capitalista, la estructura del estado obtiene una independencia de acción económica y política, como del uso militar gracias a una base jurídica general.

Finalmente, el Estado Moderno adquiere un enorme poder político gracias al manejo de la opinión pública, sin embargo, existe una tensión en el interior del sistema debido a la separación entre el mando político y el económico, situación que interrumpe el desarrollo de la Democracia Capitalista.

## **1.1.2 CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DEL ESTADO**

El Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de una organización para poder vivir, el Estado ejecuta intervenciones o actos jurídicos en o para la sociedad. Sin embargo, proponer una definición acertada del Estado es problemática en el sentido de que involucra tanto la conclusión de la Teoría del Estado y la Ciencia Política.

El Estado es una forma que adopta una nación con un espíritu nacional y además se puede entender como una forma de centralización política y jurídica, por lo que el gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales (9)

El Estado surge como una necesidad de convivencia del grupo, y ejecuta una serie de funciones a través de un aparato administrativo y operativo como, regulador y normativo de las relaciones sociales, que es el Gobierno.

Andrés Serra Rojas redefine el Estado como “una organización de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra con una población —elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado—, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder político que se caracteriza por soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo” (10)

Así las características del Estado son que se integra por un territorio que se “entiende al espacio geográfico sobre el cual el Estado ejerce una soberanía” (11)

Otra característica del Estado es la población que se integra por lo que todo poder público deriva del pueblo, y se instituye para beneficio de éste, cuyo fundamento legal es el Artículo 39 Constitucional en el que se especifica que la Soberanía Nacional reside esencialmente en el pueblo.



Finalmente puede decirse que el Estado es la organización superior en donde el gobierno es el “órgano administrativo de organización social, y debe tener un punto central de administración, un órgano mediante el cual la política decide y adquiere carácter específico y pasa a traducirse en acción” (12). Por lo tanto el Gobierno es el conjunto de órganos públicos para cumplir y efectuar los objetivos del Estado y a su vez el Gobierno actúa a través de la Administración Pública.

Para la obtención de sus fines, el Estado tiene a su cargo una serie de funciones, en sus inicios las tres funciones principales son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, que se ejercen a través de la acción de gobernar y por medio de los órganos integrantes del estado para lo cual, se requiere hacer una delimitación de competencia entre los órganos políticos del Estado.

Las funciones del Estado, también pueden analizarse desde un punto de vista económico y de carácter social. Desde el punto de vista económico, existe una función: reguladora la cual el Estado aplica mediante leyes y disposiciones administrativas; Además es Estado efectúa una función fiscal que consiste en procedimientos, medios y técnicas que tienen para allegarse recursos financieros, y cumplir con las funciones que le encomienda la Sociedad.

Una función proveedora de bienes y servicios es en la que el Estado facilita bienes y servicios públicos (defensa, transporte, enseñanza), produce bienes de consumo y de producción, seguros sociales, promueve la inversión en regiones deprimidas, controla la importación y exportación de productos y servicios para financiar desarrollo social e impuestos.

La función estabilizadora, desde el punto de vista económico, consiste en proporcionar un equilibrio por medios del control de los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos, las actividades dirigidas a estabilizar los precios, mantener o aumentar el nivel de empleo, reducir los efectos de caídas productivas o mejorar la balanza de pagos.

Desde el punto de vista social existe un estado protector, un estado con funciones de receptor, promotor y de fomento a la propiedad .

Existen funciones claramente Públicas y que nadie sino el Estado puede realizar con eficiencia que constituyen un monopolio público como es la Defensa y la Armada, es también una función Pública el mantenimiento de la ley, del orden y de la justicia. Funciones complejas para mantener lo que se ha dado en llamar las “reglas de juego”(13)

### 1.1.3 EL ESTADO MEXICANO

Para hablar del Estado Mexicano es necesario mencionar una de sus primeras formas de expresión, el Estado centralizado y altamente regulatorio que tiene sus bases en la época colonial; debido al divisionismo entre clases poseedoras y clases desposeídas de propiedad, y la dependencia de la sociedad y de su organización para la permanencia del sistema.

Así el Estado Mexicano moderno surge como estado-nación en base de la fuerza militar y política derivada de gobiernos centrales.

En el México independiente, los subsecuentes regímenes fueron autoritarios cuyo poder siguió administrándose por las leyes implantadas por la corona española. Posteriormente fueron sustituidas por leyes y códigos elaborado en la nación, debido a la dificultad de renovar todo un sistema jurídico en corto tiempo.

En el año de 1814, en Apatzingán se crean las bases para la Constitución Federal de 1814 en “un documento llamado Acta Constitutiva de la Federación, por medio del cual se adoptaba el sistema federal (...) creándose el Senado, además de la Cámara de Diputados.” (14), en dicho documento se habla de la división de poderes y dice que las ‘ tres son las atribuciones de la Soberanía, la facultad de dictar leyes , la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares’ (15)

En la Constitución federal de 1824, el poder de la federación se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A partir de la Constitución de 1824 en que el Estado mexicano se constituye en un Estado federalista existe una “dualidad jurídico- política: la realidad del todo (la federación) y la de sus componentes (los Estados miembros)”(16), y cuyas bases jurídico-sociales se inspiran en la constitución española, norteamericana, francesa e inglesa.

En diciembre de 1836 se publica la llamada Constitución de la Siete Leyes, con la que se suprime el Sistema Federal y se instituye el centralismo conformando al país en un Estado Unitario, sin embargo se mantuvo la división de poderes y se agrega un cuarto poder el llamado “Supremo Poder Conservador” cuya función es de controlar y supervisar los otros tres poderes.

Con dicha constitución se suprime la vicepresidencia, se aumenta el tiempo del período presidencial de 4 a 8 años, el gobierno nacional se encarga del control del presupuesto en todo el país y los estados se convierten en departamentos.

Posteriormente en la Constitución del 5 de febrero de 1857, se continua con el principio de la división de poderes, en esta constitución de nuevo se especifica que los tres poderes nunca podrán unirse en una corporación y el poder Legislativo otorgarse en una sola persona, se reestablece el sistema federalista al ratificar que la soberanía reside en el pueblo y cuya voluntad es convertirse en república representativa democrática y federal.

En su Artículo 50 señala: "El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)"(17) , Además se especifica que no podrán reunirse más de dos poderes en una sola persona, situación que manejan las constituciones anteriores y la constitución posterior.

Después de varios fundamentos jurídicos de soporte al Estado Mexicano, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así se establecen las bases legales del Estado moderno mexicano en la cual el Estado se manifiesta en ciertas formas jurídicas como sujeto de Derecho para guiarse en las relaciones internas del país y también como sujeto de derecho y obligaciones en la comunidad internacional en que se ubica el gobierno nacional.

La Constitución de 1917 es un mezcla de reformismo revolucionario y da los fundamentos para un Estado interventor y regulador con derechos y obligaciones en beneficio de las mayorías.

Así Serra Rojas expresa que "De acuerdo con nuestra estructura constitucional, artículos 27, 39 , 40 , 41, y 115 de la misma, el Estado o Republica representativa, democrática, federal, popular y soberana, se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios" (18).

El Artículo 27 constitucional se refiere al reconocimiento, respeto y protección a la soberanía de la Nación y de la propiedad privada, el Artículo 39 confirma la soberanía de la Nación y su titularidad, el artículo 40, expresa la forma de gobierno del Estado mexicano en cuanto que es voluntad del

pueblo constituirse en una República representativa, democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación de acuerdo a los principios de la ley fundamental.

En el artículo 41 constitucional se establece el ejercicio soberano del pueblo, el artículo 115 contiene las disposiciones legales de la organización de los gobiernos locales de constituirse en su régimen interior, y en su forma de gobierno republicano, representativo y popular.(19)

Con apego en la división de poderes de la federación y cuya base jurídica se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los tres poderes, el poder Ejecutivo, tiene sus bases en el Artículo 80 Constitucional que establece que: "Se deposita el ejercicio del Supremo poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (20), por lo que el sistema presidencialista mexicano es unipersonal y no es compartido.

El Poder Ejecutivo Federal involucra también la organización y funcionamiento de ese poder representado en el Gobierno y la Administración Pública, así el gobierno tiene a su cargo la dirección u orientación de la actividades tanto públicas como privadas, a través de mandatos para la realización de actividades que garanticen la satisfacción de las necesidades colectivas, y la administración involucra la organización de los servicios públicos para satisfacer necesidades sociales.

En el Artículo 89 Constitucional se encuentran las bases para las atribuciones del Poder Ejecutivo. La función administrativa comprende parte de la función ejecutora del Estado y la otra es la jurisdiccional.

La administración pública en México encuentra su organización a través de un instrumento legal que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 1.1.4 GOBERNABILIDAD

El Estado desde su origen y a través de su evolución histórica se avoca al establecimiento y mantenimiento de un orden jurídico, ya que consta de un poder supremo dotado del 'monopolio del poder físico coactivo asegurando una unidad de decisión y acción dentro de una estructura pluralista de la sociedad' (21) para la consecución de los fines públicos.

El Estado en el ejercicio de su Soberanía tiene la capacidad para transmitir órdenes, distribuir y redistribuir bienes y recursos materiales, otorga y omite privilegios, se encarga de la administración de los aspectos de la vida social que son sólo de la responsabilidad del Estado, todas estas atribuciones y otras más se hacen cumplir a través del órgano gubernamental que cuenta con legitimidad en cuanto al resultado de una consulta colectiva.

Así, el Estado cuenta con un conjunto de órganos para el ejercicio de su soberanía, ya que el gobierno es parte actuante del Estado y, por lo tanto, su objetivo es la realización de los fines colectivos, como se mencionó anteriormente en un marco de legitimidad y lograr estos fines en forma eficiente.

El Estado Moderno se enfrenta a la necesidad de alcanzar en forma óptima los objetivos para los que ha sido creado, con el propósito de mantener un orden social y por lo tanto mantener una estabilidad y legitimidad del gobierno, lo que a su vez se dirige a lograr la gobernabilidad de Estado.

La gobernabilidad por lo tanto es la capacidad de un gobierno para mantener su legitimidad y la eficacia en la obtención de los objetivos, por lo tanto la gobernabilidad se define como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía (...)" (22)

Por lo tanto, la capacidad de gobernabilidad se da en función de que el poder político que posee el gobierno sea capaz de ejercer una serie de acciones encaminadas a orientar la conducta de los ciudadanos a través de mandatos y prohibiciones para la obtención de los objetivos.

En ultima instancia la eficacia para el gobierno depende si éste logra o no la consecución de los objetivos, pero también está en función de las expectativas de la sociedad. Por lo tanto la legitimidad del gobierno se refleja en la eficiencia de la gestión pública.

La legitimidad de los gobiernos democrático, se manifiesta a través de las estructuras representativas que mantienen un patrón organizativo basado en el carácter constitucional de la Separación de los Poderes como mecanismo de contrapeso, y un liberalismo entendido como la mínima participación del gobierno en el desarrollo de la sociedad, sin embargo, este liberalismo no corresponde a la idea de la moderna democracia que en la actualidad es el reflejo de la voluntad de la sociedad civil por medio del sufragio universal y se convierte así en una democracia representativa.

## 1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este punto es necesario hablar de la diferenciación que varios estudiosos de la administración pública han hecho respecto a la Administración Pública como la función de ejecutar las políticas del gobierno o la parte ejecutora del gobierno.

El otro concepto acerca de la Administración Pública se refiere al propósito de estudio de la misma en su carácter científico, la sistematización de la Administración Pública para interpretar y explicar la estructura y finalidad del Estado.

La Administración Pública actúa como intermediaria entre el Estado y la sociedad, es la fase del gobierno que corresponde a la "ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de la conducta, para la realización de fines del sistema político" (23)

Así el, sistema político es la manifestación de la conducta humana que determina cómo se ejerce y se distribuye el poder político en respuesta del interés colectivo, y a su vez la Administración Pública se enfoca al interés público así como a la esfera privada, ya que la Administración Pública controla el área privada gracias a sus atribuciones de mantener el orden, aplicación de leyes y prestación de servicios públicos en nombre del Estado.

La Administración Pública efectúa funciones administrativas acorde a los fines del Estado y bajo un orden jurídico, en general la Administración Pública es "el conjunto de recursos humanos y materiales encargados, bajo la autoridad de los gobernantes, de asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos" (24)

En resumen, podemos decir que para entender la importancia de la Administración Pública es necesario entender la Administración como instrumento de estudio y como disciplina de los asuntos públicos. En la Administración Pública en los Estados modernos, las actividades administrativas ligadas a la dirección en lugar de la ejecución, y a las actividades de planear y regular más que organizar e intervenir.



El concepto de Administración Pública se encuentra estrechamente ligado al concepto de gobierno, así entendemos a la Administración Pública como la parte actuante del Estado que causan hechos concretos que afectan tanto a los individuos como a la sociedad en general, mientras que el Gobierno es la parte activa del Estado.

Por lo que la Administración Pública tiene la función de mantener la estabilidad social que se sustenta paradójicamente en la promoción del cambio social.

La Administración Pública se entiende como el "conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político" (25) principalmente, en el marco del sistema capitalista, la Administración Pública actúa como mediadora de las demandas sociales que son canalizadas a través de los órganos correspondientes, y por lo tanto sirve de mediadora al servicio de la clase en el poder.

El Estado esta circunscrito en un entorno mundial que restringe la libertad de actuación de la Administración Pública, debido a que el concepto de la Soberanía asociada al Estado, se ve condicionada a la influencia ya sea directa o indirecta de organismos internacionales o regionales, ya que estos organismos establecen normas de actuación que son adoptadas por los gobiernos nacionales.

## **1.2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO OBJETO DE ESTUDIO**

Al hablar de la administración pública como objeto de estudio es necesario mencionar el campo de aplicación de esta disciplina. Estudiosos de la administración pública tratan de definir el objeto de estudio de la administración mediante la separación y limitación de dos conceptos, la administración y la política, delimitando la aplicación de la administración a la mera ejecución de las decisiones del Estado, dejando a la política la tarea de determinar los objetivos del Estado.

Por lo tanto la administración será la encargada de ejecutar la política o los lineamientos del Estado, en este sentido la administración adopta el papel de ser la parte visible y ejecutora del gobierno, entendiendo al Gobierno como la parte ejecutiva del Estado y, desde el punto de vista de la teoría, el Gobierno es la organización de dominación con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos y garantizar la permanencia.

Científicos investigadores de la administración pública, como Taylor y Fayol, determinan una separación entre el área meramente propia del Estado o político y lo que corresponde al área de la sociedad o de carácter público y por lo tanto del campo de la administración pública.

Otros autores logran un enfoque más concreto comparando la voluntad del Estado con la función de legislar más que con la política y la puesta en práctica de la voluntad del Estado con la función ejecutora más que con la administración pública.

Finalmente, en tiempos recientes, surge un nuevo enfoque para el estudio la función de la administración pública, al unir lo político y la administración pública en el concepto de la Política-Pública en el que la política se relaciona con todo aquello que se refiere a "su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado" (26)

Con este enfoque se unen política y administración lo mismo que Estado y sociedad, pero es así surge el problema de determinar dónde comienza el campo de aplicación de uno y dónde comienza el del otro, impidiendo delimitar los intereses y conflictos entre los actores reales del sistema capitalista, los dominadores y los dominados.

Asimismo, se pierde la concepción de donde comienza la función administrativa y donde la función política del Estado.

### 1.2.1.1. CONCEPTO

En un Estado moderno la función de la Administración Pública se localiza en la separación entre Estado y Sociedad o en la diferenciación entre la clase dominante y la clase dominada, así la función de la Administración Pública se expresa como el ejercicio del poder gubernamental, entendiéndose al Poder Gubernamental como la totalidad actuante del Estado. (26)

Si el Poder Gubernamental es la expresión de la organización de dominación, siendo las clases dominadas “las que sufren tal acción del gobierno, como acción de las clases dominantes” (27)

Por lo tanto, la existencia del gobierno en la estructura capitalista es realizar el dominio de una clase sobre otra.

“El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio”, (28) como lo menciona Omar Guerrero. Así el Estado asume una función política pero, además, el Estado desarrolla otras funciones como la administrativa, económica, etc.

El Poder, es el componente que el Estado utiliza para garantizar el cumplimiento del derecho, a su vez el Estado debe poseer una capacidad de soberanía, orden y libertad para poder existir.

El carácter estructural del Poder Político o sea la fuerza socialmente organizada que da fundamento al Estado, a su vez se legitima ante la sociedad por medio del sufragio, o sea el voto electoral.

Las atribuciones con que cuenta el Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad las ejecuta la Administración Pública, a través de atribuciones de regular funciones económicas, de reglamentación, fomento y privatización, siendo las atribuciones los actos encaminadas a satisfacer las propias necesidades y de la sociedad.

Por lo tanto, la función primordial para el Estado y la Administración Pública es la de garantizar la continuidad del sistema mediante una estabilidad política, ya que la Administración Pública desempeña las actividades encaminadas para satisfacer las necesidades que demanda la sociedad, pero sólo aquellas que no resultan redituables es decir, que no generan ganancias a la clase dominante.

El Estado cuenta con la Administración Pública como estructura del gobierno para servir de mediador entre éste y la sociedad, y ésta estructura gubernamental adquiere la forma que corresponde a la relación que se establece entre la sociedad y el Estado.

La Política, en cuanto poder del Estado, es la encargada de establecer cuales son los objetivos que el Estado debe alcanzar a través de su estructura administrativa, por lo tanto la Administración “pone a la política en ejecución o (...) realizar cosas” (29)

La Administración Pública es la representación y organización del Estado ante la sociedad y “mediante la ramificación de sus Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Comisiones y Fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado (...)” (30) de esta forma existe una diferenciación entre el Estado y la Sociedad Civil.

### **1.2.1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FACTOR DE DESARROLLO**

Las condiciones económicas estáticas en la mayoría de los países subdesarrollados son resultado de herencias históricas, y para alcanzar condiciones de aumento de la productividad, aprovechamiento óptimo de los recursos económicos del país que se reflejen en un desarrollo del país que permita cumplir con las condiciones competitivas en un sistema global.

Esto está íntimamente ligado con el papel que desempeña la Administración Pública a todos los niveles de la estructura de acción del Estado, y por lo tanto el papel del Gobierno para promover y orientar el desarrollo, y que la estructura administrativa sea un factor de desarrollo, dejando de ser un obstáculo y se convierta en instrumento eficaz para el logro de los objetivos.

