

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE**  
**CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA (1909 – 2001).  
ANÁLISIS HISTÓRICO Y LA AGENDA DE SEGURIDAD  
EN MATERIA MIGRATORIA**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

**PRESENTA:**  
**JOSÉ HUMBERTO PINEDA JIMÉNEZ**

**TUTOR: DR. FERNANDO AYALA BLANCO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**MÉXICO, 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

***AGRADECIMIENTOS:***

*A MI MADRE Y MI PADRE POR EL CARIÑO*

*A MI HERMANA POR LAS SONRISAS*

*A PATY POR EL AMOR*

*A MIS AMIGOS FERNANDO Y LUIS ALBERTO AYALA POR EL VALOR*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.</b>	<b>12</b>
<b>TEORÍA Y CONCEPTOS JURÍDICOS EN MATERIA MIGRATORIA.</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA</b>	<b>12</b>
1.1 MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA	12
1.2 NORMAS LEGALES E INTERNACIONALES	16
1.3 EL DERECHO DE ASILO Y REFUGIO	23
1.4 SOBERANÍA Y ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL	29
1.5 CONCLUSIONES	38
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>41</b>
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MATERIA MIGRATORIA</b>	<b>41</b>
2.1 MIGRACIÓN Y MARCO JURÍDICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO	46
2.2 LEY DE MIGRACIÓN DE 1926	52
2.3 LEY DE MIGRACIÓN DE 1930	60
2.4 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1936	65
2.5 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1947	71
2.6 CONCLUSIONES	77
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>79</b>
<b>TENDENCIAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO</b>	<b>79</b>
3.1 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1974	79
3.2 EL TEXTO VIGENTE Y LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS PRIISTAS	85
3.3 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1996	91
3.4 CONCLUSIONES	101
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>104</b>
<b>LA MIGRACIÓN Y LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL. AMENAZAS Y PERSPECTIVAS PARA MÉXICO</b>	<b>104</b>
4.1 ANTECEDENTES	104
4.2 MÉXICO, SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA MIGRATORIA	108
4.3 LA MIGRACIÓN COMO AMENAZA	112
4.4 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MATERIA MIGRATORIA	119
4.5 LA RELACIÓN CON LOS EE. UU.	126
4.6 LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS EE.UU.	129
4.7 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA	137
4.8 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	144
4.9 CONCLUSIONES	150
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>153</b>
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>162</b>

“LA PEREGRINACIÓN COMENZÓ  
CON UNA SENSACIÓN DE  
EXTRAÑEZA Y CON UNA PREGUNTA:  
¿YO SOY EL EXTRAÑO O  
ESTA TIERRA QUE LLAMO  
MÍA ES UNA TIERRA AJENA?”  
(OCTAVIO PAZ)

“¿QUIÉN ERES?  
-SOY UN EXTRANJERO PARA  
LA POLICÍA, PARA DIOS,  
PARA MÍ MISMO.”  
(E.M. CIORÁN)

## INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los ochenta los flujos migratorios de mexicanos a Estados Unidos se incrementaron. No se previó que las magnitudes e implicaciones del fenómeno migratorio llegaran a considerarse en las agendas bilaterales como un asunto de seguridad interna.

México y su vecino del norte comparten la frontera más transitada del mundo<sup>1</sup>, la cual mide 3,200 Km. A lo largo de la franja fronteriza trabajan más de 500,000 personas, de ellas por lo menos 2,000 laboran en la industria maquiladora.

Por la franja fronteriza todos los días se registran cruces de migrantes, legales e ilegales y se realizan operaciones comerciales por millones de dólares (cerca del 80% de las exportaciones de México son a EE UU). También la frontera es una de las zonas de mayor riesgo para el gobierno norteamericano en materia de seguridad nacional.

Los flujos migratorios entre ambos países no son recientes, aunque se han incrementado en las últimas décadas y se espera que cobren mayor relevancia conforme las comunidades de mexicanos se arraiguen en Estados Unidos y mientras se mantenga la tendencia de los flujos migratorios actuales. Para el 2002, con base en el U.S. Census Bureau, la población de origen mexicano en EE.UU. era de 25.1 millones; los migrantes nacidos en México viviendo en EE.UU. 9.8 millones y 4.8 millones de indocumentados.

---

<sup>1</sup> Datos del Instituto Nacional de Migración. [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

La cuestión migratoria se remonta hasta el momento en el que el hombre se mueve de espacio<sup>2</sup>. Para hacer frente a este fenómeno, históricamente cada nación posee un marco jurídico y diversas políticas públicas. Por ejemplo:

“Los egipcios establecieron migraciones forzadas como reserva de mano de obra para sus obras faraónicas; los griegos y romanos trasladaban poblaciones para ocupar territorialmente sus colonias; los chinos promovieron masivas migraciones rurales hacia regiones agrícolas a poblar; los árabes acompañaron su expansión con movimientos migratorios de esclavos; los gobiernos europeos retenían selectivamente a su población durante la primera época de la colonización de América, para promover colonias de asentamiento y movilizar grandes masas de indígenas y de esclavos africanos como fuerza de trabajo; los turcos implementaron, dentro de su imperio, una permanente migración selectiva para sus centros administrativos; las jóvenes repúblicas americanas promovieron unánimemente, las grandes inmigraciones del siglo XIX; y, en el siglo XX, algunos Estados restringieron la salida de sus nacionales como parte de sus políticas, mientras que otros promovieron migraciones temporales frente a la demanda laboral insatisfecha, o bien aplicaron restrictivas políticas de entrada a sus espacios nacionales”<sup>3</sup>.

En el presente trabajo se desarrollarán las características principales de la política migratoria del siglo XX. Para ello se recurre a elementos de carácter

---

<sup>2</sup> El Lic. Oscar Victal compara la antigüedad de las migraciones con la de la misma humanidad. Aclara que tales movimientos no pueden permanecer ajenos al derecho, desde donde se establecerán las disposiciones prohibitivas, alentadoras, inhibitorias, tolerantes, o bien, mixtas. Cfr. Oscar Victal Adame. *Derecho migratorio Mexicano*. Univeridad Anáhuac del Sur; segunda edición, 1997.

<sup>3</sup> Lelio Mármora. *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós; Argentina, 2002.

jurídico, propiamente la Ley General de Población y su Reglamento<sup>4</sup>, los cuales establecen los lineamientos en materia migratoria.

Además, se realiza un desarrollo histórico de la política migratoria dentro del contexto propio del sistema político mexicano y el marco jurídico que la rige. Para ello se harán constantes referencias a la Ley General de Población y a diversos mandatos legales, (por razones de espacio y para que las referencias se encuentren fácilmente, los artículos relevantes se encuentran a pie de página).

Históricamente se ha hecho la distinción entre nacional y extranjero. La referencia más antigua a esta distinción quedó establecida en el derecho romano; “los ciudadanos romanos estaban sujetos al *jus civile*, mientras que los peregrinos de la misma ciudad quedaban sometidos a la ley de su origen, sin embargo para juzgar las relaciones entre ciudadanos romanos y peregrinos, o entre peregrinos procedentes de diversas ciudades, el pretor se inspiraba generalmente en el *jus gentium* ( a diferencia del *jus civile*, éste no era principalmente un cuerpo de leyes, sino una actitud filosófica, una ideología subyacente)”<sup>5</sup>.

Dicha distinción permite establecer las características de las garantías individuales y los derechos propios de los extranjeros. En el derecho romano ya se encuentran claras referencias a lo nacional y extranjero<sup>6</sup>. Para el caso mexicano,

---

<sup>4</sup> Las referencias a la Ley General de Población y su Reglamento, son tomadas textualmente del Diario Oficial compilado en el texto de la Secretaría de Gobernación. *Compilación histórica de la Legislación Migratoria en México*. INM-SEGOB; México DF, 2000.

<sup>5</sup> Leonel Pereznieta Castro. *Derecho Internacional Privado*. Editorial Harla; sexta edición; México 1995, pp. 54-55.

<sup>6</sup> Kunkel refiere: “dada la situación de la entrada de Roma en la corriente total del tráfico mundial debió de conducir a nuevas creaciones, pródigas en consecuencias para la vía jurídica romana. Al igual como era corriente en el mundo griego desde hacía tiempo, Roma se vio obligada también a garantizar al extranjero, como tal, protección jurídica. No sabemos cuándo sucedió esto por vez primera; pero al menos, conocemos una fecha decisiva para el desarrollo de la protección del extranjero: hacia la mitad del siglo III a. C. crecieron las relaciones comerciales en Roma tan de prisa que hubo que crear un magistrado especial para procesos entre extranjeros y entre extranjeros y ciudadanos romanos: el pretor peregrino, *pretor inter peregrinos* o

dichas referencias regularán los flujos migratorios hasta la primera mitad del siglo XX.<sup>7</sup>

Aunque la Ley General de Población no contempló directamente a los flujos migratorios a EE.UU., sí mostró apego a las garantías individuales<sup>8</sup>. Por ejemplo se pondera la igualdad del extranjero con las indicaciones pertinentes en la ley las cuales son tema del presente estudio. Así, el extranjero también posee derechos y está amparado por las garantías individuales de la Constitución.

De acuerdo con Ignacio Burgoa, la conceptualización de las garantías individuales se puede establecer en cuatro puntos:

1. Relación jurídica de *supra* a subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades.
2. Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente).<sup>9</sup>

---

*peregrinous*, como se le llamó para contraponerlo al pretor urbano, es decir, el antiguo magistrado para procesos entre ciudadanos” Wolfgang Kunkel. *Historia del Derecho Romano*. Editorial Ariel; novena edición; Barcelona, 1994, p. 84.

<sup>7</sup>Actualmente para garantizar los derechos de lo extranjeros existen acuerdos y declaraciones como: la Conferencia Internacional sobre la Condición de los Extranjeros (1929); la Convención Panamericana de La Habana (1928); la Declaración Internacional de los Derechos del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por mencionar sólo algunas, de lo cual cabe resaltar cómo ha ido cambiando la noción de extranjero y con ella, las concepciones del Derecho Internacional.

<sup>8</sup> Juventino Castro apunta: “los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social.”. Juventino V. Castro. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa; octava edición, México 1994, p. 22.

<sup>9</sup> Ignacio Burgoa; *Las garantías individuales*. Editorial Porrúa; México, 1994, p. 187.

Paralelamente al estudio de las legislaciones referentes al fenómeno migratorio en México, es necesario entender a la migración como proceso político y social, con causas, actores y consecuencias. Como se desarrolla a lo largo de los primeros capítulos, el estudio del fenómeno migratorio permite analizar la efectividad de las políticas y de los programas en materia migratoria y los alcances de las legislaciones.

Al respecto, Díaz Canedo señala que:

“...el éxodo de mexicanos a la ‘tierra de las oportunidades’ tiene viejos antecedentes. Desde las primeras migraciones registradas en el censo de 1900 y desde la primera oleada importante registrada en 1909 – 1910 – constituida esencialmente por mexicanos de las clases acomodadas que huían de la Revolución- muchos cruzaron la frontera como migrantes documentados y otros como indocumentados. Al mismo tiempo, y por lo menos desde 1900, muchos empleadores norteamericanos han dado trabajo a los que han llegado de México con la documentación en regla o sin ella”.<sup>10</sup>

Desde mediados del siglo XX los flujos migratorios a Estados Unidos tendieron a incrementarse a tal grado que, para principios del siglo XXI, se estimó que la población de mexicanos en el vecino país ascendía a cerca de 20 millones. Ello significa que existe una creciente tendencia de los migrantes a no retornar a su país. Por el contrario, la mayoría emigra a EE.UU. con la intención de permanecer indefinidamente en Norteamérica.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Juan Díaz Canedo Ruiz. *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos, un nuevo enfoque*. FCE; México 1984, pp. 24.

<sup>11</sup> “La migración laboral es vista como una consecuencia y una necesidad para que se produzca un mayor nivel de desarrollo. La segunda generación que sigue a la migrante es muy posible que no siempre se haya visto ‘empujada hacia arriba’, pero también se ha comprobado que se niega a ocupar empleos que, tradicionalmente, tuvieron los padres. Los hijos de los emigrantes tienden a ascender en la escala laboral

La región fronteriza entre México y EE.UU. ha dado lugar a diversas investigaciones. Actualmente, de acuerdo con el INM, la frontera norte del país se considera una de las más transitadas en el mundo. De hecho, “las regiones contiguas tienen en común una serie de problemas graves, desde el desempleo hasta la contaminación”.<sup>12</sup> La falta de empleo<sup>13</sup> y oportunidades de desarrollo en nuestro país son las principales causas del incremento en los flujos migratorios. Durante la década de los ochenta, millones de mexicanos buscaron empleo en el vecino país.

El antecedente de la Ley en materia migratoria en México se remonta a la época colonial. Dicha Ley se conoció como el *Código de las Siete Partidas*. En él se estableció la distinción entre el natural y el extranjero, aunque por la época no se puede considerar específico, y la situación del país dependía principalmente de la inmigración española.

Así, el primer cuerpo legal regulador de la condición jurídica de los extranjeros en el cual se contienen normas precisas en materia de nacionalidad, es el “Derecho del Gobierno sobre la extranjería y nacionalidad”, expedido por Antonio López de Santa Ana en enero de 1854.<sup>14</sup>

---

dejando desocupada la base de dicho mercado y provocando, por lo tanto, la necesidad de una nueva inmigración.” Díez Canedo Ruiz, Juan. *Ibidem*, p. 21.

<sup>12</sup> Como el español es la segunda lengua más hablada en Estados Unidos y los mexicanos se han diseminado por todo el territorio estadounidense, su cultura está influyendo en la cultura de los Estados Unidos. Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Siglo XXI Editores; México 1993, pp. 68-69.

<sup>13</sup> Se ha podido establecer una relación entre la falta de empleo y la necesidad de emigrar a los EE UU, los incrementos en los flujos migratorios se pueden relacionar con los indicadores de desempleo en nuestro país y la necesidad de mano de obra en el vecino país. En octubre del 2003, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), la tasa de desempleo abierto fue de 3, 57%, misma que se incrementó y un mes después alcanzó el 4.01%.

<sup>14</sup> Leonel Pereznieta Castro. *Op cit.*, p. 55.

En todos los casos, desde las primeras disposiciones, hasta la actual Ley General de Población, se entiende que cuando un extranjero se adentra a territorio mexicano, adopta la categoría de gobernado, debido al necesario acatamiento de las leyes del país y el respeto a las garantías individuales a las que el Estado se encuentra obligado con él. Al respecto, Burgoa aclara:

“...por gobernado o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva.”<sup>15</sup>

Por lo tanto, de acuerdo con el artículo primero constitucional,<sup>16</sup> la relación establecida entre el extranjero y el Estado mexicano; siguiendo con la reflexión de Burgoa, se entiende al gobernado como todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil, etc.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ignacio Burgoa; *Op. cit.*, p. 175.

<sup>16</sup> Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las Garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en casos y con las condiciones que ella misma establece

<sup>17</sup> Ignacio Burgoa. *Op cit.*, p. 55.

Ahora bien, la noción actual de extranjero en el artículo 33 dice:

“Son extranjeros, los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30<sup>18</sup>. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título primero, de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.”

Sólo el presidente de la República posee una facultad discrecional que le permite mantener el orden ante la posibilidad de que en el país se internen extranjeros perniciosos. El artículo 33 ha sido criticado tanto por gobiernos extranjeros como por organismos civiles. En el presente trabajo será analizado a fin de entender al sistema político mexicano, al margen de las críticas o de los argumentos para mantenerlo.

Quedando establecido el aspecto de las Garantías Individuales y los conceptos de nacional y extranjero, el desarrollo del presente trabajo consiste en un análisis de la política migratoria, lo cual se hace en cuatro capítulos.

El primer capítulo sienta los antecedentes histórico – jurídicos del tema migratorio y sirve como referencia para entender las causas que conformaron la

---

<sup>18</sup> Artículo 30. La nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento y naturalización.  
Capítulo I. De los Mexicanos.

A).- Son mexicanos por nacimiento: I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización: I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

política migratoria mexicana. Como se mencionó con anterioridad, es en la época de la Colonia cuando se promulgaron las primeras leyes, se estructuraron las bases institucionales y, en consecuencia, se estableció un trato institucional entre el gobierno mexicano y el de Estados Unidos.

La política migratoria mexicana y la estructura de las instituciones son consecuencia de la estructura institucional de la Colonia y conllevan características que se han mantenido hasta la fecha. Una de estas características, por ejemplo, es la política de asilo y refugio la cual no sólo caracteriza a la política exterior mexicana y a la política migratoria, sino que da cuenta de la capacidad de integrar y proteger al extranjero que por diversos motivos ha tenido que abandonar su país, partiendo de valores fundamentales.

Los siguientes dos capítulos abarcan del periodo posrevolucionario hasta finales del sexenio de Ernesto Zedillo. Aunque es un periodo amplio el marco jurídico de la migración no sufrió muchas modificaciones. Por el contrario los flujos migratorios se incrementaron. Así en ambos capítulos se da cuenta de las características de la política migratoria de esa época, del trabajo institucional, de la pertinencia de las legislaciones correspondientes y de los cambios del fenómeno migratorio.

El último capítulo abarca el inicio de la administración foxista. En este periodo se incrementan los flujos migratorios a la par que el gobierno norteamericano reforzó los mecanismos para evitar los cruces ilegales.

Como promesa de campaña, Vicente Fox ofreció un acuerdo migratorio; sin embargo, la política de seguridad interna del gobierno norteamericano ha dificultado las negociaciones y, aunque existen propuestas, la comunidad

mexicana ha criticado la iniciativa al considerarla como parte de la precampaña para promover la reelección del presidente Bush. En estos años, la seguridad fronteriza se asocia directamente con el fenómeno migratorio y ambos países asumen compromisos y establecen convenios enfocándose en la seguridad fronteriza y diseñando una agenda bilateral de seguridad<sup>19</sup>.

En la administración de Vicente Fox el Congreso aprobó el primer marco jurídico que rige la seguridad nacional en el país. Paralelamente se establece que el Instituto Nacional de Migración es un área de seguridad nacional. A partir de lo anterior en el último capítulo se abarcan los tópicos relacionados a la seguridad nacional y la migración. En éste se describen y analizan las vertientes de la seguridad nacional asociada a la migración.

La seguridad nacional, a partir de este periodo pasa a formar una característica de la política migratoria nacional. Su ejercicio no sólo se basa en programas, sino que posee un marco jurídico con acuerdos y ordenamientos a fin de garantizar la seguridad bilateral.

Aunque lo anterior atiende a amenazas particulares, como el ingreso de ciudadanos de nacionalidades restringidas, es decir que los flujos migratorios representan una amenaza real, aunque el gobierno mexicano corre el riesgo de supeditar garantías individuales y permitir la violación a los derechos de los inmigrantes.

---

<sup>19</sup> Como información de carácter público el gobierno norteamericano ha publicado en internet su agenda de seguridad, además es posible consultar la agenda de seguridad de México en la página del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación, en ambas la migración y propiamente la seguridad fronteriza se establecen como prioridades.

Aunque los ordenamientos legales han favorecido la cooperación bilateral, las autoridades norteamericanas tienden a incrementar la vigilancia fronteriza y con ello el número de abusos y violaciones a los derechos humanos de los mexicanos que emigran a EE.UU.

**CAPÍTULO I,**  
**TEORÍA Y CONCEPTOS EN MATERIA MIGRATORIA**  
**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA**  
**1.1 MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO EN MATERIA MIGRATORIA**

Podemos definir a la migración como:

“los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político-administrativo, social y/o cultural relativamente duradero o cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro. Cuando hablamos de migraciones nos estamos refiriendo a un movimiento geográfico de gentes. El fenómeno migratorio constituye un fenómeno complejo, que por su extensión en el tiempo y el espacio, abarca diferentes subprocesos y afecta a diferentes sujetos y colectivos humanos”<sup>20</sup>.

En términos estrictamente discursivos, los gobiernos e ideólogos contemporáneos asocian la idea de la migración con conceptos como integración, tolerancia, diversidad, etc. Sin embargo, dichos conceptos sólo coexisten en lugares y tiempos específicos<sup>21</sup>.

Según informes de la ONU, antes de 1974, año en que se llevó a cabo en Bucarest la Conferencia sobre Población; para la mayoría de las naciones, la

---

<sup>20</sup> Cristina Blanco. *Las migraciones contemporáneas*. Alianza; Madrid, 2000, p. 17.

<sup>21</sup> Sobre todo si se considera, de acuerdo con el ACNUR que más de 150 millones de personas viven fuera de su país de origen, más de 12 millones son refugiados y más de 20 millones se han visto en la necesidad de emigrar debido a causas ambientales. A ello deben agregarse las causas económicas y la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo, por ejemplo en la Unión Europea el 57.8% de los extranjeros asentados provienen de países no comunitarios.

migración constituía un tópico secundario, reducido casi exclusivamente al control de las fronteras nacionales.

“Según el Departamento de Asuntos Sociales para la Migración Internacional y el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas, en 1976 tan sólo 13% de los países contaban con algún tipo de política para elevar o disminuir los niveles de inmigración y 17% para aumentar o reducir las tasas de emigración; para 1995, esta cifra se elevaba a 40% y 24% respectivamente, tanto en países industrializados, que sin duda son los más interesados en restringir la migración, como en países en desarrollo”.<sup>22</sup>

En México, la política migratoria se centró en la planeación de una *política poblacional*. En términos generales, las políticas migratorias del continente se correspondieron y adoptaron características comunes<sup>23</sup>. Sin embargo, el problema migratorio plantea diversos cuestionamientos a la planeación política, la cual ya no se desarrolla exclusivamente dentro de cada país, sino que es necesaria la planeación regional y la cooperación bilateral, sobre todo en materia de seguridad nacional y combate al crimen organizado.

Propiamente, el objetivo de la política poblacional, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, es: “contribuir a que los mexicanos y las mexicanas participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo

---

<sup>22</sup> Pérez Plazola, Héctor. *Foros de política migratoria*; INM; México, 2001.

<sup>23</sup> “En los últimos siglos, la lógica de la ocupación territorial constituyó la base de grandes movimientos desde las metrópolis hacia las colonias. La década del '20 comienza a cambiar el signo de las políticas de promoción por el de selección restrictiva y la lógica generalizada de la protección. La lógica de la protección se instala en la década de los '30 para proteger a la mano de obra nacional frente a la competitividad de la inmigración extranjera, asume en la década del '40 un tinte político cultural de protección de los valores nacionales. Se instala en los '80 acompañando al cuestionamiento del Estado de bienestar. Los '90 incrementan esta perspectiva desde el ángulo de la seguridad, a partir de la necesaria protección ante tres flagelos: el narcotráfico, el terrorismo internacional y el relativamente nuevo sistema de tráfico ilegal de personas”. Lelio Mármore. *Op. cit.*, p. 24.

económico y social mediante la regularización de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución territorial. Para ello la planeación demográfica del país se basa en el análisis, evaluación y formulación de planes y programas enfocados a los fenómenos demográficos.”

En las regiones fronterizas la migración no necesariamente se asocia a la tolerancia y la asimilación, por el contrario, el fenómeno migratorio implica para amplios sectores un incremento en la inseguridad pública, mayores necesidades de servicios públicos y de salud, educación, incremento poblacional y abaratamiento de los salarios debido al incremento de mano de obra, entre otros.

“Los constantes movimientos de población estatal hacia Estados Unidos facilitan su contacto con culturas, sistemas productivos y estructuras sociales diferentes, lo que podría tener un efecto en los procesos de formación de la identidad tanto en las comunidades de origen, como en las comunidades de destino. Los lugares donde existe una tradición migratoria de más de tres generaciones se pueden identificar rompimientos de los migrantes con sus poblaciones de origen. Esto tiene un efecto negativo sobre las comunidades en México, en el sentido de que se pierde una gran cantidad de población masculina en edad productiva. Las familias se ven desmembradas al perder uno o más miembros de la familia; los hijos pierden el contacto directo con sus padres; las mujeres empiezan a adquirir nuevas responsabilidades y juegan un papel activo al interior de las familias, no sólo en términos de preservación de la unidad familiar y los valores tradicionales, sino también en términos económicos y sociales, tienen que solventar los gastos familiares sin el apoyo del esposo, entre otros problemas. Pero resulta innegable que también aumentó la violencia física y desarticulación al interior de los grupos familiares”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Liliam Jiménez Herrera. *Foros de política migratoria*. INM; México, 2001; foro 2.

De acuerdo con Keely<sup>25</sup>, a partir de la caída del bloque socialista los flujos migratorios se redefinieron, produciéndose por nuevas causas. Actualmente no sólo emigran las personas de bajos recursos o los desplazados por conflictos bélicos y étnicos, sino que los flujos migratorios incluyen a migrantes profesionistas y a mano de obra calificada.

Por lo anterior, el planteamiento de la problemática migratoria permite estudiar el fenómeno y esbozar políticas migratorias tendientes a reducir los impactos negativos de la migración.

Para Mármora, el diseño de las políticas migratorias debe contemplar tres aspectos:

“El análisis global: donde las migraciones son explicadas a partir de las disimilitudes de desarrollo existentes entre los lugares de expulsión y de atracción; el análisis de la génesis de los movimientos migratorios, donde el insuficiente nivel de desarrollo de los lugares de origen o superior desarrollo relativo de los lugares de llegada constituyen la causa básica de la movilidad; y el análisis de las consecuencias de las migraciones en el desarrollo de las sociedades de partida y acogida”<sup>26</sup>.

La política migratoria mexicana básicamente implementó programas y generó instituciones, todo ello regido por un marco jurídico, pero ello sólo marca pautas y constantes para definir una política migratoria. Aunque existe un marco jurídico amplio, éste es insuficiente y no es acorde con el incremento en los flujos migratorios y mucho menos con el fenómeno en sí.

---

<sup>25</sup> Ch. Keely. “The effects of international migration on US foreign policy” en *Threatened peoples, threatened borders*. The American Assembly, Columbia University; NY, 1995.

<sup>26</sup> Además se pueden diferenciar las condiciones de expulsión y las de atracción de migrantes. Lelio Mármora; *Op cit.*, pp. 121-122

## 1.2 NORMAS LEGALES E INTERNACIONALES

Los principales conceptos y preceptos establecidos tanto en las leyes nacionales como dentro del derecho que dan pauta para la definición de una política migratoria permiten entender no sólo sus antecedentes, sino su estructura actual y sus carencias. Por ejemplo, el artículo 33 constitucional remite al concepto, en términos jurídicos de soberanía y se expresa en la Carta Magna como una facultad discrecional del Ejecutivo.

Se entiende por derecho migratorio: un conjunto de normas de derecho público que regulan el tránsito internacional de personas (nacionales y extranjeros); que establecen modalidades y condiciones a las que se sujetará el ingreso, permanencia y salida de extranjero; así como lo relativo a la emigración y repatriación de nacionales.

Las normas legales que regulan el sistema jurídico en materia migratoria refieren a<sup>27</sup>:

- I. Aspectos jurídicos del tránsito internacional de personas.
- II. Las modalidades y condiciones de permanencia de los extranjeros.
- III. Las consecuencias de las conductas punibles derivadas de las acciones u omisiones relativas a ello.

Por ello están sujetos a derecho migratorio:

- I. Los nacionales.
- II. Los extranjeros sujetos a una jurisdicción legal<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Oscar Victal Adame. *Derecho Migratorio Mexicano*. Universidad Anáhuac del Sur; segunda edición, 1997, p. 39.

Cabe mencionar la condición jurídica del extranjero, la cual está relacionada con la vigencia espacial de las normas jurídicas que se pretende tengan vigencia en todo el territorio y consecuentemente abarca a toda las personas que lo habitan, es decir, a nacionales y extranjeros.

El derecho interno de los Estados está en posibilidad de estatuir libremente la referida condición jurídica de los extranjeros en determinado territorio, sin más limitaciones que el no afectar el mínimo de derechos que el orden jurídico internacional consagra en favor de los extranjeros y en general al ser humano. Y si se atenta contra ese mínimo de derechos, será responsable ante la comunidad internacional por la violación al Derecho de Gentes, independientemente de que dicha conducta sea reprobada y sancionada por su propia legislación<sup>29</sup>.

Existen cuatro sistemas para agrupar los derechos y obligaciones de los extranjeros<sup>30</sup>:

- 1.- Sistema de Reciprocidad Diplomática.
- 2.- Sistema de Reciprocidad Legislativa (Reciprocidad Internacional).
- 3.- Sistema de Equiparación a nacionales.
- 4.- Otros sistemas.

---

<sup>28</sup> La palabra extranjero viene del latín *extranearius*, de *extraneus*, extraño. Los doctrinarios del derecho internacional privado se refieren al término extranjero de diversas maneras, destacando lo señalado por J. P. Niboyet en su obra denominada *Principios de Derecho Internacional Privado* que se pronuncia de la siguiente manera <<...los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros...>> y el objeto de dar o establecer un concepto de nacionalidad es precisar tal separación. Por su parte, Carlos Arellano en su obra *Derecho Internacional Privado* precisa que tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un estado determinado para ser considerada como nacional.

<sup>29</sup> El problema para el Derecho Internacional Privado estriba en saber cuál es ese mínimo de derechos y en comparación con qué instrumento se toma. Si es en relación con los derechos de los nacionales o en comparación con las disposiciones internacionales.

<sup>30</sup> Oscar Vical Adame; *Op. cit.*, pp. 55-.57.

*El Sistema de Reciprocidad Diplomática* tiene su punto de partida en el artículo 11 del Código Napoleónico, el cual establecía que el extranjero disfrutaría en Francia de los mismos derechos civiles que se hayan concedido o se concedan en adelante a los franceses por los tratados celebrados con la nación a la que el extranjero pertenezca.

Los extranjeros sólo gozaban de los derechos estipulados en tratados internacionales celebrados con los países a los que ellos perteneciesen pero, si se careciese de convenios, no se gozaría de derecho alguno. Este sistema considera que la única fuente de los derechos para los extranjeros son los tratados internacionales.<sup>31</sup>

*Sistema de Reciprocidad Legislativa.* Se caracteriza por señalar que los Estados conceden a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros.

En México, el artículo 33 Constitucional establece que los extranjeros tienen derechos a las garantías que otorga el capítulo primero, título primero de la Constitución; sin mencionar que sólo en el caso de reciprocidad, ya que todos los extranjeros gozan en nuestro país de las garantías individuales aún cuando los mexicanos no gozaren de tales derechos en los países de los extranjeros favorecidos. El título primero establece limitaciones para los extranjeros.

*Sistema de Equiparación a Nacionales.* Este sistema de equiparar en derechos como iguales a nacionales y extranjeros favorece a los no nacionales,

---

<sup>31</sup> Tratado internacional se entiende como “el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional, principalmente los Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etc. Derechos y obligaciones” Carlos Arellano García. *Derecho Internacional Público*. Vol. 1; Porrúa; México, 1983, p. 620.

sin embargo casi todas las legislaciones imponen restricciones o privilegios inherentes sólo a sus nacionales, por lo que se ha llegado a concluir que el verdadero significado o el espíritu de este sistema estriba en que los derechos que la ley concede a los extranjeros se protegerán en la misma forma como se protegen a los nacionales.

*Otros Sistemas.* Entre éstos están el de mínimo de derechos, consistente en otorgar a los extranjeros los mínimos derechos para la dignidad humana. El anglosajón consistía en no pronunciarse por algún sistema y aplicar el más conveniente al caso concreto.

Haciendo referencia a las normas reglamentarias de la Ley General de Población, el Presidente de la República tiene la facultad constitucional para reglamentar las leyes cuya aplicación le esté encomendada. Tal disposición queda asentada en el artículo segundo de dicha ley que establece que al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, le compete la aplicación de la misma. El Presidente ejecuta leyes ejerciendo su facultad reglamentaria, o sea, expidiendo los reglamentos<sup>32</sup>. Es decir, el Ejecutivo facilita por medio de reglas claras la aplicación de la ley.

Además, el 20 de marzo de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que se declaran reformados los artículos 30, 32, y 37 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen, entre otras cosas, una nueva categoría de nacionalidad mexicana por nacimiento y

---

<sup>32</sup> Entendemos por reglamento un conjunto de normas administrativas expedidas unilateralmente por el Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades para ejecutar y desarrollar los principios establecidos en una ley. Oscar Victal Adame. *Op. cit.*

el reconocimiento de la no pérdida de nacionalidad mexicana (admisión de la doble nacionalidad).

Los artículos segundo y cuarto del Reglamento de la Ley General de Población especifican que corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población. Dicha Secretaría queda facultada para dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para la aplicación del Reglamento.

El reglamento de la ley migratoria se denomina Reglamento de la Ley General de Población y consta de diez y seis capítulos; ciento setenta y tres artículos ordinarios y dos transitorios. De lo anterior se infiere que su estructura es similar a las disposiciones de la ley que reglamenta. Una característica peculiar es que establece requisitos y no reglas generales para la obtención de una característica migratoria.

Además de las facultades del Ejecutivo, las autoridades pueden expedir actos administrativos de carácter general, tales como los decretos, acuerdos, circulares y cualquiera otros de la misma naturaleza, los cuales se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación con la finalidad de producir efectos jurídicos. Las disposiciones de carácter individual sólo podrán publicarse en dicho periódico cuando así lo establezcan las leyes.

Entre los diversos decretos y acuerdos encontramos: la creación del Instituto Nacional de Migración (INM), que cabe dentro de las mencionadas categorías por un Decreto el cual faculta al INM. como un instituto desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Un acuerdo, por ejemplo, dispone la delegación de facultades para autorizar trámites migratorios y

ejerger diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los servidores públicos que se indican; así como diversas curriculares administrativas.

Las normas legales de un sistema jurídico determinado deben regular en materia migratoria:

- 1.- Los aspectos jurídicos de tránsito internacional de personas;
- 2.- Las modalidades y condiciones de permanencia de los extranjeros y;
- 3.- Las consecuencias de las conductas punibles derivadas de las acciones u omisiones relativas a ello.

Por ello se hace obvia la coexistencia de normas de Derecho Internacional y de Derecho Interno, las cuales regulan la condición jurídica de los extranjeros.

