

786



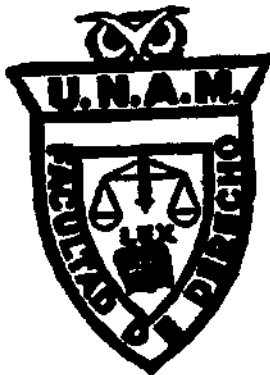
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

"La Protección Jurídico-Política de los Migrantes  
Mexicanos Ante la Actual Ley Inmigratoria de  
los Estados Unidos de América"

T E S I S  
Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
presenta:

ALFREDO RIVERA MAGALLANES



Director de tesis:  
Dr Russel A. Cerón Grajales

México, D. F.

29/8/01  
Marzo 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E.

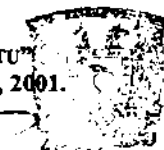
Distinguido Señor Director:

El pasante de Derecho, señor ALFREDO RIVERA MAGALLANES, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "LA PROTECCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS MIGRANTES MEXICANOS ANTE LA ACTUAL LEY INMIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA", bajo la asesoría del Doctor Russel A. Cerón Grajales investigación que después de su dirección y revisión por quien suscribe, fue aprobada.

De acuerdo a lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciado en Derecho del señor Rivera Magallanes.

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. UNIVERSITARIA, D. F., FEBRERO 23, 2001.

  
DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA  
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO  
SEM IN A R IO  
D E  
DERECHO INTERNACIONAL

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

MEMyM/igi\*

DRA. MARJA ELENA MANSILLA Y MEJÍA  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E

Muy distinguida y apreciada maestra.

Por medio de la presente me permito informarle a usted que he finalizado la revisión del trabajo de tesis presentado por el alumno Alfredo Rivera Magallanes intitulado "LA PROTECCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS MIGRANTES MEXICANOS ANTE LA ACTUAL LEY INMIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA" tendente a la obtención de grado de Licenciado en Derecho.

Considero que el trabajo presentado cuenta con los requisitos formales y académicos de elaboración que pretenden la obtención del oficio aprobatoria de investigación.

Durante la dirección de esta tesis, el alumno observó todos los señalamientos hechos, poniendo empeño en la elaboración de dicho trabajo que da por resultado una buen investigación de tesis.

Agradeciendo a usted las bondades de su consideración y apoyo, me es grato suscribirme a sus apreciables órdenes.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F. , octubre 25, 2000



DR. RUSSELL CERÓN GRAJALES

**AGRADECIMIENTOS:**

**A MIS FAMILIARES Y AMIGOS**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN..... pg. 1-23

### CAPÍTULO PRIMERO

“LA MIGRACIÓN EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS  
UNIDOS.”

1.1 Esbozo histórico de la relación bilateral..... pg. 24-54

1.2 Temas relevantes para la relación bilateral..... pg. 55

1.2.1 Narcotráfico..... pg. 56-63

1.2.2 Medio Ambiente..... pg. 64-68

1.2.3 Problemas Penitenciarios..... pg. 69-73

1.2.4 Desarrollo Económico Fronterizo..... pg. 74-81

1.2.5 Límites y Aguas..... pg. 82-86

1.3 La migración en la relación bilateral..... pg. 87-105

### CAPÍTULO SEGUNDO

“ANTECEDENTES DE LAS LEYES INMIGRATORIAS  
ESTADOUNIDENSES.”

## 2.1 Primeras Leyes

- 2.1.1 Ley de Naturalización (1790)..... pg. 106-107
- 2.1.2 Ley sobre Inmigrantes y Sedición (1798)..... pg. 108-110
- 2.1.3 Ley sobre la Admisión de Inmigrantes (1875)..... pg. 111-113
- 2.1.4 Ley de Exclusión China (1882)..... pg. 114-117
- 2.1.5 Ley sobre el Contrato de Trabajo (1885)..... pg. 118-120

## 2.2 Leyes en la primera mitad del Siglo XX

- 2.2.1 Ley de Inmigración (1903)..... pg. 121-123
- 2.2.2 Ley de Inmigración (1907)..... pg. 124-126
- 2.2.3 Ley de Inmigración (1917)..... pg. 127-129
- 2.2.4 Ley de Cuotas (1921)..... pg. 130-133
- 2.2.5 Ley de Cuotas (1924)..... pg. 134-136
- 2.2.6 Ley de Registro de Inmigrantes (1940)..... pg. 137-139
- 2.2.7 Ley de Seguridad Interna (1950)..... pg. 140-141
- 2.2.8 Ley de Inmigración y Nacionalidad (1952)..... pg. 142-149

## 2.3 Ley de Reforma y Control de Inmigración (1986)..... pg. 150-151

- 2.3.1 Contenido..... pg. 152-156
- 2.3.2 Sinopsis..... pg. 157-169
- 2.3.3 Consecuencias..... pg. 171-174

### *CAPÍTULO TERCERO*

#### **"LA ACTUAL LEY INMIGRATORIA ESTADOUNIDENSE."**

3.1 Contenido.....	pg. 175-193
3.2 Sinopsis.....	pg. 194-222
3.3 Instrumentación.....	pg. 223-232
3.4 Aplicación.....	pg. 233-236
3.5 Principales Consecuencias.....	pg. 237-240

### *CAPÍTULO CUARTO*

#### **"LA NECESIDAD DE FORTALECER LA POLÍTICA MEXICANA DE PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES MEXICANOS QUE INCURSIONAN HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA."**

4.1 Política Migratoria Estadounidense.....	pg. 241-242
4.1.1 Protección política.....	pg. 243-245
4.1.2 Protección fronteriza.....	pg. 246-251
4.2 Política Migratoria Mexicana.....	pg. 252-253



4.2.1 Protección política.....	pg. 254-289
4.2.2 Protección legislativa.....	pg. 290-314
4.2.3 Protección consular.....	pg. 315-326

<i>CONCLUSIONES</i> .....	pg. 327-347
---------------------------	-------------

<i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	pg. 348-355
---------------------------	-------------

## INTRODUCCIÓN.

Para presentar nuestro trabajo podemos mencionar inicialmente, que la migración, es entendida como el desplazamiento o traslado de personas de una región geográfica a otra, generalmente a través del paso de fronteras -ya que también existe la migración interna en un mismo país-, es un fenómeno eminentemente sociológico; sin embargo, conlleva intrínsecamente un gran número de implicaciones en otros ámbitos, como lo es el de nuestro estudio, es decir, la legislación migratoria, que de manera general abarca a todas aquellas normas que regulan el ingreso, tránsito y estancia de extranjeros en un país determinado.

Si bien es cierto que el fenómeno migratorio y todas sus repercusiones son de carácter mundial ya que en todos los países se registran migraciones, nuestro tema ha desarrollar será el de la actual ley de inmigración de los Estados Unidos de América,<sup>1</sup> principalmente por la relevancia que adquiere para los emigrantes mexicanos en su intento por ingresar al vecino país del norte.

Una vez señalado nuestro tema de análisis, es decir, el fenómeno migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos en su aspecto legal, ahora es preciso establecer que el objeto de investigación, esencialmente, estará dedicado al estudio de la actual ley inmigratoria de los Estados Unidos, abordándose de manera detallada en el desarrollo de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término de ley de "inmigración" debido a que la traducción del título de la legislación estadounidense así no los indica al emplearse la palabra "immigration" y no "migration".

Es importante mencionar que nuestro tema de análisis tiene gran relevancia para la política exterior mexicana, ya que la migración en general, y la ley inmigratoria estadounidense en particular, son puntos de discusión conflictivos y recurrentes al interior de la relación bilateral México-Estados Unidos, motivo por el cual, aún de manera indirecta, realizaremos el análisis de la agenda bilateral de ambos países, porque de no ser así, carecería de importancia nuestra investigación, al no tratarse de un tema inmerso en el derecho comparado y nosotros realizáramos el estudio de una legislación cuya aplicación es facultad soberana de otro país, pese a que involucre a connacionales. Por tal motivo la importancia de este estudio radica en el análisis de la nueva ley inmigratoria de los Estados Unidos y la política migratoria mexicana aplicada, fundamentalmente en sus aspectos diplomático y consular, considerados como la única opción para denunciar los excesos en su aplicación, que violentan los derechos humanos de cualquier emigrante mexicano. Sin embargo, no podemos restar importancia a los dos primeros capítulos que alimentan o dan forma y base a nuestro objeto de investigación.

Si consideramos que la justificación de un tema generalmente parte de dos motivaciones, una subjetiva o personal y otra fundamentalmente objetiva, concluiremos que ésta investigación contempla ambos criterios.

Por lo que respecta al aspecto subjetivo, considero que mi interés por el tema de la ley inmigratoria estadounidense, se debe principalmente al acercamiento con la interesante información proveniente de los

Consulados y la Embajada de México en los Estados Unidos de América, cuando prestaba mi servicio social en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En la Cancillería me desempeñe como auxiliar analista para la Dirección General de América del Norte, la cual dependía de la Subsecretaría para Asuntos Bilaterales.

De acuerdo con el criterio objetivo, es importante el estudio de las leyes inmigratorias norteamericanas principalmente por dos razones; primero, por que de su aplicación dependen consecuencias directas para los migrantes mexicanos, quienes son ante todo, ciudadanos mexicanos e involuntariamente emigrantes, que se ven atraídos por los mejores salarios existentes en los Estados Unidos; y en segundo lugar por lo relevante que resulta ser obligación del gobierno mexicano dar protección a sus gobernados, aunque éstos residan en otro país.

Si bien es cierto que se ha escrito mucho acerca del tema de la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, tanto por autores mexicanos como extranjeros, la mayoría de los estudios realizados consideran sólo el fenómeno desde una perspectiva de carácter sociológico, olvidándose del aspecto legal. Son pocas las investigaciones de autores mexicanos que se relacionan con las leyes inmigratorias estadounidenses y principalmente aparecen en publicaciones hemerográficas. La mayor parte de las publicaciones sobre estas leyes inmigratorias han sido realizadas por autores norteamericanos.

De acuerdo a lo anterior, la posible aportación de ésta investigación, será el análisis de la ley de inmigración vigente, que nos ayudará ha conocer las principales consecuencias para los emigrantes mexicanos, debido a su aplicación y las medidas llevadas a cabo por el gobierno de México.

Nuestro tema de estudio, la ley de inmigración de los Estados Unidos vigente, es relativamente actual y por tal motivo ha sido un tema poco abordado por autores nacionales, sin embargo existen algunos estudios realizados, principalmente por Barbara Strickland y Jorge Bustamante, en los que abordan el tema de las legislaciones inmigratorias en los Estados Unidos. En relación con las tesis existentes hasta estos momentos encontradas en la Biblioteca Central de la UNAM, hay aproximadamente 20 títulos relacionados con el tema, de los cuales sólo 5 analizan las leyes inmigratorias norteamericanas y 3 de ellos se ocupan únicamente de la ley de inmigración de 1986.

Podemos señalar que el tema de la migración, en la relación bilateral, cobró importancia a partir de la firma del último "Programa Bracero" en el año de 1964, con lo que surgió el conflicto entre la contratación necesaria de trabajadores por parte de los empresarios estadounidenses del sur y el deseo de proteger su frontera de los emigrantes ilegales por parte de la demás opinión pública. Como consecuencia de este conflicto el presidente James Carter, en 1978, nombró una Comisión Selecta sobre Inmigración, la cual dictaminó en un

reporte en 1981, un esquema de reformas a la ley. Después del reporte de la Comisión, el problema se turnó al Congreso en el cual, durante cinco años, se debatió hasta conseguir la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986. La diferencia de ésta ley con su antecedente legislativo, radicó en la necesidad del gobierno de los Estados Unidos para reducir de modo significativo la inmigración ilegal, mediante sanciones más severas y la aplicación de una protección fronteriza mucho más estricta, con la finalidad de frenar el paso de inmigrantes ilegales.

Por su parte la actual ley, parte de los mismos principios, aunque establece nuevas medidas mucho más restrictivas, cuyo objetivo es eliminar el flujo masivo de emigrantes principalmente mexicanos, lo que da finalmente interés a nuestra investigación.

Para delimitar nuestro objeto de investigación utilizaremos cuatro criterios: el espacial, temporal, semántico y de protagonistas.

Si bien es cierto que nuestro tema de investigación se desarrolla en un ámbito físico binacional, es decir, que involucra a dos países en todo su territorio geográfico, para efectos de esta investigación, tiene suma importancia, principalmente, la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, la cual es considerada una de las más grandes físicamente, al contar con una extensión aproximada de tres mil, quinientos noventa y siete kilómetros y dentro de la cual se da una gran interacción social que la hace muy particular, entre ambos lados de la línea divisoria.