En el caso específico de los países subdesarrollados como es el caso de México la Administración Pública para el desarrollo debe enfocarse desde el punto de vista de las condiciones particulares del país en el sentido a la especificidad de la situación tanto en condiciones políticas, socioculturales, económicas y geográficas.

La especificidad de cada país, se requiere de una planificación para el aprovechamiento racional de los recursos limitados con que cuentan los países subdesarrollados.

Así, la Administración Pública para el desarrollo integral de un país puede identificarse como "el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de los procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionales que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos."(31)

En este sentido, la Administración Pública y los procedimientos administrativos deben corresponder a las realidades y necesidades de los países en desarrollo y no ser mera copia de los patrones tradicionales para no convertirse en impedimento en lugar de promotor del desarrollo.

La Administración Pública tiene como área de influencia los agentes económicos del Estado, como son el Gobierno, empresas, familias y el sector externo.

El Gobierno tiene como uno de sus objetivos el otorgar servicios a la sociedad para asegurar los fines del Estado, y por lo tanto la dirección del desarrollo del país, fortaleciendo la soberanía y el régimen democrático, según atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 25, en el cual se señala que el Estado es el encargado de la rectoría del desarrollo nacional y para garantizar que sea integral y sustentable es preciso fortalecer la 'Soberanía Nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege (la) Constitución (32)

Así el Estado tiene a su cargo el fomento del desarrollo económico y el empleo, así como una justa distribución del ingreso que permita a la sociedad un sistema de vida digno, libre y seguro bajo los preceptos de la Constitución para lo cual:

- El Estado tiene a su cargo la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica, a través de las actividades de regulación y de fomento en respuesta a las demandas de interés general, pero sobre las bases de las disposiciones constitucionales.

- El Estado puede efectuar actividades prioritarias o estratégicas en forma unilateral o en cooperación con los sectores sociales o del sector privado y de acuerdo a las disposiciones legales. Para lo cual es necesario un proceso de toma de decisiones en forma racional entre una serie de metas y normas factibles de realizarse que serán modificadas por los intereses tanto de los grupos participantes del sistema político y social, dentro de un sistema de poderes y balances.

Así muchas de las decisiones para la planeación de objetivos y programas de gobierno, derivan en metas demasiado ambiguas o en repetidos casos los programas de gobierno son inoperantes.

Una gran variedad de intereses influye directa e indirectamente en la toma de decisiones de las dependencias, así como de las características de las funciones, de los recursos, tipo de personal, así como de la población hacia la cual los objetivos y metas del Gobierno van dirigidas.

Las unidades administrativas gubernamentales mantienen en algunos casos intensa interrelación con la sociedad, buscando el apoyo de los grupos de interés para la implementación de los programas tanto en el sector legislativo y ejecutivo, así reúnen información de las condiciones sociales y económicas, y cómo se pueden mejorar los servicios públicos.

La Administración Pública para el Desarrollo debe actuar en forma dinámica para estimular y promover las reformas necesarias, y por lo tanto la responsabilidad es la de lograr la adecuación y funcionamiento acordes a las finalidades del Estado.



### **1.2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE MIGRACIÓN**

La estructura del poder se refleja en el proceso de formulación de la política exterior en el que el Presidente de la República es el sujeto decisorio principal y, como es propio de los regímenes presidencialistas, tiene a la Secretaría de Relaciones Exteriores como instrumento de aplicación y concretización de las decisiones presidenciales, con base en el Artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Artículo 89 Constitucional fracción X, dentro de las facultades del presidente de la República se encuentran la de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado (...)”. (33)

La ratificación de las políticas del presidente por parte del órgano legislativo, es meramente testimonial asegurando la aprobación automática de la decisión presidencial.

El carácter dominante del partido político de gobierno que hasta antes del año 2000 era el Partido Revolucionario Institucional, para el presente periodo presidencial ha cambiado por aprobación del voto colectivo, en el pasado existía un control en la toma de decisiones de las Cámaras, específicamente a la Cámara de Senadores.

Así, las bases constitucionales en materia de relaciones internacionales y por lo tanto en materia de migración, se encuentran incluidos en los Artículos 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 89 párrafo X concede al presidente de la República o Jefe del Estado, la dirección de las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados con potencias extranjeras, los cuales deben ser sometidos a la ratificación del Congreso Federal.

**FALTA  
PAGINA**

**23**

Así, el despacho de los asuntos previamente mencionados estará a cargo de la administración federal a través de la delegación de funciones del Presidente de la República a sus colaboradores, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos bajo la legislación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

En cuanto a las facultades del Congreso, estas se encuentran enumeradas en el Artículo 73 de la Constitución y específicamente en lo referente a migración se encuentran en el mismo artículo párrafo XVI.

En el Artículo 76 de la Constitución se otorgan facultades específicas para el Senado de la República en cuanto “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”. (37) Por lo que es el Senado el órgano, “encargado del control democrático de las relaciones exteriores de México, mediante un control de la conclusión de tratados realizada por el Ejecutivo, (...)” (38)

### **1. 2. 3. 1 LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

El Derecho Migratorio o regulación jurídica de la misma guía a los Estados Nacionales como sujetos de Derecho Internacional para regular sus relaciones recíprocas.

La política exterior de México “tiende a la defensa de los intereses nacionales en el exterior” (39), aunque muchas veces esos intereses no coinciden con los de otros estados y aún con los intereses de las fuerzas nacionales.

El Poder Ejecutivo de la Nación por medio de la Secretaría de Gobernación, presenta iniciativas de leyes y reglamentos así como decretos ante el Congreso de la Unión, de esta forma la Secretaría de Gobernación tiene como facultades y funciones, las de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo y Judicial, así como con los órganos constitucionales autónomos y con las autoridades estatales y municipales.” (40)

En materia de migración la Secretaría de Gobernación mantiene el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, manteniendo el padrón de los mexicanos que residen en el extranjero.

La Secretaría de Gobernación otorga y verifica que se cumplan las obligaciones migratorias establecidas.

El 30 de Noviembre del año 2000, y sobre la base de las reformas estructurales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Secretaría de Gobernación sufre una reestructuración en sus funciones y organización reafirmando su posición jerárquica en los altos niveles del Gobierno Federal.

Las funciones de coordinación a otras dependencias y Secretarías de Gobierno, con el Presidente de la República, en cuanto a “las funciones propias de gobierno y control político de la Nación, deslazando sus funciones de orden policíaco.” (41)

El organigrama estructural de la Secretaría sufre una reestructuración de acuerdo a las necesidades del servicio, y con base al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación aprobado por el Presidente de la República en sus atribuciones que le confiere el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los Artículos 16, 17, 18 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Secretaría de Gobernación esta integrada por las siguientes unidades administrativas:

- Coordinación General de Protección Civil
- Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas
- Unidad de Enlace Legislativo
- Dirección General de Estudios Legislativos
- Dirección General de Información Legislativa
- Dirección General de Desarrollo Político
- Unidad de Asuntos Jurídicos
- Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
- Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Nacional
- Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
- Dirección General de Asociaciones Religiosas
- Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
- Dirección General de Medios Impresos
- Dirección General de Normatividad de Comunicación
- Dirección General de Programación y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Tecnologías de la Información
- Dirección General de Protección Civil, y
- Dirección General para el Desarrollo de Desastres Naturales.

El 8 de febrero del año 2001 se crea la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, con el objeto de coordinar los procesos de planeación y ejecución de políticas y acciones del gobierno para lograr el desarrollo integral en esta región.

Para la consecución de sus objetivos la Comisión realiza entre otras funciones relacionadas con la migración, el promover un trato digno para los migrantes mexicanos tanto en la protección de sus derechos como en la de sus bienes en el territorio nacional, busca y propone acciones concretas para resolver la problemática en la región de la frontera norte.

Otro rubro es promover el establecimiento de los centros de esta región para la creación de oportunidades “de trabajo que frenen la salida de mexicanos hacia los países del norte”. (42) La Comisión es un organismo de coordinación intersecretarial de la Secretaría de la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación.

Otra de las actividades a cargo de la Secretaría de gobernación, y de acuerdo a los lineamientos generales de la política exterior contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, es la “identificar y evaluar los problemas actuales y futuros de salud que afectan a la población del área fronteriza entre México y Estados Unidos”, (43) buscando acciones para la atención de los problemas, estas actividades de la Secretaría de Gobernación las realiza a través de la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, organismo descentralizado de la misma Secretaría.

El Instituto Nacional de Migración es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuyo objetivo es ‘la planeación, control, supervisión, y evaluación de los servicios migratorios’, (44) así como la atención de los asuntos migratorios en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal.

El Instituto Nacional de Migración proporciona la información que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para la tramitación y expedición de cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana, además de proporcionar la información requerida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las actividades a cargo del Instituto Nacional de Migración de servicios migratorios; de acuerdo a las atribuciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento interior, se realizan a través de las unidades administrativas desconcentradas y las delegaciones regionales estatales.

## **1.2. 3. 2. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

El Poder Ejecutivo de la Unión ejerce sus atribuciones y despacho de los negocios de orden administrativo los realiza a través de las dependencias de la administración pública centralizada, en base de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.

Las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores están contenidas en el Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Entre las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de migración: 1) El manejo de las relaciones internacionales otorgándole así la facultad de "intervenir en la celebración de toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte"; (45) 2) Dirigir todo lo relacionado en los aspectos del Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular, 3) Intervenir en las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización.

El Artículo dos de la Ley Orgánica del Servicio Exterior señala " El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, que lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República" (46)

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano en su Artículo primero señala: "el órgano permanente del Estado, específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales" (47)

La estructura organizativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde a los requerimientos que el gobierno de la República en su función de la atención de los mexicanos en el extranjero como parte importante para impulsar el desarrollo social y económico así como incrementar su "apego a la cultura y los valores de México" (48) La



conformación de las unidades administrativas corresponde a las necesidades del servicio:

- Secretarios Exteriores
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría para América Latina y el Caribe
- Subsecretaría para África, Asia-Pacífico, Europa y Naciones Unidas
- Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
- Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia
- Subsecretaría para Temas Globales
- Oficialía Mayor
- Consultoría Jurídica
- Unidad de Asuntos Culturales
- Coordinación General Plan Puebla-Panamá
- Direcciones Generales:
  - De Protocolo
  - De Enlace Político
  - De comunicación Social
  - Para América del Norte
  - De Protección y Asuntos Consulares
  - De Comunidades Mexicanas en el Exterior y Enlace Estatal
  - Para América Latina y el Caribe
  - De Organismos y Mecanismos Regionales Americanos
  - Para Temas Globales
    - Del Acervo Histórico Diplomático
    - Para África, Asia-Pacífico y Medio Oriente
    - Para Europa
    - Para el Sistema de las Naciones Unidas
  - De Derechos Humanos
  - De negociaciones Económicas Internacionales
  - De Relaciones Económicas Bilaterales
  - De Organismos de Cooperación Económica y de desarrollo
  - De Cooperación Técnica y Científica
  - Del Servicio Exterior y de Personal
  - De Programación, Organización y Presupuesto
  - De Asuntos Jurídicos
  - De Bienes Inmuebles y Recursos Materiales
  - De Delegaciones
  - De Comunicaciones e Informática
  - Las Delegaciones Consulares

- **Órganos Desconcentrados:**
- **La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América**
- **La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Belice**
- **El Instituto de México**
- **El Instituto Matías Romero**

En Agosto de 2002, el Presidente de la República por atribuciones que le confiere el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los Artículos 21, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece el acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para Comunidades Mexicanas en el Exterior.

El Consejo es un organismo de carácter intersecretarial e institucional cuyo objetivo es el de implementar acciones encaminadas a apoyar el desarrollo social de los mexicanos en el extranjero así como lograr la vinculación de éstos con el país a través de la representación política, salud, educación, donaciones, envío de remesas, y creación de proyectos productivos para las comunidades de origen de los migrante

**CAPITULO II**

**LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

31-A

## 2.1 CONCEPTO DE MIGRACIÓN, INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN

Para hablar sobre la problemática migratoria México-Estados Unidos es necesario definir el concepto de migración, entendida como “el desplazamiento de una persona que implica un cambio de residencia habitual” (1)

Por lo tanto migrante es la persona que efectúa un desplazamiento o movimiento migratorio que puede ser dentro de una misma entidad federativa así se produce un cambio de residencia de un municipio.

Existe también una migración que se realiza entre entidades federativas durante un período de tiempo. Y finalmente existe una migración internacional en la que el desplazamiento de un individuo o población ocurre entre dos países durante un periodo determinado.

Inmigración es el proceso mediante el cual un individuo o población entra a un área geográfica específica que puede ser municipio, entidad federativa o país, para adoptar su residencia en forma habitual o permanente.

Así inmigrante es la persona o personas que llegan al área geográfica específica para establecer su lugar de residencia habitual.

La Emigración es el proceso de abandonar el área geográfica específica que puede ser municipio, entidad federativa o país para establecer el lugar de residencia habitual o permanente en otra.

Emigrantes son aquellas persona o personas que ha salido del área geográfica específica para establecer su lugar de residencia en otro lugar.

La migración indocumentada es “la entrada a territorio de Estados Unidos de personas de nacionalidad diferente a la estadounidense, sin la autorización correspondiente a los objetivos de la entrada de dicha persona.”(2)

La migración de población mexicana a los Estados Unidos no es un fenómeno nuevo, se ha convertido en un proceso histórico. La emigración de trabajadores mexicanos tiene su base en factores económicos como pueden ser los patrones de desempleo, la desigualdad en los niveles de ingreso, niveles de educación, y niveles de calificación de la mano de obra, entre otras.

Además existen los factores como socio-culturales en los cuales cuando hay antecedentes de migración histórica en ciertas localidades de los estados con mayor incidencia migratoria, las jóvenes generaciones repetirán el patrón de sus antecesores, aun sin razones económicas específicas.

Históricamente la migración tiene su origen en cambios estructurales que afectan las relaciones de producción tanto en el país donde la mano de obra emigra y el país donde la mano de obra se instala. La migración internacional, una vez que se inicia, establece redes sociales de desarrollo haciendo accesible el empleo en el país de destino de la migración.

La migración se convierte en una alternativa importante como estrategia de supervivencia para las comunidades expulsoras. La experiencia de la migración internacional afecta las motivaciones y expectativas individuales, así como la organización de la comunidad expulsora, incrementando las posibilidades de la migración continua por el establecimiento de lazos personales, sociales y económicos con la sociedad hacia donde emigra.

## 2.2 ANTECEDENTES

Siendo Estados Unidos el centro rector del sistema capitalista, condiciona la existencia de los países circundantes como es el caso de México, aunado a la cercanía geográfica entre ambos países, lo cual explica la interacción entre uno y otro.

México como país dependiente y periférico, se encuentra débil y vulnerable, generado por un desigual desarrollo en el nivel de la economía internacional del país. Todas estas características les llevan a una situación desfavorable y con mínima capacidad de negociación del gobierno mexicano en las relaciones exteriores a nivel mundial, mas específicamente con su vecino país del norte.

Cuando la Nueva España inicia el proceso de independencia en 1810, las relaciones exteriores entre México y Estados Unidos, se vieron influenciadas por la conveniencia del país del norte, debido a que Estados Unidos mostró su interés en que el territorio mexicano no cayera en manos de países europeos, y que pudiese obstaculizar sus intereses expansionistas en el continente.

El gobierno norteamericano estimula la expansión del movimiento independentista mediante el suplemento de armas al grupo insurgente. El 27 de enero de 1823 Estados Unidos otorgo el reconocimiento oficial al recién independiente país e inició relaciones diplomáticas en 1825, (3) sin embargo, estos primeros años de relaciones entre los dos países no fueron precisamente amistosas debido a su ambivalente situación.

Por lo que a lo largo de la historia de relaciones México – Estados Unidos, éste ultimo siempre mostró su superioridad, económica y militar, marcando las pautas de las relaciones entre ambos.

Pero el proceso migratorio se origina históricamente a través de los cambios en la estructura socioeconómica tanto de México como en los Estados Unidos, y este proceso despunta al paso de los años.

### 2.2.1 ANTES DE 1950

Consumada la independencia de México respecto a España, las condiciones económicas y políticas del país requería de una organización para emprender su desarrollo independiente, ya que existía un clero poderoso que poseía al mayor parte de la propiedad raíz de la nación, además de una clase militar con influencia política y económica dejando al resto de la población en una situación económica muy desfavorable y ante un sistema totalmente anárquico

Durante esta etapa se inician las bases legales para una organización política y un programa de gobierno del México independiente, así como las bases de la Soberanía del país.

En septiembre de 1813 (4) se establece una asamblea constituyente convocada por Don José María Morelos y Pavón, en la que se instituye la separación de México como colonia Española, en dicho congreso surge un documento histórico titulado "Sentimientos de la Nación" (5) en el que se menciona "que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que estas no se internen al reino por más amigas que sean" (6) se dan las bases constitucionales del Estado, mediante la asignación de la soberanía al pueblo y que solo este podría depositarla en sus representantes a través de un poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Posteriormente el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, Michoacán se expide el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" (7), en calidad de constitución provisional y como sustituto legal de la Constitución liberal de Cádiz de 1812, la vigencia de la Constitución de Cádiz duro poco y representa los lazos de dependencia con España.

La Constitución de Apatzingán que se inspiró en el modelo liberal de las constituciones francesas en ella se propone continuar con los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero lo deposita el poder Ejecutivo en tres personas, por lo que se menoscaba la unidad de dirección tan necesaria en este período, el legislativo formado por un congreso con 17 diputados y el Tribunal de Justicia que propone el sistema de gobierno centralista.

El proceso histórico de la migración internacional entre México y los Estados Unidos encuentra sus orígenes aproximadamente en el siglo XIX, las condiciones tanto políticas como económicas en México propician el surgimiento de la migración, debido a que grandes masas provenientes del medio rural al quedar desposeídas de la propiedad ejidal y ante el empobrecimiento en sus lugares de origen, no encuentran otra alternativa que la de emigrar.

Por otra parte los Estados Unidos se encuentran en una etapa de desarrollo económico que aunada al surgimiento del sistema ferroviario que favorece la transferencia de mano de obra desde otros lugares y demanda continuamente fuerza de trabajo.