*El Derecho Internacional Privado* es el encargado de conocer y resolver conflictos de leyes en el tiempo y en el Espacio, o sea, la determinación de la vigencia espacial de las normas jurídicas de más de un estado o disposiciones internacionales aplicables a una situación correcta en virtud de los puntos de conexión correspondientes. Son diversas ramas del derecho las encargadas del estudio y la regulación en lo relativo a población, migración y extranjería<sup>33</sup>:

*Derecho Constitucional.* La preeminencia de la soberanía es el motivo por el cual se establece la distinción entre nacionales y extranjeros. El ámbito de validez de las normas jurídicas es el Territorio Nacional. La política demográfica y poblacional es responsabilidad del Gobierno y la organización estatal es la encargada de expedir las leyes, aplicarlas y resolver los conflictos que su aplicación entrañe.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p 37-38.

*Derecho Internacional Público.* Se encarga de regular jurídicamente las relaciones de los Estados, los organismos internacionales y los órganos de éstos entre sí. Es decir, regula las relaciones de los sujetos de la comunidad internacional.

*Derecho Administrativo.* Regula la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que genera en virtud de que la autoridad competente es la Secretaría de Gobernación que forma parte de la Organización Central de la Administración Pública Federal.

*Derecho Penal.* Al respecto del Derecho Penal, las leyes migratorias establecen tipos penales en los que el sujeto activo pueden ser los extranjeros o los nacionales. También establece la intervención de las autoridades migratorias en el intercambio de reos para la ejecución de las sentencias en sus países de origen; y participa en los procesos de extradición de extranjeros y la toma de información de la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso.

*Derecho Civil y Mercantil.* El Derecho Civil y Mercantil abarcará lo relativo a las actividades, actos y contratos en los que intervienen extranjeros y que requiere que éstos acrediten legal estancia o que su condición les permita realizarlos.

*Derecho Procesal.* El Derecho Procesal establece la acreditación de legal estancia y/o presentación de los permisos especiales para que los extranjeros comparezcan a juicio. Asimismo determina, las reglas del procedimiento migratorio.

### 1.3 EL DERECHO DE ASILO Y REFUGIO

El derecho de asilo y refugio tiene como fundamento principios de carácter humanitario e implica la protección, por parte de un Estado, a un sujeto que no es nacional de éste. En ese sentido el derecho de asilo y refugio está alejado de cualquier interés y filiación política; básicamente tiende a identificarse con el solicitante de refugio y su condición, la cual está especificada en la Ley General de Población y su Reglamento.

“El asilo se divide en “territorial” y “diplomático”. El asilo diplomático es aquel concedido por un Estado en la sede de su legación (embajada o en un barco detenido en las costas del Estado a cuya jurisdicción intenta sustraerse el individuo. Es una situación transitoria que requiere de una calificación política en la sede diplomática del país asilante y cuya práctica está sujeta a acuerdos regionales. El asilo territorial es concedido por un Estado en su propio territorio. Se habla además de asilo “neutral” cuando éste, en tiempos de guerra, se concede a tropas o naves de Estados beligerantes, mediante el respeto de determinadas condiciones, en el territorio de un Estado neutral”<sup>34</sup>.

México ha sido ejemplo y punta de lanza en la práctica del asilo y refugio; la inclusión de la categoría de asilado en la Ley implica el mismo derecho del asilado a estar regulado y contemplado dentro de los ordenamientos jurídicos a fin de garantizar su integridad y seguridad tanto para él como para el país receptor.

---

<sup>34</sup> Cecilia Imaz; La práctica del asilo y del refugio en México; Potrerillos Editores; México, 1995; pag. 25

“En resumen, el derecho de asilo en cuanto a facultad y derecho del Estado a concederlo comprende los siguientes aspectos:

- el derecho a admitir a una persona en su territorio;
- el derecho de autorizarlo a permanecer en su territorio;
- el derecho de negarse a expulsarlo;
- el derecho a negarse a conceder la extradición y
- el derecho de no restringir su libertad por enjuiciamiento de otras medidas”<sup>35</sup>.

Las categorías de asilo y refugio<sup>36</sup> tienen su fundamento en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en los artículos 12 y 13 del Pacto de los derechos Civiles y Políticos; en el protocolo 4- del 16 de septiembre de 1969, artículos 2, 3 y 4 de la Comisión Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales; en la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre y en el artículo 22 en la convención Americana de Derechos Humanos.

El asilo territorial internacional se funda en la resolución 2312 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En América se fundamenta en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en 1948. En la Convención de Asilo Territorial

---

<sup>35</sup> Cecilia Imaz; La práctica del asilo y del refugio en México; Potrerillos Editores; México, 1995; pag. 28.

<sup>36</sup> Para ampliar en torno a los ordenamientos y referencias ver: Héctor Gros Espiel; Análisis jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales; Instituto Latinoamericano de los derechos Humanos. Serie Estudios básicos de derechos humanos, tomo V.

de la X Conferencia Internacional Americana de Caracas en 1954. En el artículo 22, párrafos 7, 8 y 9 del Pacto de San José en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, de 1969. En el tratado sobre derecho Penal Internacional, título II, artículos 15, 16, y 18, adoptada en 1989 en Montevideo. Y en capítulo II del Tratado sobre Asilo y Refugios Políticos de 1939 en Montevideo.

Ambas nociones poseen diferencias pero a la vez confluyen tanto en la práctica como en los ordenamientos:

“La aceptación de una persona como asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado a los efectos de la Convención de 1951 y del protocolo de 1967, pero sin duda constituye un elemento de juicio importante a considerar por las autoridades que deben calificar el refugio político. Y a la inversa, la calificación de una persona como refugiado político, según el sistema de las Naciones Unidas, no significa que, ipso jure, deba ser considerada como asilado territorial”.<sup>37</sup>

En el caso mexicano la política de asilo tiene sus antecedentes en el siglo XIX:

“ La política de asilo fue establecida, en forma inequívoca, en los albores mismos de nuestra vida independiente en 1824. El Congreso mexicano fijó, para siempre, una línea invariable en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con la gran Colombia, por tal razón, no se aceptaría de ninguna manera, la propuesta de que

---

<sup>37</sup> Héctor Gros Espiel; Análisis jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales; Instituto Latinoamericano de los derechos Humanos. Serie Estudios básicos de derechos humanos, tomo V. pag. 209.

las Altas partes Contratantes intercambiaran mutuamente a sus respectivos perseguidos políticos”<sup>38</sup>

Categoría de asilado en la Ley general de Población:

- En la ley de Migración de 1930, se conservan los criterios de ingreso de extranjeros de carácter sanitario y discrecional, pero no explícitamente para el caso de perseguidos políticos.
- En la Ley general de Población de 1936, en el artículo 58, Título Tercero, referente a la Migración, Capítulo I se asienta que:

Artículo 58: Los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de Migración, previa identificación, con carácter provisional, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la secretaría de Gobernación, a la cual se comunicará inmediatamente.

- La Ley general de Población de 1947, en su artículo 41, del capítulo III referente a la Inmigración se asienta la admisión de perseguidos políticos provenientes de América o quienes huyan de su país para proteger su vida, lo cual se establece en el Artículo 50, apartado IV.

Artículo 41. Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>38</sup> Cecilia Imaz; La práctica del asilo y del refugio en México; Potrerillos Editores; México, 1995. Pag. 8.

Artículo 50. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país, temporalmente:

IV. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

- La categoría de Asilado Político aparece explícitamente en la Ley General de población de 1974, en el artículo 42, apartado V y se mantiene la constante de aceptar extranjeros que vengan huyendo de persecuciones en el artículo 35.

Artículo 35. Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelva cada caso.

Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la secretaría de Gobernación, se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

V. Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, si perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho en regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

En 1980 se creó la Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR) para dar atención a los centroamericanos que se refugiaron en México y para 1982 se abrió en México una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), así se brindó apoyo a los refugiados guatemaltecos establecidos en el sur del país.

“La situación del refugio en nuestro país está marcada por un número pequeño de refugiados, que en su mayoría utiliza a México para llegar a otros países. Muchos de estos refugiados vienen de lugares fuera de Latinoamérica, no hablan español y han necesitado recurrir a agentes internacionales para cruzar varias fronteras, ya que viajan sin documentos”<sup>39</sup>

Los principales flujos de exiliados a México, a lo largo del siglo XX fueron de origen europeo y latinoamericano, su afluencia era consecuencia de conflictos armados o persecuciones políticas principalmente.

Entre la década de los treinta y los cincuenta, debido al conflicto armado en Europa México recibió personas del viejo continente, la más famosa es la llegada de los exiliados españoles. En la década de los setenta México recibió personas de origen sudamericano que huían de las dictaduras militares. Y a finales de los setenta y principios de los ochenta flujos de exiliados centroamericanos llegaron al país.

---

<sup>39</sup> César Núñez y Gabriela Díaz Prieto; Desafío actual de la política de refugio en México; Revista Memoria; Número 163, septiembre de 2002; México...

## 1.4 SOBERANÍA Y ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL

Durante la administración de Ernesto Zedillo, el artículo 33 cobró relevancia y, en su momento, llegó a aplicarse a ciudadanos norteamericanos y europeos, sobre todo a partir del creciente activismo político de organizaciones de carácter internacional y extranjeros en el estado de Chiapas. A partir de 1994, Chiapas se convirtió en el estado con mayor número de extranjeros ilegales en el país, entendiéndose por ilegales a los extranjeros que violaban la Ley General de Población, la cual establece que todo extranjero tiene prohibida cualquier actividad relacionada con la política nacional.

Conforme al artículo 33 Constitucional, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzga inconveniente. Y contra el ejercicio de esa facultad, es improcedente conceder la suspensión, porque se trata del cumplimiento de un precepto constitucional, del que puede hacer uso discrecionalmente el Ejecutivo.

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30<sup>40</sup>. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I título primero de la presente Constitución. Sin embargo, el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio Nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Así, los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

---

<sup>40</sup> Recordemos que en el Artículo 30 se establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.

Es improcedente conceder la suspensión contra la orden del Presidente de la República, que en uso de las facultades que le concede el artículo 33 Constitucional, manda expulsar del país a los extranjeros a quienes conceptúa de perniciosos.

Aun cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo la facultad para hacer abandonar el Territorio Nacional a los Extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los propios Extranjeros deben ser privados del Derecho que tienen de disfrutar las Garantías que otorga el capítulo I, título 1º, de la Constitución. Por lo tanto, la Orden de Expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductas legales.

Los argumentos basados para la expulsión de extranjeros encuentran base en el artículo 1º Constitucional, en el sentido de la posibilidad de restringir o suspender las garantías individuales en las condiciones establecidas por la misma Constitución. Para el procedimiento legal de expulsión se entiende, entonces, que el extranjero deberá cumplir ciertas condiciones con base en las cuales se procederá a suspender o restringir sus garantías individuales.

“En principio se asila el extranjero, y decimos que en principio porque encuentra diversas limitaciones en su ejercicio, como el derecho de propiedad (artículo 27), el derecho de petición que no puede ejercer tratándose de asuntos públicos (artículo 8º). Pero si hemos hablado de limitaciones a los derechos consignados en el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, el presente artículo ya no limita, sino deroga de plano, para el extranjero, la garantía de audiencia cuando se trate de hacerlo abandonar el país porque su permanencia en él ya no resulte grata. Esta consecuencia se obtiene de la fórmula: el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer

abandonar el territorio nacional, inmediatamente, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente”<sup>41</sup>

De acuerdo con los artículos 1º y 33 de la Constitución, los extranjeros gozan de las garantías individuales consignadas por el artículo 4º <sup>42</sup>, el cual dispone que ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo lícito. Igualmente gozan los extranjeros de la garantía consagrada por el artículo 5º<sup>43</sup>, que establece entre otras cosas, que no puede admitirse convenio alguno por el cual el hombre renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

Los artículos 103, fracción I y 107, que establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre los individuos o personas a quienes alcanza esta protección. Por tanto, el artículo 33 de la propia Carta Fundamental faculta al Ejecutivo de la Unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de previo juicio a todo extranjero. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a

---

<sup>41</sup> Francisco Ramírez Fonseca. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial PAC; cuarta edición, México, 1985.

<sup>42</sup> Artículo 4º.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

<sup>43</sup> Artículo 5º.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, el juicio de garantías procede contra sus determinaciones. La aplicación del artículo 33 constitucional es una facultad, sustentada jurídica y administrativamente, del presidente de la República:

“Si se trata de cumplimentar la orden de expulsión del país decretada por el Presidente en uso de la facultad que le concede el artículo 33 Constitucional, para la debida ejecución de tal orden es necesario que las autoridades ejerzan un poder material sobre la persona del afectado, claro es que debe restringirse su libertad e internarlo en uno de los establecimientos controlados o bajo la dirección de las autoridades federales, como lo es el penal de las Islas Marías<sup>44</sup>”

Corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación del artículo 33 constitucional y no tiene limitación alguna. Según lo ha considerado la Suprema Corte, sólo es un medio para cumplimentar las órdenes de expulsión dictadas por el Presidente de la República y, por lo mismo, no pueden considerarse inconstitucionales.

La Suprema Corte ha sostenido que las disposiciones del artículo 33 Constitucional son tan terminantes que no se prestan a interpretación alguna, ni puede admitirse que la facultad concedida al Ejecutivo de la Unión para expulsar del país a los Extranjeros perniciosos puede ser limitado o restringido. Es decir, su aplicación no constituye una violación a las garantías constitucionales siendo contemplado esto en el artículo primero constitucional.

---

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación*; Tomo LXXXIX; septiembre de 1998, p. 961.

El artículo 185 de la Ley de Población, está limitado por el 186 que establece que la deportación no podrá llevarse a cabo si el extranjero ha adquirido derechos de residencia definitiva. De ser así no es posible imponer legalmente la pena de deportación.

Aunque el artículo 33 Constitucional previene que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución Federal, también estipula que tanto los extranjeros como los nacionales están obligados a acatar las leyes del país, sin que tal acatamiento implique una violación de esas garantías.

La referencia del artículo 33 constitucional a la no injerencia de los extranjeros en la política nacional refiere a la noción de soberanía, así como a la necesidad de que el Estado reserve sus derechos políticos, los cuales tienen preferencia para los connacionales. Sin embargo no se encuentra la abierta posibilidad de amparo para el extranjero debido a que la decisión es tomada por el Ejecutivo.

De acuerdo con Juventino Castro:

“quienes promueven esos derechos, llamados garantías constitucionales, siempre mencionan como basamento la libertad, ya que si el Derecho no partiera de que el hombre es libre, no podría sancionar los actos humanos que contradicen las normas jurídicas, pues sin libertad no hay responsabilidad, y sin ésta no se justifica la coacción pública que sanciona por el incumplimiento de la norma. Lo que le interesa al derecho es la libertad de actuar o sea la exteriorización de un pensamiento o de un sentimiento proveniente de un individuo que se comporta en sociedad, y que puede

lesionar a otros individuos, a los derechos de éstos, o a las propiedades o posesiones de los mismos”<sup>45</sup>.

Juventino Castro refiere a los límites en las nociones de libertad jurídica. Así, la libertad del hombre queda en referencia, con los parámetros establecidos por el derecho. Dichos parámetros posibilitan la existencia del individuo en sociedad y limitan su acción en términos de la no afectación del resto de los miembros o sus propiedades por resultantes de la acción del individuo. De hecho, como afirmó Hobbes en los primeros capítulos del *Leviathan*, la posibilidad de acción individual e incluso la que pueda atentar contra otros, es aquella que no está contemplada por el derecho y por ende no se encuentra penalizada.

La Constitución establece prioridades y procedimientos. Tal ponderación se establece de acuerdo con la necesidad de investir al Ejecutivo del poder conferido por la misma Carta Magna.

“El artículo 33 Constitucional se justifica desde un punto de vista de validez jurídica, pero debemos de justificarlo desde el punto de vista de su existencia y de su validez en su aplicabilidad y no en su existencia, debido a que por el hecho de ser un artículo Constitucional no existe normación superior a ésta y aún cuando se consagra un medio de defensa como pudiera ser el amparo, debemos de poner en duda su eficacia”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Juventino V. Castro; *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, octava edición, México, 1994, p. 17.

<sup>46</sup> Iván Medina González. Tesis de Licenciatura: *Expulsión de extranjeros, ¿facultad discrecional o arbitrariedad?*. Universidad Iberoamericana.

Por ello, cualquier apelación o arbitrariedad en referencia a la aplicación del artículo 33 queda en segundo término y no encuentra ya vía legal de amparo<sup>47</sup>. Juventino Castro también refiere a las posibilidades del Estado cuando sus miembros se encuentran amenazados y el mismo Estado de Derecho corre riesgo de vulnerarse. La aplicación de la ley, por axioma, legitima la decisión del gobernante, aunque en algunos casos la legitimación requiera de un proceso político. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, define la soberanía como:

Artículo 39.- La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>48</sup>

En lo referente a la soberanía, Aurora Arnáiz dice:

---

<sup>47</sup> Sólo en casos de arbitrariedad o de procedimientos inconstitucionales el extranjero, como todo ciudadano tiene derecho a la garantía de audiencia, de acuerdo con Juventino Castro: “ la garantía de audiencia está determinada en el artículo 14 en su párrafo segundo por tres conceptos, formulados en el sentido de que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos.” Juventino V. Castro; Op cit; p. 229.

<sup>48</sup> Dicha acotación reafirma lo explicado en las anteriores definiciones. Debemos entender la noción de decisión del pueblo en términos jurídicos como aquello plasmado en la Constitución, la cual refleja la voluntad del todo. Dicha acotación es necesaria para evitar confusiones o malas interpretaciones como la supuesta arbitrariedad de la autoridad al aplicar la ley. La aplicación de la ley es legítima en términos de concordancia con la voluntad del todo y no se debe confundir con la libertad de expresión o las ideas manifestadas por la llamada opinión pública.

“...uno de los rasgos esenciales de la soberanía es la atribución para dar forma a la ley. En nuestros Estados modernos, con su fundamento de la división de poderes, la facultad legislativa pertenece representante político más directo del soberano: el denominado poder legislativo”<sup>49</sup>.

A su vez Hermann Heller define la soberanía como: “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.”<sup>50</sup> Por ende, la soberanía remite a la idea de una última instancia de decisión. El punto principal es la relación entre soberanía y el Derecho de Propiedad del Estado.

“Sólo puede atribuirse con pleno sentido la soberanía al poder del Estado o, mejor, al Estado, si se le concibe en sentido normativo como validez de un orden ideal: el orden jurídico estatal.”<sup>51</sup>

Es decir, a partir del Estado emanan las normas jurídicas encargadas de regir a lo social:

“Lo que caracteriza al Estado moderno es la titularidad de la soberanía en el pueblo como poder absoluto y perpetuo. El hecho de que no todas las constituciones modernas, ni lo establezcan, ni lo declaren, no excluye la justeza de los términos del problema”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Aurora Arnáiz Amigo. *Soberanía y potestad*. Editorial UNAM ; México, 1971, p. 318.

<sup>50</sup> Hermann Séller. *La Soberanía*. México; UNAM, 1965.

<sup>51</sup> Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional; México, 1979; p. 133.

<sup>52</sup> Aurora Arnáiz Amigo. *Op. cit.*, p. 329.

Por otro lado, es necesario ponderar la necesaria existencia de la soberanía, indispensable para posibilitar las relaciones internacionales, debido a que:

“...el Estado es la última instancia establecida por el Derecho Internacional, y precisamente en eso consiste la soberanía que al Estado otorga aquel. De ese modo, la soberanía y el Derecho Internacional no sólo son compatibles, sino que aquella no existe, sino sobre la base de éste.”<sup>53</sup>

La Suprema Corte se basa en la exclusión del juicio de amparo en el artículo 33 constitucional. Lo anterior remite a la poca probabilidad de amparo y defensa por parte de un extranjero pernicioso, debido no sólo a la decisión de autoridad que pudiese tomar el Ejecutivo con base en el 33 constitucional, sino a la misma estructura del artículo y la imposibilidad legal de un juicio de amparo, pues simplemente no se puede actuar en contra del mencionado artículo. Acatando textualmente la mención de “ sin juicio previo” queda limitada, casi de manera total y eficaz, cualquier defensa por parte del extranjero.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Robert H. Jackson. *Quasi-states. Sovereignty, international relations, and the third world*. Cambridge University Press; Cambridge; 1990, p.1.

<sup>54</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado improcedente el amparo en el caso del artículo 33 constitucional; argumentando que: “para que un determinado género de negocios quede excluido del juicio de garantías, se requiere que alguna disposición oficial ordene expresamente tal exclusión.” *Semanario Judicial de la Federación*; Tomo XCIII, p. 1050, 28 de julio de 1947.

## 1.5 CONCLUSIONES

En el presente capítulo se plantean de forma general los aspectos teóricos y jurídicos que permiten comprender el cuerpo legal que sustenta al tema migratorio en nuestro país. La planeación y desarrollo de políticas y programas en materia migratoria tienen su base en las instituciones que históricamente devienen de la época colonial.

Propiamente, la política migratoria se sustenta en la Carta Magna y en la Ley General de Población y su Reglamento. Es por ello una constante, que la política migratoria se asocie a la planeación poblacional en México. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, la política poblacional y su objetivo se entienden como “la regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”<sup>55</sup>

El artículo 4- constitucional, en el que se basa la política poblacional, establece que: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social... El varón y la mujer son iguales ante la ley, ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa... Es

---

<sup>55</sup> [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades". Por lo anterior, puede afirmarse que la política poblacional y su fundamento jurídico han constituido las bases para la planeación y desarrollo de la política migratoria en nuestro país.

Debido a la composición pluricultural y a la existencia de grandes extensiones territoriales sin población, en los siglos anteriores se promovió la migración de nacionales y los flujos de extranjeros denominados "no perniciosos". En consecuencia, las autoridades establecieron un cuerpo legal que permitiera la planeación poblacional y los mecanismos legales para regular e inhibir la inmigración de extranjeros; tal es el caso del artículo 33 constitucional.

Aunque la ley establece medidas coercitivas y punitivas a los extranjeros perniciosos, también ofrece las mismas garantías individuales para nacionales y extranjeros, establecidos dentro de un marco jurídico definido que establece derechos y obligaciones para las diferentes categorías migratorias. En ese sentido, el sistema jurídico mexicano ha sido pionero en la abolición de la esclavitud, durante la época de independencia y ha mostrado comprensión y hospitalidad ante perseguidos políticos con benevolentes estrategias de asilo y refugio, que han caracterizado la política exterior mexicana.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

#### 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MATERIA MIGRATORIA

La vida política de América Latina es consecuencia de la época colonial. Gran parte de la estructura de las instituciones y, en específico, las primeras promulgaciones y leyes en materia migratoria son heredad del Imperio Español<sup>56</sup>. Después de las guerras de independencia, todos los Estados de América Latina han promulgado Constituciones y cada uno ha desarrollado un sistema político. De hecho, en diciembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla emite un bando en el cual se decreta la libertad de los esclavos y el cese de pago de tributo por casta. Ello sienta el antecedente que será la principal característica de la política migratoria mexicana, la cual contempla, en términos jurídicos y por medio de programas e instituciones, la atracción e inclusión de flujos migratorios favorables<sup>57</sup>.

A diferencia de la conquista en EE.UU., donde los inmigrantes sistemáticamente excluyeron y eliminaron a los nativos de América del Norte, en

---

<sup>56</sup> A pesar del matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, no puede considerarse que España fuera una nación. Como Isabel patrocinó los viajes de Colón y el derecho castellano seguía rigiendo en el reino de Isabel, los territorios de las Indias quedaron oficialmente incorporados a Castilla. J. M. Capdequi. *El Estado Español en las Indias*. FCE; México, 1993.

<sup>57</sup> A diferencia de las múltiples restricciones impuestas por España, el decreto de 1810 promovió la llegada de flujos migratorios favorables al desarrollo de la joven nación, siempre y cuando fueran de religión católica y no se opusieran a la Independencia. El aliento a los flujos migratorios pasó a convertirse, en el siguiente siglo, en una política de población, en tanto dicho aliento favorecería a la colonización del territorio nacional.

México la Conquista puede entenderse como un proceso de integración<sup>58</sup>, el cual aún no está terminado.

De acuerdo con Frank Tannenbaum:

“...con la mezcla de razas en México, aumentada por el acarreo de negros en cantidad suficiente para dejar su marca en la población en algunas partes del país, tenemos la base de la estructura social que caracterizó a México durante todo el periodo colonial y en cierta medida continúa hasta hoy. El español peninsular, -es decir, el nacido en Europa- estaba en la cumbre en la política, en la iglesia y en el prestigio. Su hijo nacido en América, el criollo, estaba en un nivel inferior. Heredaba la mayor parte de la riqueza, pero cualquier papel importante en la administración política le estaba negado. El mestizo y la docena de castas diferentes derivadas de las mezclas de Europeo, indio y negro, en diversos grados y tipos, estaban aún más abajo”.<sup>59</sup>

La diversidad cultural y étnica de México<sup>60</sup> y las características de las leyes heredadas de la colonia en materia migratoria son los antecedentes de las Leyes que regularon la migración en el siglo XX, las cuales dieron marco jurídico a las políticas, programas y acciones emprendidos. Además, fue también en la época

---

<sup>58</sup> Aunque no se puede negar que miles de indígenas fueron exterminados, la política de la corona española fue en cierto grado “benevolente”. Por ejemplo, a través de varias Cédulas Reales, se ordena no obligar a trabajar a los indios en lugares con climas distintos a los que estuviesen acostumbrados y, por lo tanto, no se trasladaba a indios de tierra caliente a trabajar a tierra fría, ni viceversa. *México a través de los siglos*. Tomo II; Editorial cumbre; México, 1984, p. 479.

<sup>59</sup> Citado por Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>60</sup> “En la Nueva España existían españoles, indios, negros, chinos y filipinos. En los registros oficiales y entre la población se diferenciaba a las personas de acuerdo a su origen, padres y lugar de nacimiento: criollo, españoles nacidos en la Nueva España; mestizo o coyote, hijo de español e india; castizo, hijo de mestizo y española; mulato, hijo de español con negra; morisco, hijo de mulato con española; salta atrás, quien tenía rasgos negros y provenía de familia blanca; chino, hijo de salta atrás e india; lobo, hijo de chino con mulata; gíbaro, hijo de lobo con mulata; albarrazado, hijo de gíbaro con india; cambujo, hijo de albarrazado con negra; zambo, hijo de cambujo con india; calpan – mulata, hijo de zambo con mulata; tente en el aire, hijo de calpan – mulata con zamba; no te entiendo, hijo de tente en el aire con mulata y ahí te estás, hijo de no te entiendo con india.” *México a través de los siglos*. Tomo III; Editorial Cumbre; México, 1984.

de la Colonia cuando se delimitaron las fronteras nacionales de México<sup>61</sup> con base en las divisiones administrativas<sup>62</sup> coloniales. Éstas incluían a las entidades centroamericanas y a Yucatán

“sobre este vastísimo territorio, la Independencia se consumó de acuerdo a los proyectos de una minoría aristocrática, localizada en el centro del país, en contradicción con grupos minoritarios que aspiraban a una transformación más efectiva, e ignorando también a fuertes conglomerados sociales, localizados en puntos remotos, que subsistían bajo formas organizativas del período anterior a la conquista. Esos proyectos se enfrentarían a unas masas que difícilmente se identificaban con los parámetros de la comunidad novohispana. Las minorías en el poder temían y despreciaban a estos numerosos contingentes humanos, en su mayoría aislados y diferenciados desde el punto de vista étnico, lingüístico y geográfico”.<sup>63</sup>

En el año de 1824 se aprueba la primera Constitución de la República Mexicana. Guadalupe Victoria asumía la presidencia y el gobierno de su sucesor, Vicente Guerrero, se vio inmerso en la lucha entre liberales, conservadores, federalistas y centralistas. Mientras en el centro del país los problemas se

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, en septiembre de 1820 el gobierno de la Nueva España emitió una disposición para cerrar las fronteras: “se prohíbe tanto a nacionales como a extranjeros pasar a estos dominios sin licencia del gobierno”. Acervo del Archivo General de la Nación, septiembre 22 de 1820; volumen 224, expediente 14, fojas; grupo documental: Reales Cédulas originales.

<sup>62</sup> Cabe señalar las diversas problemáticas heredadas por el corporativismo español. “Parte de los problemas puede atribuirse a la distancia entre la metrópoli y las colonias, así como la distancia entre la ciudad de México, capital del virreinato de la Nueva España, creado en 1535, y los remotos asentamientos de Yucatán, Chiapas, y lo que es hoy el sureste de EE.UU. Un rasgo importante de las estructuras religiosas y civiles españolas era su naturaleza fuertemente jerárquica y su centralización. Los burócratas de bajo nivel no tenían ninguna autoridad: las decisiones se tomaban solamente en la parte de la alta jerarquía, lo que provocaba demoras, ineficiencia y corrupción.” Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 40.

<sup>63</sup> Luis Alberto de la Garza, et. al. *Evolución del Estado Mexicano, formación 1810 – 1910*. Ediciones El Caballito; México, 1986.

incrementaban y el erario público disminuía; en el norte, oleadas de norteamericanos ocupaban ricas tierras.<sup>64</sup>

Por ejemplo; en California, el comercio, la minería y algunas industrias comenzaron a florecer. En Nuevo México se desarrolló la ganadería ovina. En Texas, Moses Austin había encabezado a un grupo de colonos y al sobrevenir la independencia, el gobierno mexicano les hizo jurar lealtad a la bandera mexicana, a la religión católica y al gobierno de la República Federal naciente.

La guerra entre México y los Estados Unidos permite entender la incapacidad defensiva de la nación mexicana ya que no existía un sentimiento nacional, el cual se perdía en la diversidad cultural y los regionalismos.<sup>65</sup>

Además de la formación de instituciones durante la época colonial, es necesario mencionar la creciente relación de México y los EE.UU. Dicha relación cobró relevancia con la anexión del territorio texano a los EE.UU. y la pérdida de más de la mitad del territorio correspondiente a la provincia norte de la Nueva España. El presidente norteamericano James Polk envió tropas a las regiones fronterizas, al puerto de Veracruz y a la capital. Finalmente en el Tratado de

---

<sup>64</sup> De acuerdo con Manuel González (Mexicanos. *A history of mexicans in the United States*, Indiana University Press) “México necesitaba en sus primeras décadas como nación independiente, un largo periodo de paz, para lograr su consolidación, pero su mala suerte fue compartir una frontera común con el coloso norteamericano. Las regiones del norte habían sido abandonadas desde los tiempos de la guerra de independencia. La corona amenazada por las crecientes fuerzas rebeldes tuvo que concentrar todas sus fuerzas militares, incluidas las de los lejanos presidios del norte, en el centro del país. Los estados de California, Nuevo México, Arizona y Texas, estaban resentidos en contra del gobierno central, por el abandono al que estaban relegados. Asolados por las incursiones de las tribus de indios clamaban al gobierno para defenderse, pero nunca fueron escuchados. En contraparte el aislamiento en que vivían les daba un alto grado de libertad e independencia respecto al gobierno central” Eliseo Mendoza Barrueto. “La frontera norte: un reto para dos naciones” en *Este País*. Número 148; julio de 2003; México, p. 4.

<sup>65</sup> Sin embargo, es en la guerra contra EE.UU. y a partir de la pérdida del territorio donde se encuentra un antecedente del nacionalismo mexicano. “El desarrollo de la idea del nacionalista está estrechamente ligado a la conciencia de comunidad y ésta a su vez, se encuentra relacionada con el sentimiento de identidad frente al extraño. Por ello un conflicto armado con el extranjero es el momento del análisis para medir el grado de cohesión, o de inoperancia, de los lazos de unidad nacional en un país”. Luis Alberto de la Garza, et. al.; *Op. cit.*, p. 45.

Guadalupe Hidalgo el gobierno de México cede más de la mitad de su territorio y siete años después Santa Anna vende lo que actualmente es la región sur de Arizona y Nuevo México.

La nueva frontera partiría de un punto entre Tijuana y San Diego. Se extendería con rumbo al oriente hasta El Paso Norte y a partir de ese poblado la línea divisoria estaría marcada por la parte más profunda del cause del Grande-río Bravo, hasta su desembocadura en el Golfo de México. Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas quedaron como estados fronterizos. Nuevo León logró convertirse en estado fronterizo algunos años después, cuando, mediante negociación, entregó a Coahuila los terrenos de Candela a cambio de una aldea fronteriza coahuilense denominada Congregación Colombia<sup>66</sup>

Las diferencias entre mexicanos y estadounidenses asentados en dicho territorio derivó en posteriores conflictos. “Dos veces más hubo incursión física desde el norte: en Estados Unidos siempre parecía haber voces que perdían más anexiones. Todavía en el primer decenio del siglo XX, legisladores californianos abogaban públicamente por apoderarse de Baja California”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> “La parte norte del Estado de Coahuila fue el escenario donde se fraguó la guerra con México a cuyo triunfo sobrevino el desmembramiento territorial de la joven nación, perdiendo la mitad de su territorio, incluyendo Texas, Colorado, Arizona, Nuevo México y California.” Eliseo Mendoza Barreto. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>67</sup> Roderic Ai Camp. *Op. cit.*; pp. 63 – 65.

## 2.1 MIGRACIÓN Y MARCO JURÍDICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

### LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

Culminada la Guerra de Independencia y con el final del periodo colonial, los dos principales grupos políticos trataron de aprovechar la destitución de la corona y de su representante legal, el Virrey. Para mediados del siglo XIX, los mexicanos se enfrentaban a dos corrientes principales de pensamiento político: el conservadurismo y el liberalismo.

A partir de 1847 la discusión de los dos partidos políticos era:

- Los conservadores consideraban fundamental fortalecer a la iglesia, por ser la única institución organizada a nivel nacional. “Los conservadores ensalzaban la administración reformista de los Borbones antes de la Independencia e insistían en un ejecutivo fuerte. Los conservadores eran favorables a políticas que promovieran la industrialización, y apoyaban las manufacturas más que la clase de pequeños propietarios”.
- “El liberalismo mexicano era una mezcla de ideas propias y ajenas que en gran parte rechazaba la tradición y el autoritarismo españoles y se basaba en cambio en ideas de la ilustración francesa, inglesa y estadounidense. Los liberales creían además en el liberalismo económico clásico”<sup>68</sup> y consideraban que la unidad nacional sólo se lograría desarrollando un mercado nacional.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> “Los liberales lograron derrotar a las fuerzas conservadores en 1869, pero su negativa a hacer concesiones y la introducción de reformas aun más radicales –particularmente las asociadas con la supresión de la iglesia católica, incorporadas a la Constitución de 1857 – impulsaron a los conservadores y a sus aliados de la iglesia a dar un paso desusado a buscar ayuda en el exterior. Ello condujo a la intervención francesa de 1862-1867 y al intento de entronizar a un monarca extranjero. Durante este interludio los liberales estuvieron a punto de ser derrotados, pero finalmente triunfaron.” Roderic Ai Camp; *Ibidem*, pp. 46 – 49.