A través de la frontera común, colindan seis entidades federativas y treinta y ocho municipios de lado mexicano, mientras que por parte de los Estados Unidos existen cuatro estados y veintiséis condados.

A pesar de que nuestro objeto de estudio, en este caso la legislación inmigratoria de los Estados Unidos vigente, es una legislación federal de aplicación en todo el territorio norteamericano, cobra gran importancia su instauración en los estados fronterizos, debido a la gran concentración de emigrantes mexicanos en estos estados y porque algunas medidas incluidas en esta legislación son de aplicación estricta en la frontera con México.

Por lo que respecta a la ubicación de nuestro objeto de estudio en el ámbito temporal, principalmente podemos establecerlo desde 1996, año en el que entró en vigor la actual legislación inmigratoria estadounidense, hasta el año 2001 en que termina su instrumentación.

Es importante mencionar, que si bien, nuestra investigación aborda puntos, que históricamente se remontan a los siglos XVIII y XIX, éstos sólo servirán de apoyo a nuestra investigación, sin considerarlos apartados fundamentales de este estudio.

Para efectos de la investigación, consideramos sólo tres términos de los cuales existe confusión, y por lo tanto estableceremos su concepto: migración, protección jurídica y protección política.

Por migración debemos entender el desplazamiento de personas de un lugar a otro, fundamentalmente a través del traspaso de fronteras, es

decir, el desplazamiento de poblaciones de una a otra soberanía nacional. Es por esta razón que utilizaremos el término migración en sentido genérico, para referirnos indistintamente a la emigración (desde el punto de vista del país de origen de los migrantes) e inmigración (desde el punto de vista del país de su destino) en atención al país desde donde sea analizado el fenómeno respectivamente. Cabe hacer la aclaración, que la palabra migración, también es utilizada para describir el movimiento de personas dentro de un mismo Estado, estableciéndose así, la migración interna y la migración internacional, sin embargo para efecto de nuestra investigación será esta última, la referencia adecuada.

Otro de los términos que hemos elegido para establecer su concepto es el de la protección jurídica, con la cual denominaremos al conjunto de legislaciones vigentes aprobadas; tanto por el Congreso de los Estados Unidos en su intento por salvaguardar su territorio de la "amenaza inmigrante" (la actual legislación inmigratoria, la reformas al sistema de bienestar social, la propuesta de ley 187 en California, etc.), como por su parte México en su idea de proteger los derechos fundamentales de los mexicanos que ingresan a los Estados Unidos, a través de reformas a una legislación (Ley de Nacionalidad) que tiene como principal objetivo el de recuperar su nacionalidad todos aquellos mexicanos que hayan adquirido otra.

El término protección política, podemos entenderlo como todas aquellas medidas orquestadas por ambos gobiernos en el ámbito



administrativo, comprendiéndose tanto la política exterior de los Estados Unidos y la de México referidas a la migración (protección consular, notas diplomáticas, protestas diplomáticas, cooperación bilateral, etc.), como los operativos implementados por autoridades dependientes de los respectivos poderes ejecutivos federales.

En nuestro tema de investigación existen, actores principales y secundarios, los cuales serán abordados de manera recurrente en el desarrollo de esta investigación.

Actores principales:

- Migrantes mexicanos.
- Gobierno de México.
- Gobierno de los Estados Unidos de América.

Actores secundarios:

Gobierno mexicano:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Dirección General para América del Norte.
- Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.
- Secretaría de Gobernación.
- Instituto Nacional de Migración.

Gobierno norteamericano:

- Departamento de Estado.
- Departamento del Trabajo.
- Departamento de Justicia.

- Procuraduría General.
- Servicio de Inmigración y Naturalización.
- Patrulla Fronteriza.

Si consideramos que en toda investigación existe la intención de alcanzar ciertos objetivos, los nuestros los podemos resumir en los siguientes:

- El propósito de este estudio es, conocer cronológicamente y de manera general la relación bilateral México-Estados Unidos, con especial énfasis en los temas que de manera recurrente son abordados al interior de dicha relación.
- Percatarnos de la importancia que tiene el tema de la migración para la relación bilateral.
- Analizar la evolución que ha tenido la legislación inmigratoria estadounidense a través de más de doscientos años.
- Conocer el contenido y la instrumentación de la de la vigente ley inmigratoria de los Estados Unidos.
- Deducir las principales consecuencias establecidas en la actual legislación inmigratoria para los migrantes mexicanos, esencialmente indocumentados.
- Advertir las medidas efectuadas por el gobierno norteamericano, como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva legislación.

- Señalar las disposiciones de defensa instrumentadas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante la aplicación de la nueva ley inmigratoria.
- Establecer las medidas que ha tomado el Congreso de la Unión de México, ante la aplicación de la actual ley inmigratoria de los Estados Unidos..
- Indicar las medidas de carácter bilateral que se han implementado por ambos gobiernos ante el problema de la migración.

Una vez señalados los objetivos por alcanzar, es necesario establecer nuestras hipótesis y sus variables.

- Existe una gran desigualdad, en la discusión de los temas que integran la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos.
- El tema de la migración, es considerado esencial dentro de la discusión de la relación bilateral México-Estados Unidos.
- La instrumentación de la actual ley inmigratoria estadounidense, tiene gran trascendencia en la discusión bilateral sobre el tema de la migración.
- La actual ley inmigratoria de los Estados Unidos, contiene medidas en contra de emigrantes mexicanos.
- La instrumentación de la actual legislación, cada vez impone mayores restricciones a los emigrantes mexicanos.
- La actual legislación inmigratoria de los Estados Unidos, tiene como objetivo cerrar la frontera a los emigrantes mexicanos.

- El gobierno norteamericano, con la nueva legislación esta implementado operativos cada vez más agresivos en contra de los emigrantes indocumentados.
- No existen mecanismos para la defensa de los emigrantes mexicanos indocumentados, instaurados por el gobierno de México, en respuesta a la actual legislación inmigratoria de los Estados Unidos.
- Las reformas constitucionales al artículo 30° y su ley reglamentaria, aprobadas por el Congreso de la Unión de México, no benefician a los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos.
- El gobierno de los Estados Unidos busca soluciones unilaterales al problema de la emigración de mexicanos hacia su país.
- Es imposible frenar el flujo migratorio de mexicanos hacia los estados unidos mediante la promulgación de legislaciones inmigratorias.

Para efectos de nuestra investigación consideraremos sólo tres tipos de variables generadas en los Estados Unidos: políticas (como por ejemplo la presión de los ciudadanos norteamericanos en las elecciones populares); económicas (los altos índices de desempleo en zonas con gran concentración de emigrantes o, por el contrario, gran demanda de mano de obra, principalmente en los estados del sur de la unión americana); y sociales (racismo); las cuales podrían influir de manera directa en la contrastación de la mayoría de nuestras hipótesis relacionadas con la ley de inmigración estadounidense.

Esta investigación se desarrolla en cuatro grandes capítulos, el primero corresponde al marco de referencia que nos servirá para ubicar nuestro tema dentro de la relación bilateral México-Estados Unidos y determinar su importancia en este contexto. Nuestro marco de referencia consta de tres partes: en un primer apartado se realizará un somero análisis histórico de la relación bilateral, que iniciará en el siglo XIX y concluirá en la primera mitad del siglo XX. El segundo apartado consistirá en el análisis de los temas más importantes para la actual relación bilateral. En el último apartado se realiza un recorrido histórico del fenómeno migratorio de mexicanos hacia territorio estadounidense, además de establecerse de manera clara su importancia dentro de la relación bilateral.

El segundo capítulo estará consagrado al desarrollo del marco histórico de las principales leyes que fueron aprobadas y aplicadas con anterioridad a la actual legislación, y que han intentado frenar los flujos migratorios hacia los Estados Unidos. Se estudiarán los aspectos más relevantes de cada una de ellas. En un primer apartado se analizarán las primeras leyes, abordaremos la Ley de Naturalización de 1790, considerada la primera en su tipo que reguló uno de los tópicos importantes de las legislaciones inmigratorias, como lo es la naturalización, hasta llegar a la Ley sobre el Contrato de Trabajo de 1885.

En un segundo apartado iniciaremos con el estudio de la ley de Inmigración de 1903 y finalizaremos con el análisis de la Ley de Inmigración de 1952, última legislación que ha sufrido reformas.

En el último apartado de este capítulo se abordará la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, la cual es el antecedente inmediato de la legislación vigente, por lo que se hará un estudio más detallado dentro de cual se incluirá su contenido; una breve sinopsis de la ley con una cronología de su instrumentación y una breve reseña de las consecuencias de su aplicación.

El capítulo tercero, podemos considerarlo el punto medular de esta investigación, ya que en él se hará el análisis de la actual ley inmigratoria de los Estados Unidos. En el primer apartado se analizará su estructura o contenido, en el que se incluyen los títulos y secciones que la integran; después un breve resumen, que tendrá como objetivo la descripción de las medidas más importantes que contempla; enseguida daremos paso a la instrumentación que es de gran relevancia porque establece un sistema de vigencia sucesivo, ya que existen medidas que entrarán en vigor durante el período que abarca de 1996 al año 2001; posteriormente abordaremos el análisis de las medidas que ya se han aplicado; y para terminar se analizarán las principales consecuencias que ha originado y que se originarán en el futuro.

En el último capítulo, en dos grandes apartados, abordaremos las actuales políticas migratorias efectuadas por los gobiernos de México y los

Estados Unidos. En el primero, se analizará la protección política y fronteriza llevada a cabo por el gobierno norteamericano en los últimos años, ya que la protección legislativa fue desarrollada de manera extensa en los dos anteriores capítulos. En el segundo apartado, que podemos considerar el de mayor relevancia, por ser el de la política migratoria mexicana dada en respuesta a la aprobación de la nueva Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, analizaremos los tres tipos de protección que integran la mencionada política migratoria. En el primer punto se incluirá la protección política o diplomática llevada a cabo por el gobierno de México desde la aprobación de la nueva legislación inmigratoria norteamericana, frente al gobierno de los Estados Unidos. En un segundo punto, denominado "protección legislativa", evaluaremos todas aquellas leyes, en sentido genérico, ya que se incluyen tratados internacionales que han sido aprobados por el gobierno mexicano para la protección de los derechos fundamentales y laborales de los emigrantes mexicanos. Por último, en el tercer y último punto de este apartado se abordará la denominada "protección consular", considerada desde nuestro muy particular punto de vista, como el principal tipo de protección que brinda el gobierno de México, debido a que tiene ó debería tener una capacidad de respuesta inmediata en la defensa de los derechos de todos los mexicanos en el exterior, independientemente de su status migratorio; la protección consular, al igual que los otros dos

tipos de protección ya abordados, forman parte de la llamada política migratoria mexicana.

Finalmente, ofreceremos una serie de conclusiones que derivan del estudio analítico del contenido de nuestro desarrollo capitular; al tiempo que habremos de presentar, por líneas generales, una idea propositiva que pretende una solución al grave problema que representa la emigración mexicana hacia territorio estadounidense.

Por lo que respecta a la metodología empleada en esta investigación, podemos señalar que esencialmente utilizaremos el método documental para la contrastación de hipótesis. Consideramos que este método es el más idóneo para nuestra de investigación, ya que no se cuenta con los recursos económicos para utilizar otros métodos, como sería el caso de la encuesta ó muestra en la zona fronteriza entre México y los Estados Unidos, la cual arrojaría una serie de datos actualizados y directos de nuestro tema de investigación. Por tal motivo, las fuentes documentales que utilizaremos cobran gran importancia en la descripción y contrastación de nuestras hipótesis. Principalmente utilizaremos como fuentes documentales, libros de autores con gran reconocimiento como investigadores del fenómeno migratorio, revistas especializadas en relaciones internacionales y política exterior, documentos de fuentes directas, como es el caso de la propia legislación inmigratoria estadounidense y finalmente notas periodísticas, que para tomarlas en



cuenta, realizaremos un previo análisis crítico de su contenido, para que en su caso, puedan ser integradas a la investigación.

Por último, respecto al marco teórico podemos señalar, que debido al reducido el número de teorías, fundamentalmente sociológicas, que intentan explicar el fenómeno migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos, no existe una teoría que dé una explicación contundente al problema de la aprobación de legislaciones anti-inmigratorias en los Estados Unidos. No obstante, actualmente se han desarrollado algunas interpretaciones teóricas principalmente por Jorge A. Bustamante, Roque González, Barbara K. Strickland y Patricia Morales, que pretenden, por una parte, explicar el fenómeno migratorio y por la otra sugieren cierta "justificación" a la política migratoria (aprobación de legislaciones de ámbito federal anti-inmigratorias, aprobación de legislaciones estatales que limitan los derechos de emigrantes y operativos fronterizos contra los emigrantes, entre otros).