Para 1824, a la caída del Imperio de Iturbide y tras once años de una lucha de independencia el país enfrenta la necesidad de un nuevo sistema de gobierno y el 4 de octubre de 1824 se publica la Constitución Federal que establecía una forma de gobierno federal y que la soberanía del Estado mexicano "radica en el pueblo y el Poder Legislativo es depositado en dos cámaras," (8)

En Octubre de 1836 (9) durante el gobierno de Santa Ana, los diputados (Poder Legislativo) expiden una nueva constitución para solucionar los problemas atribuidos al federalismo, "Las Siete Leyes" que plantea un sistema de gobierno de tipo liberal-centralista, conservando la división de poderes y agregando un cuarto poder encargado del control de los otros tres poderes que es el Supremo Poder Conservador, los estados se convierten en Departamentos sometidos al gobierno central y sin patrimonio propio ni independencia política, el resultado de éste centralismo es la declaración de Independencia de Texas en 1836.

Estados Unidos, con el pretexto de asesorar en la elaboración de la Constitución Mexicana, ya que ésta se redacta sobre la base de su modelo, se encubre sus verdaderos objetivos expansionista para ampliar sus fronteras, situación que logra finalmente en 1836 con la obtención de Texas en 1848 con la anexión de los territorios de Nuevo México y Alta California en los tratados de Guadalupe-Hidalgo (10) convirtiéndose en una potencia en todo el continente y dejando a México reducido a la mitad de su territorio, débil y vulnerable a las exigencias imperialistas del país del norte.



El despojo de aproximadamente la mitad del territorio nacional crea una fragmentación de la división política del país, así como una separación de la población que residía en el Estado de Texas, como la de otros estados de la frontera debido a que todavía para esta fecha no están definidos los límites territoriales entre los dos países con desventaja para México.

La política norteamericana siempre buscó lograr ventajas de las situaciones coyunturales de nuestro país, así durante la guerra civil entre conservadores y liberales en 1856 en México, el gobierno estadounidense tomó partido de uno y otro lado según así lo requería la política de los Estados Unidos. Durante la intervención francesa a territorio mexicano, los Estados Unidos se declararon neutrales y hasta que convino a sus intereses, apoyó al gobierno mexicano.

En el año de 1857, durante el gobierno de Don Ignacio Comonfort, se promulgó la Constitución (1857) en la que se garantizan los derechos del hombre entre otros, el de libertad, el de la protección de las leyes y se dispone que “la soberanía radica en el pueblo y es voluntad la de constituirse en una República Representativa Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior” (11)

Concluida la intervención francesa, y cuando la Guerra de Secesión norteamericana llegó a su fin, las relaciones exteriores fueron un poco estables, hasta que Estados Unidos logra su etapa de industrialización, que provocó la dependencia económica de la República Mexicana ante el cambio de objetivos expansionista de Estados Unidos por el desarrollo económico.

Para el período de 1872 a 1911 en la llamada ‘la paz porfiriana’ da a la economía mexicana un nuevo carácter, ya que “los intereses de la burguesía mexicana quedan integrada por primera vez desde la independencia” (12), en cuanto al desarrollo industrial del país se basa en el crecimiento de las extracciones de las materias primas y las exportaciones, en lugar de ser generadora de empleos o un desarrollo interno se inicia una descapitalización del país

En cuanto al sector agropecuario, su desarrollo se basa en la organización económica, la hacienda, con su respectivo sistema esclavista de explotación (trabajaban bajo la premisa de endeudamiento), cuyo resultado es la destrucción de las tierras comunales, ya que para "1910, 97% de las familias del campo no poseían tierras" (13)

Todas estas condiciones presentes en el desarrollo histórico-económico de México durante el porfiriato son favorables para la emigración de los campesinos desposeídos, ya que las ideas del proceso de modernización que el gobierno del presidente Díaz manejó en este período crea las bases para la extensión del proceso migratorio hacia los estados fronterizos y posteriormente hacia los Estados Unidos, producto del despojo de las tierras de los campesinos por parte del Gobierno de México y en los Estados Unidos un acelerado desarrollo industrial que aunado al establecimiento del sistema ferroviario ofrecen oportunidades laborales a una mano de obra que "ya sin tierras (va ) en busca de nuevas oportunidades" (14)

Por el lado de los Estados Unidos durante este período (1880 a 1910) se presenta un acelerado desarrollo económico principalmente en el suroeste del país, en el rublo de la minería y la agricultura que demanda gran cantidad de mano de obra de trabajadores sin tierra en el otro lado del Río Bravo, acelerando el proceso migratorio.

Para 1920 entran a los Estados Unidos un promedio de 49 000 inmigrantes mexicanos (15), cuya principal actividad laboral es la instalación y mantenimiento del sistema ferroviario, en la agricultura para el cultivo del algodón principalmente en el Estado de Texas, también como obreros no calificados en la industria del "suroeste principalmente en las ciudades de los Ángeles, San Antonio y Chicago" (16)

Por lo que se refiere a los estados del suroeste de los Estados Unidos donde se observa una masiva inmigración entre los años de 1900- 1910 que se mantiene en forma continua para cubrir la demanda en la agricultura e industria de Estados Unidos.

Otro de los elementos que facilitaron la migración, fue el movimiento revolucionario mexicano de 1910, se incrementó la inestabilidad económica en México, lo que ocasionó que aproximadamente un millón de habitantes del país emigraran hacia el país del norte. Por otro lado la intervención de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial y el desarrollo de su industria principalmente el norte de éste país “se incrementa la necesidad de la contratación de la mano de obra mexicana por parte de los empresarios norteamericanos.” (17)

Debido a la necesidad de mano de obra, los Estados Unidos adoptaron políticas tendientes a facilitar el cruce en la frontera, así como aminorar los requisitos migratorios que se exigía en la Ley de Migración de 1917, políticas impulsoras de la migración que se mantuvieron hasta 1921 llegando a un total de 72 mil trabajadores (18) de acuerdo a estadísticas de entrada, pero podría ser una cifra superior debido a que los que ingresaron sin previo registro.

La población mexicana radicada en los Estados Unidos fue en 1900 de 103 391 representando 0.76 % y se incrementó en 1910 a 1.46 %, en 1921 fue de 487 768 representando 3.40 % de los habitantes de México en Estados Unidos.(19)

Así, del período de 1916 a 1920 y debido al incremento de migración como se mencionó anteriormente producto de la inestabilidad generada por el movimiento revolucionario en México y al incremento de la oferta de empleos en los Estados Unidos. En éste periodo el entonces presidente de México, el presidente Carranza crea una política migratoria orientada a la protección de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en respuesta al trato discriminatorio de que eran objeto los trabajadores mexicanos en el país del norte sin embargo, parece ser que dichas políticas no lograron íntegramente sus objetivos de protección.

Durante la Recesión económica de 1929, en los Estados Unidos se incrementan las medidas restrictivas, por lo que se aplican rigidamente las leyes migratorias vigentes, en las que se establecía la comprobación de estancia legal para los trabajadores mexicanos, dichas medidas se tomaron para contrarrestar la falta de oferta de mano de obra y proteger a los trabajadores norteamericanos y para garantizar el empleo para ellos.

Por lo tanto para 1931 más de 124 mil mexicanos cruzaron la frontera de regreso a México (20). Para hacer frente a esta masiva repatriación el gobierno mexicano inicia una política de construcción de nuevas colonias en diferentes estados para ser habitadas por los obreros mexicanos desplazados provenientes de los Estados Unidos, algunas funcionaron pero la mayoría no logró su cometido.

Sin embargo para el año de 1934 durante la presidencia de Cárdenas, la canalización de los obreros repatriados se organizó en forma un poco más eficiente y son reubicados en los centros ejidales de producción agropecuaria.

Durante el período bélico de 1940-1946 que corresponde a la presidencia de Manuel Ávila Camacho, el gobierno norteamericano pide al Gobierno Mexicano ayuda en éste periodo bélico a través de la aportación de mano de obra, por lo que se crean Convenios de Braceros estableciéndose una cuota anual de 83 mil braceros de contratación temporal con cierta protección basada en los derechos laborales del Artículo 123 de la Constitución Mexicana y los contenidos en la Ley de Migración de 1932. (21)

La contratación de la mano de obra mexicana se encontraba bajo la administración de agencias con representantes de ambos países (19) y la vigencia de contratación se mantuvo hasta el año de 1946.

Para finales de 1950 más de 400 000 trabajadores emigraban cada año, de éste total el 45% eran oriundos de los estados de Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas. (22)

Para finales de los años cuarentas y principios de los cincuentas, la gran proporción de trabajadores indocumentados en los Estados Unidos hace que los legisladores del vecino país busquen alternativas a dicho problema y así para 1947 a 1951 se optó por la legalización de los llamados "Espaldas Mojadas". (23)

Sin embargo estas medidas no disminuye la inmigración indocumentada sino que continuó en aumento, creando condiciones de sobre oferta de mano de obra, situación que benefició a los empleadores norteamericanos, ya que redujo los salarios y los derechos laborales al perder la supervisión en la contratación de los trabajadores mexicanos.

Para el año de 1954 el gobierno norteamericano adopta las políticas encaminadas a restringir la emigración de los trabajadores mexicanos como son la "operación "Wetback" o "Espaldas mojadas", con lo que se expulsó más de un millón de mexicanos de los Estados Unidos, dichas políticas serán la respuesta a las presiones políticas de los veteranos (de la Guerra de Corea) y los sindicatos". (24)

En este período la función del Servicio de Inmigración de Estados Unidos es la de regular la disponibilidad de mano de obra mexicana en relación directa a la demanda de esta mano de obra por parte de los empleadores estadounidenses.

Parece ser que en los primeros años del inicio del fenómeno migratorio no se dió un enfoque serio por parte del gobierno mexicano para la obtención de acuerdos con el vecino país del norte en el sentido de garantizar condiciones laborales dignas para los obreros mexicanos, situación que continuará en décadas posteriores.

## **2.2.2 LA EMIGRACIÓN LEGAL DE LAS DÉCADAS DE LOS AÑOS 60 Y 70**

La emigración hacia los Estados Unidos corresponde a cambios en la organización productiva a través de las diversas etapas evolutivas de la sociedad mexicana, como se mencionó en el punto anterior, en el agro mexicano la emigración se dio hacia la conclusión de la llamada paz porfiriana, en la que la privatización de la agricultura desplazó un gran número de campesinos de la posesión de sus tierras.

En años posteriores cuando se distribuye la tierra a los campesinos sin acceso a crédito y a capital que se da durante la "revolución verde", (25) situación que aunada a la modernización de la maquinaria agrícola y los nuevos métodos científicos de cultivo, situación que afectó de igual manera a la comunidad industrial producto de la recesión industrial y la modernización de la industria en 1950, disminuyendo en la década de 1970 cuando se presenta el auge económico en los centros urbanos.

En 1960 la modernización agrícola en la economía mexicana coyunturalmente coincide con la demanda laboral debido al auge de la economía del sureste norteamericano y la intensificación de la Guerra de Vietnam. (26) Por lo que la migración internacional hacia los Estados Unidos tuvo la función de evitar tensiones sociales al dar empleo a la clase trabajadora desplazada y, por lo tanto, la emigración sirvió de factor de estabilidad política para el país.

En la década de los sesentas y setentas el fenómeno de la migración entre México y los Estados Unidos se convierte en un problema social y político. Porque para México la falta de una inversión productiva que permitiera la creación de empleos, dió como resultado el "agotamiento del modelo de desarrollo impuesto (...) (por) la llamada "sustitución de importaciones" (27)

En este período, el gobierno implementa una serie de políticas económicas para incrementar el desarrollo, como el de estímulos al campo, las compañías privadas dirigen la inversión hacia este sector sustituyendo los productos tradicionales de cultivo con el maíz y frijol, por cultivos comerciales como el sorgo, alfalfa y fresas, así a través de la modernización

de la "agricultura a mediados de los sesentas se desplazó a muchas personas de sus puestos tradicionales y tuvieron que buscar donde emplearse" (28)

En el período de 1959 a 1964 el número de trabajadores mexicanos que emigraron a Estados Unidos fue mayor que el número de braceros que las autoridades norteamericanas admitieron, debido a que se termina el efecto del tratado existente hasta entonces.

Para la década de los setentas la disminución de los braceros en los Estados Unidos fue muy evidente y sólo una décima parte de los trabajadores mexicanos fue aceptada en comparación con los admitidos en 1959, esto se debe probablemente por la sustitución de la mano de obra por la mecanización de ciertas actividades como la agrícola.

Los estados mexicanos desde los cuales los braceros mexicanos emigran varía de período en período debido a circunstancias como a las condiciones demográficas de los suelos de cultivo con bajas condiciones de cultivo, además de situaciones climáticas como las prolongadas sequías en el estado de Durango, o la crisis minera en Zacatecas, así como la enorme cantidad de mano de obra desocupada de los estados de Michoacán y Guanajuato debido a las superficies de cultivo de temporal existentes en esos estados.

Pero la política del gobierno norteamericano fue la de restringir la entrada de mano de obra proveniente de México con el propósito de no permitir un exceso de la misma y, de esta forma regular la oferta de esta en concordancia con las necesidades de la economía norteamericana y por lo tanto de la demanda deseada. Así en el año de 1964 concluye el programa de los convenios de braceros debido a la presión de las organizaciones de los trabajadores locales norteamericanos que llegó hasta el Congreso de los Estados Unidos.

A principios de la década de los setentas el gobierno norteamericano replantea la necesidad de abordar el problema migratorio con el propósito de regularlo en el sentido de convenir a la economía debido a que una nueva crisis económica del sistema capitalista en 1974, obligó la protección de la mano de obra nacional en los Estados Unidos.

En 1978 se crea la Comisión Selecta sobre Política de Inmigrantes y Refugiados cuyo objetivo fue el de obtener información actualizada sobre las repercusiones en las políticas tanto internas y externas en los Estados Unidos por parte de los inmigrantes y refugiados y así poder hacer recomendaciones sobre qué políticas y acciones legislativas tomar. (29)

La Comisión Selecta sobre la base de la información recopilada propone entre otros apartados que se fortalezcan las capacidades de aplicación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad en la frontera y en el interior de país, se recomienda una inmigración limitada numéricamente a través de un tope anual de visas de inmigrantes así como la implementación de una legislación para sancionar al empleador (30) de trabajadores que no contaran con la documentación legal necesaria para trabajar.



### **2. 2. 3 LA EMIGRACIÓN DE FINALES DEL SIGLO XX**

La situación de la política migratoria por parte de los Estados Unidos ha variado a través de los años atendiendo a las situaciones particulares de este país.

En respuesta a la crisis económicas en los Estados Unidos vertebrada en la recesión económica y el aumento de la tasa de desempleo, y se da una definición con un enfoque político, culpando estos factores a una circunstancia externa y no a causas de desajuste interno.

Así se busca legitimar a un Sistema Capitalista al inculpar a los inmigrantes mexicanos como la causa de los problemas internos, y la opinión publica acepta esta justificación gubernamental, por lo que se presiona al sistema legal de los Estados Unidos para generar medidas restrictivas y represivas en la frontera sur de los Estados Unidos..

En el año de 1986 se establece la Ley Simpson – Rodino, su objetivo es el control de la frontera, proponiendo la aplicación de sanciones para los empleadores que contraten servicios de extranjeros que no comprueben su residencia legal con la respectiva documentación migratoria, así como disponer medidas encaminadas a reforzar las actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización a través de la Patrulla Fronteriza.

En esta Ley se propone la legalización de la mano de obra indocumentada que se encuentre residiendo en los Estados Unidos en forma interrumpida a partir del primero de enero de 1982 (31), sin embargo los migrantes que alcanzan la legalización quedando exentos, de cualquier tipo de asistencia pública, situación que constituye una violación de los derechos humanos pues es un hecho discriminatorio respecto a la situación mencionada.

A finales del siglo XX, el proceso de explicación de las crisis económicas y desempleo en los Estados Unidos por la política anti-emigrante se diluye en periodos de expansión económica y el gobierno norteamericano se convierte indirectamente en promotor de la migración de mano de obra proveniente de México.

Aproximadamente existen un total de 8.3 millones de personas de origen mexicano, las cuales viven en los Estados Unidos y en ese mismo año (1999), ingresan a México unos 6 mil millones de dólares producto de las remesas de los migrantes mexicanos, cifra que representa un monto superior a las exportaciones agropecuarias y a los ingresos por concepto de turismo y es equivalente a 50 por ciento de la inversión extranjera directa y a 60 por ciento de las exportaciones petroleras” (32)

Las cifras anteriores muestran la importancia adquirida el fenómeno migratorio y que cada vez se observa como un problema más difícil de resolver, ya que a pesar de que en esta periodo se logre un crecimiento anual del cinco por ciento la oferta de trabajo que se generara no es suficiente para cubrir las necesidades de demanda de trabajo de la fuerza laboral, así como de la mano de obra que se encuentra en el sector informal de la economía mexicana.

En el año de 1995 se instituye un nuevo programa de control fronterizo llamado “Operación Guardián” cuya aplicación se efectúa en la frontera suroeste de los Estados Unidos específicamente en el Estado fronterizo de California, este operativo a pesar de haber aumentado el numero de detenciones hasta en un 50 por ciento al pasar de un millón en 1994 a 1.5 millones en 1999 (33), no logro desalentar la migración, sólo logró un incremento de muertes de indocumentados de un 400 por ciento, ya que para el año 2000 se tiene un registro de 527 muertes (34)

Para el año de 1997 se aplica la tercera etapa de la operación guardián que en el área de la frontera con Tamaulipas, adopta el nombre de “Operación Río Grande” lo que ha generado que ha esta fecha (año 2000) un total de 872 muertes según registros del Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de Derechos Humanos” (35)

El curso que toma el fenómeno migratorio también depende de la situación en que operan las condiciones de trabajo en México, así como a las diferencias entre las condiciones económicas entre México y Estados Unidos.

### **2.3 DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS EMIGRANTES**

El fenómeno de la migración mexicana es un fenómeno dinámico con años de antecedentes, resultado de un ajuste de las desigualdades en la distribución de la tierra, trabajo y el capital producto inherente del desarrollo económico capitalista.

Así el proceso de privatización y mecanización de la agricultura que se importa hacia un sector rural empobrecido, generan un proceso de desplazamiento de trabajadores rurales, lo mismo que la capitalización y el aumento de los sistemas de mecanización que en los centros urbanos desplazan a grandes grupos de trabajadores urbanos en las fábricas, generando subempleo y desempleo orientándolos hacia la emigración internacional.

Posteriormente con la Reforma Agraria de la redistribución de la tierra sin los medios para la explotación de la misma, los ejidatarios se ven presionados para rentar la tierra quedando como mano de obra libre asalariada.

En las regiones de mayor tradición migratoria las condiciones socioeconómicas son variadas en cada entidad federativa debido a la especificidad que le da su ubicación geográfica, pero en términos generales existe una uniformidad en cuanto al nivel socioeconómico.