<sup>69</sup> Para consultar respecto a los antecedentes y la pugna entre liberales y conservadores ver Javier Garcíadiego Dantan. *El Estado moderno y la Revolución Mexicana en Evolución del Estado Mexicano*. Tomo II; varios autores; Ediciones El Caballito; México, 1986.

La invasión de Estados Unidos pudo haber sido determinante en la definición de la legislación migratoria por dos aspectos. Por un lado, los liberales mantenían una fuerte relación con el vecino del norte, sobre todo, en la importación de ideas y por otro, la pérdida de más de la mitad del territorio del país resultaba significativa.

Unos años después, con la política de conciliación, Juárez abdica y Porfirio Díaz comienza una política de centralización del poder en manos del ejecutivo a partir de 1878. Tal vez este sea el principal antecedente en términos de poder político para sentar las bases de una legislación migratoria con las características de la promulgada en 1908.

La primera ley migratoria de nuestro siglo entró en vigor el primero de marzo de 1909<sup>70</sup>. Esta ley marca la tendencia de las leyes posteriores, de la política migratoria y de la política de asilo de nuestro país.

Con el arribo de Porfirio Díaz al poder, la administración pública buscó legitimarse y ampliar su acción en el ámbito federal, ello contribuyó al desarrollo de la política interna y específicamente a la promulgación de la primer ley de población. “Porfirio Díaz fortaleció al gobierno federal, o al Estado en general, y lo hizo expandiendo la burocracia federal. La nómina gubernamental aumentó alrededor del 900 % entre 1876 y 1910”<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Se publica en el Diario Oficial de la Federación el martes 22 de diciembre de 1908, en el número 44, tomo XCIX, pp. 645-650.

<sup>71</sup> “En 1876 sólo el 16 % de la clase media trabajaba para el gobierno: para 1910 esa cifra había llegado al 70%” Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 55.

Acorde con la política centralista del gobierno de Porfirio Díaz, se faculta a la Secretaría de Gobernación como la encargada de establecer los lineamientos y, en determinados casos, aclarar cualquier duda con respecto a ellos<sup>72</sup>.

La principal característica de dicha legislación es la de admitir a extranjeros con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del país, otorgándoles igualdad de derechos con respecto a los nacidos en territorio mexicano. Al mismo tiempo, se determinan las principales limitaciones de acceso al país por cuestiones de salud o para evitar se alterase el orden social.

Aunada a las anteriores consideraciones, falta mencionar la negativa establecida hacia personas cuya presencia en el país fuese una carga, tal es el caso de vagabundos o mendigos. Así los aspectos anteriores establecen que era necesaria la certificación de las autoridades migratorias sobre los inmigrantes, con la finalidad de comprobar su buena conducta y su forma honesta de vivir

Como se mencionó con anterioridad, el aliento a flujos migratorios favorables es una constante de la política migratoria mexicana, de hecho casi un siglo antes, en 1811, Don Ignacio López Rayón planteó que: “todos los vecinos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la Nación serán recibidos bajo la protección de las leyes”<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> A lo largo del siglo las atribuciones y facultades en materia migratoria han cambiado de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El desarrollo de la política migratoria ha dependido principalmente de la Secretaría de Gobernación, debido a que la política poblacional se consideró como asunto de política interna. Actualmente, tanto la política poblacional, como la seguridad nacional dependen de la Secretaría de Gobernación. Paralelamente se ha dado como atribución a la SRE la defensa de los mexicanos en el extranjero por medio de la protección consular.

<sup>73</sup> H. Cámara de Diputados; LV Legislatura; *Los derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones; Integración y comentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; tomo V; artículos 28 – 36; México, 1994, pp. 1063 – 1105.

En la exposición de motivos se aclaran las causas por las que se impedirá el acceso a algún extranjero a territorio nacional, dichas prohibiciones no son más severas que las impuestas por otras naciones y tienen la finalidad específica de no obrar de manera contraria a los intereses del país<sup>74</sup>.

Mas la legislación de 1908 contempla el rápido acceso con la menor molestia a los extranjeros que ingresan a territorio nacional, facilitando su acceso y requiriendo la revisión sólo en los límites estrictamente especificados en la legislación, lo cual denota un mayor control institucional en los puntos de acceso, frontera y puertos. Además, caracteriza a la política migratoria en tanto que posee una visión específica sobre el extranjero.

Otro aspecto característico de la mencionada ley ( lo cual es una constante hasta la fecha), es el establecimiento de la completa igualdad de derechos entre los mexicanos y los inmigrantes aceptados en el país. Por ende, dicha legislación evita las distinciones de raza o nacionalidad siempre y cuando el extranjero se atenga a los preceptos legales establecidos.<sup>75</sup>

Debido a los proyectos económicos de Díaz, tanto los puertos como las vías férreas se incrementaron.<sup>76</sup> Lo anterior repercutió en la nueva ley, e incluye aspectos de orden organizativo tales como los lugares de acceso al país, ya sea por:

- Puertos de altura

---

<sup>74</sup> Cfr. Cámara de Diputados; *Diario de debates*, 23 de noviembre de 1908

<sup>75</sup> El antecedente a este principio entró en vigor el 17 de septiembre de 1822 cuando El Congreso constituyente mexicano decretó la “orden de prohibición para clasificar a los ciudadanos mexicanos por su origen”

<sup>76</sup> Para ampliar sobre la forma de vida en le época porfirista *cfr.* Jesús Silva Herzog; *Breve historia de la Revolución Mexicana.Los antecedentes y la etapa maderista*. FCE; México, 1995.

- Lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o los designados por el Ejecutivo.

Así, la habilitación de puertos y de las vías férreas para fines comerciales, de acuerdo al proyecto liberal de Porfirio Díaz, funge también para el reconocimiento de extranjeros<sup>77</sup> y, en su debido caso, para tomar las precauciones necesarias para los fines que a la nación convengan en el marco legal especificado de acuerdo como se establece en los artículos 4 al 11.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> El estricto control migratorio fue inaugurado en la Nueva España. Se vigilaba la entrada de portugueses, ingleses y franceses considerados enemigos de la corona y se realizaba un estricto control sanitario debido a epidemias como la del “moquillo” en 1590. Acervo del AGN; Reales Cédulas Originales; 30 de julio de 1721, vol. 42, expediente 60 bis, fojas 2, grupo documental, Reales Cédulas originales.

<sup>78</sup> Artículo 4°. Los extranjeros comprendidos en las fracciones II, III y IV podrán entrar y permanecer en el país por concesión especial del Ejecutivo, siempre que otorguen la caución que éste considere suficiente para garantizar según fuere el caso que a sus propias expensas se pondrán en curación, manteniéndose aislados en el local adecuado al objeto, o que no se convertirán en una carga social.

Artículo 5°. Si un extranjero que hubiere fijado su residencia en la República y declarado en forma autorizada por la ley su intención de naturalizarse mexicano hiciere venir a su esposa, a sus padres o a sus hijos menores, y alguno de ellos padeciere enfermedad de las comprendidas en las fracciones II y III del artículo 3°, el Ejecutivo podrá permitir la entrada del enfermo fijando las condiciones a las haya de estar sujeto.

Artículo 6°. Los extranjeros que hayan residido en la República por más de tres años y que vuelvan a ella después de uno, serán equiparados a los mexicanos, para los efectos de esta ley.

Artículo 7°. Cuando se encuentre un extranjero que haya cometido durante la vigencia de esta Ley y con violación de sus preceptos, el Ejecutivo podrá ordenar que sea remitido al país de su procedencia, si el extranjero no tuviere más de tres años de residencia en la República al ser detenido.

Artículo 8°. El ejecutivo podrá suspender, con los requisitos que en cada caso estime convenientes, la expulsión de algún extranjero entrado con violación a esta ley, si a su juicio fuese necesario su testimonio en alguna causa penal

Artículo 9°. Las compañías navieras y las de inmigración son pecuniariamente responsables de las violaciones de esta Ley, cometidas por sus empleados y agentes.

Artículos 10. Los preceptos de esta Ley no son aplicables a los agentes diplomáticos extranjeros, ni a sus familias y séquitos, ni a las personas exceptuadas de la jurisdicción territorial, conforme a las reglas de derecho internacional.

Artículo 11. La Secretaría de Gobernación dictará los reglamentos necesarios para el exacto cumplimiento de esta ley, y por medio de acuerdos y disposiciones generales resolverá las dudas que en su aplicación puedan generarse. *Compilación histórica de la Legislación Migratoria en México 1909- 1996*. Secretaría de Gobernación. INM, 1996.

El capítulo segundo de la legislación refiere a las formas de entrada de extranjeros, tanto por vía terrestre como marina y las restricciones a las que podrían estar sujetos en caso de enfermedad. También se establece la forma de operación de los agentes de migración y las especificaciones sobre el trato que se debe de dar a los extranjeros. En ello se comprende que el Estado asume la responsabilidad, en términos institucionales, de los extranjeros que ingresan a territorio nacional y les otorga derechos, tales como el ser atendidos en caso de enfermedad y estar protegidos por las instituciones gubernamentales. Por ende, el concepto de Garantía Individual implica, desde esta constitución, la responsabilidad del Estado.<sup>79</sup>

La tercera parte de la legislación refiere a la entrada de inmigrantes trabajadores al país. Abarca los aspectos legales y los pormenores con respecto a la entrada de inmigrantes trabajadores, así como las acotaciones sanitarias con respecto a ellos.

En este sentido es importante mencionar que, a pesar de las exhaustivas especificaciones con respecto a la entrada de inmigrantes trabajadores, la legislación establece no sólo la observación en el cumplimiento de la ley, sino que remarca aspectos sanitarios y de salubridad además de las facilidades y concesiones otorgadas a las personas interesadas en laborar y, de esa manera, contribuir al desarrollo de la naciente industria del país.

El México contemporáneo y sus instituciones son resultado del proceso revolucionario de 1910 a 1917 y de la Constitución Política aprobada en ese año.

---

<sup>79</sup> Ello se contempla dentro de la defensa de las Garantías individuales de quienes pisen suelo mexicano. De acuerdo con Burgoa, “la palabra garantía significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant) por lo que tiene una connotación muy amplia.” Ignacio Burgoa Uricuela. *Op. cit.*, p. 161.

Los intentos de intervención por parte del gobierno norteamericano pasaron a ser más de corte político, por medio de su diplomacia, que por medio de invasiones militares.

“Durante la Revolución Mexicana, Estados Unidos intervino repetidamente en asuntos internos. Las decisiones de la política exterior a menudo fueron determinadas por los intensos prejuicios personales o los intereses de sus emisarios. Hanry Lane Wilson, embajador durante el gobierno de Madero (1911 – 1913), desempeñó un papel en su derrocamiento, y en el hecho de que no se haya protegido directamente a Madero y a su vicepresidente, quienes fueron asesinados por contrarrevolucionarios encabezados por Félix Díaz y Victoriano Huerta. El presidente Woodrow Wilson retiró al embajador estadounidense y envió emisarios personales para evaluar a Huerta. Decidió canalizar fondos hacia los constitucionalistas, revolucionarios que habían permanecido leales a Madero y al gobierno constitucional. Pero después de un incidente menor en el que intervinieron marineros estadounidenses en el puerto de Tampico, Wilson aprovechó el pretexto para ordenar la ocupación del puerto de Veracruz, causando la muerte de numerosos mexicanos”.<sup>80</sup>

El inminente estallido de la Revolución Mexicana prolongaría las modificaciones a la Ley en comento hasta 1926. Es decir, que la ley de 1909 quedó contemplada y aceptada en el marco de la Constitución de 1917<sup>81</sup>.

## **2.2 LEY DE MIGRACIÓN DE 1926**

La Carta Magna aprobada en 1917 brindó nuevas características al sistema político mexicano, la principal, de acuerdo con Daniel Cosío Villegas es el presidencialismo:

---

<sup>80</sup> Roderic Ai Camp; *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>81</sup> Desde la época colonial “México no tenía una herencia legislativa comparable a la representada por las asambleas coloniales de las colonias británicas. No es sorprendente que aun, cuando después de la Independencia México estableció rápidamente un organismo legislativo, éste sólo funcionó efectivamente por breves periodos en las décadas de 1860 y 1870 y de nuevo en la de 1920”. *Ibidem.*, p. 43.

“Es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en el que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a los de los otros dos poderes. Lo cierto es que la Constitución del 17 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas facultades amplias de que goza en México el presidente de la República”<sup>82</sup>

Una nueva legislación en materia migratoria fue promulgada en 1926<sup>83</sup>. Tal legislación migratoria aparece no sólo con el antecedente de la promulgación de la Constitución Política de 1917, sino dentro de un proyecto de nación enfocado a “convertirse en un conjunto institucional, de manera que las aspiraciones que la originaron se convirtieran en usos y costumbres sancionadas por la legislación emanada del propio proceso revolucionario”<sup>84</sup>.

Por otra parte, se posibilitó el desarrollo de procesos internos en el país debido al conflicto europeo, donde las presiones al gobierno de Carranza fueron más en términos de apoyo a Alemania o a EE UU. La postura de neutralidad de Carranza facilitó las relaciones con el vecino del norte y el embajador de EE.UU. en México, Woodrow Wilson, prefirió esperar hasta la elección presidencial donde Carranza debería ser sustituido.

---

<sup>82</sup> “Los constituyentes del 56 hicieron del poder legislativo el poder principal por dos motivos: primero porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en el que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917. Justamente la Revolución había derribado el régimen dictatorial más prolongado que México había tenido hasta entonces, y parecía incuestionable también que los constituyentes revolucionarios dudaban mucho de que su obra legislativa aseguraba la victoria definitiva de sus ideas.” Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz. México, 1982, pp. 22-23.

<sup>83</sup> Publicada el 3 de marzo de 1926, en el número 12, tomo XXXV, páginas de la 1 a la 8 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>84</sup> Varios autores. *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II; Ediciones el caballito; México, 1986; p. 110

Aunado a lo anterior, debido a la existencia de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas desde 1917, el comunismo pasó a ser un problema para el orden interno en nuestro país y los simpatizantes comunistas fueron perseguidos no sólo en territorio nacional por presiones y con la ayuda de EE.UU. La existencia de partidos comunistas atraía la afluencia de extranjeros los cuales permanecían como extraños sin ser identificados ni sometidos al proceso requerido por la legislación de 1908 vigente hasta entonces.

Sin embargo, la situación internacional y el flujo de extranjeros por las fronteras del país pudo poner a prueba la legislación de 1908 y el sistema institucional encargado de hacerla efectiva.

Ya con el antecedente de la Constitución de 1917, con las facilidades diplomáticas concedidas por EE:UU a raíz de la guerra Europea y con la problemática interna, se hace necesaria la promulgación de una nueva legislación capaz de abarcar aspectos no contemplados en la de 1908.

Para 1926<sup>85</sup>, el país se dirimía entre el proceso de institucionalización resultante de la revolución y las luchas internas del poder, con el enfrentamiento entre Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón. Tal premisa puede ayudarnos a entender la prioridad mantenida en la legislación migratoria con respecto a

---

<sup>85</sup> “A partir de 1928 esta política abierta, ruidosa hasta la violencia, comienza a modificarse, en parte porque un buen número de los líderes sobresalientes de la revolución ha sido eliminados de un modo o de otro, en parte por la creación del partido único de la Revolución cuyo fin inmediato fue el de confiar a la lucha cívica y no a las armas la solución de los conflictos políticos. Por primera vez desde 1911 se induce un mínimo de disciplina entre los miembros de la gran familia revolucionaria y entre los muchos aspirantes a pertenecer a ella.” Daniel Cosío Villegas. *Op. cit.*

mantener alejados a extranjeros “abiertamente nocivos y peligrosos para nuestro pueblo y nuestra patria”<sup>86</sup>

En 1923, año de promulgación de la nueva ley migratoria, se plantea ya la necesidad de reformar la anterior legislación, pues, en primer lugar, únicamente respondía a la situación y el contexto en que fue creada. En segundo lugar, facilitaba la inmigración extranjera manteniéndola fuera del encause institucional.

Las deficiencias de la anterior legislación refieren a que:

- 1) El Ejecutivo se ve casi imposibilitado para impedir o suspender la entrada de braceros al territorio nacional lo cual afectaba a los trabajadores mexicanos.
- 2) La emigración carece de reglamentación legal y, por lo tanto, el gobierno se ve imposibilitado de controlarla por medios legales y más aún de llevar un control estadístico.
- 3) La necesidad de que el poder público esté en posibilidad de seleccionar a los inmigrantes y de poder excluir a los individuos que por su moralidad, índole, educación, costumbres y demás circunstancias personales, no sean elementos deseables o constituyan un peligro de degeneración física para nuestra raza, depresión moral para nuestro pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas<sup>87</sup>.
- 4) Facultar al gobierno para suspender la entrada a inmigrantes cuando alteren la situación económica del país o produzcan desequilibrios en la fuerza laboral interna.

La nueva legislación ofrecía dos aspectos innovadores:

---

<sup>86</sup> *Compilación histórica de la Legislación Migratoria en México*. Secretaría de Gobernación; INM, México, 1998; p. 19.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 20-21.

a) Reglamenta la emigración.

b) Organiza sobre bases más amplias los servicios de migración.

Cabe resaltar las definiciones de inmigrante, emigrantes turistas y equiparables a turistas, ofrecidas por la presente Ley. Tales definiciones se ofrecen en el capítulo III, artículo 26 y amplían las nociones migratorias, además de proteger al mismo tiempo los intereses de la nación, pues tales conceptos, continúan remitiendo sobre todo a los aspectos laborales, productivos y personales inscritos en la presente Ley. A partir de este momento, la noción de extranjero se amplía y se construye una tipología más amplia que, en términos de control político, tiende a facilitar la selección y, en su caso, la acción en contra de extranjeros considerados como perniciosos<sup>88</sup>. Las formas de control e inspección, más o menos vigentes a la fecha son el antecedente inmediato, establecido en la Ley General de Población, al actual control fronterizo, sobre todo ante la inexistencia de una ley de seguridad nacional.

Además, se organizan de manera más sistemática los mecanismos de control. Todo inmigrante debe ser sometido a la inspección de las autoridades de migración con la finalidad de comprobar ante éstas los requisitos especificados en dicha legislación. La anterior disposición se encuentra contenida en los artículos 6º y 8º.

---

<sup>88</sup> I. Inmigrante: El extranjero que arrije a la República con el propósito expreso de establecerse en ella por cualesquiera causas o fines lícitos, o cuya temporalidad de establecimiento exceda, sin interrupción, más de seis meses a partir de la fecha de su internación. II. Emigrante: El individuo, cualesquiera que sea su nacionalidad, profesión u oficio que manifieste el propósito de abandonar por más de seis meses, el territorio nacional habiendo permanecido en él sin interrupción, siendo extranjero, igual temporalidad; y los braceros mexicanos que por móviles de trabajo salen periódicamente de la República, aun cuando su ausencia sea menor de seis meses. III. Turistas: Con esta designación se comprende al extranjero que visita la República por distracción o recreo, y cuya permanencia en territorio nacional no excede los seis meses. IV: Se equiparan a turistas, los extranjeros que vienen al país por móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos, familiares, siempre que su permanencia no exceda los seis meses.

El “artículo 8º del proyecto sanciona el principio contenido en el artículo 63 del reglamento vigente, de que la prueba de las presunciones será suficiente para conceptual a un inmigrante comprendido en los casos de exclusión”<sup>89</sup>, pues los inspectores migratorios se verían imposibilitados a la comprobación. Aunado a lo anterior, se faculta a los cónsules en el extranjero para extender certificados de buena conducta a los inmigrantes que así lo soliciten.

El artículo 7º contempla los casos de los extranjeros carentes de derecho a inmigrar en la República, (reproduciendo el artículo tercero de la ley anterior, descrito páginas atrás, en el que se establecen las condiciones por las que un extranjero no podrá entrar a territorio nacional). Sin embargo los casos de exclusión se detallan y amplían.

Lo anterior remonta a la cuestión laboral; sobre todo en el caso de familiares de trabajadores extranjeros, los cuales, más que favorecer a la economía nacional, permanecerían en el país como una carga. Por ejemplo, hay que ver con especial atención la fracción IV en donde se disponen las características de los varones que no serán admitidos en territorio nacional.

La política migratoria estaba enfocada a una política poblacional y en aquellas fechas los esfuerzos del gobierno por combatir el analfabetismo apenas comenzaban y los proyectos implementados comenzaban a perfilarse como intentos institucionales tendientes a abarcar a todo el territorio nacional. Por ello, resultaban una gran carga para la nación los ya existentes analfabetas, y de ahí la renuencia de las autoridades migratorias a recibir a extranjeros analfabetas e incapaces de desarrollar un trabajo para contribuir al desarrollo nacional.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 20-21.

De la misma manera, la fracción XII impide la entrada a extranjeros carentes de recursos económicos suficientes para subsistir durante dos meses como mínimo, previniendo así el crecimiento de la masa conformada ya como una carga a la economía del país.

Se respeta de la anterior legislación la existencia de listas de inmigrantes presentadas por los encargados del medio de transporte en cuestión y se agrega la expedición de identificaciones a los extranjeros. Tales identificaciones se expiden con la finalidad de que los extranjeros puedan demostrar, cuando sea requerido, su calidad de inmigrantes. Con ello, además de que las autoridades establecen un control más preciso, se posibilita la estructuración de estadísticas informativas acerca de la situación migratoria en el país y, con ellas, el extranjero podría en determinado momento demostrar su cumplimiento hacia la Ley al abandonar el país.<sup>90</sup>

En esos años se incrementa la inmigración aérea y por ello se establecen lineamientos similares a los ya reglamentados anteriormente referentes al transporte terrestre y marino. En las disposiciones generales se autoriza a los puertos de altura, en el primer apartado del artículo 3º, como lugares autorizados para el tránsito migratorio; siempre y cuando se realice en los lugares y en las

---

<sup>90</sup> Artículo 14. Es obligatorio, para todo extranjero o mexicano que entre o salga del país proveerse de una Tarjeta Individual de identificación, de acuerdo con los requisitos exigidos en el reglamento. Las tarjetas de identificación no son necesarias para las personas comprendidas en las excepciones de que trata esta Ley.

Artículo 15. Los cónsules mexicanos, lo mismo que los delegados de migración de la República, tienen obligación de expedir tarjetas individuales de identificación a solicitud escrita de los interesados, quienes deben exhibir pruebas documentales respecto a nacionalidad, estado civil, moralidad, contrato previo de trabajo, etc, para demostrar que se hallan en aptitud legal de emigrar o inmigrar a otro país. La tarjeta de identificación no concede el derecho de inmigrar o emigrar, porque él queda subordinado al cumplimiento de los demás requisitos que impone la Ley.

horas legalmente autorizados y con la intervención de las autoridades correspondientes, como textualmente los especifica el artículo 2º.

En lo referente a lo establecido por la legislación con respecto a los emigrantes, principalmente encauza la comunicación de éstos hacia los inspectores migratorios, sobre todo cuando se refiere a aspectos legales o laborales. De esta manera, se establecen contratos laborales en los cuales se solicite la fuerza laboral de trabajadores mexicanos y las sanciones a las que se verán sujetos quienes no lo comuniquen o no cumplan los requisitos señalados al pretender llevar fuerza laboral al extranjero. Los aspectos legales sobre la emigración se contemplan en el capítulo VIII.

La nueva legislación también amplía aspectos en los cuales se exceptúe de su calidad de inmigrantes a determinados sujetos señalando las nociones y condiciones en las que se han de observar a los migrantes y a los inmigrantes. Tales disposiciones se ofrecen en el capítulo III, artículo 27.<sup>91</sup>

La nueva legislación sirve de base, y proporciona entidad propia a la Dirección General de Migración. Con esta entidad el gobierno federal pretende

---

<sup>91</sup> Artículo 27. Se exceptúan de la calidad de inmigrantes a los siguientes: I. Los enviados diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados ante el gobierno; los representantes de otros países que vengan a la República en Comisión Oficial, así como su familia, empleados y séquitos que los acompañen, previa aclaración del jefe de la misión. II. El extranjero en tránsito por el territorio nacional, siempre que su permanencia no exceda los seis meses. III. El turista. IV: El extranjero radicado en el país, que haya salido de él dentro de los seis meses anteriores a la echa en que pretenda internarse nuevamente, de acuerdo con el art. 33. V. El individuo que haya entrado al país ilegalmente. VI. Los extranjeros domiciliados en las poblaciones fronterizas con los Estados Unidos Mexicanos, ya sea de los Estados Unidos de Norteamérica, de Guatemala o de Honduras Británica, que por cualesquier fines lícitos y previo permiso de los funcionarios de este servicio, entren a las poblaciones mexicanas aledañas. *Ibidem*, p. 31-32.

incrementar la eficacia de los servicios migratorios y facilitar las labores de la Secretaría de Gobernación.

### **2.3 LEY DE MIGRACIÓN DE 1930**

La ley de 1930 surge pocos años después de la aventura reeleccionista del general Álvaro Obregón, que originó en 1927 el nacimiento del partido antireeleccionista. Dicha situación generó choques políticos y armados entre los simpatizantes del general y los laboristas y antireeleccionistas. Con la salida del general Calles en 1928, la familia revolucionaria se reagrupa en medio de las luchas sindicales. Por ejemplo, es en esta época cuando nace el Partido Socialista fronterizo como una respuesta a los enfrentamientos y al centralismo de la familia revolucionaria.

Durante el Maximato y a la luz del nacimiento del PNR, cuya convención nacional constitutiva se realizó en los primeros días de marzo de 1929, surgió la nueva Ley de Población.

En materia migratoria no pasaron muchos años antes de que la legislación migratoria sufriera un nuevo cambio.<sup>92</sup> La justificación refiere a la insuficiencia en apartados de la ley anterior y debido a esta causa, se hizo permisible la entrada de extranjeros perjudiciales al país.

La ley migratoria de 1930 fue concebida en la Convención de Delegados de Migración un año antes, donde se planteó la problemática mencionada con la finalidad de ampliar las especificaciones y facultades de la Secretaría de Gobernación en el mencionado ámbito.

---

<sup>92</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 30 de agosto de 1930, num. 53, tomo LXI, pag. 1.

En este periodo, al interior del país se intentaba conformar un cuerpo institucional capaz de dar cause a las aspiraciones de diversos grupos. Fue durante la presidencia transitoria de Emilio Portes Gil cuando se lanzó la convocatoria para la convención constitutiva del PNR.

A la vez, se lleva a cabo la convención de los delegados de migración lo cual puede interpretarse, de acuerdo con la misma convención, como un intento de carácter nacional no sólo por regular la vida política interna del país, sino también por consolidar los logros. Un elemento para la consolidación de ambos aspectos era la ampliación de la legislación migratoria, la cual constituiría la cristalización de un esfuerzo comprendido en el mencionado contexto que además pudiera conjugar a las anteriores legislaciones en el campo de la migración. Se establece en el capítulo II la estructura del consejo consultivo, el cual refiere al mencionado intento de articular las instituciones a nivel nacional<sup>93</sup>

El paralelismo entre las dos convenciones es recíproco. Por un lado, se han fortalecido las instituciones federales y por otro, se hace necesaria la regulación estricta de la inmigración a territorio nacional por el aumento de inmigrantes y la imposibilidad de que esta masa se atenga a la legislación. Dicha masa de

---

<sup>93</sup> Artículo 29. Se crea el Consejo Consultivo de Migración, que se integrará por el C. Secretario de Gobernación, como presidente nato, el jefe del Departamento de Migración, como vicepresidente, y por un representante de cada una de las siguientes dependencias.

- a) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- b) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- d) Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
- e) Secretaría de Agricultura y Fomento;
- f) Departamento de Salubridad Pública; y
- g) Departamento de Estadística Nacional.

inmigrantes, en la mayoría de los casos resultaban ser una carga económica para el país o abiertamente atentaban contra sus instituciones.

La nueva legislación conserva aspectos de la anterior. Los principales cambios refieren, como se mencionó, a la ampliación de algunos aspectos sobre cuestiones migratorias y al otorgamiento de facultades a las autoridades pertinentes. Continúa a cargo la Secretaría de Gobernación, la cual como se establece en el artículo 4º reglamentará de acuerdo con las necesidades de cada región, las visitas de extranjeros.

El capítulo 2 de la mencionada legislación refiere a los aspectos del servicio migratorio, de su constitución y funciones. Se especifica en el artículo 22 que el Servicio Central quedará constituido por el Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación. A su vez, detalla las atribuciones del Departamento de Migración, antecedente del actual Instituto Nacional de Migración.<sup>94</sup> Con ello se plantea no sólo un mayor dominio de la institución en el ámbito correspondiente, sino que se establecen relaciones más claras, en términos legales, con los inmigrantes.

---

<sup>94</sup> Artículo 23. El Departamento de Migración como jefatura de los demás, tendrá aparte de las funciones que le correspondan, de acuerdo con el Reglamento interior de la Secretaría de gobernación, las siguientes atribuciones: I. Dirección administración y vigilancia del personal; II. Distribución del mismo de acuerdo con las necesidades de la República; III. Estudio de los problemas del ramo y resolución de los mismos, de acuerdo con las necesidades del país, cuando se relacione con el fomento o restricción de la inmigración y emigración. IV. Resolución de los casos particulares dudosos que consulten las oficinas del Ramo, sobre admisión o rechazo de extranjeros, modalidades del tráfico internacional y otros que pudieran presentarse; y V. Iniciar o implantar toda clase de innovaciones que tiendan a mejorar y hacer más eficaz el servicio.

El concepto de inmigrante, a su vez, se modifica; quedando asentada su calidad en el capítulo IV<sup>95</sup>. Establecida la calidad de las personas respecto a la migración, la Ley de 1930 aclara los requisitos generales de migración en el capítulo V, en ellos se especifican las pruebas a realizarse e identificaciones que deben portar los extranjeros, así como los procedimientos a seguir con respecto a las autoridades migratorias.

El siguiente apartado refiere a una de las principales modificaciones en esta Ley, que es la de los requisitos indispensables para entrar al país, entre las cuales cabe destacar algunas características de lo que se define como un flujo migratorio favorable. Los requisitos eran: tener profesión, oficio, u otro medio honesto de vivir; acreditar su buena conducta anterior y no haber cometido, en el extranjero, un hecho que, conforme a las leyes mexicanas, se considere delictuoso y merezca

---

<sup>95</sup> Artículo 35. Para los efectos de esta Ley, se considera inmigrantes a los extranjeros que, llenando todos los requisitos correspondientes, han entrado al país con el propósito, expreso o presumible de radicarse en él, o por motivos de trabajo.

Son igualmente inmigrantes los extranjeros que han permanecido en el país por más de seis meses, llenando todos los requisitos legales.

No pierden su carácter de inmigrantes los extranjeros radicados en el país, que al salir, han expresado que no estarán ausentes de la República más de dos años.

Artículo 36. Todo extranjero que entre al país con móviles diversos de los señalados en el artículo anterior, se considerará como transeúnte.

Artículo 37. Turista es el transeúnte que viene al país en viaje de recreo.

Artículo 38. Los visitantes locales son los transeúntes que entran al país sin salir de la circunscripción territorial de los municipios marítimos y fronterizos, y por término que no exceda de 72 horas.

Artículo 39. Son colonos los inmigrantes a quienes considere como tales la Ley de la materia.

Artículo 40. Emigrantes son los mexicanos o extranjeros residentes, que salen del país con el propósito de radicarse en el extranjero, o por móviles de trabajo, y aquellos que han estado fuera del país más de dos años. *Ibidem*, pp. 59-60.

pena corporal mayor de dos años de prisión, a no ser que se trate de delitos políticos o se demuestre que se ha extinguido la acción penal o la pena.<sup>96</sup>

El anterior precepto se reforzó debido a la crisis económica de 1929 y para prevenir nuevos acomodos poblacionales. Sobre todo porque se estima que en ese momento el 68% de los agricultores no tenían tierra y se comenzaba a privilegiar la producción industrial sobre la agrícola.

Además, en 1929 comenzó la expulsión en masa de extranjeros en Estados Unidos, sobre todo de mexicanos que permanecían en el vecino país sin documentación. Como medida ante la crisis, las autoridades norteamericanas comenzaron a exigir documentación a extranjeros; se les negó la posibilidad de empleo; la prensa inició campañas en contra de connacionales y comenzaron a ocurrir ataques y agresiones contra extranjeros<sup>97</sup>.

En México, la población del norte del país también hacía lo propio. Desde 1920 surgieron brotes en contra de la población china, principalmente en Sonora y Sinaloa en 1931 y en Baja California en 1934. Los desplazamientos de Chinos en búsqueda de refugio hacia Estados Unidos derivaron en nuevos conflictos diplomáticos entre México y su vecino del norte. A ello se agregaban las diferencias surgidas entre ambos gobiernos a raíz de la negativa del gobierno mexicano a participar en una posible acción militar en contra de Japón.

---

<sup>96</sup> Por el contrario, se definía a un extranjero pernicioso como: toxicómanos, alcohólicos o quienes propagaran o fomentaran el hábito de las drogas enervantes, o cualquier otro vicio; quien ejerciera la prostitución, la explote o fomente, o pretenda introducir prostitutas, acompañarlas o vivir a sus expensas, o dedicarse a la trata de blancas o de niños; quien pertenezca a sociedades anarquistas, propague, sostenga o fomente doctrinas disolventes, contra los gobiernos, o la de la supresión personal de los funcionarios públicos.

<sup>97</sup> “De julio de 1930 a junio de 1931 regresaron 91, 972 mexicanos y en los siguientes doce meses otros 100 mil . A finales de 1932 el total había llegado a 311, 712”. Luis Zorrilla. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800 – 1958*. T. II Porrúa; México, 1995, pp. 335, 433.

A lo largo del siglo XX la influencia norteamericana se hizo notar no sólo en un incremento en las relaciones bilaterales y en consecuencia en el fortalecimiento de la política exterior mexicana, sino también en aspectos culturales y de identidad. En ello influye determinadamente el hecho de que la región fronteriza entre ambos países es una de las más grandes y concurridas a nivel mundial.

Además, la cercanía entre ambas naciones propició, sobre todo desde la década de 1930, un incremento en los flujos migratorios. A ello se debe que “más estadounidenses vivan en México que en ningún otro país del tercer mundo, y más mexicanos residan en Estados Unidos que en ningún otro país”<sup>98</sup>.