Para efecto de esta investigación, optaremos por tres teorías, de las cuales, las dos primeras tienen como finalidad la explicación del fenómeno migratorio, mientras que la última pretende explicar la instrumentación de medidas legislativas en contra de los emigrantes en los Estados Unidos, la cual se encuentra inmersa, en la explicación misma de la relación bilateral México-Estados Unidos.

La primera de las teorías es desarrollada por Jorge A. Bustamante, la cual consiste en entender el fenómeno de la emigración mexicana hacia

los Estados Unidos, como parte de lo que se denomina un "fenómeno social total" de la sociedad norteamericana, es decir, que la explicación del fenómeno migratorio tiene como fundamento una serie de procesos históricos y estructurales, que originan la internación de emigrantes en su territorio. El principal factor estructural, ha sido considerado el modo de producción capitalista estadounidense, iniciado a partir de la tercera década del siglo XIX y que a través de un proceso histórico, ha generado una gran demanda en la fuerza de trabajo, considerado uno de los principales alicientes para la migración.

Una segunda teoría que intenta describir y explicar el fenómeno migratorio, muy parecida a la anterior, es la concebida por Patricia Morales, quien considera que México, al igual que de los Estados Unidos, son países que tienen un sistema de producción capitalista, cuya principal característica en su dinámica general, es que no reconoce fronteras políticas, por lo que al existir una gran diferencia en el crecimiento económico, genera diversas consecuencias para los dos países, las cuales se traducen en un creciente desempleo y subempleo en México y un grave vacío de mano de obra en los Estados Unidos, el cual es cubierto por las grandes minorías étnicas en su territorio (negros, hispanos y orientales), explicándose así el gran movimiento de corrientes migratorias hacia el vecino país.

La tercera teoría es desarrollada por Jorge A. Bustamante, la cual de manera directa describe la relación México-Estados Unidos y de manera

indirecta la utilizaremos para explicar la política anti-inmigratorias estadounidense. Esta teoría concibe a la relación bilateral inmersa en una "asimetría de poderes", es decir, que la relación entre México y Estados Unidos es caracterizada por una gran diferencia en poder económico, político militar, etc., lo que se traduce en una posición de supra-subordinación en la discusión y en la política exterior del gobierno de los Estados Unidos hacia México, que implica una desigualdad en la discusión de la agenda bilateral, dentro de la cual se encuentra la migración. Esta posición de superioridad permite a los Estados Unidos aplicar su política migratoria (la cual incluye la aprobación de legislaciones anti-inmigratorias), sin tomar en cuenta la opinión del gobierno mexicano sobre el problema migratorio, el cual, tiene de suyo, una solución mediante la cooperación bilateral.

Ahora, para describir y explicar nuestro objeto de investigación recurriremos éste último marco teórico, el cual, si bien de manera directa explica la generalidad de la relación bilateral México-Estados Unidos, de manera indirecta lo podemos utilizar para analizar la política anti-inmigratoria norteamericana manifestada principalmente a través de la aprobación de leyes anti-inmigratorias. Para éste experto como ya lo hemos visto, el fenómeno migratorio de mexicanos hacia territorio norteamericano y en general la política migratoria del gobierno de los Estados Unidos a través de más de cien años, se ha caracterizado por ser de trato unilateral, es decir, que busca beneficios para la sociedad

norteamericana sin importar el daño que genere a la emigración mexicana. De acuerdo con las premisas del Dr. Jorge A. Bustamante podemos elaborar una teoría que consta de dos partes, una que establece el origen del conflicto y la otra que lo explica sin justificarlo; en la primera parte podemos señalar la existencia de un contraste entre dos diversas percepciones o visiones predominantes, tanto en México como en Estados Unidos respecto de la migración principalmente indocumentada que origina el conflicto; mientras que en una segunda parte podemos concebir a la relación bilateral inmersa en una "asimetría de poderes", que implica una desigualdad en el trato de los conflictos entre ambas naciones y explica la política anti-migratoria impositiva de los Estados Unidos.

Para México, éste fenómeno migratorio tiene un fundamento económico y de naturaleza laboral, que para los Estados Unidos es positivo, es decir, que por ser la mano de obra mexicana menos costosa para los empleadores estadounidenses, éstos se ven beneficiados, lo que fomenta aún más esta emigración que busca un mejor ingreso al que obtienen en su país. En contraste para los Estados Unidos la visión predominante, es ver en la inmigración indocumentada en particular una fuente de criminalidad, que ingresa droga desde México, que se beneficia de los programas de asistencia pública y les quita empleos a sus ciudadanos, por lo que pretenden dar una solución policial de naturaleza interna, a través de la aprobación de legislaciones abiertamente anti-inmigratorias. Con estas dos visiones contradictorias que sostienen las

sociedades civiles de ambos países, tendríamos que considerar cual de ellas no corresponde a la realidad y desmitificarla. Por tal efecto y de manera objetiva podemos señalar que las aseveraciones de la visión estadounidense son en su mayor parte mito, debido a que no son los emigrantes ilegales mexicanos los que introducen drogas a Estados Unidos, sino las grandes organizaciones de narcotraficantes que tienen el respaldo de autoridades en los Estados Unidos para ingresar grandes cantidades de estupefacientes; también es falso que los emigrantes ilegales se benefician de los programas de asistencia pública, debido a que el mismo status de ilegales para los emigrantes mexicanos, les resulta muy peligroso acudir a las oficinas gubernamentales a solicitarlos y muy por el contrario son los emigrantes ilegales las personas que más oportunamente pagan sus impuestos, debido a que éstos son retenidos por sus patrones; y finalmente los emigrantes ilegales no absorben empleos que corresponderían a los ciudadanos norteamericanos debido a que estos trabajos principalmente se desarrollan en campos de los estados fronterizos, actividades que por ser muy agotadores y poco remunerados, son de poco interés para los estadounidenses, además de representar un costo mayor para los patrones, quienes tendrían que pagar salarios mínimos establecidos para los ciudadanos de los Estados Unidos.

Una vez establecido el problema que representa la emigración mexicana para el gobierno de los Estados Unidos, corresponde abordar la manera, por virtud de cual, se justifica la solución policial a un fenómeno

migratorio, que consideramos de solución bilateral a través del dialogo entre México y los Estados Unidos. No podríamos concebir la aplicación de una política tan abiertamente en contra de la emigración mexicana sino existieran circunstancias que la propiciaran, y son precisamente éstas las que se dan en la segunda parte de la teoría. La relación bilateral México-Estados Unidos se ha caracterizado en las últimas décadas fundamentalmente por una real "asimetría de poderes" que pone a ambas naciones en un plano de desigualdad tal, que se traduce en una posición de supra-subordinación en la discusión de la agenda bilateral y principalmente de la política migratoria aplicada por el gobierno de los Estados Unidos hacia México. Podemos mencionar innumerables factores que determinan esta real "asimetría de poder", tales como políticos, culturales, sociales, militares, etc., sin embargo, lo que da al gobierno de los Estados Unidos esta posición de privilegio no sólo ante México, sino antes varios países del mundo, es su poder económico que condiciona incluso voluntades nacionales en beneficio de sus intereses. Es por esta razón que al interior de la discusión de la agenda bilateral, dentro de la cual, se encuentra la migración, se deja ver un marcado desequilibrio, consecuencia de la posición de superioridad que permite a los Estados Unidos diseñar su política migratoria, sin tomar en cuenta la opinión del gobierno mexicano respecto al fenómeno migratorio de sus ciudadanos. Es suficiente para ejemplificar la posición del gobierno de los Estados Unidos, su decisión unilateral para dejar fuera de la mesa de

negociaciones del Tratado de Libre Comercio, el tema de la migración laboral.

A primera vista parecería contradictoria la segunda parte de la teoría, debido a que si para los empresarios o empleadores norteamericanos principalmente agricultores (actividad importante para su economía) en los estados fronterizos de California, Arizona y Texas la mano de obra de emigrantes ilegales es indispensable para su producción, entonces se debería legalizar su estancia y por lo tanto no se entendería la posición de gobierno estadounidense de limitar su ingreso, sin embargo, no resulta incongruente ya que al existir este control mediante legislaciones anti-inmigratorias se conserva a los emigrantes mexicanos en un status de ilegalidad, lo que permite la vulnerabilidad de sus derechos humanos y laborales en los Estados Unidos, que da ventajas a los patrones, quienes pueden pagar salarios e imponer condiciones de trabajo por debajo de las que aceptarían los trabajadores locales.

Finalmente, podemos concluir que esta real "asimetría de poderes" entre los gobiernos, instituciones e individuos de los dos países, determina la política manejada por los Estados Unidos en contra de la emigración proveniente de México, principalmente a través de la aprobación de legislaciones que durante más de cien años han contribuido a la recurrente violación de los derechos humanos y laborales de los mexicanos que buscan un mejor salario al que pueden aspirar en sus localidades de

origen, y ante las cuales el gobierno mexicano ha adoptado, dicho de manera eufemística, una postura displicente y limitada.



## CAPÍTULO PRIMERO:

# LA MIGRACIÓN EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

### 1.1 Esbozo histórico de la relación bilateral.

Históricamente la relación bilateral México-Estados Unidos desde su inicio se ha caracterizado por ser sumamente compleja, densa, difícil y conflictiva, debido a los diversos intereses que cada nación ha tenido respecto a un determinado tema.

Para algunos autores<sup>1</sup> el origen de la relación México-Estados Unidos se remonta al final del periodo Colonial mexicano, antes de la declaración de independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y su reconocimiento dado por Francia, Holanda, España y la Gran Bretaña, tal postura es sostenida por el hecho de que las "relaciones internacionales deben comenzar en cuanto existen diferentes naciones necesitadas de comunicación entre sí[...]"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Entre dichos autores podemos mencionar a Virginia Guedea, Jaime E. Rodríguez y Carlos Bosch García.

<sup>2</sup> Bosch García, Carlos. - *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos (1819-1843)*. 2ª. Edic. - Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F. 1985. p. 26.

En un muy particular punto de vista y con fundamento en la Teoría de la Relaciones Internacionales<sup>3</sup> podríamos considerar que dentro de la Sociedad Internacional, las relaciones internacionales se rigen por reglas de derecho y por principios políticos existentes desde el derecho de gentes romano.<sup>4</sup> Dentro de estas normas de derecho se encuentra el Reconocimiento, el cual es considerado un acto jurídico por el que los Estados toman nota de la existencia de otro iniciado así su primer acercamiento político. De lo anterior podemos concluir que la relación entre México y los Estados Unidos de América, es posterior al reconocimiento de México como país independiente por los norteamericanos. Finalmente, la relación bilateral durante cierto período de la Colonial fue entre España<sup>5</sup> y los Estados Unidos de América.

No podemos negar la influencia de la relación bilateral España-Estados Unidos, sobre México, una vez declarado independiente, como ejemplo de lo relevante de esta relación, podemos mencionar el Tratado Adams-Onís que fijó los límites fronterizos entre la Nueva España y Estados Unidos.

Durante la lucha armada (1810-1821), que buscaba la emancipación de España, el acercamiento entre Estados Unidos y la Nueva España se dio en dos vertientes, por un lado los Norteamericanos mantenían

<sup>3</sup> José Ceballos, *Las relaciones internacionales de las naciones americanas*. Esp.º curso de cultura económica, España. 1978. pp. 223-237.

<sup>4</sup> Seara Vázquez, Modesto. - *Derecho internacional público*. 14ª. Edic. - Edit. Porrúa, México, D.F. 1993. p. 46.