La estructura económica de éstas entidades se basa en el sistema de tenencia de la tierra y producción agrícola, caracterizada por el predominio de campesinos y pequeños propietarios que poseen propiedad de tierra de autosuficiencia, así como una población de jornaleros sin tierra que trabajan para el capital de exportación tanto nacional como internacional.

Las relaciones de producción que se establecen, en concordancia con la posesión de la tierra, como son la renta de la tierra por parte de los campesinos convirtiéndose en jornaleros o mano de obra asalariada que posteriormente tiende a emigrar a las zonas urbanas o la emigración internacional.

El tipo de tenencia de la tierra se convierte en un sistema de explotación al darse la concentración de la tierra en una pequeña porción de la población, así mismo las características geográficas y climáticas de las zonas determinan un tipo de tierra de temporal con baja capacidad de explotación al no contarse con la tecnología agrícola para contrarrestar dicha situación.

En general puede decirse que el despojo producto de la reforma agraria y posteriormente la modernización y mecanización de la tierra y la producción convierte a una gran proporción de la población del medio rural en trabajadores sin tierra.

Por lo que corresponde a la población urbana también se ve desplazada por las máquinas, producto del proceso de modernización que se da después de la Segunda Guerra Mundial

La migración de los mexicanos representa un medio de ajuste para las desigualdades de la distribución de la tierra, el trabajo y del capital, producto del desarrollo económico Capitalista, en el que el sistema de privatización y mecanización desplaza a grupos de trabajadores rurales de la agricultura, lo mismo que la capitalización y mecanización convierte a los trabajadores urbanos en mano de obra subempleada o desempleada.

Los indicadores demográficos muestran una alta proporción de los índices de natalidad y mortalidad con una marcada diferencia entre la población del medio rural y la población de la zona urbana, también en la zona rural los niveles de analfabetismo son altos así como los bajo niveles de educación. Mientras que en las comunidades urbanas-industriales el nivel educativo es un poco más alto en comparación con el sector rural.

### **2.3.1 EN SUS LUGARES DE ORIGEN**

Las relaciones de flujos migratorios de las comunidades mexicanas principalmente de las regiones de mayor expulsión migratoria en México se integran por nueve entidades federativas como son los estados de: Jalisco con un porcentaje migratorio de 18.4 por ciento, Michoacán le corresponde el 11.8 por ciento, Zacatecas de 8.5 por ciento, Guanajuato de 7.9 por ciento, Durango le corresponde un 4.1 por ciento migratorio, San Luis Potosí 3.9 por ciento, Nayarit cuenta con 2.4 por ciento, Aguascalientes de 2.1 por ciento y Colima de 1.0 por ciento.(36)

El flujo migratorio de los mexicanos hacia los Estados Unidos se localiza en los siguientes cinco estados de la Unión Americana de los cuales el Estado de California cuenta con aproximadamente un 46.4 por ciento de población inmigrantes, Texas 21.5 por ciento, Arizona cuenta con 6.7 por ciento de inmigración, Illinois 7.5 por ciento y Nueva York cuenta con un porcentaje de 2.9 de inmigrantes.

Las condiciones del flujo migratorio de los emigrantes de las comunidades mexicanas hacia los Estados Unidos está en relación directa a las condiciones socioeconómicas de las comunidades de origen, inicialmente la emigración surge en el medio rural desplazándose hacia las ciudades, posteriormente en los centros urbanos esta población se integra al grupo asalariado de obreros que al aumentar el número y no existir una oferta laboral suficiente genera por último una migración internacional.

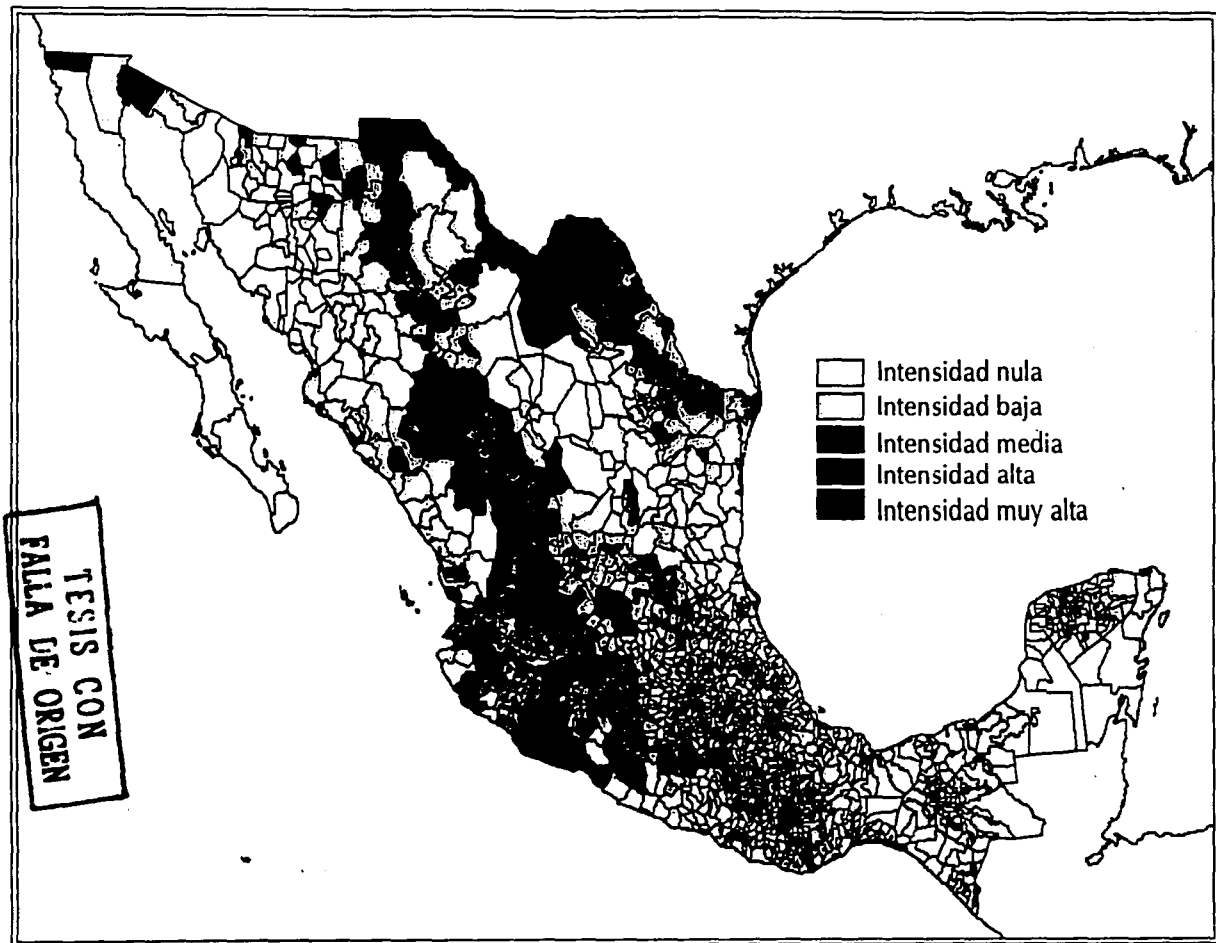
La migración México-Estados Unidos surge en la transformación económica estructural que acontece en los dos países, la modernización del sistema económico promovida por el régimen del Presidente Porfirio Díaz genera la liberación de mano de obra desposeída que se liga a la economía del suroeste de los Estados Unidos demandante de mano de obra.

La situación estructural de oferta-demanda se ve favorecida en el período de los años de 1917 hasta 1929, posteriormente en el año de 1942 hasta 1969, se dan condiciones favorables para el desarrollo de la migración principalmente en la región occidental de México.

Para el presente estudio se toman como muestras representativa a tres Estados de la República mexicana perteneciente a la región expulsora de mayor tradición, su situación geográfica y económica le dan a esta región las condiciones para ser una de las mayores proveedoras de flujo migratorio.

Esta región esta localizada en la parte sur-occidental del país y comprende las entidades federativas de: Jalisco, Michoacán y Zacatecas, por ser estos unos de los estados que de acuerdo a datos estadísticos recientes (1997) de la INEGI como una de las zonas de la Republica que provee de mayor mano de obra emigrante hacia los Estados Unidos.

# Regiones de origen de la migración a Estados Unidos



Fuente: CONAPO.

30 A

### 2.3.1.1 JALISCO

El Estado de Jalisco esta situado en la parte Occidental de la Mesa del Anáhuac y continua por el declive del Pacifico hasta los acantilados costeros. Limitado al norte por los estados de Durango, Zacatecas y Aguascalientes; al este con Guanajuato y San Luis Potosí, al sur con los Estados de Michoacán y Colima y al oeste con el Océano Pacifico y el estado de Nayarit.

La ocupación de la población que emigró a los Estados Unidos en el período de los años de 1910 a 1939 era principalmente en la agricultura correspondiendo un 57.1 por ciento, pero para el periodo de 1940 a 1964 disminuyó a un 42.4 por ciento y en 1965 a sólo un 18.9 por ciento (37)

La población económicamente activa que labora en el sector agropecuario ha disminuido de un 21.9 por ciento, en 1995 a 20.08 por ciento en 1997 (38) que representa aproximadamente 312,000 de la población, pero en otros sectores se ha incrementado lo que demuestra un incremento de migración hacia los centros urbanos.

Según registros del INEGI en el período de 1995 a 1997, el porcentaje de población ocupada en la industria aumentó de 27.4 a 31.6 (39). Para nuestro estudio es importante señalar que la población dedicada al sector agrícola ha tenido un descenso históricamente y hasta en años recientes que pasa de 15.2 por ciento (año de 1995) de población dedicada a ésta actividad de un 11.4 por ciento para el año de 1997 (40).

Así para el año de 1996 la población ocupada en las actividades agropecuarias era de 489 300 y para el año 2000 descendió a un total de 302 100, en lo que corresponde a la población dedicada a las actividades industriales paso de 510 400 de personas en 1996 a 751 200 personas para el año 2000.



En el sector servicios la población ocupada en éste sector pasó de 483 700 en 1996 a 525 800 para el año 2000 de acuerdo a los datos estadísticos del INEGI. (41)

La disminución de la población de alguna forma ejemplifica el hecho que ha habido una translación de población hacia otros sectores productivos de mayor desarrollo económico, como la industria y el sector de servicios, actividades que se han incrementado posiblemente al influjo de capital en el Estado como remesas de dinero que reciben las familias de trabajadores laborando en el país del norte. Además la disminución de la población desplazada de la agricultura corresponde posiblemente a las migraciones de mano de obra hacia los Estados Unidos.

El desarrollo económico ha nivel local lo demuestra las estadísticas de la población ocupada cuyo ingreso es de 1 a 2 salarios es el 31.8 por ciento de la población ocupada, pero el grupo de población que percibe de 2 a 5 salarios correspondió a más de la mitad de la población ocupada en el estado.

Jalisco es uno de los Estados con mayor tradición migratoria del país, ya que de 1970 a 1992, la población en el Estado proveniente de otras localidades pasa de 10.2% a 13.4% lo que significa que existe un alto índice de inmigración hacia el Estado lo que se ve equilibrado por el alto grado de emigración de los nativos del Estado principalmente hacia los Estados Unidos.

Ya que para el año de 1992 el nivel de población que emigró fuera del Estado fue de 13.6 por ciento lo que dio un saldo migratorio de 6.2 (42), aunque el porcentaje de saldo migratorio no es muy elevado, esto indica la existencia de una población fuera del Estado.

Así en el período comprendido entre los años de 1987 a 1992, el Estado se convierte en el segundo Estado expulsor de migración internacional correspondiendo un total de 233 000 personas emigraron hacia otros países principalmente los Estados Unidos, correspondió un 11.7 por ciento de la total emigración internacional.

### 2. 3. 1. 2 MICHOACÁN

El Estado de Michoacán se encuentra localizado en la parte centro occidente de la Republica Mexicana. Limita al norte con; Los estados de Jalisco y Guanajuato; al noroeste, con el estado de Querétaro, al este con los estados de México y Guerrero y al sur con el estado de Guerrero y con el Océano Pacífico y al oeste, con los estados de Colima y Jalisco.

En 1980 contaba con una población de 2'868,824 habitantes y para el año 2000 la población es de 3'985,667, la población económicamente activa del estado en 1980 fue de 872,775, correspondiendo el 39.45 por ciento al sector primario (agricultura, ganadería, selvicultura y pesca), el 12.67 por ciento al sector secundario (industria y minería) y un 20.40 por ciento en actividades de servicio. En este período se identifica que la actividad productiva es netamente agropecuaria.(43)

Para el año 2000 la situación se presenta de la siguiente manera: en el sector agropecuario la población dedicada a esta actividad es solo del 23.7 por ciento, en el sector secundario la población en esta actividad es de 24.87 por ciento y en el sector de los servicios o terciario es el 48.81 por ciento.

De las estadísticas anteriores cuya base se encuentra en los datos del INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informativa) se pueden deducir que la población económicamente activa del Estado de Michoacán en un periodo de 20 años cambia el tipo de actividad económica ya que el sector agropecuario del estado fue abandonado posiblemente por la baja productividad de la tierra.

Del total de la superficie agrícola con que cuenta el Estado, la mayor parte es terreno temporal y sólo un 23 por ciento del área cultivable cuenta con riego.

Esta situación hace poco rentable la tierra y por lo tanto la población emigra hacia los centros urbanos en los cuales a la falta de planificación económica existe una saturación que obliga eventualmente a la población inmigrante y aun a la originaria a emigrar hacia otros estados de la república Mexicana, pero principalmente hacia los Estados Unidos, debido a la ventajosa diferencia de los salarios.

El nivel de ingresos en el estado es de la siguiente manera; En el año de 1997 el porcentaje de la población ocupada que se ubica en el grupo de los que perciben de 1 a 2 salarios mínimos era de 33.5 y de la población que recibe menos de un salario mínimo era de 27.0 por ciento.

Para el año de 2000 es de 31.23 por ciento, y la población que recibe menos de un salario mínimo es de 17.02 por ciento lo que muestra el nivel de económico y por lo tanto de calidad de vida de la población en el sentido de poder adquisitivo para mantener un nivel de vida adecuada, así como de tener acceso a la educación y por lo tanto un nivel cultural y profesional.

### 2.3.1.3 ZACATECAS

El estado de Zacatecas se colinda al norte con Durango y Coahuila, al este con Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y San Luis Potosí; al sur con los estados de Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes; al Oeste con Jalisco, Nayarit y Durango por el Suroeste-norte, siendo la ciudad de Zacatecas la capital del Estado.

El clima que predomina en el Estado es el seco, su extensión territorial es de aproximadamente 75,040 kilómetros cuadrados, los cuales representan el 3 por ciento de la superficie total del país. En general los suelos del Estado tienen un bajo potencial para la agricultura.

El gobierno del estado ha impulsado el desarrollo de la pequeña y mediana industria, principalmente en el área de los textiles, la construcción, metal mecánica, agro-industrial así como de las computadoras.

En el sector minero Zacatecas se caracteriza como un estado de desarrollo en la explotación minera principalmente en la explotación, beneficio e industrialización de metales como la plata con la que ocupa el primer lugar, segundo lugar nacional en la extracción del zinc y plomo, tercer lugar en cobre y quinto lugar en oro. (45)

El Estado de Zacatecas mantiene un flujo migratorio negativo, según el censo de 1970 fue de 302,688 personas que salieron del estado, aunque para el censo de 1980 muestra un descenso en la migración de 133,936 (46). Sin embargo el Estado se encuentra entre las entidades de mayor expulsión migratoria.

Para los años de 1995 a 1997, el porcentaje de población ocupada en el sector primario paso de 42.6 por ciento a 41.4 por ciento, por lo que corresponde al sector industrial creció la participación de la población de 17.1 por ciento en 1995 a 19.2 por ciento en 1997. (47)

Así en 1996 el total de población ocupada en el sector agropecuario es de 176 300 y para el año 2000 decrece a 154 000, lo que posiblemente representa una migración de la población hacia otro tipo de actividad mejor remunerativa o emigra al interior del país o al exterior. (48)

En el sector industrial también disminuye la participación de la población ya que para 1996 es de 61 300 y mientras que en el año 2000 el total de la población ocupada en este sector es de 22 300, para el sector servicios la situación se presenta de la siguiente manera, en 1996 el total de población ocupada es de 66 400 y para el año 2000 el total es de 84 500. (49)

Por lo que corresponde al nivel salarial de la población en 1995 un 18.7 por ciento de la población obtuvo un ingreso mensual de menos de un salario y en 1997 pasó a 24.5 por ciento en 1997, pero la población con niveles salariales de 1 a 2 salarios mínimos paso de 27.6 por ciento en 1995 a 25.9 por ciento en 1997, finalmente el porcentaje de la población cuyo ingreso es de más de 5 salarios mínimos representa de 18.3 por ciento en 1995 a 14.9 por ciento en 1997 (50) con lo que se observa una disminución del poder adquisitivo de la población del Estado.

El Estado de Zacatecas es una de las poblaciones de mayor migración, por lo que respecta a la población inmigrante del Estado corresponde un 10.5 por ciento y la población emigrante es de 42.3 por ciento dando un saldo negativo de - 31.8 por ciento, pero esta diferencia corresponde a una mayor expulsión de población del Estado en migración internacional ya que para 1992 representaba el cuarto lugar nacional (51) como uno de los Estados de mayor emigración.

En cuanto a los lugares de destino de la población emigrante, están los Estados de Chihuahua con un 39.9 por ciento, Aguascalientes un 17.5 por ciento, y Jalisco con un 9.2 por ciento, (52) el destino de la emigración de Zacatecas corresponde a otros estados pero en menor proporción como; los de Coahuila, Durango, y Nuevo León. Como se puede observar el mayor destino son los estados fronterizos con los Estados Unidos.

### **2.3.2 EN LOS ESTADOS UNIDOS**

La globalización al generar un considerable aumento de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción capitalista sólo beneficia al capital en detrimento de los otros elementos del sistema capitalista de producción. El trabajo uno de los factores básicos de la producción se encuentra cada vez mas subordinado al capital, además la tecnología al aplicar los avances de la ciencia eventualmente desplazará un mayor numero de mano de obra productiva.

Durante el período de los años de 1880 a 1910, se da un acelerado crecimiento económico en los Estados Unidos, por un lado la agricultura y la minería (se abrieron minas en Arizona, Nuevo México, Colorado y Oklahoma), se desarrollan gracias al auge del sistema ferroviario que permiten comunicar el suroeste (agrícola y minero) con el sistema industrial del Este de los Estados Unidos de América.