#### **2.4 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1936.**

El siguiente proyecto de ley aparecería como Ley General de Población en el año de 1936 y es la que perdurará a lo largo de la Segunda Guerra Mundial y durante gran parte del gobierno cardenista, incluido el cambio del PNR al PRM en 1938.

Este período se caracteriza por el reacomodo de diversos grupos empresariales, sobre todo los de Monterrey; y por el fortalecimiento institucional, incluido el cambio del nombre en el partido oficial. La Ley General de Población fue concebida en este contexto dentro del Plan Sexenal formulado por el Partido Nacional Revolucionario<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> “Actualmente en Los Ángeles hay una concentración de personas de ascendencia mexicana mayor que en cualquier otra ciudad, salvo la de México. Para 1989 uno de cada tres mexicanos había estado en EE.UU. , y casi la mitad declaró tener un pariente viviendo allá. Los mexicanos tiene vinculaciones personales con Estados Unidos en un nivel sin paralelo en ningún otro país del mundo, con la posible excepción de Israel”. Roderic Ai Camp. *La política en México*. Siglo XXI Editores; México, 1993, pp. 67-68.

<sup>99</sup> “El nacimiento del PRM, posterior a la promulgación de la ley implicaba que por parte de las ‘organizaciones hegemónicas básicas en cada sector social, un espíritu corporativo que informaba toda la política mexicana, ello habría de garantizar la definitiva institucionalización del régimen de la Revolución”. Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. Ediciones Era; México, 1993, p. 160.

Los principales aspectos modificados refieren a las materias de migración, demografía, turismo e identificación personal. La especificación de las problemáticas aparecen en el artículo 1º. Los problemas demográficos fundamentales de esta Ley comprenden:

- I. El aumento de la población.
- II. Su racional distribución dentro del territorio.
- III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí.
- IV. El acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros.
- V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias.
- VI. La preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico.
- VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala esta ley.

La Ley abarca nuevos lineamientos y ahonda en los anteriores, con la finalidad de contemplar problemáticas tales como la de los indígenas, sobre todo los que habitan en las fronteras.

Se contempla la protección de grupos étnicos, ya no sólo desde el aspecto económico, sino también quedan legislada la situación de matrimonios entre extranjeros y nacionales, la natalidad y la higiene en lo que a asuntos migratorios concierne. La política migratoria y poblacional buscó ordenar a la población no

sólo dentro del territorio mexicano, sino incluso dentro de los sectores que conformaban al nuevo partido.

El reordenamiento y agrupación de la población en sectores fue parte de la política cardenista. Los diversos sectores institucionalizados y organizados en el partido de Estado facilitaban el control político y las labores del Ejecutivo, quien pretendía, de acuerdo con Arnaldo Córdova, que tanto los campesinos como los obreros fueran fuerzas organizadas capaces de defender sus derechos.

En consecuencia el Ejecutivo Federal continuó dictando las medidas a tomar por conducto de la Secretaría de Gobernación, respecto a los asuntos migratorios. Dentro de la Secretaría de Gobernación se crea la Dirección General de Población, la cual se encargará de formular proyectos y ejecutar sus resoluciones, de acuerdo con lo contemplado en el capítulo 2, sus funciones atienden lo relativo a:

I. Demografía.

II. Migración.

III. Turismo.

En lo referente a asuntos demográficos, la Ley abarca aspectos de acomodo y movimiento de población al interior del país, distribución de contingentes de inmigrantes, repatriación de nacionales y la documentación y trámites requeridos. Además, regula en materia de migración la entrada y salida de extranjeros, su cumplimiento de las indicaciones legales, así como su inspección. En el área de turismo, se agrega el ámbito de la propaganda como generadora de turistas. La Dirección General de Población tendrá, por su parte, la

obligación de coordinar a las instituciones y empresas interesadas así como de vigilar las garantías de las que gozan los turistas.

En materia de salubridad la Secretaría de Gobernación trabaja con el Departamento de Salud Pública, para la atención y evaluación de inmigrantes y de posibles matrimonios de extranjeros dentro del territorio nacional.

La cuestión económica tan estricta en las anteriores legislaciones cambia en el sentido de que el Estado, en algunos casos, protegerá con seguridad social a algunos inmigrantes. El objetivo era incluir los flujos migratorios favorables al país. La política cardenista tenía como objetivo centralizar el poder y alejarlo de los militares. Para lograrlo fueron importantes las migraciones que comenzaron a colonizar Baja California, en parte, gracias a la expansión de la red ferroviaria. En ese estado, para 1937, se expropiaron propiedades, incluso de norteamericanos, con la intención de evitar la posible pérdida de esa parte del territorio. Las expropiaciones de tierras generaron conflictos con Estados Unidos, principalmente por los pagos exigidos no sólo de propiedades, sino también los derivados por la expropiación ferroviaria y petrolera.

El capítulo II amplía las nociones ofrecidas por las anteriores legislaciones en lo referente a lo entendido por inmigrante, emigrante y turista. En esta legislación aparecen detalladas las variantes y su relación con el resto de la Ley<sup>100</sup>.

Con respecto a lo anterior, la consolidación de las instituciones nacionales y las crecientes relaciones internacionales, hacen permisible el cambio de noción de

---

<sup>100</sup> Lo anterior comprende los artículos 60 al 71, en los cuales se establecen y definen las calidades de: turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante o inmigrado, repatriado, deportado y las disposiciones sobre polizones.

extranjero y su tratamiento y especificación. También hace posible el cambio de trámites que se exigen de acuerdo con la presente Ley, tales como la presentación de documentos, el cumplimiento y vigilancia de requisitos o la portación de identificaciones y permisos.

El recuento de las elecciones de 1940 en México otorgó el triunfo a Manuel Ávila Camacho, quien llevó una política conciliatoria con Estados Unidos y mantuvo distancia durante casi toda la Segunda Guerra Mundial, hasta que, en 1942, se declara la guerra en contra de los países del Eje.

En Estados Unidos, el presidente Roosevelt se reelegía en 1936 y en 1940. La situación en el vecino país era difícil. Para 1938 había 10, 390,000 personas desempleadas.

En esta época se incrementaron los permisos a los mexicanos que desearan residir en EE UU. Se otorgaron entre 400 y 500 visas mensuales. Para 1941 se autorizó la entrada de 30,000 mexicanos a territorio norteamericano.

La agricultura en Norteamérica, históricamente, se ha visto fortalecida por la mano de obra mexicana, sobre todo en la región de El Paso, Ciudad Juárez. Durante el programa bracero, de 1942 a 1964, casi cinco millones de mexicanos entraron a laborar en los campos agrícolas de los Estados Unidos. Los braceros, básicamente, eran de campesinos de las zonas agrícolas rurales más importantes de México, como Coahuila, Durango o Chihuahua, quienes, además, habían jugado un papel muy importante en la Revolución Mexicana de 1910.

El 4 de agosto de 1942, los gobiernos de Franklin Roosevelt, de los Estados Unidos y de Manuel Ávila Camacho, de México, instituyeron el Programa

Bracero<sup>101</sup>. El campesino mexicano tuvo entonces una alternativa a su pobreza. Los Estados Unidos cubrieron la necesidad de los agricultores y el gobierno mexicano encontró en la migración una válvula de escape frente a las pocas soluciones que ofrecía a las crecientes problemáticas del campo.

El programa duró más de dos décadas y durante los años cincuenta los braceros trataron de organizarse. Sin embargo, sus esfuerzos fueron infructuosos y a la fecha continúan reclamando el dinero que se les debe<sup>102</sup>, además de denunciar los maltratos a los que fueron sometidos por patrones, por las autoridades e, incluso, por grupos blancos extremistas como el Ku-Klux-Klan, del que fueron víctimas. Con la introducción de la piscadora mecánica y debido a la abundancia de "espaldas mojadas" se finalizó el programa en la década de los sesenta.

---

<sup>101</sup> Convenio sobre la contratación de trabajadores mexicanos para ser empleados en labores agrícolas en Estados Unidos. Principios fundamentales:  
Los mexicanos que sean contratados para trabajar en los Estados Unidos no podrán ser empleados en ningún servicio militar.  
No sufrirán actos discriminatorios de ninguna naturaleza (Orden del Ejecutivo Núm. 8802, dictada en la Casa Blanca el 25 de junio de 1941).  
Disfrutarán de las garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación que establece el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México.  
No serán empleados para desplazar a otros trabajadores, ni para abatir salarios previamente establecidos.  
A fin de facilitar la mejor aplicación de las bases generales anteriores, se establecen las siguientes cláusulas.

Al utilizarse aquí la palabra "empleador" se entenderá que se trata de la Farm Security Administration, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América; la palabra "sub-empleador" se aplicará al propietario o administrador de la finca o fincas en los Estados Unidos en las que prestarán sus servicios los trabajadores mexicanos; la palabra "trabajador" se aplicará al trabajador agrícola que emigre a los Estados Unidos sobre las bases que aquí se consignan.

<sup>102</sup> "El personaje de este drama (de los braceros) es el campesino mexicano. Las peripecias del campesino, sus sufrimientos, su explotación, no son recientes. Llevan buenos siglos, y excelentes treinta y cinco años de haberse refrendado por la raspa en su herida de una Revolución que lo indujo a la esperanza, y luego a la espera reiterada. Cada promesa le devino una decepción". Salvador Novo. *La vida en México en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho*. CONACULTA; México, 1994, p. 246.

## 2.5 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1947

Un año antes de que se promulgara la nueva ley, Miguel Alemán fue electo presidente de la República. Aunque ganó por amplio margen, la oposición triplicó sus votos con respecto al sexenio anterior. Este sexenio se caracterizó por la continuidad en la construcción de obras públicas y la industrialización<sup>103</sup>; aunque se promovió el comercio internacional y la productividad nacional, el poder adquisitivo disminuyó<sup>104</sup> y la inflación causó estragos en la economía familiar. A pesar de ello, el “milagro mexicano” se reflejó en una tasa de crecimiento del 6% en 1948.

Para 1947 se promulga una Ley General de Población que presenta modificaciones principalmente en lo que refiere a la distribución de la población. Con el final de la Segunda Guerra Mundial, el interés del gobierno se centra en temas poblacionales y en el control migratorio. Esta ley incluye elementos que perdurarán hasta la fecha.<sup>105</sup> Cabe mencionar la participación de México en foros internacionales, como resultado, principalmente, del conflicto bélico. Ante ello, el Congreso agregó que: “Este proyecto fue elaborado tomando en consideración las conclusiones a las que llegó el primer Congreso Demográfico Interamericano, con lo cual se cohonestan los compromisos contraídos por México en aquella

---

<sup>103</sup> “Los gobiernos de Ávila Camacho y Alemán emprendieron una estrategia de modernización política que tuvo un doble sentido: de institucionalización, vale decir de la reglamentación de la lucha y el juego políticos, de suerte que éstos no estuvieran sujetos a la fuerza o el carisma personal; y el desarrollo político en el sentido de una mayor adecuación al modelo democrático liberal”. J. Peschard. *Evolución del Estado mexicano, tomo III*. Ediciones el caballito; México, 1991; p. 20.

<sup>104</sup> En 1946 un dólar equivalía a \$4.85, para 1946 se cotizó en \$6.80 y para 1949 en \$8.65.

<sup>105</sup> El sábado 27 de diciembre de 1947, en el *Diario Oficial* número 17, tomo CLXV, pp. 3-10, aparece la nueva ley migratoria, discutida en la Cámara de Diputados desde diciembre de 1945. La exposición de motivos presentada en la Cámara de Diputados el 28 de diciembre de 1945 refiere al ajuste de la antigua legislación a las necesidades migratorias del país, más que a un mero revisionismo.

reunión y las vitales necesidades que en materia demográfica tiene nuestro país”<sup>106</sup>.

El advenimiento de la nueva ley migratoria se basa en la necesidad de actualización debido no sólo al aumento de la población en el país, sino al incremento del flujo migratorio en territorio mexicano.<sup>107</sup> El desarrollo de la ley va aparejado al desarrollo institucional y a la delegación de facultades en la Secretaría de Gobernación. Por ello, se hace énfasis en el tema poblacional, en la planeación y el fortalecimiento de las instituciones. De acuerdo con el censo de 1950, más del 58% de la población se dedicaba a la agricultura, aunque sólo recibían el 19% del ingreso nacional. Ello era determinado por el apoyo a la industria y marcó el inicio de las migraciones internas del campo a las ciudades.

Terminada la guerra mundial, se hizo imprescindible la selección de inmigrantes por la situación europea al finalizar el conflicto armado. El control

---

<sup>106</sup> *Compilación histórica de la Legislación Migratoria en México 1909-1996*; Secretaría de Gobernación-INM, 1996, p. 132.

<sup>107</sup> La ley establece en su artículo segundo las prioridades en materia poblacional:

Artículo 2º. Los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta Ley comprenden: I. El aumento de la población. II. Su racional distribución dentro del territorio.

III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; IV. La asimilación de los extranjeros al medio nacional. V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales. VI. La preparación de los

núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico.

Artículo 3º. Corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo, según las atribuciones que a cada una señala la Ley de Secretarías de Estado o a los gobiernos de las entidades federativas, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para realizar cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores de dichas dependencias o gobiernos locales en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Tal protección a la población, se aclara, no tiene intenciones racistas o discriminatorias, sin embargo busca ajustar de manera más precisa la selección de los inmigrantes.

Artículo 4º. El aumento de población debe procurarse: 1. Por el crecimiento natural, y 2. Por la migración.

migratorio se entiende como una forma preventiva de proteger la estabilidad económica y política del país.<sup>108</sup>

Como las naciones europeas quedaron devastadas al finalizar la Segunda Guerra, esta Ley buscó adelantarse a las posibles consecuencias migratorias derivadas del conflicto armado. La nueva ley amplía la posibilidad de brindar asilo y refugio a “quienes hubiesen abandonado su patria por diversas razones, pueden ser acogidos sin más limitación, siempre y cuando se apeguen a derecho y a los normas morales y de vida específicas de México”. Con la previa experiencia de los españoles refugiados bajo el régimen cardenista, la política de asilo y refugio se consolida como una de las principales características de la política migratoria mexicana.

Continuando con la política de asimilar flujos migratorios favorables al país, la noción de asilo y refugio tuvo como objetivo aprovechar y acoger a los extranjeros que lo solicitaran, siempre y cuando brinden apoyo y contribuyan al crecimiento del país, cubriendo requisitos económicos, docentes, profesionales, artísticos, técnicos y otros, de acuerdo a las condiciones especificadas por la ley<sup>109</sup>. Además, se busca brindar un equilibrio entre las actividades y su respectiva

---

<sup>108</sup> Artículo 13. Llevará a cabo, ( la SG.), el estudio de las siguientes materias: I. Distribución y acomodo de los contingentes que proporcione la inmigración. II. Problemas relacionados con el movimiento, acomodo y la redistribución de la población nacional y extranjera. III. Investigación de las causas que den o puedan dar origen a la emigración y medidas para prevenirla y evitarla. . IV. Recopilación de datos para proporcionar informes a los emigrantes mexicanos a cerca de las condiciones de trabajo y documentación requerida en el extranjero a efecto de evitarles dificultades. V. Manera de coadyuvar con las secretarías de Estado y demás dependencias oficiales para vigilar el cumplimiento de las disposiciones que a ellas competen y promover al efecto los acuerdos necesarios del Consejo Consultivo de Población .

<sup>109</sup> Artículo 7°. Se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la

remuneración en labores ejercidas por los extranjeros con respecto a los trabajadores mexicanos.

En este sentido, en términos jurídicos, no se da preferencia al extranjero; el cual continúa protegido por la ley en un marco de igualdad con los mexicanos y se le brinda la posibilidad de nacionalizarse, siempre y cuando, se apegue a los principios establecidos por la mencionada legislación. Principalmente, el gobierno trata de promover la inmigración de trabajadores extranjeros. Además, se propicia la entrada a territorio nacional de inversionistas y técnicos especializados, con la finalidad de promover las fuentes de empleo y crear la estructura para la actualización y capacitación de la mano de obra mexicana.

Se pondera además en este proyecto, la repatriación de connacionales, considerándolos como elementos capacitados en el extranjero, con la capacidad de acrecentar la población activa y el nivel de vida de la población.<sup>110</sup> Como se mencionó en el apartado anterior, muchos mexicanos fueron repatriados por las autoridades norteamericanas y algunos regresaron ante la discriminación generalizada en el vecino país. El gobierno mexicano constantemente denunció los actos de racismo y segregación, además de difundir la cultura mexicana y el respeto a los extranjeros. Paralelamente a este ambiente la mano de obra siguió

---

especie y para la economía del país. Esta inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias de Ejecutivo.

Paralelamente se brinda protección y apoyo a inmigrantes americanos:

Artículo 41. Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.

<sup>110</sup> Artículo 6°. El Estado estimulará la repatriación de mexicanos, procurando, al efecto, radicarlos en los lugares en que pueden ser útiles, de acuerdo con los conocimientos y prácticas que hayan adquirido en el extranjero.

siendo requerida debido al inicio de la guerra contra Corea. Así, la renovación del acuerdo que permite a los braceros trabajar en Estados Unidos se firma en 1948 y 1951.

Legalmente, se establece la división entre la inmigración colectiva y la individual. Esto, en primer lugar, facilita el control sobre grupos numerosos provenientes de otros países. En segundo lugar, la llegada de grupos numerosos permite no sólo comprobar su forma de vida, sino además, canalizarlos a diversas poblaciones en el país. De acuerdo con la ley, “quedará sujeto a previo examen los antecedentes, capacidades y condiciones en que deseen venir al país diversos grupos de inmigrantes”.

A diferencia del tratado aprobado en 1936, se buscan simplificar las calidades migratorias, creando únicamente dos: *Inmigrante* y *No Inmigrante*. De esta manera, se resuelve el problema de los cambios de calidades; las cuales, en su mayor parte, eran solicitadas con el propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones, incluidas las más elementales, contraídas por los extranjeros al internarse en territorio nacional.<sup>111</sup>

Otra innovación refiere al registro de nacionales y extranjeros. Con los nacionales se llevará un registro total, sin distinción de sexo ni edad e incluyendo a los mexicanos residentes en el extranjero, con la finalidad de establecer un

---

<sup>111</sup> Artículo 42. Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país como inmigrantes y no inmigrantes.

Artículo 43. Inmigrante es el extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado en el país.

Artículo 50. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente: I. Con móviles de recreo. II. En tránsito para otro país. III. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquier otra temporal, lícita y honesta; y IV. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

control más efectivo sobre nuestra población. De esta manera, el Estado tendrá facilidades para el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas.<sup>112</sup>

En 1952 Adolfo Ruiz Cortines asumía la presidencia y en el mismo año en Estados Unidos era nombrado presidente Dwight Eisenhower. Este sexenio se caracterizó por una creciente industrialización para ambos países. A pesar del discurso nacionalista mexicano, se promueve la entrada de industrias norteamericanas, las cuales habían recibido impulso con la llegada de los republicanos al poder. Para 1957, las inversiones norteamericanas en el país se habían duplicado, promoviéndose, además, la inversión de capital mixto, impidiendo que los capitales extranjeros salieran del país.

En 1958, Adolfo López Mateos ocupa la presidencia. Para entonces, el crecimiento económico del país se había estabilizado, pero los problemas agrarios y la migración del campo a las ciudades se incrementaban. Esto derivaría en que, para inicios de la década de los setenta, la producción agrícola fuera sustituida, en gran parte, por la industrial.

---

<sup>112</sup> Artículo 17. El Registro de Población e Identificación Personal, tiene por objeto: I. Llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero. II. Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros para los efectos de la fracción V de este artículo. III. Facilitar en forma práctica y científica el reconocimiento e identidad de los habitantes del país, clasificándolos de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil, ciudadanía y lugar de residencia. IV. Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la administración pública con el propósito de constituir un sólo sistema elaborado científicamente. V. Crear un documento especial que se denominará cédula de identidad personal, y que con el carácter de instrumento público sirva en todo momento de prueba fehaciente, justificativa de los datos que contenga en relación con su portador.

Artículo 21. El registro de la población comprende:

I. El registro de los nacionales.

II. El registro de los extranjeros.

## 2.6 CONCLUSIONES

Las instituciones en nuestro país tienen sus antecedentes en la época colonial, y es en ese momento histórico cuando las primeras disposiciones en materia migratoria fueron promulgadas, desde aquel entonces encontramos características que permanecerán hasta la actualidad, con sus variantes de acuerdo a las necesidades de la época. Por ejemplo el aliento a los flujos migratorios favorables o, desde la época de independencia, la abolición de la esclavitud y la protección de las garantías individuales de los extranjeros que ingresen a territorio nacional. Actualmente ello encuentra su reflejo en las adscripciones y ratificaciones de tratados y convenios que México ha suscrito en materia de derechos humanos.

Durante el porfiriato y sobretodo con el nacimiento del PNR (el cual se constituye el mismo año en que se modifica la ley de Migración) el país vio nacer las bases de un sistema político e institucional que se desarrolló a lo largo del siglo XX, durante ese proceso las relaciones con los países de América latina y Estados Unidos se fortalecieron.

Para el tema migratorio ello implicó el desarrollo de políticas poblacionales, al interior del país y la progresiva integración de México en el ámbito internacional, cabe mencionar que la política de asilo y refugio fue ejemplar durante el siglo XX, por ejemplo, con la llegada de los refugiados españoles y unas décadas después los guatemaltecos y latinoamericanos, entre otros.

El fin de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917 derivaron en políticas migratorias y poblacionales que caracterizaron al sistema político mexicano y fueron causa de orgullo del servicio exterior. La

sucesión de leyes de población son un indicador de la preocupación que el tema suscitó entre los gobiernos del siglo pasado.

La organización institucional de la migración implicó nuevas formas de entender lo nacional, lo extranjero e incluso las fronteras. Esta conciencia, por ejemplo se refleja en la organización institucional para establecer puntos fronterizos, de tierra, aire y agua; así la migración también se asoció al comercio y al intercambio de lo nacional con lo extranjero. El fomento a los flujos migratorios favorables al país revitalizó la vida cultural y artística.

La Constitución de 1917 además de dar base a las instituciones del país otorgó amplias facultades al titular del poder ejecutivo, por ello las facultades discrecionales del presidente de la República, en materia migratoria, son parte del marco jurídico e institucional.

A pesar de ello el fenómeno migratorio ha ido tomando dimensiones que no se reflejaron en un marco jurídico ni en políticas claras, incluso la creación del Instituto Nacional de Migración esperó hasta finales del siglo XX.

El periodo en el que la política migratoria fue asociada a la política poblacional está marcado por las legislaciones comentadas en el presente capítulo, las cuales abarcan el periodo revolucionario, las dos guerras mundiales y el auge económico del México.



## CAPÍTULO III

### TENDENCIAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO

#### 3.1 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1974.

A partir de la década de los setenta, las devaluaciones y la inestabilidad económica contribuyeron a un marcado incremento en los flujos migratorios. En el período estudiado en este capítulo, se hace referencia a las modificaciones a la ley de población y al contexto en que se dieron, como es el caso de la seguridad fronteriza, que será desarrollada en el siguiente capítulo.

Los setenta inician con la elección presidencial de Luis Echeverría, quien comienza su sexenio con el compromiso de mejorar las condiciones de vida y hacer más equitativos los ingresos.

El campo que había sido el soporte principal del país entre 1940 y mediados de la década de los sesenta vio disminuida su producción, en tanto que la migración interna hacia las ciudades tendió a favorecer a la industria. Para 1973, México importaba la mitad de la producción de trigo y la cuarta parte de maíz. El gobierno adoptó medidas como la de hacer colectivos los ejidos y la regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, tanto los programas como las leyes no han surtido efecto hasta la fecha.

La Ley General de Población no sufre modificaciones hasta mediados de los setenta con la presentación del nuevo proyecto discutido en el año de 1973<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 13 de septiembre de 1973.

En la nueva Ley<sup>114</sup> se prioriza el desarrollo económico del país y las políticas de población, con la intención de regular ambos aspectos jurídicamente. Se sigue dando prioridad al aumento demográfico<sup>115</sup> y a la racionalización de los recursos.<sup>116</sup>

Según la exposición de motivos de la Cámara de Diputados para dicho proyecto se señala que:

“la expansión demográfica intensa limita considerablemente la capacidad de ahorro, en la medida en que disminuye por otra parte, la proporción de la población económicamente activa, al paso que aumenta por la otra el grado de dependencia sobre un número cada vez menor de mexicanos, en números relativos”.

México experimentó un notable crecimiento económico durante la administración de Echeverría, cuando se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo y durante la primera mitad de la década de los setenta, el gobierno integró a la administración pública diversas empresas.

Sin embargo, durante la administración de José López Portillo, se registró una caída en los precios del petróleo y ello derivó en un endeudamiento del gobierno. Ante dicha situación, el jefe del ejecutivo optó por nacionalizar la

---

<sup>114</sup> El nuevo proyecto queda inscrito dentro del marco discursivo del desarrollo en términos económicos y sociales. Aparece en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 7 de enero de 1974, número 4, tomo CCCXXII, pp. 1-10.

<sup>115</sup> Recordemos que para esa fecha el país ya contaba con cincuenta y seis millones de habitantes. Es decir que la población se duplicó en sólo veinte años.

<sup>116</sup> Capítulo I. Objeto y atribuciones.

Artículo 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

banca<sup>117</sup>. Así, contrario a la década anterior, la década de los ochenta estuvo marcada por una fuerte devaluación del peso y un creciente distanciamiento entre el gobierno y el sector empresarial.

La promulgación de la nueva Ley en la década de los setenta fue aparejada con el desarrollo económico del país, el cual, sin embargo, no fue suficiente para retener a los mexicanos que emigran al vecino país del norte en busca de mejores condiciones de vida<sup>118</sup>. No es casual que los estudios en materia migratoria se inclinen a analizar dos factores considerados como determinantes para la emigración de nacionales mexicanos al vecino país: las estructuras del mercado de trabajo y los dispositivos institucionales de producción de EE.UU. y México; variables que permiten definir formas de producción, las formas de trabajo, los niveles de vida y realizar comparaciones entre ambos países.<sup>119</sup>

Por su parte, existe la teoría, sustentada por diversos sectores de la población norteamericana, de que la presencia de trabajadores inmigrantes tiende a abaratar los salarios en EE.UU. en perjuicio de los ciudadanos de ese país. Tal teoría conocida como neomalthusiana sostiene que:

---

<sup>117</sup> “Esa medida exacerbó la falta de confianza de la comunidad empresarial en el gobierno y estimuló fuertemente la fuga de capitales de México, principalmente hacia Estados Unidos.” Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 215.

<sup>118</sup> En los años subsecuentes, el gobierno mexicano adoptó una postura pasiva en materia migratoria, principalmente con los Estados Unidos. Esta posición, denominada “la política de no tener política”, como lo define Francisco Alba, en su libro “La Política Migratoria Mexicana”, era una postura deliberada que tenía como misión principal evitar cambios bruscos en la política estadounidense, preservando así el flujo migratorio y la defensa de los derechos de los migrantes. Héctor Pérez Plazola. *Op. cit.*; Foro 1.

<sup>119</sup> “El proceso de desarrollo de EE.UU. da lugar a que la mano de obra nativa ascienda en la escala laboral, y ello da lugar, a que desaparezca la mano de obra nacional para determinadas ocupaciones localizadas en los segmentos más bajos de los mercados de trabajo; esto no ha significado que este tipo de empleos haya desaparecido y por eso se ha tenido que recurrir a la mano de obra inmigrante para que los desempeñen. Los países de Europa han procurado resolver el problema contratando mano de obra migrantes para ocupar específica y temporalmente estos vacíos. Los Estados Unidos, se han negado a hacerlo salvo por breves periodos – y en escala limitada- , como en el caso del programa de braceros.” Juan Díez Cañedo Ruiz. *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos, un nuevo enfoque*. FCE; México, 1984, p. 13.

“cualquier trabajador extranjero que llegue a este país ocupará el lugar de algún trabajador norteamericano. Según este criterio los inmigrantes desplazan a los naturales del lugar, dominan ciertos mercados y deprimen simultáneamente los salarios.”<sup>120</sup>

Con la promulgación de la Ley de 1974, el marco jurídico en materia migratoria al interior del país estaba contemplado. Sin embargo, ni las leyes ni los programas migratorios hicieron mención a los trabajadores migrantes. En la década de los setenta y sobre todo en los ochenta, cuando se incrementan los flujos migratorios, existía “un mercado de trabajo complementario entre Estados Unidos y México; una relación simbiótica entre la mano de obra en busca de empleo y los empleos en busca de mano de obra que funciona con fluidez, pero por una vía clandestina”<sup>121</sup> el cual se ha ido incrementando.

“En los Estados Unidos ‘se da por supuesto’ que existen entre cuatro y doce millones de indocumentados viviendo en ese país, y que casi cinco millones de ellos son mexicanos. Ello significaría que el número de trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos se aproximaría a la totalidad de trabajadores negros y de otras minorías del sexo masculino que hay allí (5.7 millones en 1975)”.<sup>122</sup>

Atendiendo a lo anterior la Ley General de Población de 1974 incide no sólo en la distribución de los recursos y de seguridad a la población en términos de

---

<sup>120</sup> “Cabe hacer algunas distinciones” en relación a los diferentes tipos de migración y las clases de empleo que los inmigrantes han ocupado. El mercado de trabajo está altamente segmentado y los migrantes de acuerdo con su trasfondo social, cultural y técnico, pasarán y han pasado a incorporarse a segmentos diferentes dentro de ese mercado”. *Ibidem*, p. 23.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 16.

empleo, salud, seguridad social , sino refiere también al asentamiento de aquélla. Baste recordar la urgencia en esos momentos que representaba la idea de estabilizar a la población con la finalidad de no saturar los centros urbanos<sup>123</sup>.

Sin embargo, ni el servicio exterior mexicano ni la Ley del 1974 contemplaron a los mexicanos emigrantes a EE.UU., quienes resultaron “ilegales en un sentido técnico aunque su presencia en EE.UU. se haya preferido ignorar por la simple razón de que se necesitaban. La mano de obra es ilegal; los empleos no lo son.”<sup>124</sup>

En el proyecto de la ley del 74 se contempla la entrada al país de investigadores, científicos y técnicos<sup>125</sup>, los cuales son objeto de tratamiento especial y su ingreso al país puede redituarse en beneficios para los connacionales, tal como se contempla en las características del inmigrante. Con tal dirección, se admite la noción de que sólo serán admitidos los extranjeros con interés de sumarse al proyecto de desarrollo del país. Se conserva a su vez la protección a perseguidos políticos procedentes de países latinoamericanos y se extiende a los procedentes de cualquier nacionalidad otorgándoles el derecho de asilo.

En lo referente a la calidad de Inmigrantes y No Inmigrantes, el proyecto reproduce lo contemplado en la ley anterior e introduce algunas innovaciones. Por ejemplo, modifica y amplía el régimen del rentista considerándolo dentro de la

---

<sup>123</sup> Artículo 3º. Para los fines de esta Ley, La Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias.

<sup>124</sup> “Los trabajadores migratorios aceptan ocupaciones que no tienen atractivo alguno para la mano de obra norteamericana y, en tal sentido, desempeñan una función social y económica útil y apuntalan empleos de niveles más altos dentro de la estructura del mercado laboral.” *Ibidem*, p. 14.

<sup>125</sup> Haciendo referencia a lo anterior en su discurso de toma de posesión Luis Echeverría dijo: “México está atento a todas las corrientes intelectuales científicas y económicas que hacen evolucionar al hombre”

calidad de No inmigrante. Dentro de la misma calidad migratoria se introduce la característica del consejero, en favor de quienes presten funciones de asesoramiento a empresas o asistan a sesiones del consejo de administración o asambleas de sociedades.

Se introducen también innovaciones respecto a los inmigrantes tales como la autorización otorgada a los rentistas para que presten servicios como científicos, investigadores científicos o técnicos y docentes, cuando estas actividades sean convenientes al país. Se fija la característica de científico para quienes, con tal carácter, se internen en México con el propósito de dirigir o realizar investigaciones, preparar investigadores o difundir conocimientos especializados. Los inmigrantes inversionistas, por su parte, podrán internarse en México e invertir en un ramo de la industria, de conformidad con las leyes de la materia.

Una sanción de relevancia refiere a aquellos que introdujeran extranjeros en el país con la finalidad de trasladarlos a otro país a través del territorio nacional. Las sanciones, tanto a funcionarios, empleados de la Secretaría de Gobernación que violen la ley, como a extranjeros no apegados a derecho aparecen especificadas en el capítulo VII correspondiente a las sanciones.

### 3.2 EL TEXTO VIGENTE Y LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS PRIÍSTAS

Al inicio de la década de los noventa los flujos migratorios se habían incrementado. Aunque hubo modificaciones en la Ley general de Población, el tema migratorio no era contemplado en la agenda nacional, aunque sí despertó el interés de investigadores.

El sexenio de Carlos Salinas estuvo caracterizado por un incremento en los movimientos sociales. Algunos analistas lo atribuyeron al creciente autoritarismo y a las deficiencias en materia de desarrollo social, las cuales fueron subsanadas con el programa *Solidaridad*.

El Programa Nacional de Solidaridad inició con la administración de Carlos Salinas. Los objetivos institucionales de dicho programa eran: impulsar el desarrollo del país, ampliar la vida democrática, recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad. Aunque el programa oficial pretende fomentar la participación social y enarbolar la transparencia en el manejo de recursos, el programa fue criticado a lo largo del sexenio y fue relacionado con la compra de votos a cambio de beneficios.<sup>126</sup>

Durante la preparación del Tratado de Libre Comercio se inició la privatización de diversas empresas gubernamentales ( como Teléfonos de México y Mexicana de Aviación) y se redujeron las tarifas aduanales, hasta en un 200 % y entre 1991 y 1992 comenzó la privatización de la banca. “De las 1155 empresas

---

<sup>126</sup> El informe del programa incluye sus alcances los recursos destinados. *Programa Nacional de Solidaridad; información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*. Secretaría de Desarrollo Social; México, 1994.

que el gobierno poseía en 1987, para 1992 sólo conservaba el control de 286, lo que representa una caída del 80 %”.<sup>127</sup>

Siendo el sexenio de Carlos Salinas el penúltimo del PRI como partido de Estado, es pertinente mencionar algunas de las características del sistema político mexicano para posteriormente analizar las modificaciones a la Ley General de Población. Previo a la firma del TLC, la actividad y presencia de México en el extranjero se incrementó, por ello también se analizarán algunos aspectos específicos en materia migratoria. De acuerdo con Roderic Ai Camp<sup>128</sup>, las características principales del sistema político mexicano son: semiautoritarismo, corporativismo, predominio del estado, centralización de la autoridad y una élite autoseleccionada.