<sup>5</sup> Aunque existían las Cortes españolas, integradas por diputados nacidos en la Nueva España las decisiones trascendentales eran tomadas desde España por el Monarca y sólo las Cortes ratificaban las ordenes. Zárate, Julio. - *México a través de los siglos*. t. III. 13ª Edic. - Edit. Cumbre, México. 1976. pp. 80-82.

relaciones con España para fijar su frontera sur y por la otra atendía enviados hispanoamericanos que buscaban ayuda para la lucha emancipadora, tal fue el caso de Pascasio Ortiz de Letona, enviado como embajador plenipotenciario por Miguel Hidalgo en 1810, David Faro quien en 1811, fue enviado por Morelos para solicitar ayuda, en ese mismo año fueron enviados por los insurgentes, Ignacio Aldama y Bernardo Gutiérrez de Lara, quien a finales de año fue recibido de manera no oficial por varios funcionarios estadounidenses. Finalmente de 1817 a 1821 el sacerdote Servado Teresa de Mier, así como Xavier Mina, admirables defensores de la independencia de México solicitaron que se declarasen los Estados Unidos a favor de la independencia de México.<sup>6</sup>

Una vez declarada la independencia de México en 1821 y coronado Agustín de Iturbide emperador de México, surgieron dos problemas fundamentales relacionados con la vida política de nuestro país hacia el exterior, uno de ellos fue el Reconocimiento de los Estados más importantes y el otro el de los límites fronterizos. En lo referente al reconocimiento éste fue paulatino, debido a la desconfianza de los demás países para establecer relaciones diplomáticas con una nueva nación recientemente independizada que sufría de las presiones por parte de la metrópoli española por reconquistarla. Por lo que respecta a la fijación de los límites territoriales con los Estados Unidos, estos ya habían sido establecidos desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en dos

---

<sup>6</sup> Schumacher, Ma. Esther (comp.).- *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1994. p.16.

acuerdos celebrados con España.<sup>7</sup> El primero de ellos fue el Tratado Pickney firmado en 1797, por el cual se fija la frontera en el paralelo 31° este y 41° oeste conservándose la provincia de Texas, Nuevo México y la Alta California,<sup>8</sup> concediéndose también el derecho de navegación por el Mississippi y de embarque en Nueva Orleans a los Estados Unidos, El segundo tratado signado por ambas naciones respecto de los límites territoriales, fue celebrado en 1819, conocido con el nombre de Tratado Transcontinental Adams-Onís, que fija la frontera entre la Nueva España y Estados Unidos, y por el cual España cede las Floridas, así como la posesión de Texas. Los límites fronterizos fijados por este último tratado fueron provisionales, ya que posteriormente en 1848 se fijaría de manera definitiva la frontera entre México y los Estados Unidos mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

Podemos considerar como el inicio formal de la relación bilateral México-Estados Unidos el acercamiento diplomático que se dio al final del imperio de Iturbide, en el momento en que es nombrado José Manuel Zozaya B., como ministro plenipotenciario del Imperio de México ante el gobierno de Washington, una vez que presentó sus cartas credenciales en diciembre de 1822 al presidente estadounidense James Monroe con los honores que merece un representante de una nación soberana. Este nombramiento obedeció principalmente a las conclusiones que llegó la

---

<sup>7</sup> En 1800 España se vió forzada ha firmar el tratado de San Ildefonso por el cual cede la Luisiana a los franceses, adquiriéndola mediante compra posteriormente los Estados Unidos de América en 1803.

<sup>8</sup> Zárate, Julio.- *México a través de los siglos*. Op. Cit. pp. 20-21.

Comisión de Relaciones Exteriores del imperio.<sup>9</sup> en el sentido de que existía la amenaza por parte de los vecinos del norte de una futura ocupación territorial. El embajador Zozaya pudo darse cuenta de las intenciones de los Estados Unidos para disponer de territorio mexicano, advirtiéndolo al emperador Iturbide, sin embargo, el imperio se encontraba con muchos problemas políticos internos debido a una conspiración para derrocar al emperador la cual resultó victoriosa en marzo de 1823, que incidió en el regreso de Zozaya en su misión ante el Gobierno estadounidense. Por su parte el gobierno de los Estados Unidos, por ordenes del presidente James Monroe nombró como cónsul, sin la calidad de enviado oficial a Joel R. Poinsett, con la finalidad de que evaluará la situación política del gobierno imperial, para en un futuro designar a un embajador plenipotenciario, pero las noticias que llegaron al presidente estadounidense por parte de su cónsul fueron contrarias al Imperio de México, Poinsett en un comunicado señaló que Iturbide se enfrentaba a una grave situación política, que traería como consecuencia su derrocamiento. El gobierno estadounidense al conocer la información decidió abstenerse de nombrar un representante oficial y retiró a Poinsett en enero de 1823.

Una vez derrocado el emperador Iturbide e instaurada la República que dio origen a los Estados Unidos Mexicanos en 1824, se reanudó la relación bilateral entre ambas naciones. Por su parte el gobierno de México a finales de 1824 envió a su representante y esperó la reciprocidad

---

<sup>9</sup> Schumacher, Ma. Esther (comp.).- *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 27.

del país vecino, sin embargo, este nombramiento no fue correspondido inmediatamente, sino hasta mediados de 1825 con el nombramiento nuevamente de Poinsett, esta vez con el cargo de ministro plenipotenciario ante el gobierno mexicano, con la finalidad de entablar negociaciones respecto de acuerdos sobre comercio y límites fronterizos, dos temas prioritarios de su política exterior hacia México. Para los estadounidenses el comercio significaba su principal fuente de riqueza, por lo que un acuerdo comercial con el gobierno mexicano se traduciría en mayores privilegios que los concedidos a las potencias europeas. El otro tema que Poinsett tenía en su agenda era el de negociar un tratado relacionado con un cambio en los límites territoriales establecidos en el Tratado Adams-Onís. La misión de Poinsett que durante aproximadamente cuatro años desempeño resultó un fracaso, a pesar de sus esfuerzos por negociar no logró ningún acuerdo con el gobierno mexicano respecto de su agenda diplomática, por el contrario, fue enemistándose con las autoridades mexicanas debido a su intromisión en asuntos políticos internos,<sup>10</sup> para finalmente abandonar el país a principios de 1830.

La inestabilidad política de México desde el inicio de su vida independiente, pero agudizada en la década de 1830,<sup>11</sup> hizo difícil la relación bilateral. Para los Estados Unidos era sumamente importante

---

<sup>10</sup> Bosch García, Carlos. - *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos (1819-1843)*. Op. Cit. p. 37.

<sup>11</sup> "Con su sistema constitucional hecho trizas en 1828, México entró en un prolongado periodo de inestabilidad. Las revueltas políticas de México, en especial la guerra civil de 1834-1835 entre federalistas y centralistas [...]". Schumacher, Ma. Esther (comp.). - *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 38.

llegar a un nuevo acuerdo sobre límites fronterizos, consideraban factible la cesión de Texas y otros territorios, pero para México el problema de los límites territoriales ya estaba solucionado desde el último tratado celebrado con España, aunque consideraban que no tuvo facultades el Rey de España para enajenar las Floridas,<sup>12</sup> no estaba dispuesto el gobierno ha ceder más territorio. En su intento por negociar una nueva línea fronteriza el gobierno estadounidense, envió en sustitución de Poinsett, a Anthony Butler, diplomático que intento resarcir el daño causado a la relación bilateral por parte de su antecesor, intentó con todos los recursos a su alcance en vano llegar a algún acuerdo sobre límites fronterizos en el lapso de seis años que estuvo al frente de la embajada norteamericana. Si bien durante los primeros cinco años que desempeño Butler su actividad diplomática no tuvo problemas con el gobierno de México, las cosas empezaron a complicarse durante 1836 con las reclamaciones económicas<sup>13</sup> y la sublevación de Texas, la cual apoyaron indirectamente los norteamericanos al extremo de reconocer un año después su independencia de la República Mexicana. Al no poder el embajador Butler, obtener principalmente, una solución al tema de las reclamaciones, su gobierno considero necesario retirarlo como representante de los Estados Unidos, al momento que nombraba a Powhatan Ellis como nuevo ministro. Para el año de 1837 el asunto de las reclamaciones económicas

<sup>12</sup> Schumacher, Ma. Esther (comp.).- *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 28.

<sup>13</sup> Las reclamaciones del gobierno estadounidense eran en el sentido de que ciudadanos norteamericanos habían sido privados de sus mercancías, que viajaban en buques norteamericanos con destino a puertos mexicanos. Para más información sobre este aspecto de reclamaciones. v. Bosch García, Carlos.- *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos (1819-1843)*. Op. Cit. pp. 46. y ss.

estadounidenses se había dificultado para el gobierno mexicano, que dispuso se encontrara una solución a los problemas. Después de analizar y rechazar algunos cobros anteriores a 1821, se propuso al gobierno estadounidense una convención de arbitraje, para discutir la cuestión de las reclamaciones, el texto del tratado estuvo terminado en abril de 1839, y las instrucciones fueron entregadas al embajador Ellis en mayo del mismo año. En dicha convención, el gobierno de México introdujo reclamaciones en contra de los Estados Unidos, principalmente por los ataques sufridos a fragatas y navíos por parte de barcos mercantes norteamericanos, en consecuencia el gobierno norteamericano solicitó la libertad de los ciudadanos estadounidenses que habían participado en la sublevación de Texas, considerados por México como criminales de guerra. Al no obtener respuesta sobre este último punto, fue enviado personalmente el ministro Ellis a discutirlo con el presidente Antonio López de Santa Anna, quien le prometió la libertad de los prisioneros a cambio del retiro de la flota norteamericana en Veracruz. Ellis intentó resolver el problema de los prisioneros de guerra estadounidenses y al no obtener respuesta concreta de Santa Anna su gobierno lo retiró, para nombrar posteriormente a Waddy Thompson en 1842, como nuevo embajador ante México. Una vez en funciones el embajador Thompson inmediatamente abordó el tema de las reclamaciones, sin embargo, en México había un arraigado sentimiento anti-norteamericano debido al respaldo que los Estados Unidos habían dado a la independencia de Texas, por lo que el gobierno de México solicitó



definieran los Estados Unidos su neutralidad en el problema de Texas antes de abordar el problema de las reclamaciones.<sup>14</sup> No obstante lo anterior, en octubre de 1843 se empezó a discutir la redacción de un segundo tratado de arbitraje, el cual se aprobó en noviembre del mismo año y fue sometido a ratificación de ambos gobiernos, para finalmente ser sancionado el 9 de febrero de 1844.

Considerado históricamente uno de los más grandes conflictos dentro de la relación bilateral, la guerra contra los Estados Unidos por la anexión de Texas, tuvo grandes consecuencias positivas y negativas para cada una de las naciones. Podemos establecer como el origen remoto de este conflicto, la internación de estadounidenses a territorio texano, posterior a la firma del Tratado Adams-Onís y gracias a las leyes de colonización y contratos de concesión que se otorgaron tanto por España, como por el gobierno del México independiente.

Las legislaciones referentes a la colonización, son consideradas como uno de los factores que incitaron a los estadounidenses a emigrar a territorios mexicanos, principalmente Texas. La primera ley de colonización se promulgó por las Cortes españolas en 1821, con una vigencia posterior a la declaración de independencia de México, ésta legislación tenía como características la de prohibir la esclavitud y no exigir a los colonos ningún requisito en especial para establecerse en

---

<sup>14</sup> La postura de los Estados Unidos se podía establecer de la siguiente manera. "Si México se dispusiera a discutir en forma, la posición norteamericana se definiría en pocas palabras: Texas era independiente, es decir libre de anexarse a quien mejor le pareciera, teniendo además derecho a hacerlo por haber mantenido su independencia durante suficiente tiempo y ser reconocida por otras naciones." Bosch García, Carlos.- *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos (1819-1843)*. Op. Cit. p. 56.

territorio nacional, excepto el de profesar la religión católica. La rápida colonización que se dio en Texas preocupó al imperio mexicano, por lo que el Congreso en reunión aprobó la creación de la Comisión de Colonización, que se encargaría de elaborar un proyecto de ley sobre colonización que nunca se discutió. Sin embargo una vez que fue disuelto el Congreso del imperio, la Junta Nacional Instituyente aprobó la ley de colonización de 1823. Al siguiente año, el 18 de agosto se promulgó otra ley de colonización con la cual, se dejaba a los estados federados la facultad para controlar las tierras colonizables. Estas tres legislaciones tenían como característica fundamental el permitir la entrada a inmigrantes solicitándoles sólo dos requisitos: que fueran católicos y libres.<sup>15</sup> Fue hasta abril de 1830, que con la nueva legislación regresaba a manos de la federación el control de la colonización y prohibía la entrada a extranjeros en territorios limítrofes a la nación.

El otro factor que incitó la inmigración de estadounidenses, fueron las concesiones otorgadas mediante contratos a familias norteamericanas para establecerse en Texas. Algunas concesiones se otorgaron en 1820 a Moses Austin, un norteamericano obligado a emigrar de su país por la bancarrota que aconteció en sus negocios, inmediatamente exigió el respeto a sus derechos de residente en territorios todavía pertenecientes a España y solicitó al Comandante General de Provincias Internas, aprobara

---

<sup>15</sup> Sólo durante cierto periodo del año de 1829 se permitió oficialmente, por parte del gobierno federal la entrada de esclavos, mediante la solicitud que realizará el gobernador José María Viesca al presidente Guerrero, en el sentido de exceptuar a Texas del decreto que emancipaba a todos los esclavos que ingresaran a territorio nacional. Zárate, Julio.- *México a través de los siglos*. Op. Cit. p. 747.

su internación a Texas junto con trescientas familias, la solicitud fue aprobada en 1821 por el comandante Joaquín de Arredondo. En ese mismo año murió Moses Austin y su hijo adquirió los derechos de concesión, los cuales por recomendación del gobernador de Texas fueron ratificados por el nuevo gobierno nacional en marzo de 1823. Posteriormente se celebraron nuevos contratos de concesión principalmente con Haden Edwards y Sterling C. Robertson, en 1825 uno para trescientas familias, en 1827 dos, uno para trescientas familias y otro a cien y en 1828 uno más para trescientas familias. Estas concesiones ocasionaron una fuerte presencia estadounidense, tanto física como política ante las autoridades de Texas.