Por la gran demanda de trabajadores en el Suroeste de los Estados Unidos, y la enorme masa de campesinos pobres y desposeídos de sus tierras del otro lado de la frontera, el proceso migratorio es inevitable y se acelera gracias al establecimiento del sistema ferroviario, mano de obra representada por campesinos y artesanos mexicanos cruzan la frontera en busca de oportunidades de trabajo.

En algunas ciudades fronterizas de los Estados Unidos y durante la apertura a braceros se instalan oficinas de contratación donde se alquilan temporalmente a los trabajadores mexicanos provenientes de los estados del occidente de México.

Por lo que en 1850, en los Estados Unidos reside un total de 13,317 (53) de habitantes provenientes de México, y para 1900 la población se incremento a 103 410 lo que demuestra que además del crecimiento natural de la población, hubo un proceso migratorio.

La inmigración de mano de obra mexicana que se establece en los Estados del suroeste de los Estados Unidos, para 1900 se duplicó la población nativa que residía en éstos Estados, principalmente en Texas, California, Arizona y Nuevo México, antes de la anexión a los Estados Unidos.

El flujo migratorio que en sus inicios se dirige hacia los Estados de Texas y California en los Estados Unidos cuya ocupación laborar es en los campos agrícolas, mineros, así como en la instalación del sistema de ferroviario, siendo éste ultimo el medio de intermediación para el empleo, ya que debido a la expansión de los centros ferrocarrileros de importancia que se ubican en Los Ángeles, San Antonio, El Paso, Kansas y Chicago sirvieron foco de atracción para los trabajadores mexicanos hacia las industrias locales. (54)

En la década de los veinte los migrantes mexicanos llegan a los Estados del Sur de los Estados Unidos y después se desplazan hacia los talleres de fundición cerca de Chicago extendiendo las zonas laborales donde se integran los trabajadores mexicanos

En el Estado de California la atracción de la migración mexicana se debió a la fiebre del oro, concentrándose en el Sur del Estado, los buscadores de oro mexicanos finalmente se establecen como trabajadores en la mina, donde existía una demanda de mano de obra barata, posteriormente los trabajadores mexicanos se desplazan hacia las actividades agrícolas, ya que la agricultura adquiere gran importancia como actividad económica en California.

Conforme se incrementa la demanda de mano de obra en el Este y parte del Oeste de los Estados Unidos, el Estado de Kansas se convierte en un centro de recepción y distribución de mano de obra mexicana. Asimismo el Estado de Missouri también aumentó la cantidad de inmigración de mano de obra mexicana, duplicándose en el año de 1920. (55)

Lo mismo sucede con los Estados de Colorado, Nevada y Oklahoma, donde los trabajadores mexicanos establecen sus centros laborales.

Así de la industria de los trenes la mano de obra mexicana pasó a la rama del acero y la industria empacadora, por lo que para 1916 la proporción de la mano de obra mexicana en la zona urbana del norte de los Estados Unidos se incremento, sin embargo una mayor proporción de los inmigrantes mexicanos se concentra en el suroeste.

Como consecuencia del proceso revolucionario de 1910 en México y a la intervención de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, la proporción de trabajadores mexicanos que ingresa a los Estados Unidos aumentó en un promedio de 18 000 personas por año, alcanzando la cantidad de 29 000 mexicanos para el año de 1919 (56)

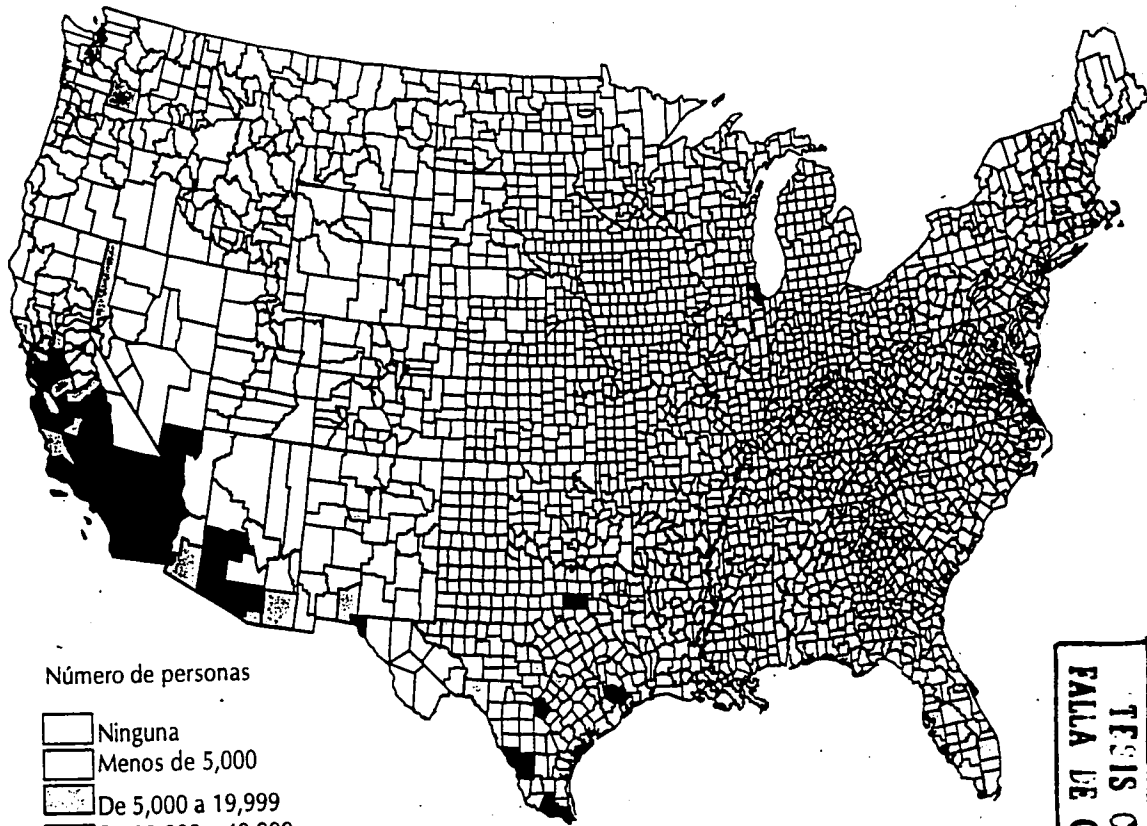
Según estadísticas de los años de 1996 a 1997, de un total de 339 360 de trabajadores mexicanos, corresponde aproximadamente a 148 952 migrantes que se encuentran ocupados en actividades del sector agropecuario de los Estados Unidos, 124 928 en la industria y 107 434 laboran en el sector servicios. (57)

De acuerdo a datos estadísticos recientes (2001) de los 21 millones de migrantes laborales de origen mexicano que viven en los Estados Unidos se localizan principalmente en 13 estados cuya mayor concentración se localizan en California, Oregón, Washington, Arizona, Texas, Florida, Georgia, Carolina del Norte y Carolina del Sur, así como Nueva York, Chicago, Illinois, Iowa y Colorado. (58)

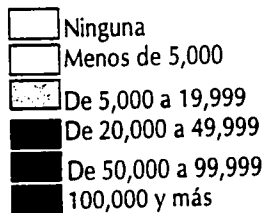
De las actividades de mayor porcentaje a que se dedica la población mexicana laboral residiendo en Estados Unidos se encuentran en las empacadoras, plantas manufactureras, diversos tipos de servicios urbanos y en los campos agrícolas (Anexo 1)



# Personas nacidas en México que viven en Estados Unidos, según condado de residencia, 1990



Número de personas



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Censo de población de Estados Unidos de America, 1990.

59-A

### **2.3.2.1 LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA MIGRATORIA**

El fenómeno de la migración y su influencia en la sociedad y la economía estadounidenses se percibe como un problema de tipo político y de crisis económicas.

La definición política implica que la inmigración proveniente de México es una causa de desempleo, así se justifica el hecho que al expulsar el exceso de mano de obra, se termina con la causa del desempleo, lo que además condiciona políticamente que el desempleo es la migración mexicana o sea un factor externo y no un desajuste estructural interno del mismo sistema capitalista de los Estados Unidos.

Esta definición de las crisis económicas y de desempleo en la economía norteamericana fundamenta políticamente a través de la legitimación del sistema y del gobierno norteamericano como respuesta a una reacción pública de las organizaciones laborales y grupos de presión al interior del sistema político de los Estados Unidos.

El proceso de legitimación política en factores externos apoya y refuerza tanto al Congreso como al Ejecutivo de los Estados Unidos de América, por lo que mediante el manejo ideológico-político de asociar la presencia de la migración indocumentada con la manifestación de las crisis económicas se transforma en actitudes xenofóbicas y abusos contra los derechos básicos de los emigrantes.

A lo largo de la historia del desarrollo de las crisis económicas, la presión política ocurridas en los Estados Unidos y las políticas migratorias entre México y su vecino país del norte, se establecen diversos mecanismos para controlar los flujos migratorios. Esto a raíz de la recesión económica en los Estados Unidos en 1929.

A partir de la crisis de recesión económica en los Estados Unidos en 1929. El gobierno norteamericano adopta medidas proteccionistas para los trabajadores estadounidenses creando iniciativas de ley de tipo extra restrictiva, aunque desde 1924 ya existían leyes restrictivas.

Las iniciativas de ley derivadas de la crisis económica de 1929, se avocan a detener el flujo migratorio en defensa de la mano de obra norteamericana dichas iniciativas es la de Harris, de Jonson y de Box, (59) las cuales no fueron aprobadas pero dio pautas para la aplicación de leyes vigentes que dan énfasis a la comprobación de legalidad de estancia en los Estados Unidos, como requisito para la permanencia en el país.

En el período de los años cuarentas, al ingresar los Estados Unidos a la conflagración mundial de la Segunda Guerra Mundial, se hace necesaria la contratación de mano de obra barata para suplir los espacios que dejaban los trabajadores estadounidenses, por lo que se da el convenio bracero de 1942 para la contratación temporal de los trabajadores mexicanos, convenio que duró hasta 1964. (60)

Sin embargo, para mediados de los años cincuentas, el porcentaje de migrantes mexicanos indocumentados había crecido en forma incontrolable por lo que se implementa un programa de deportación masiva llamado "Operación espalda-mojada".

Las leyes de inmigración de los Estados Unidos, dependiendo de sus requerimientos tanto de tipo políticos como económicos, establece las condiciones para la transición de la categoría de migrante indocumentado a documentado; en 1976 se aprueba el proyecto de Ley Eilbergh con el cuál se reduce a la mitad el número de visas de legalización migratoria para migrantes mexicanos para quedar en un total de 20 mil visas anuales lo que demuestra que una minoría de aquellos que componen el flujo migratorio de México hacia Estados Unidos adquiere la situación legal migratoria. (61)

Además el servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos ha implementado, desde 1994 y hasta el presente, políticas más restrictivas y represivas como es el "gatekeeper", sin embargo esta políticas han fracaso en su propósito de contener y detener el flujo migratorio.

Las políticas restrictivas y represivas se han incrementado en el período de la administración del presidente norteamericano George W. Bush, ante una frontera de 3,300 kilómetros que comparten ambos países y una de la más alta en cuanto a niveles de desplazamiento de personas.

Según censos del Buró de los Estados Unidos en el año 2000 residían 32.8 millones (62) de personas de ascendencia latina siendo de origen mexicano el 60 % , La cantidad de 32.8 millones de habla hispana representan un 7.5 por ciento de la población total de los Estados Unidos, y corresponde como se mencionó anteriormente un 21 millones de población originaria de México, de la cual se estima entre tres y cuatro millones se encuentran ilegalmente en el país vecino del norte, de acuerdo a datos del Buró de los Estados Unidos. (63)

Del total de los 21 millones (total de población que representa el 60%) se tiene un estimado, también sobre la base de datos del Buró de los Estados Unidos, de que entre tres y cuatro millones se encuentran ilegalmente en los Estados Unidos.

Los datos anteriores muestran la situación estratégica de la población mexicana emigrante respecto a la situación socioeconómica de los Estados Unidos. Para el año 2000 la población nacida en México y que reside en los Estados Unidos es 8.5 millones. (Anexo 2)

En los Estados Unidos, mientras se presente algún conflicto bélico necesario para el crecimiento de su economía, se hace indispensable contar con mano de obra barata proveniente de los países subdesarrollados, pero cuando el país se encuentra en un periodo de crisis económica, esta fuerza de trabajo no sólo es innecesaria sino hasta peligrosa.

Para el gobierno de los Estados Unidos, esta mano de obra, proveniente del exterior, al establecerse en forma temporal o permanente en territorio norteamericano representa un problema político y social porque va adquiriendo derechos ciudadanos y por tanto de asistencia social por parte del gobierno americano.

Debido al clima antiemigrante por parte de los Estados Unidos, se ha provocado que surjan leyes y medidas restrictivas hacia los trabajadores inmigrantes de origen mexicano así como de otros países latinoamericanos.

Así Alan Greenspan, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, admite que los inmigrantes mexicanos juegan un papel significativo en el control de las presiones inflacionarias, sin embargo el descontento por su presencia es creciente, ya que los migrantes mexicanos sirven de contención de las presiones políticas y sociales en los Estados Unidos.

El servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos ha puesto en marcha estrategias para frenar el permanente flujo migratorio, como la operación "gatekeeper" que ha fracasado en su objetivo de detener la migración pero ha logrado incrementar los riesgos que se enfrentan los trabajadores migratorios en su cruce de la frontera como lo indican las estadísticas, ya que en diciembre de 1999 murieron 465 mexicanos en la zona del suroeste de la frontera México- Estados Unidos.

### **2. 3. 2. 2 LA PREPONDERANCIA DE LOS INTERÉSES ECONÓMICOS SOBRE LOS SOCIALES**

El proceso de desarrollo capitalista en el que las relaciones de producción se encuentran subordinada a la acumulación del capital y movilidad del mismo a lo largo y ancho del globo terráqueo,

Las crisis económicas por las que Estados Unidos ha atravesado en este siglo resultado del desequilibrio estructural del capitalismo, han tratado de ser entendidas a través de un enfoque político-económico de influencias externas al país y en ellas se incluye la presencia de los inmigrantes como la causal de agudización de las crisis, asociando inmigración con desempleo.

El fenómeno de la inmigración de la mano de obra mexicana muestra un carácter estructural que corresponde al comportamiento del mercado internacional de fuerza de trabajo en el que la demanda se encuentra en el lado de los Estados Unidos y la oferta del lado mexicano, y de la relación laboral entre los emigrantes mexicanos y sus empleadores estadounidenses.

La demanda por parte de empleador estadounidense corresponde a una mano de obra barata, y esta mano de obra barata es el resultado de no estar en condiciones de obtener los derechos que se dan a los trabajadores estadounidenses, el carecer de la situación legal por parte de la población migrante mexicana, o sea de no contar con visa para trabajar en los Estados Unidos restringe la incapacidad para exigir y ejercer los derechos sociales y económicos y por lo tanto aumenta su "grado de explotabilidad" (64)

Al analizar la interacción de los componentes del fenómeno migratorio se observa que existe un interés económico por parte de los Estados Unidos por mantener esa fuerza de trabajo y, a su vez, existe un interés por parte de los trabajadores migratorios para que se mantenga la opción de trabajar en los Estados Unidos.

Otro elemento a considerar en la interacción de la migración mexicana y la posición del gobierno norteamericano de mantener la prioridad al aspecto económico en contraposición al aspecto social, es la distinción entre la migración indocumentada de la migración documentada, siendo la mano de obra indocumentada mayor en proporción a la población migrante que cuenta con la documentación legal para trabajar.

La distinción entre la migración indocumentada y la migración documentada adquiere importancia al constatar las relaciones laborales entre la mano de obra mexicana indocumentada y los patrones estadounidenses con la particularidad de las leyes migratorias de los Estados Unidos que exime de toda responsabilidad al patrón de contratar un migrante indocumentado y así mantiene al trabajador indocumentado en una situación vulnerable ante el capitalista norteamericano.

Así el carácter prioritario que adquiere el problema de la inmigración mexicana en épocas de crisis en la economía norteamericana con carácter de coyuntura política para tratar explicar la crisis, más que el de resolver el fenómeno migratorio entre los dos países.

**CAPITULO III**

**ACUERDO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA  
DE MIGRACIÓN**

65-A



### **3.1 AUSENCIA DE LA MATERIA EN TRATADOS INTERNACIONALES**

La migración internacional que se encuentra asociada a un mercado laboral en el que existe un país que requiere de mano de obra barata proveniente de otro país, se puede dar de dos maneras, una en forma organizada y seguir a través de fronteras flexibles como el que se da entre los países de la Comunidad Europea, o de manera desorganizada e insegura como la que se da entre los países exteriores a los de la Comunidad Europea o como la que se da entre México y los Estados Unidos.

En lo que se refiere al último caso, en general tanto el país receptor de la inmigración como el país emisor de la emigración, no han desarrollado una verdadera política de migración o de manera incongruente implementan en forma unilateral políticas a corto plazo por parte del país receptor (Estados Unidos) que trae efectos no deseados o que ponen en riesgo la vida de los migrantes.

Por otro lado la ausencia de una política migratoria acorde a las condiciones de las características migratorias conlleva a no asumir la responsabilidad por parte del país emisor (México) o la salida de su población migrante, dejando los flujos migratorios al libre juego de un mercado controlado por la libre oferta de mano de obra así como por el libre proceso de contratación que se convierte en una situación propicia para abusar de ellos y violar sus derechos humanos.

La política de relaciones exteriores del Gobierno Mexicano, esta compuesta una agenda de decisiones y compromisos que en mayor o menor medida corresponden a una política liberalista que no ha perseguido los intereses nacionales sino la del libre juego del flujo de mano de obra (como se da el de capitales y de inversión), así el de garantizar la preservación del régimen de partido de estado, situación que durante la presente administración corresponde un alternativa de cambio a más de siete décadas del partido en el poder.

Además de ser el reflejo de las relaciones dependientes del país a la política mundial de globalización a favor de los grandes capitales, en la que la competencia por la inversión y el comercio es tan fuerte que da pautas para incrementar la creación de uniones, convenios, tratados u otros mecanismos a través de los cuales los gobiernos tratan de obtener acuerdos benéficos para los capitales que dominan las áreas de influencia y enfrentar al competencia garantizando ventajas y poder enfrentar la competencia en mejores condiciones.