Según el mismo autor, “lo que distingue el sistema autoritario mexicano de muchos otros es que permite un acceso mucho mayor al proceso de toma de decisiones y, lo que es más importante, quienes toman las decisiones cambian con frecuencia”<sup>129</sup>.

Para Lorenzo Meyer el sistema político mexicano posee márgenes de participación política que lo diferencian de otros países de América Latina. Al respecto señala que:

“el sistema político mexicano permite cierto limitado pluralismo político y un grado de institucionalización e institucionalidad más elevado que el de los

---

<sup>127</sup> Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 218.

<sup>128</sup> La pertinencia de la obra de Roderic Ai Camp radica en la minuciosa revisión que el autor realiza de las obras de investigadores mexicanos y norteamericanos. Como Ai Camp explica: “Un enfoque ecléctico de la política, que incorpore cultura, historia, geografía y relaciones exteriores, ofrece una visión más adecuada y exacta de la conducta política contemporánea”

<sup>129</sup> Autoritario, también, se entiende en términos políticos como “un sistema en el que sólo un pequeño número de individuos ejerce el poder político y tiene acceso a él” Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 23.

regímenes autoritarios que hace una década dominaban el Cono Sur de América Latina” La diferencia del autoritarismo mexicano con el de otros países radica en “el proceso de toma de decisiones, el cual ha sido controlado por sucesivas generaciones de dirigentes vinculados con sus predecesores, pero eso no ha producido necesariamente continuidad en la política. Además su dirección en manos del Ejecutivo y especialmente del presidente, está limitada a un periodo de seis años”.<sup>130</sup>

La segunda característica es el corporativismo, concepto heredado de España y fortalecido durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. El corporativismo ha tenido como función fortalecer a diversos sectores políticos y representativos bajo la tutela del gobierno.

La tercera característica es el prestigio de las instituciones gubernamentales. En comparación con las organizaciones privadas, dicho prestigio contribuye a perpetuar su influencia.

El presidencialismo es la cuarta característica del sistema político mexicano, el cual se entiende como la centralización de autoridad en el poder Ejecutivo y ningún ciudadano ni funcionario tiene la capacidad de influencia ni las atribuciones del Presidente.

Lo anterior tiene su base en el desarrollo de una élite política formada en la burocracia gubernamental y dicha tendencia se mantendrá hasta el fin de las administraciones priístas.

Los antecedentes económicos en el sexenio del doctor Ernesto Zedillo son factores que influyeron en el incremento de los flujos migratorios.

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 23.

“Al comenzar el último año del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, aunque había aspectos positivos en la economía, como la reducción de la inflación y el crecimiento del PIB, algunos indicadores mostraban signos preocupantes”:

- “Aumentos significativos en el déficit en cuenta corriente”.
- “Sobrevaluación del peso en relación con el dólar”.
- “Aumento en la emisión de los Tesobonos (instrumentos de deuda pública interna denominados en dólares)”.
- “Insuficiencia del ahorro interno”.
- “Aumento de la cartera vencida de los bancos, debido básicamente al aumento en las tasas de interés de la banca comercial”.<sup>131</sup>

A la inestabilidad económica se asociaron diversas problemáticas políticas. El sexenio inició con los conflictos heredados de la administración de Carlos Salinas, como el conflicto en Chiapas y el asesinato de Luis Donald Colosio y la aprensión de Raúl Salinas como autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu.

Para 1995 la economía mexicana atravesaba por una de las peores recesiones en 70 años. “el PIB cayó en una proporción calculada entre 6 y 7%, el desempleo abierto pasó de 3.2% a 7.6%, la inflación aumentó más de siete veces sobre el nivel registrado en 1994 y se disparó el valor de las tasas de interés”<sup>132</sup>, la economía mostró signos de recuperación hasta 1997.

Paradójicamente el Plan Nacional de Desarrollo planteaba en materia de desarrollo social:

---

<sup>131</sup> Gloria María Delgado de Cantú; *Historia de México, México en el siglo veinte*; cuarta edición; Pearson educación; México 2003.

<sup>132</sup> Gloria María Delgado de Cantú; *Historia de México, México en el siglo veinte*; cuarta edición; Pearson educación; México 2003.

“La política de desarrollo social para el periodo 1995 – 2000 tiene como propósito fomentar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren el ejercicio de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos en todas las regiones del país, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”.

A pesar de las intenciones planteadas dentro de la política de desarrollo social, para 1999 el 43% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza y de éstos el 28% se encontraba en pobreza extrema

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el sexenio de Ernesto Zedillo tuvo los siguientes objetivos:

1. Promover la estructura política y el peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multilaterales.
2. Asegurar que en todos los acuerdos con otros países la política exterior respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
3. Asegurar la vinculación profunda con las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, propiciando la defensa de su calidad de vida y de sus derechos.
4. Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y en su caso con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría.

La problemática migratoria durante el sexenio de Zedillo se caracterizó por el incremento en los flujos migratorios y por los conflictos generados a partir del trato a indocumentados mexicanos por parte de las autoridades de EE.UU. Las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migrantes fueron comunes, de acuerdo con cifras del consulado mexicano entre septiembre de 1995 y agosto de 1996 en la franja fronteriza de México y EE.UU. se registraron 12 incidentes graves de los que resultó un muerto y 28 heridos<sup>133</sup>.

Desde el sexenio de Salinas, Cuahutémoc Cárdenas había establecido oficinas de denuncia contra el TLC y el gobierno de Carlos Salinas, principalmente en Chicago y California, esa pequeña infraestructura sirvió para denunciar los abusos contra migrantes. La administración de Ernesto Zedillo también denunció constantemente los abusos contra los migrantes mexicanos a través de Rosario Green, la Secretaria de Relaciones Exteriores. A partir de esta fecha prácticamente todos los partidos y las campañas políticas incluyen a los migrantes mexicanos en sus discursos.

Los precedentes donde se plantearon propuestas en contra de los inmigrantes fueron durante la campaña para gobernador en el estado de California, con el candidato Peter Wilson y en la campaña presidencial, con el candidato Robert Dole.

Discursivamente el gobierno de Bill Clinton no utilizó el sentimiento anti inmigrante, pero sí acrecentó las actividades de la patrulla fronteriza y los programas policiacos para frenar la migración en la frontera sur de EE.UU. en febrero de 1995 ya se habían incrementado 2600 millones de dólares para el

---

<sup>133</sup> [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

presupuesto de 1996. Incluso la administración de Clinton propuso cobrar un peaje por cruce fronterizo (1.50 por persona y 3 dólares por vehículo), la propuesta no fue aprobada debido a la evidente violación al TLCAN.

### **3.3 LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1996**

El texto vigente de la Ley General de Población incluye las reformas del 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 26 de diciembre de 1990, 22 de junio de 1992 y 8 de noviembre de 1996.

Es decir que el proyecto incluye las anteriores reformas y no posee un cambio total, de fondo o sentido. Las reformas y la actualización de la Ley refieren a la creciente complejidad de los flujos migratorios

“Ninguna medida punitiva, legal o extralegal, ha logrado frenar el paso a territorio estadounidense que miles de mexicanos realizan día con día. Expone el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, que fue presentado a los presidentes de ambos países. La estancia de dos millones 400 mil mexicanos indocumentados en esa nación demuestra que ‘todavía no existe evidencia convincente de que las medidas de control en la frontera y el interior’ hayan disminuido la migración ilegal no autorizada, expone el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración. Las respuestas al fenómeno de la migración entre ambos países -destaca la investigación- ha transcurrido por distintos estadíos. El gobierno mexicano ha pasado de una posición deliberada de no pronunciamiento sobre cuestiones de migración, a una posición de diálogo cada vez mayor con sus contrapartes estadounidenses, pero ‘el resultado práctico de este mayor diálogo todavía es incierto’<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Roberto Garduño E. y Rosa Elvira Vargas; “Estudio binacional recomienda ir a la raíz económica del problema” en *La Jornada*. 16 de noviembre de 1997.

Las reformas al proyecto fueron propuestas por el Ejecutivo en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con el Ejecutivo Federal, se establecieron tres líneas de acción en materia migratoria:

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

Una de las prioridades refiere a la protección y fomento de los derechos humanos de los extranjeros, de los cuales, a su vez se solicita un estricto apego a la legalidad a la vez que se les brindan facilidades en el acceso realización de trámites.

México reúne tres características con respecto a la migración: origen, tránsito y destino de los migrantes. Diversas características fomentan la intensificación del flujo migratorio<sup>135</sup>, tales como la conformación de los mercados

---

<sup>135</sup> “La migración de mexicanos a los EE.UU. tiene más de 100 años. De hecho, a lo largo del siglo XX, esta ‘costumbre’ no sólo se mantuvo y consolidó, sino que además en la última década se diversificó el Estado de origen de los migrantes. Siguen migrando desde Jalisco, Michoacán, Guanajuato o Zacatecas; pero ahora también de Oaxaca, del Estado de

internacionales y la cercanía de México con los EE, UU. Con base en lo anterior se reformaron algunos artículos<sup>136</sup>.

La LGP de 1996 define de manera más amplia la situación de los extranjeros en México. Otorga las categorías de No inmigrante, inmigrante e inmigrado.

El artículo 42 define, de manera extensa, quiénes son No inmigrantes. El Artículo 48 especifica quiénes son los Inmigrantes y el Artículo 52 a los Inmigrados quienes son definidos como los extranjeros que adquieren derechos de residencia en el país.

También se modifica el artículo 49 con la finalidad de lograr la integración de los científicos y técnicos extranjeros y de mejorar la asimilación de sus conocimientos por connacionales.<sup>137</sup> Y la adición al artículo 63 prevé la obligación para extranjeros de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. En el

---

México, del Distrito Federal, de Hidalgo o de Veracruz. Paralelamente los residentes mexicanos o de origen mexicano en los EE.UU. no han dejado de crecer y se han consolidado como comunidad prácticamente por todo los 'estates' de 'USA'. Esto es, ya no sólo van a California o Texas. Los encontramos en Hawaii, las Islas Aleutianas o Alaska, Ohio, Georgia, Florida, Carolina del Norte y del Sur, etc. A nadie se le esconde que hay una demanda de mano de obra inmigrante en los EE.UU., porque sigue siendo rentable. Y esta rentabilidad para los patrones y empresarios estadounidense (que no entraré a valorarla moral o éticamente) es uno de los motores económicos de millares de localidades pequeñas y, por supuesto, de la gran economía de los EE.UU. en general. Por tanto, debemos saber que los mexicanos y tantos otros migrantes de diferentes países (Guatemaltecos, Salvadoreños, Colombianos o Ecuatorianos) van a seguir entrando a los EE.UU., generalmente a través de México." Guillermo Meneses. *Foros de política migratoria*; INM; México, 2001; foro 2.

<sup>136</sup> Se ajusta el artículo 25 referente al arribo de extranjeros. El artículo 42 busca modificar las características migratorias para poder responder a los requerimientos sociales. También el mencionado artículo otorga facilidades a la familia de los extranjeros con intenciones de permanecer en el país.

<sup>137</sup> Artículo 49. La internación y permanencia por más de seis meses en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, a que a cada uno de éstos sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos mediante conferencias, cursos y cátedras, entre otros medios.

artículo 70 se establece la obligación de la autoridad migratoria para otorgar certificaciones para acreditar la estancia legal de extranjeros en el país. Con la modificación al 126 se busca adecuar las sanciones de conformidad con la gravedad de la conducta y evitar así el carácter definitivo de la expulsión.

Ante el incremento de los flujos migratorios y de la creciente llegada de centro y sudamericanos, se prevén nuevas sanciones para el tráfico de personas, a ello hay que agregar que:

“Casi 42 millones de trabajadores temporales -unos 70 mil centroamericanos en México- están desprotegidos de los derechos laborales a que tienen acceso los trabajadores inmigrantes por medio de convenciones internacionales específicas, informó la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El problema aumenta y se agudiza porque más países favorecen los sistemas de migración temporal para cubrir vacantes en puestos de trabajo no calificado o semicalificado, y debido a la intervención, la mayoría de las veces dolosa, de las compañías privadas que, mediante pagos de los trabajadores eventuales, se encargan de la contratación o de ‘colocar’ al demandante de empleo.”<sup>138</sup>.

Si bien la magnitud del problema no ameritaba considerarlo como un problema de seguridad fronteriza, sí es un antecedente a las acciones tomadas desde la administración de Carlos Salinas y principalmente en la de Vicente Fox. Se aumenta la severidad para aquellos que cometan tráfico de indocumentados, adicionando un párrafo al artículo 138. La sanción se vuelve más estricta si servidores públicos se ven involucrados en dicho delito. Las demás modificaciones refieren a cuestiones específicas sobre el carácter de las sanciones.

---

<sup>138</sup> Kyra Núñez. “Sin protección legal, 42 millones de trabajadores temporales en el mundo OIT”; *La Jornada*, 19 de abril, 1997.

Para ese momento, la prioridad del gobierno es la planeación en materia poblacional; por ello, paralelamente a la Ley General de Población, se especifica la prioridad a la planeación demográfica, familiar, y a la distribución de la población en los apartados respectivos dentro del capítulo segundo denominado política de población y el tercero sobre las funciones del Consejo Nacional de Población.<sup>139</sup>

Dado el incremento en el número de habitantes, la ley hace un mayor énfasis en la promoción y difusión de programas de planificación familiar, se pretende que dichos programas informen de manera clara y llana sobre fenómenos demográficos y de salud reproductiva, así como las vinculaciones de la familia con el proceso general de desarrollo e instituirán sobre los medios permitidos por las leyes para regular la fecundidad.

La política poblacional se caracteriza en esta época por el fortalecimiento de los programas de planificación familiar y por la continuidad en los programas sobre distribución de la población, los cuales ya establecían medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional. Esto con el fin de aprovechar óptimamente los recursos naturales del país y elevar las condiciones de vida de sus habitantes. En ese sentido la eficacia de los programas implementados en materia poblacional fueron insuficientes ante el crecimiento de la población y la tendencia migratoria del campo a las ciudades.

En lo referente al movimiento migratorio, el Reglamento especifica lo ya mencionado en la Ley General de Población. Se incluyen las modificaciones mencionadas; sin embargo, no se contemplan medidas ante los crecientes flujos

---

<sup>139</sup> Artículo 5º.- La política de población tiene por objeto incidir en el volumen, dinámica, estructura por edades y sexo y distribución de la población en el territorio nacional a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

migratorios, ello motivado por la solución que representaba la migración, entendida como una “válvula de escape” ante el creciente desempleo.

A pesar de haber modificaciones con la finalidad de reforzar la vigilancia en puertos, puntos de entrada y fronteras, la migración aún no llega a tener a ser considerada como materia de seguridad nacional por la Secretaría de Gobernación.

El Censo General de Población y Vivienda del 2000, al final del sexenio de Ernesto Zedillo, registró un total de 97.48 millones de personas, es decir que en comparación con el censo de 1995 hubo una tasa de crecimiento anual de 1.58% contra el 2.06% del lustro anterior. Aunque la mayor tasa de crecimiento se registró en la década de los sesenta, cuando fue de 3.5% por año. A pesar del decremento en la natalidad, los flujos migratorios tendieron a incrementarse, sin contemplarse aun en una ley específica de migración. A pesar de existir un instituto de migración, sus funciones se vieron rebasadas por los crecientes flujos, las políticas contra la inmigración norteamericanas y, como se verá para 2001, en un efectivo control de las fronteras.

De acuerdo con datos del INEGI los niños de 12 años y más se contabilizaron como población económicamente activa (PEA), es decir que desarrollaron actividades laborales. Para ese año, 69.2 millones de personas perteneció a la PEA y la participación económica en los hombres alcanzó el 70.3% en tanto que en las mujeres fue del 29.7%.

Para finales de sexenio se estimó que aproximadamente 15 millones de mujeres trabajaban. A pesar de ello, el principal motivo para emigrar fue la falta de empleo y la búsqueda de mejores oportunidades. Datos modestos estiman que en

el sexenio de Zedillo la población nacida en México que vive en los Estados Unidos alcanzó en marzo del 2000 un volumen superior a 8 millones de personas de los cuales cerca de 3 millones son indocumentados<sup>140</sup>. De éstos 500 mil mexicanos al año son trabajadores temporales y seis de cada diez migrantes tienen entre 12 y 34 años de edad, lo cual implica que la principal fuerza de trabajo y la fuerza potencial se ha movido a EEUU. A ello cabe agregar que un porcentaje es profesionista. Los más de diez millones de mexicanos radicados en Estados Unidos ya generaban para esa fecha la tercera fuente de ingresos para el país, vía remesas<sup>141</sup> y cerca del 20% de las familias en México estaban vinculadas a la migración<sup>142</sup>.

De la población nacida en México que reside en los Estados Unidos, predominan los hombres con 56% por 44% de mujeres<sup>143</sup> y al igual que los migrantes temporales, la proporción mayoritaria son los jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años de edad (alrededor del 70%)<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Según datos del INS del gobierno norteamericano, alrededor de 1.5 millones de mexicanos son atrapados cruzando ilegalmente la frontera y deportados a nuestro país. Huelga mencionar la serie de abusos a las que son sometidos. Siete de cada diez migrantes intentan cruzar la frontera en el transcurso de esa semana.

<sup>141</sup> De hecho, desde finales de los ochenta las remesas alcanzaron los dos billones de dólares anuales, es decir, el 90% de las ganancias en exportaciones agrícolas, caso el 80% de la inversión extranjera directa y casi el 60% de lo obtenido en turismo. Más de ocho millones de mexicanos envían remesas. Sin embargo, la mayoría se utiliza para el consumo y mantenimiento de familias y sólo un 6% de los migrantes regresan a poner un negocio.

<sup>142</sup> Fuente: Consejo Nacional de Población.

<sup>143</sup> “Cada año unos 15 mil menores, en promedio, que intentan cruzar la frontera norte son repatriados; y de ellos, alrededor del 60 por ciento son canalizados a alguno de los 11 albergues temporales que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) posee en el área fronteriza. Además, la tendencia es que el fenómeno aumente, refirió Mónica Vargas López, jefa del Departamento de Programas Sectoriales y Regionales del DIF, quien reveló que pese a esa estimación, después de los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos y del incremento de las medidas de seguridad en la frontera, el índice de niños repatriados hacia los albergues del DIF decreció 22 por ciento.” Carolina Gómez Mena “No hay indicios de que bajará más la migración infantil” en *La Jornada*; jueves 25 de octubre 2001.

<sup>144</sup> “15 por ciento de los mexicanos que se van a Estados Unidos en busca de trabajo son adolescentes, y de los 643 mil 800 adultos que emigran, 6 por ciento lleva consigo a niños menores de 12 años. En lo que va del año han sido repatriados más de 6 mil pequeños, por

De acuerdo a estimaciones del Informe del Estudio Binacional de Migración<sup>145</sup>, se cree que el 38 por ciento de los migrantes provienen de la región centro occidente del país (Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Colima), 21 por ciento de los estados de la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), otro 21 por ciento de los estados comprendidos entre las dos regiones anteriores (Sinaloa, Durango, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí y Aguascalientes), mientras que el restante 20% proviene de regiones como el Valle de México y estados que lo rodean, del sur y del suroeste<sup>146</sup>.

El control de población vinculado a los lineamientos migratorios se modificó por la firma del TLC y por las facilidades que debían de ofrecerse<sup>147</sup>. Sin embargo,

---

lo que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) calcula que al final del 2000 la suma ascenderá a casi 15 mil. De acuerdo con un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), más de 6 mil de los migrantes hablan alguna lengua indígena, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, igual que a los niños y niñas que llevan en resguardo.” Ángeles Cruz. “Aumentó el número de menores indocumentados: Conapo y SRE” en *La Jornada virtual*, 2000.

<sup>145</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe Estudio Binacional de Migración*, 1997, México, pp. 23-24.

<sup>146</sup> “Los fenómenos derivados del flujo de inmigrantes mexicanos a California pueden englobarse en cuatro tendencias clave, las cuales con toda probabilidad afectarán la forma en que se percibe el movimiento migratorio y la respuesta política de ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Esos ‘principales indicadores’ de la inmigración mexicana son: El continuo incremento en la detención de mexicanos indocumentados en la frontera, que ocurre a pesar de un esfuerzo sin precedente del gobierno de Estados Unidos para impedir los intentos de ingreso ilegal al país. El incremento en el flujo migratorio de mujeres, que tiene implicaciones importantes en el impacto fiscal de la inmigración mexicana. La creciente tendencia de los inmigrantes mexicanos de establecerse de manera permanente en Estados Unidos, lo cual implica consecuencias considerables en los cálculos de costo-beneficio, tanto para los residentes por nacimiento como para sus representantes electos. La fuerte y constante demanda de mano de obra proveniente de México y otros lugares por patrones californianos, independientemente de ciclos comerciales y los cambios en condiciones regulatorias en la industria del lugar.” Wayne A. Cornelius. “Escenarios de la inmigración mexicana hacia el siglo XXI?” en *La Jornada*, 1999.

<sup>147</sup> “La barda que ocupa 35 kilómetros de la frontera entre México y Estados Unidos, más allá de detener el flujo de migrantes mexicanos ha provocado un mayor número de muertes y el crecimiento del ingreso indocumentado por otros pasos fronterizos, afirmó el presidente del Colegio de la Frontera Norte, Jorge Santibáñez. Indicó que el Informe 1999,

la Secretaría de Gobernación conservó la facultad de poder establecer las actividades, con la amplitud o restricción pertinentes para cada caso.<sup>148</sup> No existe obligación por parte de un Estado de permitir el ingreso a su territorio de los extranjeros, a pesar de que se cumplan con los requisitos legales que las disposiciones locales establezcan. Además, los Estados tienen dicha obligación de acuerdo con el derecho internacional<sup>149</sup>. Por su parte, las autoridades mexicanas se reservan el derecho de admisión de extranjeros<sup>150</sup>.

---

de la Patrulla Fronteriza, refiere que mientras la deportación bajó 60 por ciento entre las ciudades de Tijuana y San Diego, se incrementó 700 por ciento en los cruces del centro. La barda fronteriza se ha convertido en un 'mecanismo seleccionador', que sirve para descalificar a los migrantes más débiles, pues éstos fallecen o se quedan en el camino al intentar cruzar por montañas y desiertos, y permite el ingreso de los menos costosos para el erario estadounidense. 'El número de muertes y riesgos se ha incrementado a raíz de estas medidas. Es muy preocupante, porque ahora quien puede cruzar por ahí (donde no hay barda) son los jóvenes, los fuertes, los que tienen más dinero para pagar a un pollero'." Claudia Herrera Beltrán. "El muro fronterizo causa más muertos: Santibáñez". *La Jornada*, 26 de octubre 1999.

<sup>148</sup> El artículo 11 de la Constitución Política, garantiza a todo hombre el derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Mas, este libre tránsito lo subordina a las facultades de la autoridad judicial y a las de la autoridad administrativa ( Presidente de la República, auxiliado en el despacho de los asuntos migratorios por la Secretaría de Gobernación y en los sanitarios por la Secretaría de Salud).

<sup>149</sup> "El problema de la 'caza' de indocumentados en la frontera sur de Estados Unidos fue colocado por las delegaciones de congresistas mexicanos y estadounidenses como el tema más controversial de la 39 reunión interparlamentaria que se inauguró ayer en esta ciudad. Sobre el narcotráfico, tanto Jáuregui Flores como Kolbe reconocieron que sigue siendo una grave amenaza para la seguridad de los dos países, por la violencia y la corrupción que conlleva, 'que ha sido y es el asunto más conflictivo de la relación bilateral'." Ciro Pérez Silva. "Generan la migración y el narco desacuerdos entre México y EU". *La Jornada de Oriente*, 5 de mayo 2000.

<sup>150</sup> "El resultado de la XXXVI Reunión Interparlamentaria en relación con el problema de la migración fue decepcionante. Los congresistas estadounidenses simplemente reafirmaron su derecho a establecer una política en materia migratoria. Dijeron que 'Estados Unidos está orgulloso de la suya', la cual, aseguran, no viola ninguna disposición jurídica en materia de derechos humanos pues se ajusta al derecho internacional. Para terminar con la discusión, los congresistas estadounidenses plantearon la posibilidad de 'suavizar' la Ley de Inmigración ilegal y Responsabilidades de los Inmigrantes". Ana María Aragonés; "Todos somos... indocumentados" *La Jornada*, Mayo 1997.

Los datos en este tenor abundan. El siglo XXI inició sin una ley y sin una política migratoria clara en los tres ámbitos de gobierno<sup>151</sup>. Aunque algunos analistas lo habían advertido, la carencia de un control fronterizo y de un marco jurídico para la seguridad nacional, tuvo consecuencias para la definición de una política migratoria y determinó la negativa para un acuerdo migratorio con el vecino del norte. La política migratoria caracterizada por programas de control policiaco definió la seguridad fronteriza y retrasó la posibilidad de negociación para la legalización o el paso de mexicanos a Estados Unidos; principalmente, por cuestiones de crecimiento económico y por falta de garantías en la seguridad y control fronterizo por parte de México<sup>152</sup>.

Al respecto, señala Montfort Guillén:

---

<sup>151</sup> “La política de control migratorio entre México y Estados Unidos es un fracaso, en gran parte porque el gobierno estadounidense jamás ha tenido la voluntad de realizar una negociación seria y recíproca sobre el tema con su vecino, afirmó el ex funcionario de asuntos migratorios estadounidense y ahora analista Demetrios G. Papademetriou. ‘Jamás hablamos con los mexicanos, nunca dijimos bien, esto es negociable. No estamos ofreciendo nada a México a cambio de un avance en el tema de la migración’, afirmó Papademetriou, director del Programa de Migración Internacional en el Carnegie Endowment for International Peace en esta capital. Aclaró: no es que no se haya tocado el tema, se habla de migración todo el tiempo, pero ambos países nunca han realizado negociaciones reales sobre cómo abordar el asunto”. Jim Cason y David Brooks; “El control migratorio fracasa pues no se negocia con México”. *La Jornada*, 5 de marzo 2000.

<sup>152</sup> “Canadá, Estados Unidos y México tendrán derecho a crear políticas nacionales de tipo social y específico, también en materia de inmigración, que respondan a los intereses e ideales de cada país. Pero como quedó demostrado en el proceso de negociación y ratificación del TLC, nuestra propuesta de tercer camino también reconocerá que es en beneficio de todos fomentar una mayor cooperación regional, en la que los desacuerdos en lo referente a lo administrativo y a la soberanía sean discutidos en un ambiente de igualdad y colaboración. Desarrollar tales políticas requerirá que las partes: 1) reconozcan el carácter sui generis que deberán tener las relaciones entre los países de América del Norte; 2) se propongan concretar acuerdos negociados sobre la base de la cooperación, en lugar de proclamar su soberanía y nacionalismo como quien obedece a un reflejo; y 3) tolerar, e incluso considerar benéfico, el incremento del tráfico a través de las fronteras, al tiempo que se reconocen los derechos de cada Estado de preservar sus lealtades culturales y diferencias”. Demetrios G. Papademetriou y T. Alexander Aleinikoff. “Frontera México–EU, la encrucijada y el futuro”. *La jornada*, 3 de mayo de 1998

¿Cuarenta millones de pobres no son testimonio acaso el fracaso del Estado Mexicano?, si consideramos la definición de Estado como expresión de la nación organizada. Y de estos millones de desamparados, se van del país los más valientes, los más decididos, los más seguros en sí mismos *allá, del otro lado, sí la hacen*. La mexicana es de las minorías más florecientes, con altos rendimientos escolares. ¿Cómo explicar que los huidos de aquí, en otras condiciones, no del todo favorables por cierto, logren un desenvolvimiento digno de todo reconocimiento? ¿Cómo parar un flujo migratorio hacia el norte, si aún en la adversidad, se pueden construir mejores condiciones de vida?<sup>153</sup>

### 3.4 CONCLUSIONES

En el periodo histórico tratado en este capítulo el tema migratorio comenzó a cobrar relevancia, debido a las sucesivas crisis económicas y a que las características económicas y sociales del país derivaron en factores que alientan la migración, sobre todo en el incremento de los índices de pobreza.

Desde la década de los setenta, hasta finales de la administración del presidente Zedillo, la migración siguió considerándose principalmente como asunto asociado al tema poblacional.

La décadas entre 1940 a 1970 se caracterizan porque los flujos migratorios del campo a las ciudades determinaron nuevas características en la distribución de la población en el país. Paralelamente el apoyo gubernamental al campo se redujo y se privilegió el desarrollo de las urbes, lo que derivó, entre otras cosas en un creciente empobrecimiento de la población rural y en una baja de la producción proveniente del campo.

---

<sup>153</sup>Francisco Montfort Guillén. *Foros de política migratoria*. INM 2001; Foro 4.

La migración, considerada como “válvula de escape” a la pobreza, tampoco era asociada como asunto de seguridad nacional o fronteriza. Se puede afirmar que el siglo XX fue, para la política migratoria mexicana, el siglo de la distribución de grupos poblacionales (y la explosión demográfica) y de su desarrollo jurídico e institucional, en el cual se desarrollaron programas específicamente enfocados a procurar el control en los puntos de entrada, el fomento al turismo y el control de los flujos migratorios dentro del país y la confirmación de las políticas de asilo y refugio y del fomento a los flujos migratorios favorables.

Así la migración no fue considerada tema de seguridad fronteriza, en tanto que la frontera norte del país era escenario del incremento de los flujos migratorios de trabajadores mexicanos y centroamericanos en su mayoría. El gobierno norteamericano desarrolló en las últimas décadas del siglo XX diversas modalidades de control fronterizo, en las que se privilegiaron el control policiaco y el uso de tecnología militar, a fin de inhibir la inmigración ilegal a los EE.UU.

El fin de la administración de Ernesto Zedillo y el inicio de la de Vicente Fox se caracterizaron por los conflictos con el gobierno norteamericano, derivados de la violación a los derechos humanos por parte de los servicios de inmigración y naturalización de EE.UU. y por el inicio de intentos por parte del gobierno mexicano para tratar el tema migratorio en un marco bilateral.

En el siguiente capítulo se tratarán las características de la política migratoria mexicana a partir de los ataques a las torres gemelas en EE.UU. y las definiciones bilaterales en materia de seguridad fronteriza y frente a las amenazas terroristas

**CAPÍTULO IV**  
**LA MIGRACIÓN Y LA AGENDA DE SEGURIDAD**  
**AMENAZAS Y PERSPECTIVAS PARA MÉXICO**  
**4. I ANTECEDENTES**

Estados Unidos fue el principal promotor de la guerra fría en el continente americano. Debido a ello, la política norteamericana de ese tiempo se caracterizó por la permanente intervención y por diversas formas de injerencia en la vida de diversos países de América Latina. La seguridad hemisférica e interna de EE.UU. dependía de la eficacia del control ejercido en los gobiernos latinoamericanos, a fin de mantener al peligro comunista lejos del continente americano.<sup>154</sup>

“Las instancias más importantes que conformaron el marco de la seguridad hemisférica durante la guerra fría fueron la OEA, creada en 1949, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), aprobado en 1947, la Junta Interamericana de Defensa (JID), instaurada en 1942 y el Colegio Interamericano de Defensa (CID), establecido en 1963. La OEA ofrecía el marco jurídico; el TIAR, el compromiso de los estados miembros de apoyar acciones conjuntas de defensa en contra de agresiones extracontinentales; la JID se constituyó como un órgano consultivo para la elaboración de planes de defensa hemisférica; el CID, con sede en Washington y siempre presidido por un estadounidense, como la instancia de comunicación y adoctrinamiento de

---

<sup>154</sup> “Por más de cuarenta años el razonamiento estadounidense en materia de política de seguridad nacional giraba en torno al anticomunismo y a la contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado. El gobierno mexicano evitó el debate público y la formulación de una doctrina explícita sobre seguridad nacional. Temía que, de hacerlo abriría la posibilidad de que EE.UU. le impusiera sus prioridades sobre seguridad nacional porque, históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes”. Segio Aguayo Quezada y John Bailey, compiladores. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI Editores; México, 1997, pp.14-15.

oficiales de los ejércitos del continente, cuyas orientaciones por lo tanto han partido siempre del pensamiento estratégico norteamericano”<sup>155</sup>

Dicho esquema funcionó hasta los años setenta, cuando un conflicto con Panamá, derivado de la intención de negociar el canal provocó las primeras divisiones. A esto habría que agregar la invasión inglesa a Argentina en 1982 y el consecuente apoyo de los países del TIAR.

En México, el enemigo interno no resultó un problema de seguridad nacional. Generalmente el partido de Estado incluyó a su oposición, la ignoró e, incluso, la creó; y en casos específicos, recurrió a su persecución política o a la represión militar. Las características del sistema político mexicano evitaron la creación de grupos que representaran un riesgo al PRI. A ello se agrega que México ha encontrado protección contra amenazas externas debido a su colindancia con la primera potencia militar en el mundo.

Estas dos condicionantes propiciaron que los gobiernos mexicanos no definieran estrategias de seguridad nacional y se limitaran a la persecución de grupos opositores al régimen. Sólo EE.UU. ha representado una amenaza externa para México. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, se han incrementado las formas de cooperación, sobre todo las de carácter económico.

Al terminar la Guerra Fría los sectores académicos y los gobiernos se han visto en la necesidad de replantear los conceptos de seguridad nacional y las estrategias y alianzas para preservarla.

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 63.

La seguridad nacional de EE.UU. y México ha encontrado convergencias en ciertos temas considerados como riesgo. Es por ello que, desde hace aproximadamente dos décadas, los conceptos de seguridad nacional y hemisférica se han ido modificando. Ambos países, a pesar de sus diferencias e, incluso, de posturas encontradas (como es la postura de México a la no intervención en otros países) han tenido que plantear acuerdos y desarrollar mecanismos de cooperación bilateral.

Lo anterior ha resultado en beneficios como una mayor comunicación bilateral con EE.UU. y los países colindantes en la frontera sur; crecientes lazos comerciales al norte, principalmente desde el inicio del TLC (aproximadamente el ochenta por ciento de las exportaciones mexicanas son a EE.UU., aunque en ciertas condiciones ello ha sido un factor de dependencia).