Para el año de 1830, Anastasio Bustamante asumió la presidencia de México y nombró como secretario de relaciones exteriores a Lucas Alamán, quien de inmediato solicitó al comisionado de límites Manuel Mier y Terán,<sup>16</sup> el informe sobre la situación prevaleciente en Texas. Preocupado por el informe de Mier y Terán, el gobierno de Bustamante asumió una postura firme frente a la colonización de estadounidenses en Texas, para lo cual promovió una serie de medidas radicales para frenar el flujo inmigratorio, la primera de ellas fue la promulgación de la ley de colonización de 1830, después mediante la recomendación de Mier y

---

<sup>16</sup> El general Manuel Mier y Terán fue nombrado para encabezar la comisión de límites desde 1825, pero por diversas causas tuvo que partir hasta finales de 1827 y llegó a Texas hasta febrero de 1828. Schumacher, Ma. Esther (comp.). *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 63.

Terán, se propuso la cancelación de las colonias estadounidenses que no contaran con un mínimo de habitantes.

Estas y otras medidas tomadas por el gobierno local de Texas crearon el descontento entre la población estadounidense colonizadora, la cual estaba acostumbrada a no pagar ninguna retribución al gobierno de México por sus transacciones comerciales, hasta que se estableció la aduana de Galveston. Todos estos acontecimientos sumados a los problemas políticos internos de México entre los que destacaba el pronunciamiento para deponer al presidente Bustamante en 1832 aceleraron el proceso de separación; para el mes de octubre se realizó la convención de residentes de Texas en San Felipe, en la cual se acordó solicitar la separación de Coahuila y Texas<sup>17</sup> y la anulación del artículo 11° de la Ley de Colonización de 1830, el cual prohibía a los extranjeros la colonización en estados y territorios limítrofes y suspendía los contratos de concesión otorgados.

Por su parte los colonizadores y principalmente Austin sentían que el nuevo gobierno conservador encabezado por el presidente Antonio López de Santa Anna en abril de 1833, tendría una actitud diferente hacia los colonizadores. En noviembre, el presidente Santa Anna, aunque se negó a reconocer a Texas como un estado independiente, realizó muchas concesiones a los colonizadores; primero a través del Congreso derogó el artículo 11° de la ley de 1830, posteriormente en 1834 se reforma la

<sup>17</sup> Desde el 4 de octubre de 1824 Texas y Coahuila formaban un solo estado. Schumacher, Ma. Esther (comp.). - *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 68.

legislación de Coahuila y Texas, modificaciones que favorecieron a los colonizadores, organizándose en tres departamentos el territorio de Texas, de los cuales el más importante era Nacogdoches, además se establecieron juicios por jurado y el uso del inglés como segunda lengua; asimismo, se aprobó una prórroga a todos los contratos de concesión que habían cumplido su plazo. Para los colonos estadounidenses las ventajas otorgadas por el gobierno de México, fueron consideradas como una debilidad del gobierno, lo que les hizo abrigar la esperanza de la posible separación de Texas. Los diputados texanos promovieron por su parte nuevas concesiones en 1834 que daba una mayor certeza a la idea de los colonizadores para separarse de México. Con estas condiciones sólo faltaba la menor provocación para iniciar el conflicto separatista; y así sucedió con la reinstalación de la aduana de Anáhuac en 1835, que desencadenó la resistencia de los colonos bajo la dirección de William Travis, quien promovió el desalojo de las tropas del gobierno mexicanas en Béjar y convocó a las milicias del departamento de Nacogdoches a tomar las armas; aunque Austin no se encontraba en Texas, a su regreso manifestó su apoyo a la libertad de Texas manifestándose en contra de cualquier tipo de dominio por parte del gobierno mexicano.

El apoyo de los Estados Unidos era real, a pesar de su declaración de neutralidad pronunciada hacia México; enviaba dinero y realizaba publicidad para la guerra desde su territorio.

Los colonos en Texas se encontraban dispuestos a dar resistencia al gobierno mexicano, los voluntarios estaban bajo las ordenes de Samuel Houston, mientras que a las milicias las dirigía Austin. Aunque la república se encontraba en una lucha política interna entre centralistas y federalistas, el presidente Santa Anna hizo frente a la sublevación, primero llegó a Zacatecas para detener una rebelión que había desafiado un ordenamiento del Congreso Nacional,<sup>18</sup> que pretendía un cambio en el sistema de gobierno centralista, para finalmente en noviembre dirigirse a Texas y llegar en febrero de 1836 al territorio en conflicto al frente de seis mil hombres, para combatir a los colonos sublevados.

Una vez en combate, y después de su victoria en Béjar, Santa Anna tomó el fuerte del Álamo en su intento de perseguir al gobierno texano, hasta que sufrió la derrota de San Jacinto el 21 de abril de 1836,<sup>19</sup> en la que es apresado, disolviéndose las esperanzas de terminar con la rebelión de colonos. Debido a estos sucesos Texas declaró su independencia de México el 2 de marzo de 1836; y en mayo de ese mismo año se firmaron los Tratados de Velasco, por virtud de los cuales Santa Anna se comprometía a no tomar las armas contra el territorio de Texas, terminar la lucha armada, evacuar el territorio independizado e indemnizar todas las propiedades tomadas durante su retiro. Aparte de este acuerdo, existía otro secreto, en el que se comprometía a facilitar las negociaciones para

---

<sup>18</sup> Olavarría y Ferrari, Enrique y Juan de Dios Arias. - *México a través de los siglos*. t. IV. 13ª Edic. - Edit. Cumbre, México. 1976. p. 353.

<sup>19</sup> *Ibidem* p. 366.

el reconocimiento de la independencia y negociar un tratado para fijar la frontera con Texas.

Para el gobierno mexicano el conflicto contra Texas no había terminado, aunque los Estados Unidos habían reconocido su independencia en 1837 y Gran Bretaña en 1840, existía la esperanza de recuperar el territorio sublevado. Se realizaron intentos infructuosos por recuperar a Texas, peor debido a la falta de recursos económicos y los conflictos tanto internos como externos<sup>20</sup> se imposibilitó la reincorporación del territorio texano. Por tal motivo, el gobierno de México, se mostró intransigente ante la independencia de Texas, con la idea de evitar en el futuro, la posible anexión a los Estados Unidos. Para el gobierno estadounidense y en particular la postura del presidente John Tyler era en el sentido de iniciar, junto con algunos dirigentes sureños, el proyecto de adquisición de Texas.

A principios de 1843 el problema de Texas volvió a tomar un lugar preponderante en las relaciones México-Estados Unidos, para el gobierno de mexicano, Texas era una provincia sublevada a la cual se podría rendir mediante las armas, postura que el gobierno norteamericano consideraba contraria a las reglas de Derecho Internacional, por que discutía el derecho de las demás naciones a reconocer la independencia de Texas, al perder México la potestad sobre la provincia. Todas estas declaraciones, así

---

<sup>20</sup> México se ve intervenido en 1838 por la armada francesa en la "guerra de los Pasteles", debido a reclamaciones económicas. El conflicto terminó en marzo de 1839 con la firma de un tratado en el que México se obligó a pagar seiscientos mil pesos por reclamaciones injustas. Olavarría y Ferrari, Enrique y Juan de Dios Arias. - *México a través de los siglos*. Op. Cit. pp. 436-440.

como, el intento de anexión que fracasó por la negativa del Senado estadounidense,<sup>21</sup> crearon una atmósfera difícil, grave y enconada entre ambos gobiernos en el año de 1844.

Considerada la principal causa del origen de la guerra entre México y Estados Unidos, la aprobación de la anexión de Texas por parte del Congreso estadounidense en una resolución conjunta de las Cámaras, logró que el gobierno mexicano declarara rota la relación diplomática con los Estados Unidos y se agudizara la problemática. Pero la realidad política y económica para México no era tan feliz, no existía la capacidad de sostener una guerra contra los norteamericanos, por lo que el presidente José Joaquín Herrera manejó una doble política frente al gobierno estadounidense, que acarrearía su salida de la presidencia, por una parte ordenó reforzar la defensa de la frontera norte y por la otra aceptó recibir a un comisionado del gobierno de los Estados Unidos para negociar, de modo pacífico, el problema de Texas. El gobierno estadounidense por su parte se mostró interesado en la propuesta e inmediatamente el presidente James K. Polk envió a John Slidell como ministro plenipotenciario a discutir la solución al problema de Texas, quien incluía en su agenda negociadora el problema del pago de las indemnizaciones económicas derivadas de las reclamaciones y una oferta de compra de los territorios de Nuevo México y California. Con esta misión

---

<sup>21</sup> En 1844 la Cámara de Senadores de los Estados Unidos rechazó el tratado de anexión de Texas, por un margen significativo de 36 votos en contra por 16 a favor. Schumacher, Ma. Esther (comp.).- *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 142.



de Slidell, el gobierno norteamericano pretendía presionar a México, para negociar su propuesta con los mayores beneficios posibles. La presión iba en aumento desde mediados de 1845, ambos países habían enviado tropas a las zonas en conflicto, México en toda su frontera norte a las ordenes de general Mariano Paredes<sup>22</sup> y los Estados Unidos enviaron al general Zachary Taylor a Texas, para defender el territorio, con la idea de posteriormente avanzar y ocupar territorios entre los Ríos Nueces y Bravo por ordenes directas del presidente Polk. Para abril de 1846 el presidente de México, el general Mariano Paredes, envió al general Ampudia y posteriormente al general Salas a defender el norte del territorio. Encontrándose las tropas de ambas naciones tan cerca, en mayo de 1846 tuvo lugar una escaramuza seguida de dos batallas en Palo Alto y Resaca de Guerrero, que dio argumentos al presidente Polk para solicitar al Congreso de los Estados Unidos la declaración de guerra contra México, lo que sucedió formalmente el 13 de mayo de 1846. México por su parte al enterarse de la declaración de guerra, reconoció el estado que guardaban los sucesos y de inmediato el Congreso mexicano autorizó al Ejecutivo para llevar a cabo la defensa del país.

El estado de guerra estaba declarado y era reconocido por ambas naciones, empezándose a escenificar innumerables batallas, en las cuales ganaba terreno el general Taylor ya que avanzó por el Río Bravo

---

<sup>22</sup> En octubre de 1845 es enviado a Sonora el general Mariano Paredes y Arrillaga, jefe del ejército de reserva, por el presidente de México José Joaquín Herrera para combatir a los estadounidenses en la frontera norte, pero la postura del presidente respecto de una salida pacífica al conflicto texano molesto al general Paredes que se pronunció contra el gobierno en diciembre y asume la presidencia de México en ese mismo año. Olavarria y Ferrari, Enrique y Juan de Dios Arias. - *México a través de los siglos*. Op. Cit. pp. 553-555.

hasta la ciudad de Matamoros, los puertos mexicanos tanto en las costas del Pacífico como en el Golfo habían sido bloqueados, mientras que otra parte del ejército norteamericano bajo las ordenes del general Stephen Kearny iniciaba la invasión de Nuevo México. Para la primera mitad de 1847 la mayor parte del territorio de México estaba ocupado por las tropas norteamericanas. Todas las batallas en el norte (Texas, Nuevo México y California) excepto la de La Angostura,<sup>23</sup> habían sido ganadas por los estadounidenses.

Para marzo de 1847 el general Winfield Scott desembarcó en Veracruz con dirección al centro del país donde lograría las victorias de Padierna y Churubusco, para posteriormente caer ante las tropas mexicanas en la batalla del Molino de Rey y Chapultepec, sin embargo, finalmente las tropas norteamericanas tomaron la Ciudad de México. Con estos sucesos el presidente Santa Anna renunció a la presidencia, haciéndose cargo del gobierno provisionalmente Manuel de la Peña y Peña, quien traslada los poderes a Querétaro.

Sin más posibilidad para resistir el embate norteamericano, el gobierno de México aceptó la propuesta para negociar un tratado que terminaría con el conflicto armado, las negociaciones se realizaron a finales de 1847 que dieron por resultado la firma del Tratado de

---

<sup>23</sup> La batalla de La Angostura se desarrolló entre el 22 y 23 de febrero de 1847, entre las fuerzas de Taylor y Santa Anna, la cual no es considerada como derrota por que ha falta de provisiones el general Santa Anna tuvo que retirarse. Olavarría y Ferrari, Enrique y Juan de Dios Arias. - *México a través de los siglos*. Op. Cit. pp. 608-628.