La situación de la migración de los mexicanos a los Estados Unidos por la falta de una política migratoria congruente con las condiciones de cada país y con base a la situación de las relaciones entre ambos países, así como el hecho de haber firmado un tratado entre los dos países de libre comercio con una visión de integración a largo plazo, ha propiciado un flujo migratorio en condiciones de alto riesgo y de extrema vulnerabilidad tanto en México como en Estados Unidos.

Los riesgos a que se enfrentan los 600 mil migrantes que anualmente llegan a localidades fronterizas, para intentar el cruce hacia los Estados Unidos y las constantes violaciones de sus derechos humanos, se inicia desde el momento en que abandonan su lugar de residencia hasta que llegan a su lugar de destino es el resultado de una ausencia de política migratoria, o sea una omisión por parte del país emisor y por otra parte a las políticas gubernamentales discriminatorias del país receptor.

### **3.1.1 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO.**

A partir del año de 1982, México se encuentra dentro de la orbita de estancamiento económico reflejo de la crisis inflacionaria internacional que coincide con el cambio de una nueva administración gubernamental, así el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid promueve el cambio a una nueva política económica que intentaría un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior.

Dentro del nuevo patrón de especialización del comercio exterior se plantea la necesidad de que el país se ajuste a los cambios del sistema económico en el ámbito mundial a través de un programa de liberalización y especialización del comercio exterior asegurando la captación de divisas, lo que se propone lograr a través de la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

El GATT es "un acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios" (1) por lo que es un instrumento de negociación en el que las partes países integrantes concurren para lograr a través del proceso de la mediación, un comercio equitativo entre los miembros con arreglo a ciertas normas formales y jurídicas que se convierten en ley para aquellos países que suscriben sus códigos de conducta, dichas disposiciones extienden su aplicación además a aquellos países que exportan a los mercados de los países signatarios de sus códigos.

México negocia la entrada al GATT ante la necesidad del país de liberalizar la economía y poder ser más competitivo en el área internacional, así como aliviar la problemática comercial entre el país y su principal socio comercial los Estados Unidos, la decisión de México de incorporarse al GATT parece ser mas que una decisión un "requisito" para continuar con el apoyo de la inversión extranjera principalmente Estados Unidos y contrarrestar el proceso inflacionario estructural de esta época.

La participación de México en el contexto del GATT sienta las bases para abrir las puertas del mercado Mexicano a la inversión y exportación de productos extranjeros provenientes principalmente de los Estados Unidos, política económica que el gobierno implementa como resultado de presiones internas y principalmente externas.

Sin embargo en el marco de esta serie de rondas de negociación no existe mención, ni ninguna disposición en lo relativo a la negociación relacionada con el intercambio de mano de obra entre Estados Unidos y México de la misma forma que se negocian el intercambio de bienes y mercancías

Así el nivel de "negociación" entre países pertenecientes al GATT especialmente Estados Unidos y México se efectúa netamente político-económico dejando a un lado las cuestiones socio-económicas de derechos laborales en el fenómeno migratorio de México-Estados Unidos, situación que se va a manifestar posteriormente en el Tratado de Libre Comercio.

Una vez concluida la segunda Guerra Mundial y con la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, se procede a una reducción de los aranceles en forma generalizada, sin embargo el establecimiento de uniones entre países vecinos, excluyendo de los beneficios de la reducción arancelaria para los países fuera de la unión limitando las condiciones para el crecimiento de un comercio mundial debido a la regionalización de bloques de comercio.

Al término de la última ronda de negociaciones comerciales entre los miembros del GATT (la Ronda de Uruguay), este organismo multilateral de comercio adopta una nueva configuración en 1995, que es la Organización Mundial del Comercio (OMC), así las 'Partes Contratantes del GATT' o países integrantes del GATT, que bajo la OMC se denominan 'Miembros de la OMC'

La Organización Mundial de Comercio tiene entre sus funciones la de ser un Foro de negociaciones comerciales, tratar de resolver controversias comerciales entre los países integrantes (144 países hasta el 1º. De enero de 2002), establecer normas que reglamenten el comercio entre los países que para. El objetivo de las negociaciones es el de que los productores, exportadores e importadores de bienes y servicios logren obtener sus objetivos, a través de la reducción de obstáculos al comercio.

Para la consecución de los objetivos de la OMC que es la de mejorar el bienestar de la población de los países integrantes, así como que las corrientes comerciales se realicen en las mejores condiciones posibles, se establecen una serie de contratos para garantizar que los países miembros obtengan derechos benéficos en el comercio así como mantener las políticas comerciales dentro de los límites convenidos entre los países miembros.

El objetivo de la OMC es mejorar las condiciones de bienestar de los países integrantes, y contribuir a que los flujos comerciales se den con fluidez y equidad. Dichos objetivos se logran a través de administrar acuerdos comerciales, auspiciar negociaciones comerciales, resolver diferencias comerciales, examinar políticas comerciales, ayudar a los países en desarrollo con asistencia técnica, coordinarse con otras organizaciones internacionales.

México es miembro de otro organismo internacional desde 1993, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) Así el Instituto Nacional de Migración, unidad descentralizada de la Secretaría de Gobernación busca la cooperación regional para asegurar el flujo de personas de negocios entre las 21 economías miembros de APEC.

### **3. 1. 2 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

El grado de desarrollo de la economía del imperialismo capitalista y su carácter de concentración de los capitales y desnacionalización, pugna por la globalización y a la vez por la regionalización según convenga a los intereses para el desarrollo del sistema.

México se enfrenta ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones debido a la falta de competitividad de la industria nacional ante el exterior producto de un excesivo proteccionista del Estado.

Así la modernización y la crisis de energéticos presionan al alza de bienes de capital necesarios para el mantenimiento de la planta productiva por lo que el país se enfrenta ante un intercambio desventajoso y se presenta la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo que permita al país participar en el intercambio mundial en forma activa.

Por lo que se adopta la política de neoliberalismo con el propósito de dejar que las fuerzas del mercado determinen los niveles de inversión, el empleo y el consumo, lo que involucra el abrir las puertas al comercio exterior con mínimas restricciones.

El Estado mexicano esta cada vez más supeditado a las transformaciones del proceso de acumulación del capital mundial y en particular a los Estados Unidos (2)

El Tratado de libre comercio surge de la profunda relación que existe entre México y los Estados Unidos, del lado norteamericano se observa la posibilidad de invertir sin problemas en los países vecinos y por el otro lado la parte más débil cuenta con la posibilidad de ampliar sus exportaciones, lo mismo que la ampliación de las actividades de la banca que es la parte mas interesada en la aplicación del tratado.

Para los tres países (Canadá, México y Estados Unidos de América) integrantes del tratado los intereses del capital son prioritarios y en segundo lugar se deja el interés de los trabajadores.

El tratado de Libre Comercio o North American Free Trade Agreement (NAFTA) es un conjunto de reglas entre los países de América del norte (Canadá, México y Estados Unidos) que acuerdan para vender y comprar productos y servicios.

El Tratado de Libre Comercio se basa en los principios de tratamiento nacional y como nación más favorecida y un compromiso para facilitar el movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras así como ofrecer la protección y vigilancia para garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

La etapa del proceso de integración comercial entre Estados Unidos y México comienza en 1965 al establecerse el programa de las maquiladoras del norte de México, pero hasta 1990 los presidentes de México y Estados Unidos logran iniciar negociaciones destinadas a celebrar e tratado y en Diciembre de 1992 se firma el tratado. (3)

Por lo que corresponde al poder legislativo de las naciones involucradas, las asambleas legislativas de los tres países aprobaron la entrada en vigor del tratado tras un largo periodo de debates, así la entrada en vigor es en el mes de Enero de 1994.

En lo referente a la migración bajo el Tratado de Libre Comercio se da el libre movimiento tanto de mercancías como de gente ya que el conocimiento se vuelve cada vez más esencial para el éxito económico de las compañías. Sin embargo el gobierno norteamericano quiere mantener mano firme en el movimiento de personas a su territorio.

**FALTA  
LAS  
PAGINAS**

**73**

**A**

**74**



**En lo referente a las relaciones exteriores los instrumentos de cooperación con los Estados Unidos se manejan como una estrategia multilateral y bilateral satisfactoria para ambas partes. La Secretaría de Gobernación sufrió modificaciones en su estructura y funciones.**

**La Secretaría de Relaciones Exteriores sirve de conducto entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las embajadas acreditadas del gobierno de México, así como la información y relaciones de la Administración Pública Federal con el cuerpo diplomático extranjero.**

### 3.2.1 PROMESAS DE CAMPAÑA

México entra tímidamente y después en forma entusiasta al sistema globalizador de la economía, así como al nuevo estilo capitalista del sistema económico, el "nuevo liberalismo" o neoliberalismo, sistema que significa el dejar que las fuerzas del mercado determinen la inversión, el empleo y el consumo, esto implica abrir las puertas al comercio exterior casi sin restricciones.

El país inicia su proceso de modernización para entrar mas aceleradamente en la globalización y regionalización que predomina en el mundo. La integración de México con Estados Unidos, es cada vez más profunda a pesar de contar con sistemas económicos de distinto grado de desarrollo cuantitativamente y cualitativamente, existe una identificación entre los gobiernos más no entre los pueblos.

Desde el inicio de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos se ha presentado una relación con ausencia de democracia en la política exterior de México que no ha procurado el interés nacional sino la preservación del régimen de Estado.

Ante esta perspectiva el entonces candidato a la Presidencia de la Republica Vicente Fox Quesada en su agenda de trabajo y como premisas de sus políticas de gobierno declaran una serie de postulados de campaña y en lo referente a la política exterior señala: "Es claro que la migración masiva de México hacia los Estados Unidos encuentra su razón de ser en la persistente incapacidad de la economía mexicana para crear suficientes empleos y oportunidades para nuestra gente." (6)

Por ello hemos propuesto un programa económico que nos llevaría a cambiar el sendero de crecimiento de la economía al 7% y generar los empleos que están demandando los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo; y una política de desarrollo regional y desarrollo social para generar oportunidades de empleo y auto-empleo en las comunidades mas marginadas y los municipios mas atrasados, que son las zonas de más alta densidad migratoria." (7)

**FALTA  
PAGINA**

**77**

### **3. 2. 2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006**

En el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo numero 89 fracción I, así como por los artículos 26 de la propia constitución y el artículo 9,13,27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4,9,16,21,22,27,28,29 al 32 de la Ley de Planeación.

El marco constitucional de la nación le confieren al Presidente de la Republica, elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente para el periodo de 2001 al 2006 que regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Artículo 50 de la Ley de Planeación dispone que, es el Ejecutivo el encargado de remitir el Plan Nacional de Desarrollo, ante el Congreso de la unión para su examen y opinión, y para que en el ejercicio de las atribuciones el Poder Legislativo formule las observaciones pertinentes.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla políticas de carácter social, económico, para el área interior y exterior, que sirvan de marco y norma de acción del gobierno para implementar las funciones necesarias para lograr los objetivos nacionales previstos para el año 2025, así como los objetivos y estrategias resultado de los lineamientos contenidos en el plan.

Ante el reto de la globalización en las relaciones del sistema internacional, el Estado mexicano se enfrenta la necesidad de rediseñar nuevas estrategias para actuar ante los retos en su programa de política exterior para lo cual el gobierno del Presidente Fox Quesada diseñó una agenda de trabajo para el sexenio 2001-2006.

Entre los temas prioritarios de la política exterior está la de contar con una estructura diplomática que no solo promueva y asegure la soberanía nacional sino también que coadyuve a la promoción y divulgación de los recursos naturales del país con el propósito de apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

**FALTA  
PAGINA**

**79**

Por lo que concierne a la estrategia en materia de las relaciones con el exterior y específicamente de las relaciones exteriores con el vecino del norte, el Plan Nacional de Desarrollo prevé un incremento de la demanda de los servicios consulares en favor de las políticas de desarrollo y protección a las comunidades mexicanas radicadas en el exterior.

Así mismo se requiere un enfoque a largo plazo que regule la movilidad y residencia de la migración mexicana garantizando que sean en forma digna, legal y ordenada y que se cambie el aspecto represivo de persecución por el de un fenómeno justo tanto laboral como social.

Se propone el participar y lograr la influencia de México en los foros internacionales, activar la cooperación del país en un sistema multilateral que permita ampliar el campo de acción en temas como la estabilidad financiera, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente.

Sobre la base de estos lineamientos se busca el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el período comprendido entre 2002-2003, (14) además de la necesidad de la participación activa de México en los foros internacionales contemplando acuerdos con la comunidad económica europea o las asociaciones de la Europa libre en necesario la inclusión de acuerdos regionales con los países de América Latina y el caribe, con el propósito de ampliar vínculos políticos y diversificar los mercados internacionales para el país.

### **3.2.3 PROGRAMAS DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

La Secretaría de Gobernación, a través de sus unidades y órganos administrativos centrales y desconcentrados se encarga de planear y conducir las actividades de su competencia, con base a los objetivos y estrategias establecidas en el sistema nacional de planeación democrática y participativa así como los programas y políticas delineadas por el presidente de la República.

Por lo tanto, serán facultades del órgano directivo de la Secretaría representado por el Secretario de la misma, las de establecer, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría y en los términos de la legislación aplicable (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículos 14, 16, 17 y 27), (Anexo 3) el planear y coordinar las actividades del sector que la misma tiene bajo su jurisdicción.

El secretario del ramo como órgano ejecutivo-administrativo también dará el trámite necesario para aplicar las medidas necesarias en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y de la Administración Pública Federal en lo concerniente al respecto de las garantías individuales y derechos humanos coordinar las medidas de prevención necesarias de la violación de derechos humanos, al como aplicar las medidas que sean de su competencia.

En lo concerniente a los asuntos de migración la Secretaría de Gobernación cuenta con unidades administrativas y órganos desconcentrados que con apego al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el marco de las estrategias para la Administración Pública Federal, las cuales se apegaran a impulsar una política de migración a largo plazo, se avocaran a la consecución de las siguientes metas:

- Coordinar y evaluar las actividades que tienen por objeto: a la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, actividades encargadas al órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración.

**FALTA  
PAGINA**

**82**



- Mantener y actualizar informes que se proporcionen a la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.

Los órganos administrativos desconcentrados estarán bajo la adscripción y supervisión de las diferentes secretarías; El Instituto Nacional de Migración de pendiente de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. La estructura organizacional de la Secretaría de Gobernación se menciona en el capítulo primero del presente trabajo.

El Instituto de Migración en conformidad al artículo 41 de Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (18) se establece como un órgano técnico desconcentrado, cuya función es la de planear, ejecutar, controlar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinar las diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

Con el propósito de implementar mecanismos que permitan agilizar la prestación de los servicios y para la interacción al territorio nacional de la población mexicana en el extranjero mediante la creación de nuevas formas de Control Migratoria electrónicas reduciendo significativamente la revisión y control de los procesos migratorios.

Así mismo para cumplir en forma eficiente y eficaz con las funciones encomendadas al Instituto de Migración, se crea un Comité Interno de Calidad e Innovación con el que se pretende lograr una función con alto grado de calidad para el Instituto a través de nuevos diseños administrativos, técnicos y financieros que se aproximen a los estándares internacionales aplicados en otros países en la prestación de los servicios migratorios.

### **3.2.4 PROGRAMA DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo de llevar a cabo las estrategias institucionales más modernas y eficientes para lograr las políticas de apoyo al desarrollo de los mexicanos en el extranjero y su vinculación con los connacionales.

Además de la coordinación interinstitucional e intersecretarial (22) para atender las demandas de los mexicanos en el extranjero como representación política, salud, cultura, educación, envío de remesas, así como la creación de proyectos productivos en sus comunidades de origen.

Para llevar a cabo los objetivos de ser una instancia gubernamental de acercamiento con las comunidades mexicanas en el extranjero, por lo tanto cuenta con una serie de unidades administrativas avocadas a la ejecución de las funciones de política exterior del gobierno federal.

Dentro de los programas de trabajo de la Secretaria de Relaciones Exteriores y de acuerdo con las políticas exteriores del Gobierno mexicano se busca la política de protección de los derechos humanos y respeto de las libertades individuales de los mexicanos en el exterior, para lo cual se inicio un proyecto de modernización consular para garantizar una mejor prestación de servicios de información y protección por medio de la red consular en el exterior, implementando el Programa Integral de Mejoramiento de los Servicios Consulares.

La Secretaria de Relaciones Exteriores cuenta con organismos descentralizados como el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (19) cuyo objetivo es el de proponer y ejecutar la promoción de las políticas de gobierno para la atención de demandas de las comunidades mexicanas residentes en el exterior, así como coadyuvar en la integración de acciones encaminadas a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas que radican fuera del país.

Para la obtención en forma eficiente de las funciones encargadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores y dentro de sus programas de trabajo para el sexenio 2000-2006, se establece en el año 2002 una reorganización de la estructura administrativa de la Cancillería mediante la incorporación de las funciones que venía desarrollando la Oficina de la Presidencia, al recientemente creado Instituto del Mexicano en el Extranjero para la atención de los migrantes que se encuentran en el extranjero, con el programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior.

El Programa para las Comunidades en el Exterior (PCME) se crea en el año de 1990, el cual ha sido readecuado a las necesidades de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y al interés del Presidente de la Republica, Vicente Fox, en el sentido de lograr un 'reforzamiento de los vínculos sociales, culturales, económicos y políticos con las misma' (21)

En el marco de los objetivos de política exterior de la presente administración, el PCME diseña programas para apoyar actividades enfocadas a la educación, a la salud y la cultura, desarrollo social, deportivo y de negocios en apoyo a las comunidades mexicanas residentes en el extranjero.

Dentro del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior se implementan acciones para coordinar entre las instituciones responsables, así como entre los dos países con el propósito de lograr el bienestar de los mexicanos, aprobar iniciativas legislativas y administrativas en ayuda de los trabajadores emigrantes mexicanos y de promoción a la organización como el de círculos de estudio de educación para adultos (instalados en 189 ciudades de los Estados Unidos (22). Además se promueven actividades de fomento para la canalización de profesionales en actividades de asesoría en el área de la salud, así como jurídica,

Así mismo con el propósito de mejorar el funcionamiento de las cancillerías en cuanto a los recursos humanos y materiales, por lo que se cerraron oficinas consulares en algunos de los estados del país del norte como en algunos países de Europa, pero se operan nuevas chancillerías en algunos otros estados de los Estados Unidos, de mayor afluencia migratoria.