Desde el inicio de la administración del Vicente Fox, los programas y proyectos de seguridad se vieron mermados al no existir acuerdos políticos ni proyectos claros de seguridad. El 31 de enero de 2005 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Nacional. Ante la carencia de proyectos y mecanismos institucionales hay que agregar la necesidad que tiene EE.UU. de garantizar la seguridad hemisférica ante amenazas como el terrorismo. Por ello, uno de los principales retos para el Estado mexicano es propiciar acuerdos que deriven en una mejor coordinación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno. En ello han jugado un papel decisivo la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de la Unión y el Senado de la República. Sin embargo, la carencia, durante más de la mitad del sexenio de Vicente Fox, de un marco jurídico apropiado, de una política definida, de instituciones y de la coordinación

pertinentes han propiciado una mayor influencia de la política de seguridad nacional norteamericana en nuestro país.

Aunque en ambos países los conceptos de seguridad nacional abarquen temas en común como la seguridad fronteriza, el terrorismo y el crimen organizado, no necesariamente deben ser iguales, ni estratégica, ni operativamente. Por ende, la seguridad hemisférica probablemente contemple elementos en común y mecanismos de cooperación, pero la soberanía de cada país debe estar marcada por la capacidad de decidir y planear conjuntamente el proyecto de cada Estado.

Los conceptos de seguridad hemisférica y soberanía parecen contrapuestos; sin embargo la seguridad hemisférica depende en gran medida de la capacidad de intercambiar información y coordinar acciones cuando se juzgue pertinente. En cierto sentido el participar en proyectos de seguridad hemisférica implica ceder información al mismo tiempo que se tiene la capacidad propia de decidir acerca de la seguridad interna. Sin embargo, en este caso, la capacidad de decidir acertadamente acerca de la seguridad interna y la hemisférica radica en el margen de negociación política y en la capacidad de proponer y negociar los proyectos en beneficio de cada país y de la región.

En ese sentido, la seguridad nacional está íntimamente relacionada con la participación de aquellos países con los que existen puntos de acuerdo e intereses comunes. Amenazas como el terrorismo, el crimen organizado y la seguridad fronteriza poseen estructuras y organización de carácter internacional y sólo por medio de la cooperación y del diseño de proyectos hemisféricos es posible

plantear soluciones y estructurar operativamente los mecanismos que la comunidad considere pertinentes.<sup>156</sup>

#### **4.2 MÉXICO, SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA MIGATORIA**

Como analizamos en los anteriores capítulos; en materia migratoria, México desarrolló un marco jurídico, programas y planes políticos desde un enfoque de política de desarrollo poblacional. Ésta se encuentra definida en los primeros apartados de la Ley General de Población, de hecho, el concepto de desarrollo poblacional no ha variado mucho, a pesar de los cambios descritos en la Ley .

La principal prioridad dentro del planteamiento del texto vigente de la Ley General de Población la de “adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población”.<sup>157</sup> Esto a partir de la necesidad de planear la distribución de la población en el país, principalmente, ante la pérdida de la mitad del territorio nacional durante el régimen de Santa Ana y para poblar zonas fronterizas, reduciendo así el riesgo de una invasión extranjera.

Desde la proclamación de la Ley de Inmigración de 1909, se establece que las principales restricciones a la migración serán a fin de evitar la entrada de elementos considerados como nocivos y, en consecuencia, “permitir la libre

---

<sup>156</sup> David Mares denomina a ello “gran estrategia”, con este concepto analiza “las determinantes internacionales de los intereses estratégicos que afectan las relaciones México – EE.UU” y lo divide en : “1. desde finales de la segunda guerra mundial el interés estratégico más común – la protección contra amenazas militares – ha sido irrelevante para la relación bilateral; 2. Tanto mexicanos como estadounidenses deben evitar la tentación de definir los intereses vitales no militares con intereses de seguridad; 3. Los intereses estratégicos bilaterales de ambos países coinciden cada vez más, aunque no son idénticos; 4. Las fuerzas nacionales a menudo diseñan grandes estrategias para moldear influencias internacionales, con el fin de satisfacer intereses internos; 5. Las influencias externas son demasiado poderosas para que cualquiera de los dos países se oponga a ellas sin pagar un costo: su prosperidad”. *Ibidem*, p. 35.

<sup>157</sup> Artículo 3º fracción I del texto vigente.

entrada a la República de todo elemento que no sea notoriamente nocivo en el orden moral ni en el sanitario, no estableciéndose más prohibiciones que las indispensables y comúnmente impuestas por todas las naciones”.<sup>158</sup>

Una característica de la política migratoria durante el siglo XX fue la existencia de programas que pretendieron distribuir y brindar servicios y educación a todos los habitantes del territorio nacional. Pero las amenazas a la seguridad y soberanía nacionales residieron principalmente, en materia migratoria, en el control sobre los elementos considerados como nocivos y ante la amenaza de intervención extranjera. Es decir que, a pesar de existir amenazas a la soberanía y seguridad nacional, no fue prioritario modificar la política migratoria ya existente, ni cambiar sustancialmente las facultades y atribuciones de las áreas dedicadas al control migratorio.

Aun ante la posibilidad de internación a territorio nacional de extranjeros perniciosos y, sobre todo, en la década de los setenta, de activistas y militantes de organizaciones consideradas como subversivas, la misma Ley contemplaba los casos y cómo se debería de proceder legalmente. Así por ejemplo, es considerada una violación a la Ley General de Población la participación de extranjeros en asuntos políticos internos en el país, salvo en los casos que la misma Ley y las circulares emitidas por la autoridad migratoria contemplen, como es el caso de observadores electorales y de derechos humanos pertenecientes a organismos internacionales y ONG's.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Exposición de motivos, Ley de Inmigración de 1909.

<sup>159</sup> Los principales acuerdos y convenios internacionales que México ha suscrito, donde se especifican las condiciones de los extranjeros y la posibilidad de participación, así como sus derechos y obligaciones son :

Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 33, establece como una facultad discrecional del Jefe del Ejecutivo la posibilidad de hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero.

A lo anterior se añade el control fronterizo y la participación que a lo largo del siglo han tenido el ejército y distintos cuerpos policiacos y de seguridad. Sin embargo, la situación ha cambiado, no sólo en el ámbito nacional, sino mundial. En ese sentido, la política migratoria se debe redefinir no sólo en términos de conceptos y programas gubernamentales, sino también atendiendo a la seguridad nacional y hemisférica, entendiendo las decisiones en materia migratoria y de seguridad como acuerdos políticos al interior del país entre las fuerzas políticas e internacionalmente en términos de cooperación bilateral a fin de fortalecer la seguridad global y hemisférica.

La política migratoria, su marco jurídico y el control fronterizo son temas de creciente interés para sectores académicos, gubernamentales y dentro para las agendas políticas de México y EE.UU. Lo anterior obedece principalmente a dos factores:

- 
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias. ONU.
  - Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. ONU.
  - Pacto internacional de derechos civiles y políticos. ONU.
  - Convención sobre condición de los extranjeros.
  - Convención americana sobre derechos humanos.
  - Convención de Viena sobre relaciones consulares.
  - Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.
  - Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada. ONU.
  - Convención por la que se suprime el requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros.
  - Convención sobre asilo
  - Convención sobre asilo diplomático.
  - Convenio sobre asilo territorial OEA.

- a) La latente amenaza de ataques terroristas a EE.UU. y en los países aliados.
- b) El incremento del crimen organizado y sus actividades en la fronteras, lo cual ha llevado a las organizaciones criminales que en algún momento operaban de manera local, a trabajar en redes internacionales, avocándose principalmente al tráfico de armas, estupefacientes y personas<sup>160</sup>.

Dentro de las leyes mexicanas están contempladas las penas, procedimientos e instituciones encargadas de mantener la seguridad pública e interna, tanto en el ámbito municipal, estatal y federal. Sin embargo, éstos pueden resultar insuficientes para hacer frente a las amenazas mencionadas. Por ejemplo, los cuerpos de seguridad y las instituciones estatales han sido infiltrados por la delincuencia organizada. En el caso del terrorismo la importancia geopolítica de México obliga a los servicios de seguridad e inteligencia a desarrollar métodos de prevención y búsqueda de posibles sospechosos, con la intención de evitar un ataque terrorista tanto dentro de nuestro territorio, como en el norteamericano.

Debido a lo anterior, la cooperación entre los servicios de inteligencia y seguridad se ha visto reforzada en los tres niveles de gobierno, y los convenios de cooperación se han vuelto más complejos, no sólo al interior de nuestro país. Además, se han vinculado a elementos de seguridad en ambos lados de la

---

<sup>160</sup> “El narcotráfico opera en redes complejas que interrelacionan a diversos cárteles. En el marco de la presentación del Programa Nacional de Control de Drogas, el Presidente Fox aseveró: ‘el narcotráfico es un reto a la seguridad nacional, cuyos efectos amenazan la integridad de las familias, deterioran las instituciones y hace que las comunidades sufran los embates de la delincuencia organizada’.” *Revista Visión de Cambio, órgano de difusión de la PGR*. Año 2, número 7; diciembre del 2002

frontera y se permite la operación de agentes norteamericanos en puertos y puntos de ingreso<sup>161</sup>.

### 4.3 LA MIGRACIÓN COMO AMENAZA

Como se mencionó con antelación, el Estado mexicano no consideró a la migración como problema de seguridad nacional. De hecho, el flujo de personas al interior del país, es decir, la migración interna y la inmigración proveniente de otros países no representa un riesgo para la seguridad de nuestro país.

La política de la seguridad nacional hasta hace una década carecía de la importancia que actualmente se le otorga. Por ejemplo, “en 1987 el presidente De la Madrid por primera vez en la historia del país, calificó al narcotráfico como problema de seguridad nacional y su control como un asunto de Estado”<sup>162</sup>. Es a partir de que tanto el gobierno norteamericano como el Mexicano han replanteado la definición de una seguridad nacional y hemisférica y se han visto en la necesidad de reconocer, investigar, perseguir y crear los mecanismos adecuados para el combate o prevención de amenazas, como ha cambiado el concepto de

---

<sup>161</sup> “El cónsul de México en El Paso, Texas, Antonio Meza Estrada, advirtió que el retraso en el tránsito vehicular puede significar la salida de empresas maquiladoras hacia Estados Unidos, independientemente de que el comercio de México se ve seriamente afectado, ya que 30 por ciento de las exportaciones nacionales se llevan a cabo por Ciudad Juárez y El Paso. Informó que la revisión en esta frontera se ha agudizado tanto que lo que se hacía en 20 minutos ahora requiere de cuatro o cinco horas, tomando en cuenta que en este punto cruzan cada día casi 150 mil personas -70 por ciento de mexicanos y el resto de estadounidenses- y circulan 50 mil vehículos, entre ellos 3 mil de carga, situación que ha afectado sobre todo envíos de productos perecederos y los movimientos de la industria maquiladora. Además, las ventas han caído hasta 50 por ciento del lado estadounidense, lo que ha causado molestia y preocupación entre comerciantes, empresarios e industriales que ven amenazadas sus operaciones. AP “La excesiva revisión en los puentes internacionales afecta ambos lados de la frontera” en *La Jornada*. Sábado 22 de septiembre 2001.

<sup>162</sup> Sergio Aguayo y Bruce Michael. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI; México, 1990, p. 375.

seguridad nacional, por ejemplo influyendo en el ámbito de la política migratoria y la seguridad fronteriza.<sup>163</sup>

La migración, sobre todo en zonas fronterizas, generalmente se asocia a problemas de desarrollo y seguridad pública. Por ejemplo, los menores repatriados de EE.UU a México corren el riesgo de convertirse en niños en situación de calle; los inmigrantes sin recursos económicos y con intenciones de cruzar la frontera norte probablemente delincan para allegarse recursos para su sobrevivencia. En cuanto los inmigrantes no logran atravesar la frontera probablemente se instalen en regiones del norte del país, aumentando las cifras del desempleo, o requiriendo servicios que los gobiernos estatales no pueden proporcionar; o a falta de servicios de salud para extranjeros indocumentados y diversas variables que pueden representar ciertas problemáticas, pero que no rebasan los canales institucionales para su resolución, aunque no en todos los casos se dé un seguimiento satisfactorio.

El tema migratorio se relaciona con la seguridad nacional en tanto “el dilema de la seguridad parece haber tomado una conformación novedosa, ya que la amenazas surgen, no de acciones político-militares de otros Estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado”<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Desde finales de la década de los ochenta, y como parte de la reformulación fundamental de su proyecto de desarrollo nacional, el gobierno mexicano ha discutido asuntos de seguridad nacional en más detalle y más abiertamente que antes. Ha identificado nuevas amenazas a su seguridad nacional, como la producción y el tráfico de drogas, y ha reconocido que existen temas de seguridad que competen a ambos países. Washington también ha reconsiderado el concepto de seguridad nacional a la luz de la aparición de bloques regionales comerciales y del surgimiento de nuevas amenazas: crimen organizado transnacional, terrorismo, conflictos regionales, desintegración de estados y movimiento descontrolado de refugiados. Sergio Aguayo y John Bailey; *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*; p. 15.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 56.

La situación real de la migración, al ser un fenómeno complejo que incluye el tránsito de millones de personas por nuestro país (por ejemplo, en el periodo de enero – diciembre de 2003 el INM documentó la entrada de 18 millones 434 mil personas) y la falta de un control absoluto en las fronteras, abre la posibilidad, entre otras variables, a que personas asociadas a grupos terroristas ingresen sin gran dificultad al territorio nacional. Así, se entiende que “un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. La estructura del sistema internacional obliga a los Estados a velar por sus propios intereses y a protegerse de la posibilidad de que las acciones de otros estados ( o de sujetos), los puedan perjudicar.”<sup>165</sup>

A ello es necesario agregar las causantes de la migración, generalmente asociadas a la falta de oportunidades, a la pobreza y a los conflictos étnicos y religiosos al sur del país.

Lo anterior genera además consecuencias graves para el desarrollo de México y la migración únicamente soluciona de manera parcial dicha problemática. En el caso de las remesas<sup>166</sup>, éstas se han convertido en el segundo ingreso más importante en México, ubicado sólo después del petróleo. Sin embargo, las remesas no se aplican en proyectos productivos<sup>167</sup>, ni se invierten en programas

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, p.52.

<sup>166</sup> “El Presidente Vicente Fox hizo ayer una precisión respecto de los informes del INEGI en materia de pobreza: Dijo que en los avances registrados en esa materia han contribuido las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, que en 2002 ascendieron a 10 mil millones de dólares”. Wilbert Torre, Sara Ruiz y Lev García. “Reconoce Fox labor de migrantes” en *Reforma*. 21 Junio 2003.

<sup>167</sup> Las remesas que envían mexicanos en EU a sus familias en México contribuyen al mejoramiento de ingresos de los hogares, aunque no en aquellos considerados en extrema pobreza, señaló Jorge Santibáñez, presidente del Colegio de la Frontera Norte. Los hogares más pobres no son receptores de remesas y la migración no está tan asociada a la pobreza,

de desarrollo, sólo son utilizadas para el sustento de las familias. Con el paso de los años, cuando los mexicanos radicados en EE. UU. establezcan a sus familias en el país del norte, las remesas comenzarán a reducirse y con ellas uno de los principales ingresos económicos del México<sup>168</sup>.

Pero no únicamente son los factores internos los que pueden determinar las variables necesarias para considerar a la migración como asunto de seguridad nacional. A partir de los atentados terroristas a las torres gemelas, el gobierno norteamericano ha replanteado su política migratoria y ha reforzado el control de su frontera sur. Ello afectó el intento del gobierno en turno para plantear la posibilidad de un acuerdo migratorio.

En correspondencia a las iniciativas de control fronterizo del gobierno norteamericano, las autoridades mexicanas han tenido que incrementar el número de efectivos en sus fronteras sur y norte y, a través del INM, se aplica el Plan Sur, lo que conlleva a un incremento en las deportaciones de centroamericanos<sup>169</sup>, las

---

está más asociada al estrato que sigue al de la pobreza extrema. En el año 2000, esta fuente de ingresos representó alrededor del 2 por ciento del ingreso corriente monetario de los hogares en México.. Hanako Taniguchi. "Reconocen repercusión de remesas" en *Grupo Reforma*. 18 junio 2003.

<sup>168</sup> "Los migrantes en el mundo suman 175 millones de personas, equivalente al 3 por ciento de la población en el mundo, mostró ayer el reporte 2003 sobre las migraciones, al advertir que el fenómeno está destinado a aumentar. Elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones el informe, con base en datos del 2000, precisó que unos 35 millones de migrantes viven en Estados Unidos y otros 13.5 millones en Rusia, países que reportaron el mayor número de migrantes en el 2000". Perú Egurbide "Suman 175 millones migrantes en el mundo" en *Reforma*. 02 Julio 2003.

<sup>169</sup> El gobierno de México no le hará "el trabajo sucio" al de Estados Unidos con el Plan Sur, a través del cual se repatriará a inmigrantes ilegales de Centroamérica y que el jueves podría aprobar el presidente Vicente Fox en una gira de trabajo por la frontera sur, afirmó el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Felipe de Jesús Preciado. El plan se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, y si de ahí se deriva un beneficio para Estados Unidos, "será una buena tarde" para Washington, pero se llevará a cabo independientemente de lo que opine la administración Bush. Enrique Méndez. "El Plan Sur

cuales ascienden a aproximadamente 170 mil anuales. “En 1993, en respuesta al primer atentado contra las desaparecidas torres gemelas, el Congreso (estadounidense) aprobó la ley antimigratoria más dura en los últimos quince años. ‘ Las consecuencias de las medidas estadounidenses de control han llegado a la región sur de México. En la práctica se ha convertido en la primera línea de contención de migrantes en tránsito a Norteamérica. Por obligación legal y, sobre todo, por presiones del gobierno estadounidense, México ha hecho de la detención y deportación de migrantes indocumentados la prioridad de la política migratoria interna”<sup>170</sup>.

Se pueden identificar diversos factores potenciales cuyo desarrollo implica riesgos para la estabilidad política, económica y social del país. Sin embargo, el fenómeno migratorio por sí mismo no es un problema de seguridad nacional, pero la instrumentación de políticas adecuadas y la cooperación interinstitucional, entre los tres niveles de gobierno e internacional, son factores determinantes para el control y combate a la delincuencia organizada; la reducción de riesgos potenciales como el terrorismo y el desarrollo de diversas problemáticas como la reducción de remesas, la emigración de fuerza de trabajo en edad productiva y los problemas que genera la emigración de nuestros connacionales y la inmigración de extranjeros.

La migración es un fenómeno complejo, en el que influyen diversos factores como los anteriormente mencionados. A ello se debe aunar la carencia de una

---

se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, señala titular del INM” en *La Jornada*. Miércoles 4 de julio de 2001.

<sup>170</sup> Ana María Salazar. *Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias*. Primera edición; editorial Aguilar; México, 2002, pp. 208-209.

política gubernamental capaz de resolver los problemas causantes del fenómeno migratorio y de promover una política migratoria adecuada a los tiempos.

Desde principios de la década de los ochenta, la migración de connacionales a EE.UU. se incrementó exponencialmente. A pesar de que ello implicaba la pérdida de mano de obra y el abandono del campo, el Estado mexicano optó por entender el fenómeno como una “válvula de escape”, es decir, que de alguna manera, los flujos migratorios aminoraban la problemática económica y el desempleo. “En el caso de México las oportunidades de trabajo en el vecino país del norte son válvulas de escape de los migrantes, lo que se convierte en una cuestión de seguridad nacional”<sup>171</sup>.

La migración para México es, hasta hace poco, un problema de seguridad nacional. El Plan Nacional de Desarrollo elaborado al inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo incluía seis puntos. En éstos no estaba contemplada la seguridad fronteriza pero intentaba dar un marco jurídico a la seguridad nacional y modernizar a los servicios de inteligencia y al ejército<sup>172</sup>. Además incluía la definiciones diversas al concepto de seguridad nacional. Así, en el PND 1995 – 2000 encontramos las siguientes definiciones al concepto de Seguridad Nacional:

1) la defensa de la integridad territorial frente a otros estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales.

---

<sup>171</sup> *Ibidem*; p. 207.

<sup>172</sup> “Las acaloradas discusiones legislativas que suscitaron las iniciativas de ley sobre seguridad pública y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada presentadas por Zedillo en 1995, son prueba de que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por establecer un marco jurídico que regule las tareas de inteligencia, seguridad pública y seguridad nacional, aún prevalece la falta de consenso amplio”. Sergio Aguayo y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. P. 162.

- 2) la vigencia del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio.
- 3) la actualización de la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada y la modernización de sus capacidades operativas y de inteligencia.
- 4) la coordinación de dependencias estatales y federales, y la unidad de criterios en el combate a las “amenazas modernas” de la seguridad nacional (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo).
- 5) la actualización del marco legal en los servicios de inteligencia con el objetivo de asegurar eficiencia y apego a la ley.
- 6) el fomento de los valores históricos y culturales de la identidad nacional.

Aunque en enero de 2005 se decretó la Ley de Seguridad Nacional, la cual norma los servicios de inteligencia y, si bien se ha creado un gabinete de seguridad nacional en la administración del Presidente Fox, no existe coordinación ni consenso entre las fuerzas políticas ni los gobiernos estatales. Es decir que en el gabinete de seguridad están excluidas dependencias y órganos estatales, como lo indica el documento de creación del gabinete de seguridad, el cual no incluía a la PGR en la toma de decisiones.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración foxista sí especifica la importancia del control fronterizo y lo delega a las fuerzas armadas, pero no aporta nuevos elementos para definir la política migratoria en materia de seguridad nacional.

#### **4.4 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MATERIA MIGRATORIA**

La creación de un concepto de seguridad nacional que incluyera el control fronterizo, aspectos migratorios y la seguridad hemisférica requiere de la delimitación actual de las variables, así como de contextualización en tiempo y espacio.

Si hasta el final de la guerra fría la seguridad nacional de EE.UU. dependía, en parte, de la estabilidad política de México y de la capacidad norteamericana de intervención en países de América Latina, ahora la seguridad nacional debe ser definida por cada país, contemplando las prioridades necesarias para precisar bilateralmente la seguridad hemisférica.

La seguridad pública se encarga de perseguir e investigar delitos del fuero común y federal; sin embargo, algunos de ellos han sobrepasado la capacidad institucional en el ámbito estatal y federal.

Cuando las instituciones y los cuerpos de seguridad pública han sido rebasados, como es el caso de los esfuerzos por controlar las fronteras, es cuando se puede hablar de la construcción de un concepto de seguridad nacional y la definición de las amenazas por parte del Estado. “Los problemas que pueden llegar a afectar la integridad o la calidad de vida de los ciudadanos y que no se resuelven en el ámbito político o en el de la seguridad pública, necesariamente

pasan al ámbito de seguridad nacional, donde además se incluye a actores extranjeros”<sup>173</sup>.

Definir el concepto de seguridad, significa diferenciarlo<sup>174</sup>:

- *Seguridad interna*, significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigilancia del estrado de derecho.
- La *seguridad nacional* es aquella en donde las variables externas a la gobernabilidad se vuelven los factores determinantes de ella.
- La *seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN*, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A esta seguridad se le denomina *seguridad trinacional*.
- La *seguridad hemisférica* implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio, este debate se desarrolla principalmente en el seno de la Organización de Estados Americanos, y;
- La *seguridad internacional*, que ha abierto una discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema internacional de seguridad. La política de México hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad pone en cuestión la vigencia o modificación de la forma para defender los intereses de México en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya posición es diseñar las políticas de acuerdo con los principios constitucionales de política exterior, y los globalistas que ponen énfasis en coordinar las

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>174</sup> Las definiciones son tomadas de: Raúl Benítez Manaut. “Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox” en *Este País*. Número 145, abril de 2003; México.

posiciones de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de seguridad, y en una participación más activa en la solución a diversos conflictos internacionales.

Un ejemplo de la construcción de mecanismos bilaterales es el caso del narcotráfico. Desde el sexenio de Carlos Salinas se incrementó el combate a los cárteles e, incluso, México participó en los esfuerzos multilaterales del sistema hemisférico para el control de drogas. También en 1989 se suscribe el convenio entre EE.UU. y México para la Cooperación en la Lucha Contra el Narcotráfico y la dependencia de las Drogas<sup>175</sup>. Posteriormente, en el sexenio del doctor Zedillo, el combate al narcotráfico se incrementó, llegando incluso a desatarse polémicas ante las peticiones de EE.UU. de extraditar a capos para ser juzgados en Norteamérica. En 1993, ante la detención de García Ábrego, el general Barry McCaffrey, jefe de la lucha antidrogas en Norteamérica, propuso incrementar la cooperación hemisférica e incorporar a las fuerzas armadas al combate del narcotráfico, lo cual fue considerado como un intento de violación a las soberanías nacionales de los países latinoamericanos<sup>176</sup>.

Construir el concepto de seguridad nacional apropiado para el estudio del fenómeno migratorio implica, para efectos del presente trabajo:

---

<sup>175</sup> El entonces secretario de relaciones exteriores declaró: “México está convencido de que las relaciones entre los dos países han alcanzado niveles de cooperación excepcionalmente altos. Juntos estamos construyendo nuevos puentes de comprensión para resolver nuestros problemas y diferencias por medio de la negociación, en un contexto de respeto mutuo y aprovechando el gran potencial para la complementariedad económica y cultural. Sergio Aguayo y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. P. 170.

<sup>176</sup> Pascual Beltrán del Río; *Revista Proceso*. Número 1003; 22 de enero de 1996; México, pp. 11–15.

- 1) Abarcar las causas que propician la migración, por ejemplo la falta de desarrollo económico y social, y las escasas oportunidades de desarrollo, lo cual deriva en un incremento en los flujos migratorios y directamente influye en la seguridad fronteriza.
- 2) Debe ser un concepto de carácter operativo, es decir capaz de adecuarse a los planes, programas y políticas instrumentados en el país.
- 3) Debe ser susceptible de discusión en las cámaras e instancias correspondientes
- 4) Sin desdeñar la tendencia histórica de la política migratoria mexicana, debe integrar elementos de seguridad nacional.
- 5) Al contemplar prioridades nacionales y al estar regulado por un marco jurídico debe dar margen a la negociación de acuerdos y convenios bilaterales en materia de seguridad hemisférica .

Para ello, es preciso recalcar que sólo algunos aspectos deben considerarse para la construcción de un concepto de seguridad nacional. Si la migración como tal no es un factor capaz de poner en riesgo la seguridad nacional de un Estado, sí lo son algunas de sus causas y sus consecuencias y la manera en que los gobiernos han hecho frente al fenómeno migratorio. Cuando, a principios de la década de los ochenta, se incrementaron los flujos migratorios, la

migración pasó a ser un tema de posible conflicto social y, posteriormente, debido a sus magnitudes, un tema de seguridad fronteriza.<sup>177</sup>

Se propone integrar el concepto de seguridad nacional dentro del ejercicio de la política migratoria, es decir: al ser la migración un fenómeno propio de la política poblacional en México es imposible abandonar un concepto arraigado históricamente en la vida institucional de nuestro país, que además posee marco jurídico y aplicación operativa. Sin embargo, la visión poblacional en materia migratoria es insuficiente para garantizar la seguridad nacional de acuerdo con las amenazas mencionadas con anterioridad. Al ser insuficiente la política poblacional y al verse rebasados los cuerpos de seguridad pública, se recurre entonces al concepto de seguridad nacional. “Lo que se estudia es la ausencia de fenómenos, se trata de la capacidad de desviar, evitar o disminuir estas amenazas cuando surgen, como de la capacidad de destruir los misiles enemigos antes de que sean lanzados”<sup>178</sup>.

No es competencia del Instituto Nacional de Migración el control fronterizo. Las atribuciones del INM sólo le permiten la coordinación interinstitucional con las procuradurías y los cuerpos policiacos en los ámbitos federal y estatal. Sólo la Policía Federal Preventiva y los Agentes Migratorios están facultados para detener a indocumentados. Esto dificulta el control fronterizo y promueve la violación a la ley y los derechos humanos de los migrantes, en tanto que generalmente son detenidos por policías estatales y municipales. Aunque la Secretaría de

---

<sup>177</sup> “En la actualidad hay menos migrantes internacionales que a principios de siglo, y su impacto está sobrevaluado. Pero sería el desorden económico – social en el que se deben insertar estas migraciones el que las hace disfuncionales y sujetas a restricciones y exclusión, tanto por las sociedades de origen como por las de recepción”. Lelio Mármora. *Op. cit.* Paidós; Argentina, 2002.

<sup>178</sup> Sergio Aguayo y Bruce Michael, comp. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. P. 59.

Gobernación sí es parte del gabinete de seguridad, la acción coordinada de algunas instituciones, sin incluir a las cámaras e incluso a los centros de investigación, hace de las resoluciones del gabinete de seguridad acciones de carácter operativo que no definen un marco jurídico ni acciones políticas a largo plazo.

El tráfico de indocumentados está tipificado como un delito federal y corresponde a la Procuraduría General de la República perseguirlo, en coordinación con autoridades estatales. Para el control fronterizo intervienen el Ejército Mexicano y diversos cuerpos policíacos.

Se requiere de un concepto que integre dos elementos. Por un lado, el combate y la prevención a las amenazas mencionadas. Por otro, que esté regulado legal, política e institucionalmente a fin de mantener una estricta vigilancia de los derechos humanos de los migrantes, Es decir, que la política de seguridad nacional en materia migratoria tienda reestructurar y/o reforzar los mecanismos de cooperación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno, a fin de hacer más eficiente el control fronterizo, tanto de personas como de mercancías, pero sobre todo debe acotarse interinstitucionalmente a fin de proteger la vida y bienes de los migrantes sin importar su calidad migratoria. Ello no sería una novedad. A pesar de que México ha suscrito<sup>179</sup> acuerdos de

---

<sup>179</sup> Aguilar Zinser explica en su artículo los tiempos y largos procesos desde que se suscribe un acuerdo internacional de protección a los derechos humanos de los migrantes, hasta que, con base en las adecuaciones de derecho interno e institucionales, dicho acuerdo se aplica. El largo proceso para la elaboración y firmas de acuerdos internacionales es sólo el principio de una serie de codificaciones legales internas en cada país y la consecuente vigilancia nacional e internacional. Adolfo Aguilar Zinser. “Derechos humanos y migrantes” en *Reforma*; 04 Julio 2003.

protección a los derechos humanos y el de protección a la vida, bienes y familia de los trabajadores migrantes, éstos no se han cumplido cabalmente.

Un concepto de seguridad nacional no debe emular el modelo norteamericano, debido a que la política migratoria nacional posee características e historia propias. Sin embargo, es cierto que éste resulta insuficiente ante las amenazas latentes y frente a la presión política ejercida por EE.UU.

El concepto entonces debe partir de la prevención ante la amenaza y en ese sentido debe contemplar una acción interinstitucional e internacional más amplia para un eficaz control. A la vez debe contemplar los acuerdos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos y protección a migrantes. Para ello es necesario diseñar políticas públicas de control fronterizo y protección a indocumentados, y no sólo crear programas y planes temporales.

En América Latina se han desarrollado dos modelos en materia de inteligencia y seguridad nacional. De acuerdo con Juan Manuel Ugarte, el primero corresponde a los países sudamericanos con mayor extensión territorial y un desarrollo relativo. Este primer modelo se caracteriza por depender directamente del Presidente<sup>180</sup>, sus competencias abarcan: inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, las cuales se definen de modo amplio. Este modelo se complementa con organismos de militares de inteligencia. El segundo modelo

---

<sup>180</sup> “Se busca dejar atrás una tendencia importante que concibe la actividad de inteligencia como un accionar al servicio del gobierno más que de el Estado. Tal circunstancia se propicia en este modelo porque el organismo principal de inteligencia civil depende directamente del presidente de la nación y por el alto grado de la autonomía de que goza; a ello se aúna la acumulación de funciones y la amplitud de sus competencias, así como el carácter endeble, cuando no existente, de los controles sobre su actividad”. Ugarte, José Manuel. “Las estructuras de inteligencia en América Latina”; *Revista Foreign Affairs en español*. Volumen 2, número 1; primavera de 2002; ITAM, México, p. 54.

depende del Ministerio del Interior, o en el caso de México, de la Secretaría de Gobernación y no directamente del Jefe del Ejecutivo. Se caracteriza principalmente por la falta del organismo civil de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, ubicado en el máximo nivel del Estado, y se compone de un subsistema de inteligencia militar y un subsistema de inteligencia policial o de seguridad interior.

En ambos casos los sistemas de inteligencia se han visto involucrados en denuncias referidas a control político, labores de contrainsurgencia y violación de derechos humanos<sup>181</sup>.

#### **4.5 LA RELACIÓN CON LOS EE.UU.**

Mientras las administraciones priístas optaron por evadir, en la planeación política y discursivamente, la problemática migratoria y entenderla como una “válvula de escape” para mitigar la problemática en el campo y los estragos a la economía familiar, la administración foxista entendió a los migrantes, desde la campaña presidencial, como fuente de votos, al denominarlos “héroes”<sup>182</sup>. Esto llevó al jefe del Ejecutivo y a la Secretaría de Relaciones Exteriores a plantear,

---

<sup>181</sup> “La Dirección Federal de Seguridad no fue la única institución que participó en la lucha contrainsurgente. Sin embargo tomó el liderazgo porque, además de coordinar las acciones, proporcionaba la mayor parte de la información para los operativos de búsqueda y aniquilamiento. Aún está pendiente establecer el papel que jugaron las fuerzas armadas, aunque hay suficiente evidencia para asegurar que fue protagónico”. Sergio Aguayo Quezada. *La charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo, México 2001, pag. 182.

<sup>182</sup> “¡Fue un tiro... un exitazo!”. Arrobadado todavía, el presidente Vicente Fox Quesada definió así su encuentro de hace apenas un día con su homólogo estadounidense, George W. Bush. La migración ya no será un problema entre México y Estados Unidos, pues “hay el compromiso de que sea considerado legal en su trabajo todo aquel mexicano que esté allá sin documentos”. Juan Manuel Venegas. “El encuentro con Bush, ¡un tiro... un exitazo!, asegura Fox” en *La Jornada*. Domingo 18, febrero, 2001.

como resultado de una promesa de campaña, la posibilidad de un acuerdo migratorio con EE.UU<sup>183</sup>.