Guadalupe-Hidalgo el 2 de febrero de 1848 aprobándolo el Congreso mexicano en mayo del mismo año.<sup>24</sup>

Con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo se daba fin a una lucha armada con trágicas consecuencias para México, entre las cuales destacan: la pérdida de todos los derechos respecto de Texas, estableciéndose como límite fronterizo el Río Bravo; asimismo cedió los territorios de California y Nuevo México, a cambio de una indemnización de quince millones de pesos y la suspensión de las reclamaciones económicas.<sup>25</sup>

La guerra con los Estados Unidos fue el conflicto más traumático para México en su historia, no sólo perdió más de la mitad de su territorio, sino que sufrió la invasión y ocupación en gran parte del país. Pero no fue todo el territorio del que se vio privado México, posteriormente en diciembre de 1853, se perdió otra parte, mediante el Tratado de La Mesilla (Tratado de Gadsden)<sup>26</sup> que de manera definitiva fijaría la frontera norte de México con los Estados Unidos.<sup>27</sup> A pesar de haber aumentado su territorio considerablemente, la carrera expansionista de los Estados

<sup>24</sup> Oficialmente conocido como "TRATADO DE PAZ, AMISTAD, LÍMITES Y ARREGLO DEFINITIVO ENTRE LA REPÚBLICA MEXICANA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA", el cual se firmó en Guadalupe Hidalgo, México, el 2 de febrero de 1848. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 1884.

<sup>25</sup> Para muchos historiadores la indemnización no correspondió a la venta de los territorios, porque éstos se habían perdido por causa de la guerra. Schumacher, Ma. Esther (comp.). - *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 151.

<sup>26</sup> Oficialmente conocido como "TRATADO DE LÍMITES CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA", el cual se firmó en la Ciudad de México el 30 de diciembre de 1853. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1857.

<sup>27</sup> Posteriormente se firmó una convención respecto de la línea divisoria entre los dos países, en la cual se estableció el lecho del Río Grande y el Río Gila como frontera. Esta convención se firmó en Washington, D.C. el 22 de noviembre de 1884, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1886.

Unidos no terminaría con la firma del Tratado de La Mesilla en 1853, en el que se acordó: el pago de diez millones de pesos por la tierra cedida, la eliminación de una cláusula relativa a la suspensión del pago, en el problema de las reclamaciones económicas estadounidenses en contra de México, y finalmente la eliminación de medidas que obligaban a los Estados Unidos a cooperar en la represión de las expediciones filibusteras.<sup>28</sup> Las incursiones de corsarios durante la década de 1850 fue un problema en el que no existió ningún tipo cooperación bilateral, ya que las incursiones eran organizadas y financiadas por particulares estadounidenses con la complicidad, no manifiesta, del gobierno de los Estados Unidos. Si bien no eran únicamente ciudadanos de los Estados Unidos los expedicionarios, también había franceses, irlandeses y de otras nacionalidades, los que finalmente organizaron la ocupación de territorio mexicano fueron norteamericanos ricos con la capacidad de subsidiar campañas expedicionarias. Dentro de la oleada de incursiones filibusteras las principales fueron: las de José María Carvajal un mexicano disidente que se estableció al norte de México, acompañado de un numeroso grupo de voluntarios estadounidenses que subsidiaban las expediciones durante el periodo comprendido 1849 a 1855; por su parte Charles de Prindray en 1851 dirigió la ocupación de Sonora, al frente de más de cien franceses intentó colonizar el territorio, a lo que las autoridades mexicanas se

---

<sup>28</sup> Se les dio el nombre de expediciones filibusteras a las incursiones de extranjeros en México, por la analogía que representaban los piratas que en el siglo XVII infestaron la el mar de las Antillas, considerados por los Españoles como los colonos despreciables. Pirenne, Jacques.- *Historia universal*. t. IV. 16ª Edic.- Edit. Cumbre, México. 1980. pp. 293-304.

opusieron retirándolos de inmediato; otro intento por colonizar Sonora lo condujo Gaston Raousset de Boulbon en 1853, fracasado fue juzgado y fusilado en 1854 por el gobierno mexicano. Para finales de 1853 se inició la expedición ilegal de William Walker, quien invadió Baja California y Sonora declarándolas repúblicas, pero fueron atacados por el ejército mexicano conduciéndolos de regreso a territorio estadounidense. Durante 1855 se realizaron otras dos incursiones, esta vez en Baja California por Conducto de Zerman y Denison. La última gran expedición filibustera se desarrolló a finales de 1856 con Henry A. Crabb, quien penetró en Sonora, encontrándose con una gran resistencia de otro pequeño grupo rival que dio como resultado la total desintegración de su expedición. Todos estos intentos colonizadores tendientes a la conquista de más territorios fracasaron principalmente por la oposición del pueblo mexicano a la invasión estadounidense después de la amarga experiencia de la guerra contra Estados Unidos y la pérdida de gran parte del territorio nacional.

A pesar de haber fracasado las expediciones filibusteras, el gobierno estadounidense intentó adquirir otros territorios de México al final de la década de 1850, en el momento que la inestabilidad política del país se hacía manifiesta, propuso la compra de Chihuahua, Sonora y la Península de Baja California, oponiéndose el gobierno mexicano de manera terminante. Sin embargo el gobierno norteamericano logró la firma del Tratado McLane-Ocampo en diciembre de 1859, que si bien no contenía

ninguna compra de territorio, si establecía el derecho, para los Estados Unidos, de tránsito perpetuo por el Istmo de Tehuantepec, así como una zona de libre comercio entre ambos países, pero debido a un conflicto regional relacionado con el problema de la esclavitud, el Senado estadounidense se impuso y rechazó dicho tratado que en ningún momento llegó a aplicarse.

Esta tendencia expansionista de los Estados Unidos decrecía en la medida en que se acercaba el inicio de la Guerra de Secesión en 1861 y por lo tanto el contenido de la agenda diplomática bilateral cambió a otros temas más relevantes. Uno de los temas que empezaron a cobrar importancia para la relación bilateral en la década de 1860 fue el del comercio fronterizo. La primera regulación sobre comercio entre ambos países fue establecida en el tratado sobre comercio de 1831, para posteriormente ser regulado de manera general en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo.<sup>29</sup> Desde su inicio las relaciones comerciales en la frontera se caracterizaron por ser sumamente conflictivas, para los comerciantes estadounidenses, las medidas instauradas por el gobierno mexicano en el sentido de no establecer impuestos a las exportaciones nacionales, dañaban su economía, por que los productos que se importaban con destino a las comunidades fronterizas de los Estados Unidos, tenían un menor costo que los productos producidos en su país; por otro lado los comerciantes mexicanos se quejaban de que importaban

---

<sup>29</sup> Olavarría y Ferrari, Enrique y Juan de Dios Arias.- *México a través de los siglos*. Op. Cit. pp. 708-714.

productos extranjeros a un precio muy caro, debido a los aranceles que debían cubrir al gobierno federal, lo que imposibilitaba su actividad comercial. Debido a estas reclamaciones, el tema del comercio fronterizo cobró una gran importancia para la agenda diplomática bilateral, llegándose a establecer la primera zona de libre comercio en Tamaulipas para el año de 1885, que en su momento estimuló el comercio, al dar una cierta prosperidad a las comunidades fronterizas de ambos países, pero que a la postre se traduciría en una fuerte crítica, por parte de ciertos comerciantes y políticos mexicanos en razón de que dicha zona permitía la introducción de cada vez mayor número de productos extranjeros que competían y vencían a los productos mexicanos. Muchas fueron las críticas, hasta que Matías Romero, entonces Secretario de Hacienda en 1870 encabezó una campaña para abolir la zona de libre comercio, pero el Congreso se negó a desaparecerla todavía aún durante más de tres décadas. Para el año de 1885 el presidente de México el general Porfirio Díaz hizo extensiva la zona de libre comercio a toda la frontera norte de México, para finalmente y debido a presiones tanto internas como externas, desaparecer en 1905.

Después de más de 60 años de una relación bilateral México-Estados Unidos, antaño considerada como fría, distante y hasta conflictiva, eventualmente cedió a un mayor acercamiento entre ambos gobiernos hasta el grado de considerarse de gran entendimiento y cordialidad, principalmente en los años intermedios del periodo conocido

comúnmente como porfiriato, entre los años de 1876 a 1911. Para efecto del análisis de la relación bilateral, el porfiriato se ha dividido en tres periodos: el que comprendió de 1876 a 1884, se inició con la declaración del general Porfirio Díaz nombrándose presidente provisional de México en 1876, para un año después ser electo Presidente Constitucional y buscar de inmediato el reconocimiento a su gobierno por parte de los Estados Unidos, el cual logró en 1878; posteriormente en 1880 el presidente Díaz, otorgó las concesiones a empresas estadounidenses para la construcción del Ferrocarril Central de México, que unió a la ciudad de El Paso Texas con la Ciudad de México y el Ferrocarril Nacional Mexicano que transitó, de Laredo Texas, a la capital mexicana; en 1882 se firmó un acuerdo entre México y Estados Unidos, para autorizar el cruce recíproco de tropas en la frontera con duración de un año. Para 1883 se suscribió el nuevo tratado de comercio que estableció una gran zona de libre comercio en toda la frontera norte de México. El segundo periodo, es el que va de 1884 a 1905, considerado como el de mayor auge y consolidación del régimen dictatorial porfirista, así como de mayor prestigio y vinculación internacional; en este periodo, la relación bilateral con los Estados Unidos se tornó con tintes de cordialidad y reconocimiento mutuo; para el año de 1889, se establece la Comisión Internacional de Límites México-Estados Unidos, la cual se encargaría, con cierta autonomía, establecer los límites fronterizos entre ambas naciones; para 1898 las representaciones diplomáticas son llevadas al rango de embajadas, tanto en Washington,



como en la Ciudad de México; al año siguiente ambas naciones signaron un nuevo tratado de extradición, el cual dejó sin efecto el tratado de 1861. El tercer y último periodo es el de 1905 a 1911, que es considerado como el reinicio de una relación conflictiva a consecuencia del "Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe", que estableció la tutela de los Estados Unidos sobre todo el continente americano, a posibles intervenciones europeas. Para el año de 1906 la huelga obrera de Cananea en Sonora, fue disuelta por los patrones con el apoyo de las fuerzas militares estadounidenses.

Durante el proceso revolucionario mexicano que inició en noviembre de 1910,<sup>30</sup> la postura intervencionista de los Estados Unidos fue cada vez mayor, con los gobiernos de William H. Taft y Woodrow Wilson, ambos presidentes de los Estados Unidos. En mayo de 1911 el presidente Taft, inició una política de presión contra México al ordenar la movilización de veinte mil hombres del ejército norteamericano a la frontera norte de México, así como la incursión de algunos barcos de guerra en aguas mexicanas, con lo cual se violaba la soberanía nacional, con la única justificación de que sólo se trataba de maniobras del ejército de Texas. A causa de estas incursiones, que contenían una clara actitud intervencionista en los conflictos políticos internos de México, decidieron tanto Porfirio Díaz como Francisco I. Madero cesar la lucha armada

---

<sup>30</sup> Pirenne, Jacques.- *Historia universal*. Op. Cit. Pp. 333-336.

mediante el Tratado de Ciudad Juárez, por el cual el presidente Díaz renunció a su cargo y Madero dio por terminado el levantamiento armado.

Una vez en el gobierno, Madero fue presionado por el presidente Taft y por el embajador estadounidense en México Henry Lane Wilson, que desde un principio sintió una gran antipatía por el presidente Madero. La molestia para el gobierno norteamericano consistía en que los ciudadanos estadounidenses que radicaban en México, no tenían la protección adecuada por parte del gobierno de Madero, en medio de una guerra civil. Esta postura norteamericana y los apoyos directos a los golpistas mexicanos, lograron la caída del presidente Madero en febrero de 1913.