El Gobierno mexicano a través de su Cancillería promueve la aceptación de la Matrícula Consular Mexicana como un medio de identificación oficial para la obtención de documentos oficiales en los Estados Unidos, principalmente la licencia de conducir, así como en instituciones bancarias situación que beneficia la apertura de cuentas bancarias para los migrantes mexicanos y por lo tanto para el envío de remesas, rubro importante para el gobierno de México, ya que según datos estadísticos recientes se recibieron alrededor de 39 mil millones de dólares durante la última década.(23).

Como parte de la promoción y soporte en la implementación del programa de la Matrícula Consular, se consolidó un documento oficial de altas características tecnológicas para ser considerada por el gobierno de los Estados Unidos como un documento de identidad para los residentes mexicanos.

Se logró el reconocimiento de la Matrícula Consular Mexicana de Alta Seguridad con características que corresponden a las necesidades de confiabilidad como instrumento de identidad, en aproximadamente 800 departamentos de policía en los Estados Unidos,

En este mismo rubro se inició el Sistema de Computo para Casos de Protección, con el que se pretende disponer información sistematizada que permita un rápido registro, seguimiento y atención de los casos de protección de mexicanos en el extranjero.

Por lo que se refiere a la modernización de los servicios migratorios, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con el Programa Integral de Mejoramiento de los Servicios Consulares que funciona por medio del Sistema de Información Consular cuyo propósito es de procesar, almacenar y producir en forma automatizada los servicios consulares y migratorios en el Exterior. (24)

Así, la Secretaría cuenta con una unidad administrativa de Programas para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, la Subsecretaría para derechos Humanos y Democracia para la consecución de los objetivos institucionales de la Secretaría en la atención de las comunidades mexicanas en el extranjero a través de la coordinación de las representaciones diplomáticas en el extranjero y específicamente en los Estados Unidos de Norteamérica.

### **3.3 LA PROPUESTA MEXICANA DEL ACUERDO**

La voluntad de la presente administración del Presidente Vicente Fox Quesada y su liderazgo para conducir las relaciones exteriores de México y con la seguridad de mantener la soberanía y democracia de la nación y promover en el sistema internacional un trato justo en defensa y promoción de los intereses del país y de los mexicanos en el exterior.

La política exterior del gobierno mexicano se proyecta a largo plazo pero con aplicación a corto plazo y será la de asegurar la seguridad jurídica de los mexicanos en el extranjero así como el promover y garantizar que la mano de obra mexicana que se encuentra laborando en los Estados Unidos, lo haga en condiciones de empleo dignas y que el flujo migratorio se haga en forma ordenada y se ponga fin a cualquier forma de violencia en la zona fronteriza.

De este modo, se plantea asegurar la integridad territorial que no se vea afectada por los resultados de cambios o acontecimientos del exterior. Ampliar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo, que beneficie el desarrollo integral del país.

Fortalecer la capacidad de acciones por parte del gobierno mexicano para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el exterior, el promover la democracia como legitimidad gubernamental y el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos de conformidad con la legislación internacional en armonía con la legislación interna.

El defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero requiere de una negociación migratoria integral con los Estados Unidos como una responsabilidad por ambas partes que permita en un marco de garantías, un "trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas"

(25)

Para promover que se otorgue el trato justo con respeto y dignidad hacia los trabajadores migratorios mexicanos es necesario el clarificar el papel tan importante que juegan en el dinámico desarrollo de la economía de los Estados Unidos, así como para mantener los niveles inflacionarios bajos al complementar el mercado laboral y la aportación de los impuestos que contribuyen al bienestar social en estos países.

La Administración del Presidente Vicente Fox Quesada sostiene la política exterior de lograr las propuestas para implementar programas educativos en los Estados Unidos tendientes a asegurar el acceso y oportunidad a la educación a los ciudadanos mexicanos residentes en el vecino país del norte, así como a los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano.

Así el Presidente Fox, sostiene su posición en materia migratoria en el sentido de que los Mexicanos que se encuentran laborando en los Estados Unidos tienen derecho a obtener el estatus de legales para ser otorgado por el gobierno norteamericano.

La propuesta del gobierno mexicano en el sentido de lograr un acuerdo bilateral en el que se logren acciones para garantizar un trato justo y digno a los trabajadores mexicanos, tanto laboral como social así como el otorgar el carácter de estatus legal a todos aquellos mexicanos que se encuentran laborando en los Estados Unidos.

De esta forma lograr un trato igualitario y evitar que se de un flujo migratorio en condiciones de inseguridad y violencia discriminatoria, se ha visto desplazada por el interés del gobierno norteamericano en la seguridad nacional a consecuencia del ataque terrorista a los Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001.

Por lo cual el gobierno mexicano se enfrenta a la situación de negociar con los Estados Unidos un acuerdo en etapas para que en un futuro se logre un acuerdo integral como la administración del Presidente Fox tiene incluido en su agenda de política exterior migratoria.

### 3.3.1 DE DERECHOS BÁSICOS

El carácter del Estado benefactor se aboca a las tareas de prestación de servicios sociales, como la educación, salubridad asistencia y seguridad social, es así que el Estado Mexicano con base en los lineamientos constitucionales que respalden su estructura legal cuenta con atribuciones para garantizar y proteger los derechos de la igualdad, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica, de transito de los ciudadanos mexicanos donde quiera que se encuentre.

El Estado mexicano como estado de derecho fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana, impulsar y asegurar las garantías individuales de las mexicanas donde quiera que se encuentren, así como de acuerdo a las disposiciones legales internacionales como son: de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica.

Sobre la base de estas premisas se propone que en el acuerdo bilateral se incluyan en forma prioritaria el de impulsar y garantizar que las comunidades mexicanas que viven en el exterior cuenten con mecanismos para ponderar sus recursos económicos así como para garantizar la satisfacción de las necesidades de derechos básicos como los de igualdad, libertad, derecho a la propiedad y de seguridad jurídica.

Para lo anterior es necesario implementar programa de coordinación entre los gobiernos involucrados con el propósito que dichos programas aseguren la promoción de condiciones de trato igualitario de las comunidades mexicanas circunscriptas en un entorno exterior para lo cual se requiere un trato igualitario sin discriminación racial basado en un sistema de condiciones similares a la de los ciudadanos americanos las leyes internas del país en que residen.

Por ello, es necesario el obtener la categoría de legalidad en Los Estados Unidos, por parte de los trabajadores mexicanos que han contribuido en el desarrollo económico del país que los acoge como lo muestra el análisis del desarrollo histórico del fenómeno migratorio.



Al garantizar la calidad migratoria de los trabajadores mexicanos en el exterior, esto permite que cuenten con los derechos de libertad como garantía individual contenida en las disposiciones constitucionales de los dos países así como en el ámbito de la legislación internacional.

Se garantiza el derecho de propiedad también como derecho básico constitucional para el área regional así como internacional, y finalmente el de garantizar el derecho básico de seguridad jurídica que a su vez refuerce el libre uso de los derechos humanos.

Un cambio en el carácter migratorio de los trabajadores mexicanos no sólo a través de la obtención de la situación legal migratoria sino a través de la obtención de visas especiales para los trabajadores mexicanos que ya se encuentran laborando en los Estados Unidos o de aquellos que en un futuro se integren a la fuerza laboral en el vecino país del norte.

El gobierno mexicano está comprometido a cumplir y a hacer cumplir con el derecho de estas prerrogativas constitucionales, y con el respeto a la legislación interna de los otros países.

Entre las funciones colectivas que ejerce el gobierno y el papel coercitivo que asume como organización del poder, y en su carácter del Estado benefactor se aboca a las tareas de prestación de servicios sociales, como la educación, salubridad asistencia y seguridad social, las cuales son prioridad del gobierno mexicano el garantizar a los mexicanos dondequiera que se encuentren.

### **3.3.2. DE SEGURIDAD SOCIAL**

Ante la perspectiva que el gobierno mexicano se enfoca en materia de política exterior la de garantizar la defensa de los mexicanos en cuanto al exigir un trato digno , humanitario y de derechos humanos para lo cual se propone en contar con un mecanismo diferente para el control migratorio debido a que los actuales mecanismos atentan a la seguridad y a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos.

Por lo que respecta a la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos en el vecino país del norte especialmente de aquellos que no poseen una calidad migratoria de legalidad para trabajar ni residir en Los Estados Unidos y que carecen de todos los derechos de seguridad social.

Se propone el contar con acuerdos que permitan la obtención de derechos en el área de seguridad social que incluya los beneficios de contar con un sistema de protección a los migrantes en el vecino país del norte en coordinación con el gobierno de los Estados Unidos y México para la prestación de los servicios de salud, de incapacidad laboral. Capacitación para el empleo así como servicios de rehabilitación y de integración del empleado, servicios que deban otorgarse con igualdad y dentro del marco de la legislación norteamericana en materia de seguridad social.

Asimismo es necesario el implementar programas dedicados a asegurar el otorgamiento del derecho a ser incluidos en el sistema de Seguridad Social a lo mano de obra mexicana que no cuenta con la documentación reglamentaria para laborar en los Estados Unidos. Es necesario también el proveer a los migrantes con un seguro del desempleo, de esta manera podrán gozar de un ingreso temporal.

### 3.3.3. DE RESPETO LABORAL

El Estado Mexicano como promotor en beneficio de la mayoría y a través de sus órganos de gobierno tiene a su cargo el cumplir y hacer cumplir con los derechos constitucionales nacionales y derechos humanos internacionales debe adoptar una serie de políticas gubernamentales para hacer cumplir con dichos objetivos.

En lo que respecta a la política exterior de México se propone la inclusión de acuerdos en el área laboral a ser tratados en los futuros acuerdos bilaterales ( los próximos cuatro años del Presidente Fox Quesada) entre el gobierno de México y el gobierno de los Estados Unidos.

Se propone la incorporación de políticas encaminadas a lograr un acuerdo bilateral que garanticen la prestación de derechos laborales a los migrantes mexicanos en un marco de justicia laboral en respuesta a la enorme aportación de la mano de obra mexicana en la acumulación económica del sistema capitalista norteamericano y a la legislación laboral internacional.

Por lo que se propone se fijen políticas laborales bajo condiciones de justicia social en las que se incluyan derechos a prestaciones contempladas en la legislación laboral norteamericana, como el seguro de desempleo especificaciones acerca de salarios con base en tabuladores salariales en la misma forma en que se rigen los salarios de los trabajadores norteamericanos.

También el pago de salarios caídos a trabajadores indocumentados, mejoras salariales equitativas a las obtenidas por ciudadanos de los Estados Unidos, periodos vacacionales, servicios de pensión para la jubilación, políticas que permitan el trato igualitario de los trabajadores y logren mejores condiciones económicas de la mano de obra mexicana así como de su familia.

Se propone de prioritario aplicación, aunque no limitante, a la población migrante en los Estados Unidos que no posee un permiso o status legal para trabajar en ese país el adquirir la calidad migratoria legal, contando de esta forma con los beneficios laborales de la legislación norteamericana vigente.

### 3.4 LA RESPUESTA NORTEAMERICANA

La integración de bloques económicos, producto de la globalización en la moderna economía mundial, contribuye a que los obstáculos que en el pasado se interponían a la migración internacional se debiliten, de esta forma, a medida que las economías sustentan una integración e interdependencia, los países se encuentran ante diferentes disyuntivas como es el caso de los Estados Unidos, que por un lado instrumenta políticas restrictivas hacia la migración y, por el otro lado, el aumento de la fuerza laboral inmigrante atraída por la intensa demanda laboral.

Mientras que las barreras a la libre circulación de capitales y mercancias se debilitan, las barreras para restringir la movilidad de los trabajadores inmigrantes se fortalecen.

El gobierno norteamericano ante la expectativa de un aumento de mano de obra migratoria principalmente sin documentos legales para trabajar en los Estados Unidos, implementa mecanismos de control y leyes migratorias más restrictivas.

En el marco de la aplicación del Tratado de Libre Comercio para una integración a largo plazo de las economías de ambos países y una ausencia de un acuerdo bilateral de responsabilidad compartida, la migración mexicana hacia los Estados Unidos se da en condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

La posición del gobierno de los Estados Unidos respecto a la migración de los trabajadores mexicanos hacia ese país, se ha puesto de manifiesto en los recientes encuentros (febrero de 23001) entre los presidentes de las dos naciones.

El Presidente de los Estados Unidos, acorde con la política exterior norteamericana, sostiene su negativa a la concesión de una amnistía a favor de los trabajadores mexicanos con situación migratoria indocumentada, pero en su lugar propone la apertura para los llamados "trabajadores invitados" (20) para laborar en forma legal en los Estados Unidos con carácter temporal.

El poderío económico de los Estados Unidos de América que le permiten establecer e imponer las políticas migratorias a su vecino país del sur y en reiteradas ocasiones con miras a un intercambio favorable para el primero, principalmente en el área de los energéticos.

### 3.4.1 LAS PRIMERAS SEÑALES

La política exterior del gobierno de los Estados Unidos de América respecto a su vecino país del sur (los Estados Unidos Mexicanos) desde hace más de una década, es la imposición de estructuras neoliberales que impulsan la creación de mercados libres multinacionales y preferiblemente regionales con un propósito integracionistas principalmente en el área de los energéticos.

Los lineamientos de política económica provenientes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional avaladas por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos Americanos y con acuerdo a los intereses financieros y empresariales privados provenientes del país del norte, se manifiestan a través de la promoción de acciones para ampliar el campo de las inversiones estadounidenses, así como del intercambio comercial en el marco del Tratado del Libre Comercio (TLC).

Ante esta perspectiva se da el encuentro entre los mandatarios de las dos naciones involucradas para tratar los temas de migración, narcotráfico, un plan sobre energéticos y lineamientos para impulsar el desarrollo de carácter integrante entre los dos países, durante la reunión que se efectuó en el Estado de Guanajuato, a principios del año 2001, el gobierno de los Estados Unidos manifestó la posición en cuanto a la política migratoria hacia México.

El presidente de los Estados Unidos de América George W. Bush sostuvo la posición del gobierno de los Estados Unidos en cuanto a su política migratoria respecto a México, en la cual existe un rechazo hacia un convenio de amnistía para los trabajadores mexicanos indocumentados que representan aproximadamente entre tres y cuatro millones que se encuentran residiendo en los Estados Unidos.

**Pero existe un interés por parte del gobierno norteamericano en buscar un acuerdo para abrir la frontera a lo que él llamó 'trabajadores invitados' con lo cual propone el permitir una migración temporal de trabajadores mexicanos, aplicando de ésta forma un control migratorio a los trabajadores que no cuentan con una situación migratoria legalizada.**

**Así el gobierno de los Estados Unidos acepta la necesidad de un convenio bilateral entre los dos países por ser un fenómeno de mutuo interés tanto para los Estados Unidos como para México.**



### **3.4.2 RESPUESTA DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2001**

A partir de los acontecimientos de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de América, la posición del gobierno norteamericano en cuanto a la política migratoria se modificó radicalmente.

En la agenda de política exterior de los Estados Unidos tiene prioridad la seguridad nacional como así lo indica la creación del Departamento de Seguridad como un instrumento de ejecución de la política migratoria así como la vigilancia de las fronteras de los Estados Unidos.

La nueva dependencia también cuenta con facultades para el control de las comunicaciones electrónicas así como el detectar amenazas de actos terroristas en contra del país. Así con la creación del Departamento o Secretaría de Seguridad Domestica se afirma el interés del gobierno de los Estados Unidos para enfocar los recursos de la administración al tema prioritario de la seguridad.

Ante la postergación de los temas migratorios en la política exterior de los Estados Unidos respecto a México, el gobierno mexicano se enfrenta a la disyuntiva de buscar acuerdos migratorios parciales ya que la obtención de un convenio integral migratorio se vislumbra como un fenómeno a efectuarse en un futuro no muy cercano.

De este modo, el gobierno norteamericano centra la atención en una migración y en una frontera segura ante la constante amenaza terrorista y expresa el gobierno norteamericano a través de su secretario de Estado, Colin Powell durante la Reunión Binacional México-Estados Unidos celebrada en México en Noviembre del 2002, que la migración es prioridad para Estados Unidos.

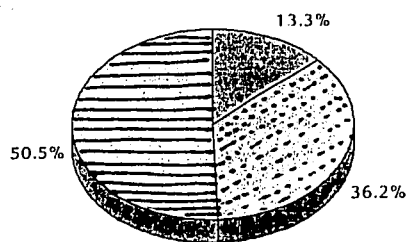
La Administración de los Estados Unidos tiene interés en que a través de la política migratoria se regulen los flujos migratorios para garantizar que se efectúen en forma legal y ordenada siendo una prioridad la seguridad del territorio de los Estados Unidos.

Así la negociación de los temas migratorios por parte de Estados Unidos estará a cargo de la oficina de Seguridad del Territorio Nacional y por el lado de México se espera una participación activa de parte de la Secretaría de Gobernación.

El gobierno mexicano se ve en la necesidad de replantear su política migratoria exterior sobre una base de negociar un acuerdo bilateral en etapas y de acuerdo a las necesidades a corto plazo, pero con miras hacia la celebración de un convenio migratorio integral en un futuro.

## ANEXO 1

Mexicanos residente en Estados Unidos,  
por sector de actividad, 2000

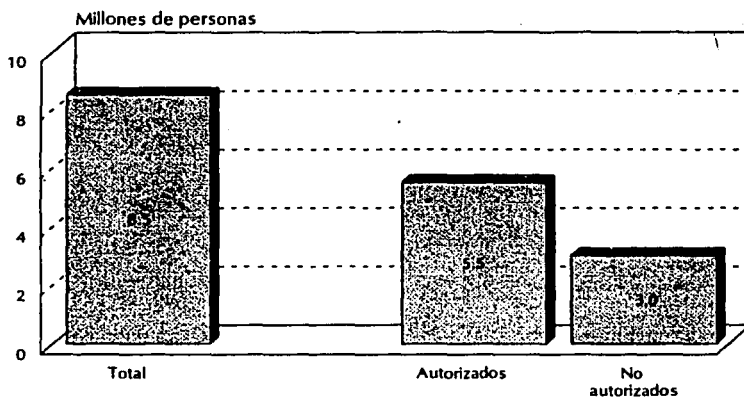


□ Primario   ■ Secundario   ▨ Terciario

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el U. S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo de 2000.

## ANEXO 2

### Población nacida en México residente en Estados Unidos, 2000



Fuente: Estimaciones del CONAPO.