Sin embargo, el planteamiento de la política migratoria norteamericana se contrapone a los intereses de los migrantes mexicanos y sistemáticamente viola los derechos humanos de los migrantes<sup>184</sup>. La política estadounidense va ligada a la idea de control en los flujos migratorios y en las fronteras, “la migración de indocumentados y el narcotráfico son vistos cada vez con más frecuencia desde un punto de vista que induce a la necesidad de erigir barreras y desplegar medidas intimidatorias para inmunizar a EE.UU de esos factores externos contaminantes. La idea de inmunizar se origina en la creencia muy arraigada en la cultura política norteamericana de que los grandes valores, las formas de vida, las costumbres y la salud públicas son por lo general infecciones adquiridas de afuera, no generadas internamente”<sup>185</sup>.

En el acuerdo propuesto por el gobierno mexicano se planteó la posibilidad de regularizar y permitir la legal estancia de miles y en un futuro millones de mexicanos en el vecino país del norte. Dicho acuerdo no tuvo repercusiones en el ámbito de una negociación política bilateral. Básicamente, la administración del presidente Bush se excusó argumentando la necesidad de incrementar la

---

<sup>183</sup> Ver informe de actividades del Canciller Jorge G. Castañeda de 2000 a 2001.

<sup>184</sup> También en el ámbito social existen múltiples manifestaciones de rechazo hacia los inmigrantes mexicanos; cabe mencionar el texto de Victor Davis Hanson *Do we want Mexifornia*, en el cual plantea un rechazo rotundo a cualquier posibilidad de que los inmigrantes mexicanos permanezcan en Estados Unidos. Básicamente promueve la superioridad de la forma de vida norteamericana y la amenaza que representan los inmigrantes. Cfr. Schwartz Stephen. “Hanson y sus cruzados antimexicanos” en *Periódico Reforma*. 18 de marzo 2003, p. 3.

<sup>185</sup> Sergio Aguayo y Bruce Michael, compiladores. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. P. 310.

seguridad fronteriza y disminuir el flujo migratorio a EE.UU., principalmente, a raíz de los atentados del 11 de septiembre<sup>186</sup>.

En los documentos de seguridad nacional emitidos por el gobierno norteamericano se plantea la necesidad de incrementar el control fronterizo y frenar los flujos migratorios en Estados Unidos. Es decir, la política migratoria norteamericana sienta como prioridad en su planteamiento la relación entre el control policiaco en las fronteras, la seguridad nacional y la migración. “La seguridad de un Estado con frecuencia es la inseguridad de otro, y reconoce que la lógica de la cooperación y la flexibilidad generalmente cuenta poco frente al rango de amenazas y vulnerabilidades previsibles”<sup>187</sup>. En ese tenor, la decisión de control fronterizo impidió la negociación del acuerdo<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> “Las acciones concretas de funcionarios de 39 estados de la Unión Americana para regularizar la vida de los indocumentados obligan a Bush a reiniciar pláticas para un acuerdo migratorio. En rigor, ya en agosto del 2001, Colin Powell se esforzaba por reducir las expectativas de los mexicanos de poder negociar un acuerdo migratorio comprensivo entre los dos países. Después del 11 de septiembre, el fracaso fue más explícito. La administración de George W. Bush no estaba dispuesta a gastar el capital político necesario para promover el acuerdo con México”. Sergio Muñoz Bata. “Frontera Invisible / Bush debe retomar el tema migratorio” en *Reforma*. 26 Junio 2003.

<sup>187</sup> Sergio Aguayo y Bruce Michael; Op.cit.; p. 55

<sup>188</sup> “Migrar es una alternativa de ascenso social, muchas veces más valorada que los estudios secundarios o superiores, y además da oportunidad a los jóvenes de generar sus ingresos, ser más autónomos y verse menos sujetos a las normas familiares y comunitarias. Las necesidades favorecen también la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a emigrar, con lo cual ellas adquieren mayor responsabilidad y al mismo tiempo generan condiciones para una autonomía que a mediano plazo se concreta en mayor control sobre sus vidas y sus cuerpos. Gabriela Rodríguez”. “El fantasma del terrorismo y los migrantes” en *La Jornada*. Viernes 19, octubre, 2001.

Entonces cabe la posibilidad de que la política migratoria mexicana supedite sus prioridades, como es el caso de un acuerdo migratorio y el reforzamiento del control fronterizo, a las exigencias de la política migratoria norteamericana<sup>189</sup>.

#### 4.6 LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE EE.UU.

Teniendo como antecedente los ataques del 11 de septiembre, no sólo la política migratoria<sup>190</sup>, sino que toda la administración pública<sup>191</sup> y la iniciativa privada estadounidense tenderá a reestructurarse para operar dentro de una estrategia de seguridad nacional<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> “El combate al terrorismo y las mafias que controlan a las bandas de traficantes de personas sólo puede prosperar en un esquema de cooperación internacional y con la implementación de acuerdos que regulen el flujo migratorio, afirmó ayer el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. en su mensaje de clausura de la Octava Conferencia Regional de Migración que reunió a delegados de 14 países de América”. Mayolo López; *Grupo Reforma*. 31 mayo 2003.

<sup>190</sup> “Los 23 países signatarios del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) activaron el acuerdo de defensa mutua y se comprometieron a hacer todo lo posible para perseguir, extraditar y castigar a los responsables. "Verdaderamente, este ataque contra uno de nosotros fue un ataque contra todos", dijo el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, quien agradeció el liderazgo de Brasil en invocar al tratado de autodefensa”. “Colin Powell agradece el apoyo de los cancilleres de la OEA”. *Reuters*. 21 de septiembre, 2001

<sup>191</sup> “The creation of U.S. Customs and Border Protection, or CBP--this new agency within the Department of Homeland Security--is another extraordinarily important step in addressing the terrorist threat. In fact, the CBP merger is a big part of the Department of Homeland Security reorganization to better protect our nation's borders. CBP is the largest actual merger of people and functions going on in the Department of Homeland Security. Indeed, about one-fourth of the personnel of DHS are in CBP. That's not surprising considering how important the security of our borders is to the security of our homeland”. Bonner Robert C; *Securing America's Borders While Safeguarding Commerce*; Heritage Foundation; September 12, 2003

<sup>192</sup> De hecho, el Plan Federal de Seguridad propuesto e implementado por el gobierno de EE.UU así lo plantea. “El plan presidencial ( la reorganización federal más ambiciosa en más de 50 años) se propone transformar y realinear el confuso conjunto actual de actividades gubernamentales en un solo departamento, cuya misión primordial sería proteger el territorio estadounidense. El mayor problema de la propuesta del presidente y de la estrategia nacional que la sustenta es que no ofrecen una definición clara de terrorismo ni establecen bases sólidas para la comprensión de la amenaza que debería enfrentarse. Nadie en el gobierno ha realizado el tipo de análisis creativo y exhaustivo necesario para determinar cuáles son las amenazas a las que ha de darse mayor prioridad, y a cuales la menor”. Philip Anderson. “Seguridad del territorio nacional, el inicio de un largo camino”

Lo anterior conlleva a que el control fronterizo y migratorio<sup>193</sup> sea una de las prioridades de la estrategia desarrollada por EE.UU.<sup>194</sup>. En ese sentido, es imposible plantear un acuerdo migratorio México – EE.UU., en tanto el gobierno norteamericano ha establecido como prioridad nacional todo lo contrario.<sup>195</sup>

El 9 de octubre de 2001 el presidente Bush convocó a la primera reunión plenaria formal del consejo de Seguridad del Territorio Nacional<sup>196</sup>. En éste, se ordena el aumento de las salvaguardias de la inmigración y mejoramiento del intercambio de información vital.

En el documento del Consejo de Seguridad del Territorio Nacional, se plasma la iniciativa presidencial para fortalecer el combate contra el terrorismo y

---

en *Foreign Affaire en español*. Otoño-invierno 2002; volumen dos, número tres; ITAM, México; pp. 81-82.

<sup>193</sup> “El gobierno de Estados Unidos indicó este martes que el acuerdo migratorio que le ha reclamado insistentemente el Presidente mexicano, Vicente Fox, está supeditado a las preocupaciones y necesidades de seguridad del país. *Responde EU a México: primero es la seguridad*; Daniel Millán; *Reforma*. 28 mayo 2003.

<sup>194</sup> La Heritage foundation publicó un artículo en el cual se explica que la idea de libertad para la política norteamericana refiere principalmente al equilibrio entre negociaciones, acuerdos y el uso de la fuerza. Las acciones bélicas están delimitadas dentro de un marco constitucional y en determinadas situaciones es un recurso de equilibrio que permite abrir espacios de negociación, en tanto que cada poder posee atribuciones y también responsabilidades dentro del marco constitucional norteamericano. Matthew Spalding, Ph.D., Don Eberly, Samuel Gregg, and Joseph Loconte; *Building a Culture of Character. Character and the Destiny of Free Government*. August 6, 2002.

<sup>195</sup> “Las dependencias que se fusionarían deben llenar importantes huecos en materia de funciones y cultura para unificarse en torno a la seguridad del territorio nacional. La mayor parte de las dependencias que hoy se ocupan de la seguridad nacional tienen otras funciones primordiales que habrá que cumplir. La Oficina de Aduanas es un buen ejemplo porque su tarea no es la seguridad sino recaudar ingresos sobre los bienes y el comercio. El año pasado recaudó 23 500 millones de dólares en aranceles, matrículas y multas, colocándose atrás únicamente del Servicio Tributario de Estados Unidos en la generación de ingresos gubernamentales. Buena parte de esos ingresos provino de la interacción comercial con México y Canadá. Por lo tanto la iniciativa de Bush por la seguridad del territorio estadounidense tendrá un importante impacto en las relaciones con ambos países”. Philip Anderson. *Op. cit*, p. 84.

<sup>196</sup> El documento se puede consultar en [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov) del Departamento de Estado de EE.UU.

se pretenden mejorar las políticas y prácticas de la inmigración y hacer más difícil a los terroristas entrar o permanecer en Estados Unidos. La iniciativa plantea que el mejoramiento de la inmigración legal sigue siendo una prioridad para la administración Bush, y enfatiza en la negativa de permitir a sospechosos de actividades terroristas ingresar o permanecer en territorio norteamericano.

Entre las principales características de la directiva presidencial figuran:

- El establecimiento de un grupo de trabajo para rastrear terroristas extranjeros.
- La revisión completa de la política de visas para estudiantes.
- Una coordinación más efectiva de las políticas de inmigración y aduanas con Canadá y México<sup>197</sup>.
- Ordena al Secretario de Justicia y al Secretario de Hacienda reforzar las instalaciones del INS y el Servicio de Aduanas para la investigación y análisis de inteligencia, y aumentar el personal especial de agentes del INS y del Servicio de Aduanas asignados al grupo conjunto de trabajo sobre terrorismo.

A partir de los atentados del 11 de septiembre, el gobierno norteamericano decide reforzar los programas de seguridad interna y fronteriza. El Departamento de Estado difundió, el 16 de julio del 2002, a través de su oficina de prensa, la "Estrategia Nacional para la Seguridad del territorio Nacional"<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Cada año millones de personas y miles de millones de dólares en bienes circulan legalmente entre Estados Unidos, Canadá y México. Estados Unidos trata de impedir a los terroristas potenciales el fácil acceso al país desde Canadá o México, al asegurarse de que los viajes y el comercio legales prosigan con mínimas restricciones fronterizas

<sup>198</sup> La Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional define "estado" como "cualquier estado de los Estados Unidos, el Distrito de Columbia, Puerto Rico, las Islas Vírgenes, Guam, Samoa Americana, la Zona del Canal, el estado asociado de las Islas Marianas del Norte o cualquier territorio en fideicomiso de las islas del Pacífico". La estrategia define "gobierno local " como "cualquier condado, ciudad, villa, pueblo,

Este documento integra la primera estrategia a escala nacional. Su objetivo no sólo es controlar las fronteras y la inmigración<sup>199</sup>, sino que incluye la participación de diversas secretarías, incluso en el combate al terrorismo y la cooperación con otros países. Los objetivos de dicha estrategia son coordinar esfuerzos y concentrarlos, llevando su planeación y ejecución desde el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales, el sector privado y el pueblo estadounidense.

Desde los ataques del 11 de septiembre, el gobierno y los medios de comunicación han enfatizado la necesidad de que cada ciudadano norteamericano asuma la responsabilidad de informarse, tomar las medidas necesarias para su seguridad y la de su familia y colaborar con sus autoridades. Todas las agencias, secretarías y departamentos de Estado se han coordinado e incrementado la cooperación interinstitucional. La estrategia, por instrucciones explícitas del presidente norteamericano, instruye y orienta a los departamentos y agencias del gobierno federal que tienen un papel en la seguridad del territorio nacional. Además de involucrar a los departamentos de estado y a los gobiernos estatales y locales, se exhorta a la participación de las empresas privadas y de las organizaciones, así como de los ciudadanos estadounidenses.

---

distrito u otra subdivisión política de cualquier estado, cualquier tribu de indígenas estadounidenses o organización tribal autorizada, villa nativa u organización de Alaska, e incluye cualquier comunidad rural o pueblo o villa no incorporado o cualquier otra entidad pública a favor de la cual un estado o subdivisión local de este presente una solicitud de ayuda".

<sup>199</sup> "A partir del 1 de enero del 2004, los mexicanos que lleguen a Estados Unidos por avión o barco serán recibidos con un escáner con el que revisarán sus documentos, les tomarán una foto y registrarán sus huellas digitales. Esta información será recopilada en una nueva base de datos y cotejada en forma automática con listas de personas con conexiones terroristas, antecedentes criminales o pasadas violaciones migratorias."

Maribel González. "Cierra EU control, pega a mexicanos", *Grupo Reforma*; 20 mayo 2003.

Los objetivos estratégicos de la Seguridad del Territorio Nacional en orden de prioridad son:

- Prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos.
- Reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos al terrorismo.
- Minimizar los daños e incrementar la capacidad de recuperación de los ataques que lleguen a ocurrir.

El concepto de seguridad nacional para el gobierno norteamericano tiene que ponderar aquello inexistente, la amenaza, es decir lo que aún no sucede pero que potencialmente puede ocurrir. No sólo se plantea la posibilidad de ataques terroristas convencionales, sino que, incluso, el gobierno norteamericano contempla el uso de armas de destrucción masiva en contra de la población y de puntos estratégicos norteamericanos. La necesidad de prevención ante la amenaza del terrorismo pone a los sistemas de seguridad norteamericanos frente a la necesidad de reducir las variables y los factores que potencialmente pueden vulnerar su seguridad.

La amenaza del terrorismo radica en el potencial de cada individuo. El terrorista no sólo defiende una causa, sino que su actividad como militante le permite escalar socialmente a él o a su familia<sup>200</sup>.

Nos señala Ana María Salazar que:

Para ser terrorista se requieren relativamente pocos recursos, en comparación con los gastos de defensa de un país como Estados Unidos. El arma principal del terrorismo son los individuos dispuestos a

---

<sup>200</sup> Para ampliar sobre el perfil, la personalidad y el entorno social del terrorista Cfr. O' Brien Conor Cruise, *Genio y pasión y otros ensayos*. FCE, México, 1994.

matar inocentes y morir ellos mismos por su causa. Y no hay dinero, tecnología ni recursos en el mundo que puedan dar a un país seguridad absoluta frente a este tipo de amenazas<sup>201</sup>.

El documento también establece, a manera de alerta, la forma de operar de los terroristas y las debilidades del EE.UU. Sobre esto, califica a los terroristas como actores estratégicos, ya que, de acuerdo con el documento, los terroristas “escogen sus blancos deliberadamente sobre la base de las debilidades que observan en nuestras defensas y nuestra preparación.”

La estrategia norteamericana comprende la reorganización de su administración pública, involucrando a los servicios de inteligencia y seguridad nacional en las actividades gubernamentales cotidianas,

“el Presidente ha propuesto, y el Congreso la está considerando actualmente, la más extensa reorganización del gobierno federal de los pasados cincuenta años. El establecimiento de un nuevo Departamento de Seguridad del Territorio Nacional garantizaría mayor responsabilidad sobre misiones críticas a la seguridad del territorio nacional y unidad de propósito entre las agencias responsables por ellas”<sup>202</sup>.

Para el gobierno norteamericano el principal problema de la estrategia, a escala nacional es el de “desarrollar sistemas interconectados y complementarios

---

<sup>201</sup> Ana María Salazar. *Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias*. Primera edición; Editorial Aguilar; México, 2002, p. 17.

<sup>202</sup> La distribución de la Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional coincide con la consideración por el Congreso de la propuesta del Presidente de establecer un Departamento de Seguridad del Territorio Nacional. La estrategia se refiere a un "Departamento de Seguridad del Territorio Nacional" solamente para ofrecer una visión estratégica para el departamento propuesto, no para asumir que ninguna parte de la propuesta de presidente será promulgada. [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)

que sirvan de refuerzo en vez de repetitivos y que garanticen que se cumplan con los requisitos esenciales”. Es decir, para poner en práctica satisfactoriamente la estrategia, es necesario involucrar no sólo a los tres ámbitos de gobierno, sino a las empresas y a los individuos.

El plan estratégico pondera la necesidad de crear la coordinación necesaria y estructurar los sistemas de comunicación y entrega, indispensables detectar, prevenir, y responder a un ataque terrorista.

La Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional sigue las mismas líneas y se concentra en las funciones de la seguridad del territorio nacional en cuatro campos críticos<sup>203</sup>: Inteligencia y advertencia, *seguridad de las fronteras* y del transporte, contraterrorismo interno, protección de la infraestructura crítica, defensa de ataques catastróficos y preparación para y respuesta a las emergencias. Los tres primeros campos de la misión se centran primariamente en prevenir los ataques terroristas; las dos siguientes en reducir los puntos vulnerables de EE.UU; y la final en minimizar los daños y la recuperación de los ataques que lleguen a ocurrir. La estrategia pretende proporcionar un marco para alinear los recursos del presupuesto federal directamente, con la tarea de proteger al territorio nacional.

En este sentido han sido desarrollados los acuerdos con México a fin de reforzar el control de la frontera sur norteamericana<sup>204</sup>. Para ello, el INM ha

---

<sup>203</sup> El terrorismo depende de la sorpresa. Con ella, un ataque terrorista tiene el potencial de hacer un daño masivo a un blanco que no está consciente o preparado. Sin ella, las autoridades tienen buenas posibilidades de anticiparse a los terroristas, y aún si aquellos no lo logran, el daño que resulte de los ataques terroristas probablemente sea menos severo.

<sup>204</sup> Desde principios de la década de los noventa la seguridad fronteriza ha sido tema de atención de los servicios de inteligencia en América del Sur, los cuales además de reforzar sus actividades se han visto en la

implementado la cooperación entre agentes migratorios y proyectos de fronteras inteligentes. Dichos proyectos consisten en hacer eficientes los cruces fronterizos a partir de credenciales y lectores que identifique plenamente al portador de la credencial. A partir de la instrumentación de la Estrategia de Seguridad del Territorio Nacional la sociedad norteamericana ha estado a la expectativa de posibles ataques terroristas.

Diversos medios han criticado la actuación del departamento de Seguridad Nacional al ejercer una “guerra psicológica” en contra de la población norteamericana. Regularmente ésta es alertada ante posibles ataques terroristas por medio de colores. Del amarillo al naranja ya hay una situación de precaución ante la supuesta certeza de los servicios de inteligencia. Generalmente ello se informa en medio de operativos, movilización de efectivos y la participación de los medios de comunicación.

---

necesidad de replantear su estructura y ampliar sus facultades de manera regulada. Por ejemplo “a partir de la integración del Comando Tripartito de la Triple Frontera (1996), Argentina, Brasil y Paraguay coordinaron sus instituciones policiales y fuerzas de seguridad para ejercer una vigilancia eficaz en la región, según pautas análogas a las aplicadas por la Unión Europea (tratados de Schengen y Ámsterdam). Merece destacarse el establecimiento del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad en el Mercosur (más Bolivia y Chile), mecanismo de intercambio telemático en tiempo real de datos de interés policial, comparable al creado en Europa. Los servicios de inteligencia latinoamericanos están en un proceso de reformulación, tendiente a lograr una mayor integración con el sistema democrático, mejorar su imagen y ofrecer más garantías a la ciudadanía. Se necesita una profesionalización cabal, poner límites a la intervención en asuntos de política interna coyuntural para concentrarse en verdaderas amenazas – como el narcotráfico y el terrorismo internacional – y mecanismos adecuados de supervisión.” José Manuel Ugarte. Las estructuras de la inteligencia en América Latina *Revista Foreign Affairs en español*. volumen 2, número 1; primavera de 2002; ITAM, México.

#### 4.7 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA

Como resultado de una propuesta de campaña, la cancillería y el titular del Ejecutivo trataron infructuosamente de consolidar un acuerdo migratorio que permitiría la legalización de miles y tal vez millones de mexicanos en EE.UU. Como promesa de campaña ello traería legitimidad<sup>205</sup> a un gobierno que no ha sabido consolidar acuerdos entre las fuerzas políticas a fin de impulsar consensos que daría margen de acción y negociación, por ejemplo, la aprobación de una Ley Migratoria y una de Seguridad Nacional.

Con base en un marco jurídico y una política con objetivos definidos previamente negociados con las fuerzas políticas el gobierno federal, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores se tendría posibilidad de negociar un acuerdo migratorio. Sin embargo, los intentos de consolidar dicho acuerdo han sido infructuosos.

A partir de los atentados del 11 de septiembre, los analistas coincidieron en que la frontera sur de EE.UU. sería una de las fronteras más controladas, y las

---

<sup>205</sup> Así se refiere el entonces canciller Jorge Castañeda a la política exterior de los gobiernos priístas y la contraponen con la del gobierno de Fox: “Este discurso se sustentaba en dos tesis fundamentales: La primera, que la identidad de México se define por el nacionalismo; la segunda, que el nacionalismo debe caracterizarse por su oposición sistemática a Estados Unidos. Si bien ambas tesis tienen orígenes comprensibles, su relevancia en los tiempos actuales es cuestionable. Hay una serie de mecanismos y fuerzas en juego que las han vuelto irrelevantes: La globalización y la integración regional, pero también el surgimiento de un nuevo sistema internacional basado en normas de observancia universal. Nos hemos propuesto conciliar los principios fundamentales de nuestra tradición diplomática con las exigencias del desarrollo económico y la seguridad en el mundo hoy”. *Informe de gestión 2002 del Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda*. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

leyes y el control migratorio tenderían a una mayor observación por parte de las autoridades norteamericanas.<sup>206</sup>

La frontera norte de México se perfila como una de las fronteras más transitadas y, por ende, más problemáticas<sup>207</sup>. La importancia geopolítica de México, el incremento en los flujos migratorios y la creciente amenaza del terrorismo y la delincuencia organizada tendrán que ser factores capaces de modificar una política migratoria predominantemente poblacional.

De acuerdo con Ana María Salazar, la frontera norte de México, aunque conflictiva “antes del 11 de septiembre existía en ella una estabilidad y una coexistencia e interdependencia pacífica permitiendo que miles de mexicanos y estadounidenses la cruzaran a diario con o sin documentos”<sup>208</sup>.

Una consecuencia de los atentados del 11 de septiembre fue el cese del modo de vida en la frontera para pasar a una frontera controlada. Dicho control se ha aunado a la política norteamericana de seguridad nacional mencionada antes y

---

<sup>206</sup> “El 11 de septiembre funcionó como la alarma de un despertador para las autoridades mexicanas y canadienses. De modo muy terrible les recordó que cuando Estados Unidos se preocupa por la seguridad, también deben hacerlo sus socios comerciales más próximos. En las horas siguientes a los ataques terroristas, Estados Unidos cerró sus fronteras con Canadá y con México imponiendo, en esencia, un embargo al continente en nombre de su seguridad nacional. Los cruces fronterizos hacia Estados Unidos que normalmente demoran a viajeros y mercancías unos momentos, se transformaron en kilométricos estacionamientos, donde los conductores debían de esperar hasta 15 horas. Los dirigentes canadienses y mexicanos fueron presa de un comprensible temor, no por los ataques terroristas en sí, sino más bien por los efectos producidos por los acontecimientos de ese fatídico día y que seguirán latentes en sus relaciones con Estados Unidos”. Athanasios Hristoulas. “México y Canadá ante la inseguridad continental, visiones encontradas” en *Foreign Affaire en español*. Otoño-invierno 2002; volumen dos, número tres; ITAM, México, p. 87.

<sup>207</sup> Intentar cruzar como indocumentado de México a Estados Unidos tiene cada vez más probabilidades de tener un desenlace fatal. Los datos muestran que cada vez menos gente cruza la frontera, pero el número de muertos se mantiene o se reduce muy poco. En el año fiscal 1999 murió un migrante por cada 6 mil 653 detenidos; en el 2000 falleció uno por cada 4 mil 478; en el 2001, uno por cada 3 mil 733, y en los primeros tres trimestres del 2002, uno por cada 2 mil 905 detenidos, según cifras oficiales. Daniel Millán. “Cae migración, pero no muertes”, *Grupo Reforma*. 29 mayo 2003.

<sup>208</sup> Ana María Salazar. *Op. cit.*, p. 285.

a los convenios de cooperación entre ambos países. Desde el 11 de septiembre, el INM ha incrementado el personal y la demanda tecnológica para agilizar los cruces fronterizos, implementando el modelo de fronteras inteligentes; el cual, por medio de sistemas de redes y puentes inteligentes, permite la rápida identificación de los miles de personas que legalmente cruzan la frontera todos los días<sup>209</sup>.

Sin descuidar los elementos poblacionales en el desarrollo de la política migratoria, será necesario comprender a ésta dentro de perspectivas de seguridad nacional. Ello permitirá no sólo plantear la posibilidad efectiva de hacer frente a las amenazas mencionadas, sino de establecer un marco jurídico apropiado y las instancias gubernamentales que desarrollen dicha política. La seguridad nacional en EE.UU. implicó la modificación de la administración pública. En el caso mexicano es conveniente pensarla como resultado de acuerdos y consensos y como una atribución jurídicamente establecida de los poderes; la cual, además, debe ser vigilada desde las cámaras.

En ese sentido, un apropiado marco jurídico que regule la migración deberá estar considerado dentro de un marco jurídico que regule la seguridad nacional y, en consecuencia, que determine las facultades y atribuciones de los cuerpos policiacos, permitiendo un mayor control fronterizo y acotando su ejercicio a un estricto apego a la vigilancia de los derechos humanos de miles de migrantes ilegales. El principal riesgo derivado de la migración es la infiltración de terroristas, para ello los servicios de inteligencia deben incrementar su efectividad. Algunos

---

<sup>209</sup> Para ampliar la información sobre el programa implementado por el Instituto Nacional de Migración, ver: [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

investigadores han hecho notar que el gobierno mexicano conserva ciertas debilidades, lo cual implica un riesgo a la seguridad de Estados Unidos y Canadá:

“Los debates sobre seguridad apuntan a lograr dos objetivos estrechamente relacionados. El primero es que América del Norte esté libre de terroristas. El segundo objetivo – que resulta mucho más importante para Canadá y México– es el libre flujo de bienes, operaciones comerciales y turismo legítimos. La preocupación de Estados Unidos con respecto a México es que podría representar una amenaza terrorista en un futuro. Lo que se teme es que Al Qaeda y otras organizaciones terroristas puedan aprovechar de algún modo la ineficacia y las arcaicas técnicas de investigación propias de las fuerzas de inmigración, aduanas, y seguridad pública mexicanas”.<sup>210</sup>

Se puede considerar que a partir del cierre de las fronteras de Estados Unidos, el flujo de personas y mercancías se mermó, no sólo del lado mexicano, en tanto que Canadá dirige más del 80 % de sus exportaciones a su vecino del sur.<sup>211</sup> Desde el 21 de marzo de 2002, los gobiernos de Estados Unidos y México

---

<sup>210</sup> “En días posteriores a los ataques, México detuvo e interrogó a decenas de personas originarias de Medio Oriente, y la administración de Fox desplegó efectivos militares y policías en todo el país para proteger las instalaciones estratégicas, el transporte público y los puntos fronterizos. Las tareas de inspección de visitantes que entran en México se acrecentaron en más del doble y, en el caso específico de la seguridad aeroportuaria, los viajeros deben ahora someterse a diversas revisiones electrónicas y físicas en los aeropuertos internacionales. México comenzó a prestar mucha más atención a su frontera sur con América Central, y envió efectivos militares para asistir a los funcionarios de inmigración y aduanas. La migración es un factor esencial para entender el enérgico apoyo de México a un escenario continental y de seguridad de un TLCAN ampliado. México no necesita más apoyo que el de Estados Unidos. La presunta pertinencia de Canadá no es tal, porque el número de emigrantes mexicanos que se dirigen al país no admite comparación con los que llegan a Estados Unidos, pues suman en total unas 10 000 personas por año”. Athanasios Hristoulas. “México y Canadá ante la inseguridad continental, visiones encontradas” en *Foreign Affaire en español*; otoño invierno 2002; volumen dos, número tres; ITAM México; Pp. 89, 90, 92.

<sup>211</sup> Aduciendo a su seguridad nacional, el gobierno de EE.UU. y las decisiones del presidente Bush plantean un problema de comercio exterior y de incumplimiento de lo establecido en el TLCAN. Aunque válido, cualquier razón ha tendido a enfrentar diversas posturas. Mientras el gobierno norteamericano plantea la necesidad de priorizar la seguridad fronteriza, el gobierno canadiense considera que dicha seguridad no depende de los tres socios del TLCAN, básicamente los dirigentes canadienses se han mostrado reservados,

acordaron promover una frontera eficiente y segura a fin de promover medidas y mejorar la infraestructura y flujo de personas y mercancías.<sup>212</sup>

Para el año 2005 un nuevo problema se agregó a la agenda de seguridad de México y EE.UU. El incremento en las operaciones de las *maras salvatrucha* a quienes se relaciona con el crimen organizado, y su posible relación con terroristas de medio oriente, esto propició que el gobierno norteamericano alertara a sus sistemas de seguridad y a los del gobierno mexicano de esta amenaza.

La palabra *mara* refiere a una pandilla, banda o *clica*, pero también a las hormigas marabunta que al igual que estas pandillas atacan en grupo; sociológicamente es un grupo de referencia de jóvenes, en un alto porcentaje menores de edad, que se estructura como un grupo con conductas antisociales y delictivas, las cuales han tendido a consolidarse, en el caso de las *maras salvatrucha*, con estructuras propias del crimen organizado. *Salvatrucha* refiere a su origen salvadoreño (en las dos primeras sílabas) y a estar alerta (estar trucha).

Los miembros de las *maras* en su mayoría provienen de El Salvador , son jóvenes de barrios humildes, con antecedentes de desintegración y violencia familiar, de hecho cuando un nuevo miembro ingresa a la *mara* recibe una golpiza

---

argumentando que las diferencias fronterizas en América del Norte exigen un tratamiento bilateral, más que trilateral, en relación con la seguridad continental.

<sup>212</sup> “Estados Unidos ha solicitado mayor cooperación bilateral y trilateral, indicando que los tres socios del TLCAN deben intensificar su cooperación en materia de seguridad, estableciendo mecanismos formales de seguridad continental y fronteriza. En realidad, Canadá y México no tienen ninguna posibilidad de elegir; ambos deben acogerse a lo que disponga su vecino común o, de lo contrario, sufrirán las consecuencias económicas y políticas de un Estados Unidos hoy preocupado principalmente por la seguridad de su territorio. México con una fuerte tradición política y cultural de independencia en la elaboración de la política de seguridad exterior, aceptó, e incluso alentó, el desarrollo de mecanismos trilaterales. Athanasios Hristoulas. *Op. cit.*, p. 88.

por parte de todos sus integrantes. Los miembros de las *maras* se distinguen por su atuendo (cabeza rapada, pantalones amplios, camisolas y tatuajes específicos –por ejemplo el número de lágrimas tatuadas en el rostro representa el número de personas a las que han asesinado y algunos portan la leyenda “perdóname madre por mi alocada vida”) y por un lenguaje corporal codificado, el cual realizan principalmente con las manos.

En México un gran número se concentran en Chiapas aunque se puede asegurar que se encuentran en gran parte del territorio nacional, en los EE.UU. y Canadá. Aunque son detenidos por peleas y conflictos callejeros, principalmente se dedican a asaltar a trabajadores migrantes indocumentados y se les asocia al tráfico de personas, armas, venta de seguridad, secuestros y su posible vínculo con organizaciones terroristas árabes.

Las *maras* en sus inicios fueron conformadas por salvadoreños en Estados Unidos, la primera fue la *Wonder 13*, creada en 1969 y dirigida por “el flaco stoner”. Siguen siendo dirigidas por un salvadoreño y están conformadas por centroamericanos.

Se estima que en la franja fronteriza entre Guatemala y México existen unas 200 bandas de *maras* divididas entre la MS-13 y La 18, con por lo menos tres mil miembros<sup>213</sup>. Se estima que el total de integrantes podría pasar los diez mil, fuera de El Salvador; solamente para marzo del 2005 había 1291 detenidos en

---

<sup>213</sup> Gonzalo Egremy; Los múltiplos de la mara Salvatrucha; La Prensa; 29 de abril de 2005; El Salvador.

las cárceles de México. En El Salvador se estima que sus miembros suman aproximadamente 130 mil.<sup>214</sup>

Dadas las características y la forma de operar de las *maras salvatruchas*, el incremento en sus actividades y su probable potencial para introducir a grupos extremistas a EE.UU, estos grupos plantean un reto para México y su vecino del norte y denotan las deficiencias en el control fronterizo, incluyendo a los países centroamericanos. La historia de las *maras* denota un problema de seguridad pública de EE.UU. y El Salvador, que ha pasado a ser un problema de seguridad nacional para cada país y de seguridad regional para Centro y Norte América.

Además del problema de seguridad regional, la presencia de las *maras* tiende a reforzar los controles fronterizos, lo cual generalmente implica, directa o indirectamente, un incremento en las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migrantes indocumentados y el reforzamiento policiaco e institucional, lo cual reduce los márgenes de negociación de posibles acuerdos migratorios, en tanto que ello se supedita a la seguridad interna de EE.UU.

Desde los acuerdos para homologar algunos aspectos de política migratoria de EE.UU. y México (desde el acuerdo firmado el 1o. de noviembre del 2002, hasta el más reciente, firmado en enero del 2003), se han planteado principalmente dos elementos:

En primer lugar la seguridad fronteriza <sup>215</sup>, en la cual México deberá cooperar con el vecino del norte en el control de los flujos migratorios. En segundo lugar, acuerdos sobre migración legal de mexicanos.

---

<sup>214</sup> Andrés Becerril; La mara trafica en 22 estados; Revista Milenio; Marzo 28 de 2005; México.Pp. 5-9.