Por lo que respecta al presidente Woodrow Wilson, su política exterior hacia México, no tuvo gran diferencia con la de su antecesor Taft, en el sentido del intervencionismo en los conflictos políticos. En agosto de 1913 el presidente Wilson, a través de dos agentes especiales, William Bayard y John Lind, presentó dos propuestas para terminar con la lucha armada; la primera consistía en declarar un armisticio para efectuar elecciones libres, en las que no sería candidato el general Huerta; y en la segunda además de insistir en que se retirara la candidatura de Huerta en las elecciones, a las que había ya convocado. Para octubre de ese mismo año, se propuso además, que dicho proceso electoral fuera de acuerdo con la Constitución vigente en México. Ambas propuestas fueron rechazadas audaz y rotundamente por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Federico Gamboa, que ocasionó el envío formal de un ultimátum al

gobierno mexicano en noviembre de 1913, en el que se amenazaba con la ruptura de la relación entre ambos países, imponiéndose al instante un bloqueo económico contra México. Firme en su postura el presidente Huerta, se negó a cumplir el ultimátum, lo que acarreó como consecuencia la ocupación del Puerto de Veracruz por la marina estadounidense sin previo aviso, ni declaración de guerra. El primero en oponerse a la entrada de la marina norteamericana fue Venustiano Carranza y pidió la desocupación inmediata del Puerto, por parte de los marines estadounidenses. Por su parte el presidente Huerta rompió relaciones con los Estados Unidos y conservó la presidencia de México, a pesar de la lucha armada con Carranza. El presidente Wilson al no encontrar justificación a la ocupación del puerto de Veracruz, recurrió a la supuesta mediación de Argentina, Brasil y Chile a través de las Conferencias de Niágara Falls que no tuvieron ninguna trascendencia, por que Carranza y Obregón seguían con la lucha armada en contra del presidente Huerta. En un nuevo intento el presidente Wilson convocó a un arbitraje integrado por los anteriores tres países mediadores, agregándose Bolivia, Uruguay y Guatemala. Este arbitraje no tuvo mayores consecuencias que reconocer *de facto* el gobierno del general Carranza en 1915. Para Francisco Villa, el reconocimiento al gobierno de Carranza por parte de los Estados Unidos, lo obligó a invadir algunas poblaciones de Nuevo México, el gobierno norteamericano reaccionó mediante una expedición militar dirigida por John Pershing, quien invadió Chihuahua en

marzo de 1916 con la idea de capturar al general Villa e indirectamente culpar al gobierno de Carranza por la incapacidad para establecer el orden en su país. Con estos acontecimientos se vislumbraba la posibilidad de una nueva guerra entre México y los Estados Unidos, por lo que el gobierno de Carranza propuso la celebración de varias conferencias con los norteamericanos, con el fin de evitar otra intervención. Para febrero de 1917, la expedición punitiva estadounidense dejaba el territorio nacional, sin ningún compromiso ni arreglo con el gobierno de México.<sup>31</sup> A finales de mayo de 1920 el general Obregón se sublevó contra el general Carranza, suplantándolo en la presidencia de México, pero el presidente Wilson se negó a reconocer su gobierno a pesar de los esfuerzos del nuevo gobierno para convencer al Departamento de Estado norteamericano, pero existía una condición para dar el reconocimiento al cualquier gobierno mexicano, la cual consistía en la celebración de un tratado respecto del artículo 27° de la Constitución de 1917, de manera que se asegurara el derecho de propiedad que prescribía dicho artículo a los extranjeros. El presidente Obregón obsesionado por el reconocimiento de su gobierno aceptó la celebración de la Conferencia de Bucareli en 1923, desarrollada entre representantes de ambos gobiernos, para alcanzar acuerdos respecto del petróleo,<sup>32</sup> las expropiaciones agrarias y reclamaciones. Con esta muestra de actitud positiva por parte del general

---

<sup>31</sup> Schumacher, Ma. Esther (comp.). - *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. Op. Cit. p. 207.

<sup>32</sup> El 19 de febrero de 1918 se publicó el decreto carrancista que declaraba a todos los depósitos petroleros como bienes de la nación, independientemente de los derechos que hasta la fecha hubieran adquirido sobre ellos los particulares. *Ibidem* p. 493.

Obregón, el gobierno estadounidense por conducto del presidente Calvin Coolidge da el reconocimiento a Obregón como presidente de México, en septiembre de ese año, apoyándolo posteriormente para disolver una rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta.

Para 1924 es electo presidente de México el general Plutarco Elías Calles, quien en su intento, por instrumentar nuevamente el artículo 27° constitucional, se ve censurado por el embajador estadounidense James Rockwell, durante el segundo período del presidente Coolidge. Sin importar el deterioro de la relación bilateral, el presidente Calles promulgó en diciembre de 1925 la Ley Petrolera Mexicana. Que por ser reglamentaria del artículo 27° constitucional, contenía los principios generales de dicho artículo, respecto de los extranjeros. Pero no fue el único golpe que dio Calles a los inversionistas extranjeros, a principios de 1926 promulgó la Ley de Propiedad de Extranjeros en México, con la cual limitó la compra de bienes raíces a los extranjeros, negándoles la propiedad en cincuenta kilómetros en las playas y cien kilómetros a lo largo de la frontera. Con la aprobación de estas disposiciones, se acarreó una crisis para la relación bilateral a finales de 1926, que desapareció en la medida en que se relajaban las tensiones a mediados de 1927 con las modificaciones constitucionales y la promulgación de la nueva Ley Petrolera Mexicana, la cual reconocía derechos a los concesionarios norteamericanos que hubieran adquirido las propiedades antes de 1917.

En 1934 Lázaro Cárdenas es electo presidente de México e inmediatamente inició un programa de reforma social que incluyó la expropiación de casi veinte millones de hectáreas, que entregó a los campesinos mexicanos. Esto provocó la manifestación directa del presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, quien con su política de buena vecindad<sup>33</sup>, en 1937 aceptó la expropiación mexicana, con la condición de que se indemnizara a los ciudadanos estadounidenses con pagos oportunos y efectivos, así como con las mismas reglas que se aplicarían a las indemnizaciones de propietarios mexicanos. En ese mismo año de 1938, el presidente Cárdenas declaró la nacionalización de la industria petrolera, con lo cual, la mayoría de compañías petroleras extranjeras fueron expropiadas mediante la indemnización de las propiedades arruinadas, sin embargo, las empresas exigían el pago del petróleo aun no extraído del subsuelo. Debido a este conflicto, el Departamento de Estado Norteamericano reaccionó inmediatamente a través del apoyo dado a las compañías petroleras, por lo que la controversia se alargó por más de dos años, hasta que en noviembre de 1941 los gobiernos de México y Estados Unidos negociaron un acuerdo general, que fue formalizado mediante el Acuerdo Cooke-Zevada en abril de 1942, por virtud del cual México accedió a pagar cuarenta millones de dólares por las expropiaciones agrícolas y petroleras, mientras que los Estados Unidos se obligaron a comprar veinticinco millones de dólares en

---

<sup>33</sup> Gomez-Robledo Verduco, Alonso.- *Relaciones México-Estados Unidos una visión interdisciplinaria*. El Colegio de México, México. 1981. p. 69.

plata mexicana, así como abrir una línea de crédito por ochenta millones de dólares.

Al asumir la presidencia de los Estados Unidos Henry Truman en 1945, intentó dar a la relación bilateral una nueva perspectiva, fundamentándola en la política de buena vecindad de Roosevelt e intentó ratificarlo en su visita a la Ciudad de México con su homólogo Miguel Alemán.

Entre 1945 y los primeros años de la década de 1970 la relación México y Estados Unidos fue básicamente templada, sin grandes enfrentamientos importantes, lo que dio origen a la llamada "relación especial" o alianza táctica entre ambas naciones, las cuales dedicaron poco tiempo, energía y recursos a los asuntos mexicanos. Sin embargo, posteriormente las cosas cambiarían a partir de la década de los ochentas hasta nuestros días, al iniciarse una relación bilateral de mutua desconfianza y pasar a la tensión en el dialogo de ambos países, hasta llegar a las graves presiones políticas por parte del gobierno estadounidense.

## **1.2 Temas relevantes para la relación bilateral.**

A partir de la segunda mitad del siglo XX las hostilidades habían cesado; aunque no así, la tensión característica en la relación bilateral; sin embargo ya se vislumbraba una clara agenda diplomática, principalmente enfocada a la problemática fronteriza y circunscripta a varios temas centrales entre los que destacan: la emigración de mexicanos a los Estados Unidos, el problema del narcotráfico, los conflictos sobre límites y aguas, el desarrollo fronterizo con sus implicaciones comerciales, etc., los cuales serán abordados de manera independiente en los siguientes apartados.

La selección de estos temas obedece particularmente a la importancia que tienen para la relación bilateral vigente o bien por su estrecha relación que guardan con el asunto de la migración de mexicanos, hacia territorio estadounidense.



### 1.2.1 Narcotráfico.

El narcotráfico, entendido generalmente como la producción, el tráfico y el consumo ilícito de drogas,<sup>34</sup> se ha convertido en un factor de constante de tensión e irritación entre México y Estados Unidos, a lo largo de su historia, en la relación bilateral, el cual ha variado a lo largo de los últimos ochenta años con un carácter cíclico, que va desde amargas disputas, hasta la cooperación estrecha, pero sin dejar de ser un tema relevante para la agenda bilateral de negociaciones.

La postura del gobierno estadounidense respecto del narcotráfico, ha sido en el sentido de buscar la solución al problema en el exterior, es decir, culpar a los países productores de drogas, del alto consumo al interior de su territorio. Para Estados Unidos, México es uno de los principales productores de marihuana (casi en un cincuenta por ciento del total que ingresa a los Estados Unidos), heroína (en un cuarenta por ciento) y metanfetaminas, pero también como lugar de tránsito de la cocaína, la cual es producida principalmente en países sudamericanos y de lo cual incluso ha exteriorizado aseveraciones en el sentido de que los inmigrantes indocumentados mexicanos, son los principales introductores de

<sup>34</sup> La Organización Mundial de la Salud ha clasificado a las drogas de acuerdo a su efecto en ocho categorías: 1) Grupo de alcohol-barbitúricos (drogas depresoras del sistema nervioso); 2) Anfetaminas y estimulantes; 3) Cannabis (produce placer asociado a fuertes sensaciones); 4) Cocaína (provoca sensación de euforia y estimulante); 5) Alucinógenos (drogas naturales y/o sintéticas que producen deformaciones perceptivas); 6) Opiáceos (sustancias naturales y/o sintéticas que alivian el dolor e inducen estados de indiferencia); 7) Disolventes volátiles (intoxicadores y alucinógenos), y 8) Tabaco (estimulante). González, Guadalupe y María Tienda. - *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1989. p. 22.

estupefacientes a los Estados Unidos, mediante el tráfico denominado "hormiga", lo cual es una gran mentira. A partir de esta postura, el gobierno de los Estados Unidos, ha volcado su "guerra de las drogas" contra México, mediante políticas unilaterales y muy pocas veces a través de la cooperación restringida.

Si bien es cierto que el trato al problema del narcotráfico en el ámbito bilateral, ha sido desequilibrado y asimétrico -debido a que los Estados Unidos han elaborado los diagnósticos y las medidas para combatirlo-, también se realizan actividades conjuntas, así como a escala multilateral. Los primeros esfuerzos internacionales multinacionales en que ambos países han participado para combatir el narcotráfico, se dieron con la celebración de la "Conferencia de Shanghai" (1909) y la "Convención Internacional del Opio" de la Haya (1911-1912). Por lo que respecta a la cooperación México-Estados Unidos en el combate al tráfico de drogas, se remonta a principios de la década de 1920 con la negativa del presidente Álvaro Obregón, para seguir con la exportación de opio, con fundamento en los principios establecidos en la convención de la Haya. Más tarde el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) firmó algunos acuerdos internacionales, de los cuales se deducía la prohibición en el tráfico de marihuana y heroína, estableciéndose en consecuencia una serie de legislaciones internas para controlar la producción y distribución de dichas drogas.

Para 1931 fue celebrada una convención en Ginebra, en la que se establecieron medidas de control por parte de los gobiernos participantes para combatir el grave problema del narcotráfico, con especial énfasis en el aspecto de su producción. Como consecuencia de esta convención, México prohibió la exportación de marihuana y heroína.

Posteriormente, durante el periodo del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) las presiones por parte del gobierno estadounidense fueron en aumento, debido al incremento en los índices de consumo y abuso de drogas en su territorio, lo que motivó la invitación a México para adoptar una política restrictiva, con relación al control de narcóticos, pero debido a otros acontecimientos, como la nacionalización petrolera, que tomó gran relevancia, sólo se realizaron escasos progresos en el tema del narcotráfico.

Un grave cambio en la política antidrogas de los Estados Unidos, sucedió durante la Segunda Guerra Mundial, al grado de alentar la producción legal de amapola y mariguana en México, con la finalidad de abastecer necesidades médicas, así como sostener los esfuerzos de guerra de los aliados. Para 1943 la producción principalmente de opio, había sobrepasado los límites, particularmente en Sinaloa y Sonora. Ese mismo año, debido a la sobreproducción de droga en México, el gobierno estadounidense nuevamente cambió de enfoque, dio paso a la restricción, para finalmente, ambos países firmar un acuerdo para combatir la producción y prohibir la exportación de drogas. Pero el cultivo y el tráfico clandestino aumentaron después de la guerra mundial, a pesar de que

México instrumentó su primera campaña contra el narcotráfico a escala nacional en 1948.