### ANEXO 3

Los siguientes artículos corresponden a la sección del Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente a la Administración Pública Centralizada, Capítulo I, del mismo título y de lo relativo: De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Sección que en su articulado especifica los órganos ejecutivos de las Secretarías de Estado, su competencia, así como la delegación de ciertas atribuciones a cargos de los órganos administrativos desconcentrados para lo cual, se enumeran los artículos 14, 16, 17 y 27 de la Ley antes mencionada:

Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y masa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 14, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares (...).

Los propios titulares de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades del nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se delegan facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

## CONCLUSIONES

Ante el carácter desestabilizador de crisis estructurales propios del sistema de desarrollo dominante, el neoliberalismo, el gobierno mexicano entra en contradicción con su función de Estado benefactor y por lo tanto protector de los intereses colectivos de la población y, por otro lado, como representante de los intereses de la clase en el poder.

Debido al carácter dependiente del Estados Mexicano a las políticas exteriores e internas de su vecino del norte, el gobierno se enfrenta a la necesidad de concertar acuerdos bilaterales en materia de migración con los Estados Unidos en un marco de desigualdad y por lo tanto de debilidad negociadora.

El fenómeno migratorio resultado de las condiciones estructurales de desempleo y desigualdad económica que ha sido usado por el gobierno Mexicano como una válvula de escape a posibles tensiones sociales y por lo tanto un factor de estabilidad política para el país.

Por el lado del gobierno norteamericano ha sido un factor de desarrollo económico principalmente en la región suroeste del país.

Sin embargo, las relaciones interdependientes entre los países producto del proceso de globalización mundial y acumulación creciente de capital en pocos países imperialistas como Estados Unidos, hace difícil pero no imposible el concertar acuerdos bilaterales igualitarios que permitan resolver las presiones políticas – sociales que involucran los flujos migratorios entre México y Estados Unidos.

Así la administración gubernamental del Presidente Fox se ha enfrentado a una política gubernamental norteamericana de apertura de fronteras al intercambio comercial, pero de cierre de fronteras al intercambio de mano de obra.

Sin embargo es importante mencionar que la concertación de un acuerdo bilateral entre el gobierno Mexicano y el Gobierno de los Estados Unidos significara para el gobierno mexicano un proceso de legitimación de su administración tanto en la política interna del país, como en el ámbito de la política internacional.

Ante la perspectiva de mutuo beneficio para los dos países, es importante señalar que la política exterior del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, en los primeros dos años de su gestión, ha sido la de un creciente interés por resolver el problema migratorio a través de un acuerdo bilateral que promueva la democracia y fortalezca los derechos humanos de los migrantes mexicanos.

La actual Administración gubernamental del Presidente Fox en lo relativo a su programa de política exterior tiene su fundamento en los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2000-2006 y acordes a la política económica en el marco del tratado regional, con respecto a los lineamientos del Tratado de Libre Comercio y cuya acción ejecutora esta a cargo de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores contempladas en los plan interior de las propias Secretarías y son:

El fortalecimiento de las condiciones negociadoras para defender y promover los derechos humanos así como la democracia en un marco de la normas internacionales en materia migratoria, el respeto a la dignidad y derechos laborales de los mexicanos en el extranjero a través de sus diversos programas: La creación de la Matrícula Consular Mexicana de Alta Seguridad como instrumento de identidad para los migrantes mexicanos de situación irregular que se encuentran en los Estados Unidos, el Programa Integral de Mejoramiento de los Servicios Consulares, el Sistema de Cómputo para Casos de Protección, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, así como la participación activa de la presencia de México en los foros multilaterales.



Así, la política exterior del gobierno mexicano, corresponde a la defensa de los mexicanos en el exterior para garantizar la soberanía del país en lo relativo al flujo migratorio con un trato digno de los mexicanos que viajan o residen en el extranjero, además de garantizar la protección de los derechos humanos, de bienestar y desarrollo así como de los derechos laborales de los mexicanos en el exterior, por lo que se promueve que el gobierno de los Estados Unidos de un apoyo favorable a los programas de visas para México y la regularización de los mexicanos.

Para implementar la política exterior el gobierno de Presidente Fox impulso la reestructuración de la Administración Pública Federal en el concerniente al sector exterior a través de las Secretarías de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, creando unidades administrativas que coadyuven a la obtención de las políticas de relaciones exteriores anteriormente señaladas.

El Presidente de la República, con apego a las atribuciones conferidas en las disposiciones jurídicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores de cada dependencia, establece toda una estructura de coordinación intersecretarial e intersectorial así como unidades administrativas desconcentradas cuyas funciones apoyan los objetivos institucionales de las propias Secretarías y que corresponden al lineamiento generales de política exterior expresas por la presente administración y contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Sin embargo, ante los acontecimientos de los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos, el tema de la seguridad nacional se vuelve un tema de prioridad para el gobierno del país del norte, provocando que el tema migratorio se limite sólo a trabajos de tipo técnico con soluciones a corto plazo, por lo que el Gobierno Mexicano enfrenta la negativa y postergación de un tratado bilateral que corresponda a las condiciones imperantes en el fenómeno migratorio.

Así, el Gobierno Mexicano se ve en la necesidad de adoptar estrategias que permitan en forma gradual la atención de los asuntos migratorios, principalmente de aquellos que afectan directamente la calidad de vida de los trabajadores mexicanos que residen en los Estados Unidos.

Esta situación coloca al gobierno mexicano ante la disyuntiva de marcar nuevas alternativas de logro gradual de política migratoria, para lo cual es necesario la reestructuración administrativa de las dependencias gubernamentales involucradas en el área. Y por lo tanto el adoptar nuevos lineamientos que correspondan las relaciones imperantes entre México-Estados Unidos.

Ante la apertura de la economía mexicana a los productos provenientes de los Estados Unidos (y Canadá en menor proporción) en el marco del tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado entre los países de México, los Estados Unidos y Canadá, cuya plena aplicación del mismo corresponde al período de la presente administración.

Sin embargo, la aplicación del Tratado en la economía mexicana crea un proceso de descapitalización producto del intercambio desigual al competir con economías de mayor desarrollo industrial, como son las economías de Estados Unidos y Canadá.

Dicha situación aumenta las condiciones de subdesarrollo en amplias áreas del país provocando el incremento de mano de obra disponible para la migración. El Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada busca mecanismos para obtener un convenio migratorio en el marco de dicho tratado que lo mismo que garantice el libre tránsito de mercancías, que se implemente el libre tránsito de ciudadanos, y garantice derechos de carácter social y político para que el gobierno de los Estados Unidos se comprometa a establecer un acuerdo para garantizar derechos laborales y sociales, en cuestión migratoria.

La presente administración habrá de implementar mecanismos de política exterior, que con base en los lineamientos de la Administración Pública Federal permitan alcanzar los objetivos del gobierno, como son el desarrollo económico y una estabilidad política económico y optimizar su gestión en el marco de la gobernabilidad en lo interior y la soberanía en el exterior.

## CAPITULO I

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) González Uribe, Héctor: *Teoría Política*; Ed. Porrúa México, 1989 p.34
- 2) Op.Cit p.34
- 3) Ibidem. p.37
- 4) Idem. p. 40
- 5) Martínez Silva, Mario (coord.): *Ensayo de un diccionario de Política y Administración*; Vol. I, México Ed.Colegio Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública p. 537
- 6) Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México 1990, p. 194
- 7) Idem. p.367
- 8) Heller Hermán *Teoría del Estado* Fondo de Cultura Económica México 1985, p. 144
- 9) Serra Rojas, Andrés: *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa México 1990, p.144
- 10) Idem. P.167
- 11) Acosta Romero, Miguel: *Teoría de Derecho Administrativo*; Ed. Porrúa, México 1996 p. 122
- 12) Serrano Rojas, Andrés: *Teoría del Estado* Ed. Porrúa, México 1990, p.167
- 13) Mac Ivés, Robert. *Teoría del Gobierno*, Tolsa Ed. España, 1966, p. 50
- 14) Soto Pérez, Ricardo: *Nociones de Derecho Positivo Mexicano* Ed. Esfinge, México 1982 p.29
- 15) Serra Rojas, Andres: *Teoría del Estado* Ed. Porrúa, México 1990, p372
- 16) Ibidem.P.372
- 17) Soto Pérez, Ricardo: *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*; Ed. Esfinge, México 1982 p.29
- 18) Serra Rojas, Andres: *Teoría del Estado*; Ed. Porrúa, México 1990, P.372
- 19) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las facultades del congreso.* Ed. Alfaro México 2002 p. 107
- 20) Ibidem. P. 73
- 21) Arbor Xavier y Giner Salvador *La gobernabilidad* Ed. Siglo XXI España 1993 p.3

- 22) Idem. P.6
- 23) Guerrero Ornar *La Administración Pública Capitalista* ; Ed. Rontaner, España 1981 p36
- 24) Pardo María del Carmen *La Administración Pública en México, en Antología de la Teoría de la Administración Pública* UNAM. Acallan, 1998 p. 55
- 25) Sánchez Gonzáles José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México* INAP. 1977 p. 34
- 26) Aquilar Villanueva Luis: *La Administración Pública a la búsqueda de si Objeto de conocimiento en Revista de Administración Pública* Ed. INAP, No.54 Abril-Junio, 1991 p77
- 27) Guerrero, Omar *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Ed. Fontamara México 1995, p.3 7
- 28) Ibidem. P. 48
- 29) Jiménez Castro Wilburg: *Administración Pública para el desarrollo* Ed. FCE, México 1975 p.220
- 30) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las Facultades del Congreso* ED. Alfaro, México, 2002 p.24
- 31) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Del Poder Ejecutivo*; Ed. Alfaro, México 2002 p.76
- 32) Idem. P.73
- 33) Ibidem p.77
- 34) Alducin, Mónica: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ed. Sista, México 2002 p. 184
- 35) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: De las Facultades del Congreso* Ed. Alfaro, México 2002 p.68
- 36) Seara Vázquez Modesto: *Política Externa de México*. Ed. Haría, México 1985p.67
- 37) Idem. P. 26
- 38) *Diario Oficial de la Federación*; Presidencia de la República México. Febrero 8 2001 p. 2
- 39) Idem. P. 3
- 40) *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República,, México Marzo 20 2001 p.28
- 41) *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República, México Julio 31 2002 p. 35
- 42) Alducin, Mónica y Domínguez Ana Paula: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; Ed. Sista México 2002 p. 10
- 43) Seara Vázquez Modesto: *Política Exterior de México* Ed. Haría México 1985 p. 72

44) ídem p. 74

45) Alducin, Mónica y Domínguez Ana Paula: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; Ed. Sista México 2002.

## CAPITULO II

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) INEGI. "Glosario de términos" México 1997, p. 315-316
- 2) De la Mora Yolanda: *Proceso Socio-psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*, Secretaria de! Trabajo y Previsión Social Cuadernos Laborales No. 22 México 1983 p. 26 Población: *Población hispana en los Estados Unidos*, Marzo 2000. p.53
- 3) Massey S. Douglas, et. El... *Los Ausentes*, Ed. Alianza, México 1991 P-52
- 4) Cué Cánovas, Agustín: *Historia Económica y Social de México* Ed, Trillas México 1963 p. 253
- 5) Idem. 256
- 6) Cué Cánovas, Agustín: *Historia Económica y Social de México*, Ed, Trillas México 1963 p. 258
- 7) Soto Pérez Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Ed. Esfinge México 1982 p. 19
- 8) Ibidem. P. 20
- 9) Cué Cánovas, Agustín *Historia Económica y Social de México*, Ed, Trillas México 1963 p. 139
- 10) De la mora Yolanda. *Proceso Psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*, Secretaria del Trabajo y Previsión Social. México 1983 p.19
- 11) Cué Cánovas, Agustín *Historia Económica y Social de México*, Ed, Trillas México 1963 p. 146
- 12) Massey S. Douglas, et. al. *Los Ausentes*, Ed. Alianza, México 1991. P. 52
- 13) Idem.p.51
- 14) Ibidem. 52
- 15) Massey S. Douglas, et. al *Los Ausentes* Ed. Alianza, México 1991. p.55.
- 16) Idem. 55
- 17) De la mora Yolanda: *Proceso Psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México 1983 p.20
- 18) Idem. 21
- 19) Navarro González Moisés: *Población y Sociedad en México 1900-1920*, FCE Serie Estudio 42 México 1974 p. 131

- 20) De la mora Yolanda: *Proceso Psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México 1983 p.20
- 21) Idem.p.22
- 22) Ibidem. P. 23
- 23) Vásquez, Josefina: *Los primeros tropiezos; en Historia General de México Colegio de México*, 3ª Ed. 1981 p. 51
- 24) Massey S. Douglas, et. El...*Los Ausentes* Ed. Alianza, México 1991 p.55
- 25) Idem. 56
- 26) Massey S. Douglas, et. El *Los Ausentes* , Ed. Alianza, México 1991 p. 55
- 27) Stofter Cortes, Ma. Isabel: *La migración en México, sus orígenes, problemática migratoria y protección del migrante. Caso Grupo Beta, Tijuana* Tesis, UNAM. ENEP Acatlán, 1992. p. 13
- 28) De la mora Yolanda *Proceso Psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*. Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México 1983 p.21
- 29) Idem.p.34
- 30) Ibidem. p. 34
- 31) García Moreno, Víctor Carlos en: *Breve Análisis de la Ley Simpson Rodino, en Migración Internacional en las fronteras Norte-Sur de México* CONAPO 1992. p.182.
- 32) CONAPO: *V Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000*, México 2000 p. 72
- 33) Encino, Angélica: *Crece la violación a derechos humanos de indocumentados* LA JORNADA 18 de Julio 2000 p. 4
- 34) Idem. p.4
- 35) Ibidem. p.4
- 36) CONAPO: *Migración Intencional*, Dirección de Estudios Socio-Económicos y Regionales, México 1992 p. 2
- 37) Secretaria de Gobernación: *Los Municipios: Jalisco*, Colección Enciclopedia, México 1996 p. 11
- 38) Idem. p. 11
- 39) INEGI: *La Migración en México Indicadores Estadísticos*, INEGI México 1997p. 157
- 40) INEGI: *Panorama Socio-Demográfico, Jalisco* INEGI 1997 p. 21
- 41) Idem p.21
- 42) INEGI: *La Migración en México Indicadores Estadísticos*, INEGI México 1997 p-157

- 43) INEGI: *Panorama SocioDemográfico, Michoacán* INEGI 1997 p. 22
- 44) Idem. p. 23
- 45) INEGI *Panorama Socio-Demográfico, Zacatecas* INEGI 1997 p.21
- 46) INEGI: *Desarrollo Social y Humano* en el Primer Informe de Gobierno 2000-2001, Presidencia de la República diciembre 2001 p. 115
- 47) INEGI: *La Migración en México Indicadores Estadísticos: Zacatecas México* 1997 p. 305
- 48) Idem. p. 306
- 49) INEGI: *Primer Informe de Gobierno* Presidencia de la República Diciembre 2001 p. 115
- 50) Idem. p. 308
- 51) INEGI: *Primer Informe de Gobierno* Presidencia de la República Diciembre 2001 p. 506
- 52) INEGI: *La Migración en México Indicadores Estadísticos: Zacatecas México* 1997 p. 306
- 53) De la Mora Yolanda. "Proceso psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos, *Secretaría del Trabajo y Previsión Social Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo.* México 1983 p.20
- 54) Douglas Massey, Rafael et. al.: *Los Ausentes* Ed. Alianza México 1999p.53
- 55) Idem. p. 54
- 56) Ibidem. p. 53
- 57) Ibidem p. 54
- 58) CONAPO *V Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000* CONAPO julio 2000. p. 72.
- 59) De la Mora Yolanda. *Proceso psicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos.* Secretaría del Trabajo y Previsión Social Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo. México 1983 p.35
- 60) Idem.p.42
- 61) Ibidem. p. 43
- 62) Census Bureau; *Consejo Nacional de Población: Población Hispana en los E.U.A. Reportes de Población.* Embajada de los Estados Unidos, Marzo 2000, p. 5



- 63) Op. Cit. P.5.
- 64) De la mora Yolanda *Proceso psicológico de la emigración legal a los Estados Unidos* Secretaria del trabajo y Previsión Social Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo. México 1983, p. 45

### CAPITULO III

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Malpica de la Madrid, Luis. Que es el GATT?, Ed. Grijalvo 1979, p.14
- 2) Estévez, Dolía: *Someterá el TLC a México a los intereses Seguridad Nacional de Estados Unidos*. El Financiero 21 de Abril, p. 5
- 3) Idem. p. 5
- 4) Alducin, Mónica y Domínguez, Ana Paula. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* Ed. Sista Septiembre 2002
- 5) *Diario Oficial de la Federación Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo DLXIX, México 8 de Agosto de 2002 p. 3
- 6) *Diario Oficial de la Federación. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo DLXIX, México 5 de Julio de 2001 p. 2
- 7) Vicente, Fox ; *Relación México- Estados Unidos*, El Universal 4 de Abril 2000 p. 5
- 8) Idem. p. 16
- 9) La Jornada *Poder Ciudadano*. México Junio 2000 p.10
- 10) Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006; *Política Exterior*, Presidencia de la República, Diciembre 2001 p. 59
- 11) La Jornada *Promesas de Campaña*, México Febrero 2001 p. 18
- 12) Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006; *Política Exterior*, Presidencia de la República, Diciembre 2001 p. 59
- 13) Idem. p. 61
- 14) Idem p. 62
- 15) *Diario Oficial de la Federación; Secretaría de Relaciones Exteriores"* México Agosto 2002, p 12
- 16) Idem.p. 13
- 17) Ibidem.p.13
- 18) *Diario Oficial de la Federación, Secretara de Gobernación*, México Agosto 2002 Tomo No. 6 p. 3
- 19) Fox Quesada, Vicente; *Segundo Informe de Gobierno* Presidencia de la República México, Diciembre 2002, p. 536.
- 20) *Diario Oficial de la Federación* Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXIX, México 8 de Agosto de 2002 p. 4
- 21) Fox Quesada, Vicente; *Segundo Informe de Gobierno* Presidencia de la República México, Diciembre 2002, p. 536
- 22) Op. Cit. p. 536

- 23) CONAPO: *V Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000* CONAPO JULIO 2000. P. 75
- 24) *Diario Oficial de la Federación* Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXIX, México 30 de Julio de 2002 p. 17
- 25) Fox Quesada, Vicente; *Segundo Informe de Gobierno* Presidencia de la República México, Diciembre 2002, p. 661
- 26) Ruiz, José Luis; *plantean un Acuerdo Migratorio*, El Universal, México Febrero 17, 2001 p. A-12