El primero interesa a EE.UU. debido al prioritario interés por vigilar el acceso a su territorio. El segundo interesa a México y está supeditado a la voluntad del gobierno norteamericano, voluntad que es reflejo de las necesidades políticas y de mano de obra.

Por ejemplo, en la comparecencia del Secretario de Gobernación del 16 de enero de 2004 el titular de la Segob expone ante el H. Congreso de la Unión los motivos por los cuales agentes norteamericanos realizaban actividades en el aeropuerto de la Ciudad de México. Aunque las acciones conjuntas no son nuevas, y las tendencias indican que serán más frecuentes, es necesario que se creen los mecanismos para delimitar las actividades de los agentes.

En realidad, la propuesta de un acuerdo migratorio, planteada en diversas visitas del Ejecutivo y la cancillería, fue infructuosa y la respuesta clara del Presidente Bush fue su negativa a negociar un acuerdo migratorio.

#### **4.8 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

Aunque el presente estudio se delimitó temporalmente hasta el año 2003 es de relevancia mencionar que en el año 2005 se aprobó una Ley de Seguridad Nacional, con ello la seguridad nacional y en específico la fronteriza, encuentra un marco jurídico y una diferencia que caracterizará a la política migratoria, la cual está relacionada y en algunos casos determinada por la idea seguridad para el Estado mexicano y sus países vecinos.

---

<sup>215</sup> Cabe señalar que las modificaciones en materia migratoria son parte del documento comentado en el apartado anterior, el cual establece la reestructuración de la administración pública norteamericana en pro de su seguridad nacional, ello a partir de los atentados del 11 de septiembre.

Aunado a la Ley de Seguridad Nacional, el miércoles 18 de mayo de 2005 apareció en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional”<sup>216</sup>. Con base en ello es posible afirmar que la política migratoria y la seguridad nacional, han tomado una dimensión distintas a las que han tenido en la historia del país.

La Ley define por seguridad nacional a “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”.

Paralelamente establece, en su artículo V como amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelón, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materias nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

---

<sup>216</sup> Acuerdo por que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional; Diario Oficial de la Federación; miércoles 18 de mayo de 2005; pp 8 - 9.

- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Debido a la estructura institucional y la planeación de políticas y programas en los diversos ámbitos de la seguridad nacional a lo largo de la historia del país no existió un marco jurídico que regulara en materia de seguridad nacional. Las facultades y atribuciones al respecto han pertenecido a la Secretaría de Gobernación, en específico al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, todo lo anterior se especificaba en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 36 enlista a los órganos desconcentrados de la SEGOB, el CISEN aparece en el título primero del mencionado artículo y el INM en el título V.

Tanto la, ya desaparecida, Dirección Federal de Seguridad como Centro de Investigación y Seguridad Nacional operaron sin un marco jurídico en materia de seguridad nacional.

Fue hasta el 31 de enero de 2005 cuando apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Nacional, primera en su tipo en México.

En ese sentido es afortunada la aprobación de la mencionada Ley en tanto los acuerdos de cooperación bilateral y de seguridad hemisférica se realizan con mayor frecuencia y ante la respuesta exigida por el gobierno norteamericano en materia de seguridad, control del crimen organizado y prevención ante la amenaza

del terrorismo. En contraste la Ley aparece años después al atentado a las torres gemelas y al incremento de operaciones bilaterales, del inicio de actividades del Gabinete de Seguridad Nacional y del incremento de acciones coordinadas entre los gobiernos municipales, estatales y federal.

Como se menciona en apartados anteriores la migración en sí no había sido objeto de la seguridad nacional, la misma Ley no la define como tal, sin embargo sí especifica los lineamientos de acción, integración y acción, así como los elementos para hacer frente a las amenazas y riesgos en las franjas fronterizas y aquellos asociados al fenómeno migratorio.

Por ejemplo en su artículo primero incluye la idea de integración entre los tres niveles de gobierno a fin de garantizar la seguridad nacional, lo cual encuentra correspondencia con acciones que se están llevando a cabo actualmente:

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Con la publicación del Acuerdo que reconoce al INM como Instancia de Seguridad nacional, la idea de migración cambia en términos jurídicos y políticos, lo cual permite garantizar acciones y planear políticas, programas y planes relacionando directamente la migración a la seguridad nacional. Mientras a lo largo

del siglo XX la migración recibió un enfoque poblacional, en este año la idea de migración, en términos políticos y jurídicos también se integra al mandato establecido en la Ley de Seguridad Nacional y en el citado acuerdo:

“Que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tiene relación directa con la seguridad nacional, ya que de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional...Que para una adecuada realización de sus actividades y, con el fin de que éstas se encaminen dentro del contexto de la seguridad nacional, es necesario que exista colaboración con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, para que éste se constituya como la institución rectora de la Red Nacional de Investigación”

Así mismo la Ley y el Acuerdo contemplan la elaboración y definición de la Agenda Nacional de Riesgos en la cual se mencionan entre otros: a la delincuencia organizada, el terrorismo y el entorno internacional , así la planeación en materia de seguridad nacional incluye la integración de diversos riesgos y amenazas definidos por las instancias pertinentes, por ejemplo: el Consejo de Seguridad Nacional, el cual, de acuerdo con el artículo 12 de la citada Ley, preside el Titular del Ejecutivo Federal, el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de la Función Pública, el secretario de Relaciones Exteriores, el secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República, y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Cabe mencionar que el Consejo de

Seguridad Nacional acordó el 6 de abril del 2005 el reconocimiento al INM como instancia de Seguridad Nacional.

Ante la tendencia de incremento en las acciones bilaterales y de los riesgos propios de la seguridad fronteriza, la Ley otorga facultades que permiten al Estado actuar en diversos ámbitos y realizar acciones coordinadas de carácter interinstitucional. A ello los mismos organismos deberán perfeccionar las formas de coordinación, operación y especialización de las áreas.

La Ley y el Acuerdo facultan al INM, de acuerdo con el artículo segundo del Acuerdo, para determinar y ejecutar políticas acciones y programas en materia de seguridad nacional, coadyuvar a la definición de la Agenda Nacional de Riesgos, y proporcionar información para el desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Ciertamente la Ley de Seguridad nacional era necesaria para otorgar un marco jurídico al tema, pero también las amenazas tales como el terrorismo, el tráfico de armas, estupefacientes y personas y el incremento en las operaciones de la *mara salvatrucha* implica un reforzamiento institucional y operativo.

Con la aprobación de la mencionada Ley, por ejemplo la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Coordinación General de Política Criminal queda facultada para implementar operativos interinstitucionales en los que incluso participen agentes de diversas corporaciones. Tal es el caso de los operativos para frenar las operaciones de las *maras salvatruchas* . Así pueden operar conjuntamente miembros, por ejemplo, del CISEN, la PFP la AFI, policías municipales y estatales y los agentes del INM, sin que usurpen funciones.

Es de esperarse el incremento de acciones coordinadas entre diversas secretarías y cuerpos policiacos, en acciones bilaterales. Incluso a principios de septiembre de 2005 se planteó por parte de la cancillería mexicana la posibilidad de enviar tropas del ejército mexicano a misiones de pacificación y humanitarias .

En materia migratoria la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional y el reconocimiento del INM como instancia de Seguridad Nacional permiten a las autoridades federales márgenes de planeación y operación regulados jurídicamente, de ello puede esperarse una mayor eficacia en el control fronterizo y en la coordinación de acciones entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno y en acciones bilaterales.

#### **4.9 CONCLUSIONES**

A lo largo del siglo, la política migratoria se asoció principalmente a las políticas y programas en materia de población, de hecho la Ley de Población rige el marco jurídico migratorio. Sin embargo, dadas las características de las políticas de seguridad interna en EE.UU. la migración ha pasado a ser considerada dentro de agenda bilateral de seguridad.

La migración como fenómeno no representó un riesgo para la seguridad nacional; las diversas problemáticas que se derivan del fenómeno migratorio generalmente son atendidas fuera del ámbito de la seguridad nacional. Tal es el caso de los menores migrantes, que son atendidos por el DIF estatal en los estados fronterizos; los problemas de seguridad pública generados por los migrantes que pasan por algún estado de la República o problemas de salud relacionados a la inmigración ilegal.

Durante su campaña Vicente Fox planteó un trato distinto a los emigrantes mexicanos e incluso, como promesa de campaña, ofreció la negociación de un acuerdo migratorio con el gobierno de los EE.UU. Aunque se llevaron a cabo diversas reuniones, las delegaciones mexicanas no desarrollaron una propuesta sólida, y paralelamente, el gobierno norteamericano no mostró interés. En ello además influyó la política de seguridad interna del gobierno estadounidense.

A partir de los atentados a las torres gemelas en EE.UU. el fenómeno migratorio se asoció a la seguridad fronteriza, principalmente por la amenaza de internación de miembros de grupos extremistas, pero también por el incremento en las operaciones del narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de personas y el incremento de las *maras salvatruchas*.

Aunque la migración en sí no se consideró como asunto de seguridad nacional, a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional y el Acuerdo que faculta al Instituto Nacional de Migración para ejercer acciones en el ámbito de la seguridad nacional, la política migratoria mexicana se amplía e integra el concepto y las acciones propias de la seguridad nacional.

Los riesgos y amenazas establecidos en la Ley de seguridad Nacional, se relacionan con los flujos migratorios desde el concepto de las nacionalidades restringidas y los países riesgo. Así, la contraparte al flujo migratorio favorable ya no es sólo el extranjero pernicioso, sino aquel que representa un peligro real para la seguridad nacional y bilateral.

Para hacer frente a los fenómenos relacionados a la migración se han tenido que implementar programas de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, se ha creado un gabinete de seguridad federal, que integra a diversas

secretarías de estado y en coordinación con el gobierno norteamericano se han generado acuerdos y acciones bilaterales.

La idea de seguridad nacional para México ha cambiado, ya no consiste principalmente en prevenir amenazas de invasiones de países extranjeros o de grupos subversivos, ahora la idea de seguridad nacional se ha ampliado y se enfoca a prevenir diversas amenazas. Recientemente se aprobó un marco jurídico a la seguridad nacional en México.

De lo anterior se concluye que la seguridad nacional ya no depende de las decisiones de un país, por ello incluso el término de seguridad nacional parece inexacto, debido a que la seguridad ya no sólo es nacional, sino - como en el caso de México, particularmente en el tema migratorio- bilateral.

Además de las amenazas de terrorismo y de las *maras* los gobiernos mexicano y norteamericano se enfrentan a los crecientes flujos de trabajadores inmigrantes, al tráfico de armas, narcóticos y personas por parte de los grupos delictivos y a la amenaza del incremento de actividades e la guerrilla colombiana. Así la migración de ser un tema poblacional ha pasado a convertirse en parte de una agenda bilateral, y global, en constante cambio.

El gobierno de México se enfrenta a la falta de personal humano capacitado y a la dependencia tecnológica en la materia. No son en vano las críticas a la presencia de agentes estadounidenses asesorando al personal mexicano.

A pesar de lo anterior el gobierno mexicano ha sido incapaz de negociar garantías para los trabajadores mexicanos en EE.UU. El gobierno norteamericano a finales del 2005 ha planteado la construcción de un muro y se han destinado mayores recursos a las áreas de seguridad fronteriza.



## CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio es complejo en tanto las causas que lo propician no se circunscriben sólo a la pobreza aunque se asocia a ésta; a mediados del sexenio del Presidente Fox las cifras indicaban que

“En este sexenio han perdido su empleo formal 560 mil mexicanos. Unos 25 millones 400 mil personas, con trabajos precarios y sin prestaciones de ley. En los cuatro primeros meses se ejecutaron 21 mil 167 despidos, según cifras del IMSS. A razón de un promedio de 4 mil 829 despidos por semana, más de 560 mil trabajadores y trabajadoras perdieron su empleo en el sector formal de la economía mexicana durante los primeros 39 meses de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada”<sup>217</sup>.

Los crecientes flujos migratorios son producto del crecimiento de la población<sup>218</sup>, los cambios sociales, políticos, religiosos y culturales. Cada migrante tiene expectativas personales de un mejor nivel de vida, y, en el caso de las migraciones forzadas la expectativa, se funda en conservar la integridad personal.

La política migratoria implementada por cada Estado tiende a dar cause al fenómeno migratorio. El caso mexicano ponderó la legislación y los programas en materia poblacional, además de generar instituciones. Ello es resultado de un proceso histórico y de una tradición jurídico-política. Sin embargo, las instituciones

---

<sup>217</sup> Juan Antonio Zúñiga. “En la informalidad labora 62.7% de la población económicamente activa, según Banamex” en *Reforma*. Miércoles 4 de junio de 2003.

<sup>218</sup> Por ejemplo, la falta de oportunidades asociada al incremento de la población, tiene como consecuencia que un mayor número de jóvenes emigre, lo cual representa pérdida de mano de obra en edad productiva para los países expulsores, como México. “En su informe 2003 sobre el Estado de la Población Mundial, la Organización de las Naciones Unidas dijo que casi la mitad de los habitantes del orbe tienen menos de 25 años de edad, siendo la mayor generación de jóvenes jamás registrada en la historia”. *El Universal*; martes 09 de diciembre de 2003, Internacional, página 5.

se han visto rebasadas ante el incremento de los flujos migratorios y de fenómenos como el terrorismo, lo cual conlleva a las autoridades a implementar acciones emergentes.

Si la política migratoria mexicana se inscribe dentro de una tradición histórica, es un error plantear sus acciones y el diseño de nuevos programas basándose en el modelo norteamericano. Estados Unidos históricamente ha privilegiado el control fronterizo y, aunque México debe reforzar la seguridad en las fronteras, la planeación de dichas acciones y de una política regida por un marco jurídico debe ser resultado de las instituciones existentes y de la tradición política y jurídica.

Entre 1995 y 2004 el presupuesto para el control fronterizo ejercido por el gobierno norteamericano se incrementó de casi 500 millones a más de 2000 millones de dólares y tuvo como consecuencia un incremento de casi 100 a más de 500 migrantes, (incluyendo lo no identificados y los restos óseos encontrados).

Entre 2003 y 2004 las detenciones de la patrulla fronteriza se incrementaron 63.2%, llegando a un total de 1,137,566. Y entre 1997 y 2003 2352 mexicanos fallecieron en su intento por cruzar la frontera.

En los últimos años la política migratoria de los Estados Unidos ha transitado de la estrategia de "prevención por medio de la disuasión" a la estrategia de "vigilancia fronteriza concentrada" en la frontera. Dicha situación ha incluido diversas operaciones policíacas, la más famosa es la construcción de un muro divisorio y la más moderna es el *IDENT*, es decir, un sistema computarizado de escaneo biométrico.

La vigilancia fronteriza ha comprendido varios programas: *Hold The Line*, (El Paso, 1993), *Operación Guardián* (San Diego, 1994) con tres etapas: *Operación Salvaguardia* (Arizona, 1995) y *Operación Río Grande* (Texas, 1997)<sup>2</sup>. Los presupuestos destinados han evolucionado de aproximadamente 250 millones de dólares en 1980 a 800 millones de dólares en 1993 y a 4.3 mil millones en el ejercicio fiscal de 2001. “Una década de operativos de la Patrulla Fronteriza ha dejado como saldo 3 mil migrantes muertos, 12 millones de indocumentados aprehendidos y la consolidación del tráfico de personas como una actividad rentable. No obstante, cada año 350 mil ilegales han ingresado a los Estados Unidos a través de los estados que colindan con México”<sup>219</sup>.

Sobre este tema, Montfort Guillén nos dice que

Desde 1993, la Patrulla Fronteriza ha rebasado el doble de sus efectivos y suman ahora más de nueve mil agentes. El Sistema de Inmigración y Naturalización constituyó después del FBI, la segunda institución en tamaño dedicada al cumplimiento de la Ley. En 1963, la Patrulla Fronteriza dedicaba algo así como 500 mil horas al año a la vigilancia de la frontera sur. En 1997 destinó casi 4 millones y medio de horas/hombre a esta tarea. La efectividad de estas medidas se mide por el número de detenciones que pasaron de 979 mil 101 en 1994 a 1 millón 643 mil 679 en el año 2000. Las zonas de incremento y de decremento de detenciones exhiben por sí mismas el actual problema migratorio. Mientras se aprecia un decremento de menos 66% de detenciones en San Diego, zona urbana y sin mayores riesgos de muerte para los ilegales, exceptuando los atropellamientos en las carreteras, se constata un fuerte incremento en las zonas de Yuma, 413% en Tucson, 342% en Arizona y de 214% en Del Río, en el Estado de Texas,

---

<sup>219</sup> Antonio Trejo. “Las rutas de la muerte” en *Reforma*. 31 de mayo de 2003.

precisamente, las zonas más inhóspitas, difíciles para atravesar la frontera.”<sup>220</sup>

Ante el creciente control de la frontera, México ha optado por participar en el control fronterizo y optar por la negociación de acuerdos bilaterales y abrir la posibilidad de acuerdos migratorios. Aunque la cooperación bilateral no implica supeditación de la política y las instituciones existentes, es cierto que no es posible para México contener los flujos migratorios ni retener a la población emigrante en busca de mejores oportunidades. De hecho, la “inmigración tiene muchas ramificaciones, evidentes o sutiles. Lo importante es que su proximidad hace que los dos países estén prisioneros, en cierta medida, de los problemas del otro. Y si bien México padece de una dependencia y subordinación mayores, ello afecta a Estados Unidos. El sistema político mexicano debe considerar cuidadosamente los problemas internos y las políticas asociadas que afectan la relación”<sup>221</sup>.

Aunque ambos gobiernos hablan de una “responsabilidad compartida”, ésta no es posible si las autoridades mexicanas se dedican a aplicar programas de control policiaco en las fronteras definiendo ese tipo de acciones como una política migratoria.

La falta de una legislación en materia de seguridad nacional y de una en materia migratoria son factores que impiden el desarrollo de una política migratoria definida que sirva de base para las negociaciones bilaterales, tanto en asuntos de seguridad fronteriza, como en los posibles acuerdos migratorios.

---

<sup>220</sup> Francisco Monfort Guillén. *Migración: acto civilizatorio*; Foros de política migratoria; INM 2001; foro 4. También ver: Wayne Cornelius. “Muerte en la frontera” en *Este País*. No. 119, febrero 2001.

<sup>221</sup> Roderic Ai Camp. *Op. cit.*, p. 72.

Es cierto que el Congreso de los Estados Unidos está considerando diferentes propuestas legislativas que se relacionan con los programas de trabajadores temporales y de regularización. Éstas incluyen propuestas para cambiar el proceso de certificación de trabajo por lo que toca a los trabajadores agrícolas de temporada y para dar la condición de residente permanente a algunos trabajadores que han permanecido por un largo tiempo determinado en el país, y para modificar el nivel de inmigrantes patrocinados por familiares a nivel mundial. Pero aunque el gobierno norteamericano acepte un acuerdo migratorio, ello no define las políticas internas en México, ni las acciones ante los flujos migratorios, los cuales tienden a incrementarse.

En materia de seguridad nacional y fronteriza, el 9 de abril del 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional el cual es resultado de un acuerdo entre el Ejecutivo y algunos secretarios de Estado. Sin embargo, este Acuerdo no contempla a las cámaras de representantes, ni a las fuerzas políticas, ni a los sectores académicos e, incluso, le resta capacidad de acción a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Procuraduría General de la República.

A pesar de los logros obtenidos por la coordinación de actividades derivadas de dicho acuerdo, no se puede concebir una política migratoria adecuada a las necesidades de seguridad nacional hasta que los sectores mencionados participen a fin de agilizar y hacer más efectivos los resultados, la creación de conceptos y la retroalimentación de un tema central tanto para la agenda nacional como para la norteamericana.

Uno de los principales logros del Gabinete de Seguridad Nacional es la persecución, en acciones bilaterales, de traficantes de drogas y de personas. Debido a la intensidad de las acciones en contra de *polleros* se puede aventurar la hipótesis de que el gobierno de EE.UU. ha instruido a sus instituciones encargadas de la seguridad interna la persecución del tráfico de indocumentados debido, principalmente a la carencia de control que existe ante este fenómeno. Esto abre potencialmente la posibilidad de que militantes de organizaciones terroristas ingresen ilegalmente a territorio norteamericano con la intención de perpetrar ataques.

En este contexto, la coordinación bilateral está marcada por las acciones que el gobierno estadounidense considera relevantes. Es decir que debido a la carencia de un proyecto de seguridad nacional y migración, las pautas en materia de seguridad hemisférica están siendo marcadas por los servicios de inteligencia norteamericanos. Como se mencionó con antelación, la carencia de un proyecto de seguridad nacional en México implica la pérdida de soberanía y, lo que es peor, la incapacidad de respuesta y vulnerabilidad de las instituciones en caso de que se requiera de forma urgente coordinar acciones en los tres niveles de gobierno o entre los poderes.

El Acuerdo para la Creación del Gabinete de Seguridad también denota la carencia de un proyecto a mediano y largo plazo que tienda a garantizar la estabilidad interna y la posibilidad de participar en acuerdos hemisféricos de seguridad.

A partir de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, la migración posee nuevas características y las instituciones encargadas pasaron al ámbito de

la seguridad nacional. Así es posible plantear escenarios diversos escenarios en los cuales el gobierno mexicano tendrá que dar cumplimiento a los acuerdos de seguridad bilateral, garantizar su seguridad nacional, actualizar sus servicios de inteligencia y vigilancia fronteriza, así como la colaboración entre ámbitos de gobierno. Ello ante el recrudecimiento de las políticas que tienden a restringir el acceso y los derechos a los trabajadores mexicanos en EE.UU, por lo cual se deberán crear mecanismos que tiendan a dar cause a las necesidades de los mexicanos en el vecino país.

En edición del mes de abril de 2004, la revista norteamericana *Foreign Policy* publicó un artículo del profesor S. Huntington<sup>222</sup>. Dicho artículo especifica que los enemigos de la cultura estadounidense no son los árabes, quienes se encuentran geográficamente delimitados, ni los terroristas a quienes finalmente se les controla por la vía militar. Los principales enemigos de la cultura norteamericana son los inmigrantes mexicanos, quienes no se han integrado a Norteamérica y no lo harán en tanto que “no sueñen en inglés”. Trabajos similares han aparecido en la prensa:

“Bajo el título ‘Keep american dream for americans’ -que el sueño americano sea para los americanos-, la sección de opinión del diario *The Desert Sun*, de Palmspring, California (a 95 millas de Mexicali), publicó el pasado 21 de agosto una carta donde se señala que la incursión de ‘los mestizos’ a Estados Unidos y ‘sus defectos’ están poniendo en peligro el sello del país, que es ser ‘el

---

<sup>222</sup> Peter Gown explica que la identidad de la política norteamericana se basa en la idea de enemigo interno y externo, lo cual se identifica con mayor claridad a partir de la guerra fría y el expansionismo de los intereses norteamericanos, retomando al profesor Huntington explica la política norteamericana como una sucesión de conflictos. Peter Gowan. “Us : un” en *New Left Review*. 24, November-December, 2003.

ejemplo del mundo', porque los 'latinos' afectan la excelencia del sistema educativo y 'destruyen nuestro sueño americano'. En la carta -firmada por Phil H. Jackson- se llama a retrasar la expansión de los hispanos y otros extranjeros con una política de cero migración. 'Esto no es racista, sino sólo una sugerencia para tratar de conservar nuestro modo de vida -el mejor del mundo'. Anualmente, según el texto, los latinos cuestan billones de dólares a las autoridades '(mire el periódico, escuche y vea en la televisión los apellidos de los criminales)' y arruinan nuestro lenguaje. El firmante, votante de Bush en los pasados comicios, se queja de que el ahora presidente quiera concederles una "amnistía" a 10 millones (sic) de mexicanos. 'La mayoría se convirtieron en criminales cuando entraron y se quedaron en nuestro país ilegalmente'. Reclama la estratagema política puesta en marcha por la administración y dice: "esta gente vota por raza -no por competencia. Deberían estar en la cárcel o deportados'.<sup>223</sup>

Los mexicanos no han tenido que cruzar el mar para llegar a EEUU<sup>224</sup>. Por el contrario, el hecho de estar geográficamente cerca los mantiene arraigados a sus costumbres y a su idioma; además de que tienden a agruparse en ciertos estados donde ya consiguen representación política y han desplazado a los norteamericanos nativos.

La tesis de Huntington ha encontrado eco en el ámbito político e intelectual. Por ello es de esperarse un constante rechazo de la sociedad norteamericana hacia los inmigrantes mexicanos.

---

<sup>223</sup> "Los mestizos atentan contra el sueño americano, publican en diario de EU; cero migración, propone lector de *The Desert Sun*" en *La Jornada*; Sábado 25 de agosto 2001.

<sup>224</sup> "La Oficina del Censo informó el martes que los hispanos han superado a los negros y son ahora la minoría étnica más grande de Estados Unidos. La población hispana ascendió a 37 millones en julio del 2001, un alza de 4,7 por ciento con respecto a abril del 2000. La población negra aumentó en 2 por ciento en ese mismo período, a 36,1 millones. En el censo de 2000, se registraron 35,3 millones de hispanos en EE.UU. La cifra no incluye a los 3,8 millones de hispanos de Puerto Rico. El 58,5 por ciento de los hispanos de EE.UU. son de origen mexicano". 21 de enero, 2003; AP

Por lo anterior, la política migratoria mexicana se encuentra en la posibilidad de consolidar definiciones, instituciones y basarse en un marco jurídico que contemple los diversos factores del fenómeno migratorio, desde diversas perspectivas, las cuales deberán valorar, la aportación de la comunidad mexicana en los EE.UU. y en México, ello servirá de base para un planteamiento de acuerdos bilaterales. Ciertamente, el artículo de profesor Huntington ha encontrado eco y rechazo a la vez. Sin embargo, su planteamiento abre la posibilidad de plantear un debate en diversos ámbitos, pues de acuerdo con Carlos Fuentes, el siglo XXI será el siglo de las migraciones, o no será.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Acervo del AGN. *Reales Cédulas Originales*. 30 de julio de 1721, vol. 42, expediente 60 bis, fojas 2, grupo documental, Reales Cédulas originales.
- *Acuerdo nacional para el campo Por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias*. Lunes 28 de abril, 2003
- “Acuerdo por el que se crea el gabinete de seguridad nacional”. *Diario Oficial de la Federación*. 9 de abril de 2003
- Aguayo Quezada, Sergio. *Almanaque México - Estados Unidos*. FCE; México 2005
- Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey, comp. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI Editores; México 1997.
- Aguayo Quezada, Sergio. *La charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo, México 2001.
- Aguayo, Sergio y Michael, Bruce, comp. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI Editores; México, 1990.
- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Siglo XXI Editores; México, 1993.
- Anderson, Philip. “Seguridad del territorio nacional, el inicio de un largo camino” en *Foreign Affaire en español*. Otoño-invierno 2002; volumen dos, núm. 3; ITAM México.
- Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*. Vol. 1; Porrúa;

México, 1983.

- Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. Porrúa; México 1986.
- Arnáiz Amigo, Aurora. *Soberanía y potestad*. Editorial UNAM ; México, 1971.
- Benítez Manaut, Raúl. “Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox” en *Este País*; núm. 145, abril de 2003; México.
- Blanco, Cristina. *Las migraciones contemporáneas*. Alianza; Madrid, 2000.
- Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. Editorial Porrúa; México, 1994.
- Calderón José María. *Génesis del presidencialismo en México*. El Caballito, 1972, México
- Cámara de Diputados. *Diario de Debates*, 13 de septiembre de 1973.
- Capdequi, JM. *El estado Español en las Indias*. Fondo de Cultura Económica; México, 1993.
- Carpizo Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI, México 1978.
- Castañeda, Jorge G. *Informe de actividades del Canciller 2000 a 2001*. Secretaría de Relaciones exteriores 2001.
- Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa; octava edición, México, 1994.
- Conor Cruise O’ Brien. *Genio y pasión y otros ensayos*. Fondo de Cultura Económica; México, 1994.

- Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. Editorial Era México, 1973.
- Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. Ediciones Era; México, 1993.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz; México, 1982
- De la Garza Luis Alberto, et al. *Evolución del Estado Mexicano, formación 1810 – 1910*. Ediciones El Caballito; México, 1986.
- *Diario Oficial de la Federación*. 13 de marzo de 1926, núm. 12, Tomo XXXV, pp. 1-8.
- *Diario Oficial de la Federación*. 7 de enero de 1974, núm. 4, Tomo CCCXXII, pp. 1-10.
- *Diario Oficial de la Federación*. 30 de agosto de 1930, núm. 53, Tomo LXI, pp. 1
- *Diario Oficial*. 27 de diciembre de 1947, núm. 17, Tomo CLXV, pp 3-10,
- Díez Canedo Ruiz, Juan. *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos, un nuevo enfoque*. Fondo de Cultura Económica; México, 1984.
- *Foros de política migratoria*. 6 tomos; INM; México, 2002.
- Fuentes, Carlos. *Nuevo Tiempo Mexicano*. Editorial Aguilar, México 1994.
- García Cantú, Gastón; *Política mexicana*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; México 1979.
- Garrido Luis, Javier. *El Partido de la Revolución institucionalizada : Medio*

- siglo de poder político en México, la formación del nuevo estado, 1928-1945*. Editorial Siglo XXI; México 1984.
- González Casanova, Pablo. *El Partido de Estado en México*. Editorial Era; México.
  - H. Cámara de Diputados; LV Legislatura. *Los derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones. Integración y comentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Tomo V; artículos 28 – 36; México 1994.
  - Hristoulas, Athanasios. “México y Canadá ante la inseguridad continental, visiones encontradas” en *Foreign Affaire en español*. Otoño-invierno 2002; Vol. 2, núm. 3; ITAM, México.
  - Jackson, Robert H. *Quasi-states; Sovereignty, internacional relations, and the third world*. Cambridge University Press; Cambridge, 1990.
  - Keely, Ch. “The effects of international migration on US foreign policy”, en *Threatened peoples, threatened borders*. The Ameican Assembly, Columbia University; NY., 1995.
  - Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional; México, 1979.
  - Kunkel, Wolfgang. *Historia del Derecho Romano*. Editorial Ariel; novena edición; Barcelona, 1994.
  - Leal Juan, Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*. Ediciones El Caballito; México 1986.
  - Mármora, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós; Argentina, 2002.

- Medina González , Iván; Tesis de Licenciatura. *Expulsión de extranjeros, ¿facultad discrecional o arbitrariedad?* Universidad Iberoamericana, año, ciudad.
- Mendoza Barrueto Eliseo. “La frontera norte: un reto para dos naciones” en *Este País*. Núm. 148; julio de 2003.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México.
- *México a través de los siglos*. Tomo II; Editorial Cumbre; México, 1984.
- Morin, E. *Tierra Patria*. Editorial Kairós, Barcelona, 1993.
- Novo, Salvador. *La vida en México en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho*. CONACULTA; México, 1994,
- Pereznieto Castro, Leonel. *Derecho Internacional Privado*. Editorial Harla; Sexta edición; México, 1995.
- Peter Gowan. “Us : un” en *New Left Review*. 24, November-December 2003.
- *Programa Nacional de Solidaridad; información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*. Secretaría de Desarrollo Social; México, 1994.
- Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial PAC; cuarta edición, México, 1985.
- *Revista Proceso*. Núm. 1003; 22 de enero de 1996; México.
- *Revista Visión de Cambio, órgano de difusión de la PGR*. Año 2, número 7; Diciembre del 2002.
- Revueltas, José. *México, una democracia bárbara*. Editorial Era, México,

- 1983.
- Salazar, Ana María. *Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias*. Primera edición; Editorial Aguilar; México, 2002.
  - Schwartz Stephen; “Hanson y sus cruzados antimexicanos” en *Reforma*. 18 de marzo 2003, p. 3.
  - Secretaría de Gobernación. *Compilación histórica de la Legislación Migratoria en México 1909- 1996*. México, INM, 1996.
  - Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe Estudio Binacional de Migración*, México, 1997.
  - *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXXIX; página 961; septiembre de 1998.
  - *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XCIII, p. 1050, 28 de julio de 1947.
  - Shulgovski, Anatol. *México en la encrucijada de su historia*. México, Fondo de Cultura Económica, México 1972.
  - Silva Herzog, Jesús. *Breve historia de la Revolución Mexicana, los antecedentes y la etapa maderista*. México; Fondo de Cultura Económica, 1995.
  - *Tratado de Libre Comercio con América del Norte*. Gernika, México, 1994
  - Ugarte, José Manuel. “Las estructuras de inteligencia en América Latina” en *Foreign Affairs en español*. Vol. 2, núm. 1; primavera de 2002; ITAM, México.
  - Ugarte, José Manuel. Las estructuras de la inteligencia en América Latina; en

*Revista Foreign Affairs en español*. Vol. 2, núm. 1; primavera de 2002; ITAM, México

- Victal Adame, Oscar. *Derecho Migratorio Mexicano*. Segunda edición. México, Universidad Anáhuac del Sur, 1997.
- Wayne Cornelius. "Muerte en la frontera" en *Este País*. No. 119, febrero 2001
- Zaid, Gabriel. *La economía presidencial*. Editorial Vuelta, México, 1987.

### Consulta de páginas web

- [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- [www.agi-usa.org](http://www.agi-usa.org)
- [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- [www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/](http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/)
- [www.census.gov/ipc/www/](http://www.census.gov/ipc/www/)
- [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)
- [www.colef.mx](http://www.colef.mx)
- [www.conapo.gob.mx/](http://www.conapo.gob.mx/)
- [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- [www.heritage.org](http://www.heritage.org)
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)
- [www.incap.org.gt](http://www.incap.org.gt)

- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.ins.usdoj.gov](http://www.ins.usdoj.gov)
- [www.jhuccp.org/popline/](http://www.jhuccp.org/popline/)
- [www.jhuccp.org/popline/](http://www.jhuccp.org/popline/)
- [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- [www.migracioninternacional.com/docum/vinacad.html](http://www.migracioninternacional.com/docum/vinacad.html)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [www.oit.org](http://www.oit.org)
- [www.oit.org](http://www.oit.org)
- [www.pop.upenn.edu/mexmig/welcome-spa.html](http://www.pop.upenn.edu/mexmig/welcome-spa.html)
- [www.popcouncil.org](http://www.popcouncil.org)
- [www.popnet.org](http://www.popnet.org)
- [www.prb.org](http://www.prb.org)
- [www.reforma.com](http://www.reforma.com)
- [www.refugees.org](http://www.refugees.org)
- [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)
- [www.shapingtomorrow.com](http://www.shapingtomorrow.com)
- [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)