Durante la década de 1950, disminuyó la importancia del tema de las drogas, al igual que los esfuerzos de México para combatir la producción y el tráfico de estupefacientes, debido a la falta de aviones, refacciones y pilotos capacitados.

Para 1961 un informe interdepartamental en los Estados Unidos, indicaba que la mayoría de las drogas ilícitas en el mercado norteamericano provenían de México, comercio ilegal que se vio incrementado en la década de 1960, debido a un nuevo estilo de vida de la juventud estadounidense, que derivó en un gran consumo de marihuana, traduciéndose en una gran demanda de drogas. Estados Unidos preocupado por la introducción masiva de estupefacientes, ejerció gran presión diplomática contra México, para que redoblara esfuerzos en la destrucción masiva de plantíos de amapola y marihuana, a efecto proporcionó al gobierno mexicano aviones, asesores, así como equipo para el combate al narcotráfico. El resultado fue una gran destrucción de sembradíos de amapola y marihuana, que de ninguna manera frenaron la adicción, de los estadounidenses consumidores de droga. En consecuencia el gobierno de Richard Nixon instrumentó nuevamente, una política en contra de los países productores de drogas, entre los que México figuraba como el mayor abastecedor de marihuana. Fue tanta la presión del gobierno estadounidense sobre México, que se alejó de las

medidas diplomáticas e instituyó la aplicación de medidas unilaterales, como fue el caso de la "Operación Intercepción" en la frontera con México en septiembre de 1969. Esta operación de registro y confiscación fue diseñada para detener la entrada de marihuana a Estados Unidos, pero la realidad demostró que se trataba de un clásico chantaje económico para que el gobierno mexicano instrumentara programas y operativos contra las drogas, lo cual se pudo comprobar con los pobres resultados que implicó dicha operación, al decomisar sólo muy pequeñas cantidades de estupefacientes.

Debido al fracaso de la "Operación Intercepción",<sup>35</sup> un año más tarde el gobierno norteamericano, a través de del Departamento de Estado, intentó una política de concertación con el gobierno mexicano, iniciándose la "Operación Cooperación", por virtud de la cual, las autoridades competentes de ambos gobiernos realizaron operaciones conjuntas para reducir el tráfico de drogas. México en particular instauró la "Operación Cóndor" en 1970 y la "Operación Trizo" en 1975, operativos cuya finalidad fue destruir masivamente sembradíos de droga, mediante el rocío aéreo de herbicidas, con grandes resultados durante la década de 1970, de acuerdo a informes de autoridades norteamericanas.

Debido a múltiples factores entre ellos el clima, se marcó un aumento pronunciado en la producción mexicana de estupefacientes a

---

<sup>35</sup> La "Operación Intercepción" que costo al gobierno de los Estados Unidos 30, 000, 000 dólares, sólo logró interceptar 3, 202 libras de marihuana, 60 de peyote, kilo y medio de heroína y algunas cantidades pequeñas de otras drogas y barbitúricos. Vázquez, Zoraida y Lorenzo Meyer.- *México frente a los Estados Unidos (un ensayo histórico 1776-1988)*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1992. p.211.

partir de 1984, a pesar de los esfuerzos de la "Operación Cóndor" y de otras nuevas como la "Operación Canador", "Operación Pacífico", "Operación Gavilán", "Operación Dragón", "Operación Jaguar", etc. Aunado a este problema del creciente aumento de la producción de droga, en el año de 1985 fue asesinado el agente Enrique Camarena, un ciudadano norteamericano que se desempeñaba como representante de la DEA en el Consulado General de Estados Unidos en Guadalajara, y en el cual se involucraba a policías estatales. Esto ocasiona como respuesta por parte del gobierno estadounidense la aplicación de una segunda "Operación Intercepción" en la frontera con México. Al ver esta actitud el gobierno mexicano se vio en la necesidad de firmar el "Acuerdo de Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia" en el año de 1989, de lo contrario existía la amenaza desde la administración Regan por militarizar su frontera sur.

Durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), la presión continuó de la misma manera que los operativos unilaterales, a pesar de las primeras declaraciones del nuevo presidente de los Estados Unidos George Bush, en el sentido de reconocer el peso del consumo y la producción interna de drogas como causas del problema del narcotráfico. Sin embargo a finales de 1989, por presión de la opinión pública se instrumentó la "Operación Border Ranger II", mediante la cual se establecieron cerca de trescientos soldados armados con rifles automáticos M-16 en la zona este de la frontera con México, con la finalidad de

combatir el narcotráfico. En consecuencia el presidente Salinas creó una comisión especializada en la investigación sobre el tráfico de drogas, cuyo titular fue Jorge Carrillo Olea, al fungir como coordinador general de dicha comisión; asimismo autorizó el sobrevuelo de aviones estadounidenses para detectar el tráfico ilegal de drogas hacia los Estados Unidos en 1991. Un año más tarde, a mediados de 1992 se establecieron nuevos criterios de colaboración bilateral entre ambos gobiernos, permitiéndose a los agentes de la DEA realizar investigaciones en territorio mexicano. Pero para el gobierno estadounidense no eran suficientes los esfuerzos de México para combatir el narcotráfico, y en el año de 1993 se llevó a cabo el operativo "Round Up" para detectar la entrada ilegal de drogas por la frontera.

Esta última administración, la del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se ha caracterizado, por una parte, por la gran presión que ejerce el gobierno estadounidense, a través de innumerables operativos en la frontera y con la llamada "Certificación"; y por la otra, se ha llegado a una cierta cooperación bilateral en el ámbito diplomático, así como de operaciones conjuntas. Entre los operativos más importantes instrumentados por el gobierno estadounidense se encuentran la "Operación Línea Dura" (1995) y la "Operación Anillo de Acero" (1998), que tiene la finalidad de evitar el ingreso de estupefacientes a territorio estadounidense. Por lo que respecta a la "Certificación", ésta es un mecanismo del gobierno estadounidense, para evaluar anualmente la

actuación de más de treinta países en el mundo, en su lucha contra el narcotráfico. La consecuencia de negar la "Certificación" a un país, es la imposición de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos. Si bien es cierto que la "Certificación" fue establecida desde 1988, los últimos cuatro años han sido para México realmente graves, por que el Senado estadounidense, por muy poco margen, la ha otorgado.

Con relación a la cooperación diplomática, el tema del narcotráfico se ha abordado de manera relevante durante las últimas tres reuniones de la "Comisión Binacional México-Estados Unidos" (XIII en 1996, XIV en 1997 y XV en 1998), creándose en la XIII reunión de la comisión, el "Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas",<sup>36</sup> integrado por dependencias de ambos países involucradas en la lucha contra el narcotráfico y con el objetivo fundamental de coordinar los esfuerzos en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas.

Finalmente, se han propuesto medios de cooperación alternativos, como las Fuerzas de Tarea Fronterizas, a cargo de autoridades tanto locales como federales de ambos países, con la finalidad de frenar el flujo de drogas hacia los Estados Unidos.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Este grupo de contacto de alto nivel ha celebrado seis reuniones semestralmente desde su creación en marzo de 1996 hasta la última en octubre de 1998 y la próxima se espera sea realizada en marzo de 1999. Boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores [www.sre.gob.com](http://www.sre.gob.com) 1996.

<sup>37</sup> Carreño, José.- "No descartan aún cooperación fronteriza México-EU". EL UNIVERSAL, México D.F., 19 de marzo 1998. p. 23.



### **1.2.2 Medio Ambiente.**

Al igual que otros temas de la agenda bilateral México-Estados Unidos, el problema del medio ambiente principalmente en el área fronteriza ha creado cierta tensión en la relación entre ambas naciones a lo largo de casi cincuenta años. Debido a que México comparte una larga frontera de más de tres mil kilómetros con los Estados Unidos, el ambiente natural a lo largo de la línea divisoria es el mismo, lo que ocasiona que la contaminación ambiental en una parte de la frontera, repercute forzosamente en la otra.

El primer antecedente dentro de los casos más alarmantes, es el que se originó durante los primeros años de la década de 1950, debido al lanzamiento de desechos radioactivos norteamericanos al Golfo de México, frente a las costas de Tamaulipas y Texas.

Por lo que respecta a la contaminación de ríos fronterizos, la discusión se ha centrado en los problemas de la salinidad del Río Colorado, los pesticidas en el Río Bravo y la contaminación industrial en el Río Nuevo. El más grave problema ambiental ha sido la salinidad del Río Colorado, originada por el lavado de las tierras salinas y la extracción de bolsas de agua salada subterráneas por los Estados Unidos, ocasionándose la contaminación de las aguas del río y afectándose principalmente el Valle de California, que por su alto contenido de sal fueron consideradas inservibles para fines agrícolas. El problema se

originó hacia fines de 1961 de manera sorpresiva y sin previo consentimiento del gobierno mexicano, quien argumentaba la violación del "Tratado de Aguas Internacionales" celebrado en 1944, en el cual se regulaba la cantidad de agua del Río Colorado que se entregaría a México. La postura del gobierno norteamericano era en el sentido de considerar el tratado de agua en su interpretación literal, es decir, en el tratado se establecía la cantidad de agua distribuida a México, pero en ningún momento se hacía la regulación de la calidad. La solución a este problema se inició en 1968 con la firma de un acuerdo para reducir la salinidad del Río Colorado, sin embargo la solución definitiva fue hasta 1973,<sup>38</sup> mediante una resolución de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, en el Acta 242 llamada "Solución permanente y definitiva del problema de la salinidad del Río Colorado", en la cual se acordó principalmente, la garantía en la cantidad y calidad del agua entregada a México, arreglos acerca del mantenimiento y construcción de drenes de desvío y apoyos para México en la rehabilitación de las zonas afectadas. Como consecuencia de la resolución de la CILA, se construyó una planta desalinizadora cerca del condado de Yuma en los Estados Unidos, cuya finalidad es garantizar a México la calidad y cantidad de agua acordados.

Con relación a la contaminación del aire, este tema también originó conflictos en la relación bilateral, principalmente por la emisión de contaminantes de las fundidoras de cobre en Cananea y Nacozari ubicadas

---

<sup>38</sup> Hernández Velas, Edmundo.- *Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1980. p. 13.

en territorio mexicano y las fundidoras de El Paso y Douglas en los Estados Unidos. La solución a estos problemas se ha dado en el marco de los acuerdos binacionales, llegándose a soluciones como la construcción de una planta de ácido sulfúrico en la fundidora de Nacozari, evitándose con esto la contaminación por este químico, la planta en Cananea ha presentado año con año sus programas de control de emisión de gases y la fundidora de Douglas desapareció en 1988.<sup>39</sup>

Otro de los graves problemas ambientales que se han discutido en la relación bilateral en las dos últimas décadas, es el de la exportación de sustancias tóxicas y la creación de instalaciones de desechos radiactivos en la frontera. Tal fue el caso del envío a Zacatecas de grandes cantidades de desechos en los que se incluía a cuarenta y dos tambos de policloruros de bifenilo en 1981 y los diez mil galones de desechos tóxicos que fueron ilegalmente tirados cerca de Tecate en Baja California durante 1986.

Recientemente, se empezó a discutir la construcción de un basurero nuclear en la comunidad de Sierra Blanca en estado de Texas territorio de los Estados Unidos, a sólo veinticuatro kilómetros del Río Bravo, veintiocho kilómetros de la línea divisoria y a unos ochenta kilómetros de las principales zonas urbanas en el estado de Chihuahua, en el cual se depositarían desechos radioactivos de los estados de Vermont y Maine entre otros de la unión americana, ocasionándose un grave peligro para comunidades de ambos lados de la frontera, debido a las posibles

---

<sup>39</sup> González Salazar, Roque.- *La frontera norte integración y desarrollo*. El Colegio de México, México, 1981. p. 23.

fracturas en la estructura del confinamiento, ocasionadas por la alta incidencia de movimientos telúricos en esa zona, debido a la existencia de una falla geológica denominada "Falla Eagle". Hasta ahora el proyecto ya ha sido aprobado por el Congreso norteamericano y por el presidente Clinton, no obstante que la Comisión para la Conservación de los Recursos Naturales de Texas (Texas Natural Resources Conservation Commission) ha negado la licencia para la construcción del confinamiento nuclear, la cual puede ser impugnada, pero; sin embargo, para México existe la esperanza de que sea respetado el "Acuerdo de Paz", firmado por ambos gobiernos en 1983, el cual precisa que ningún confinamiento tóxico podrá ser construido a escasos kilómetros de la faja fronteriza entre México y Estados Unidos.<sup>40</sup>

A pesar de lo difícil que ha resultado la discusión respecto a la construcción del basurero tóxico de Sierra Blanca y otros temas ecológicos, a partir de la XIII Reunión Binacional México-Estados Unidos, celebrada en la Ciudad de México los días 6 y 7 de mayo de 1996, se estableció un mecanismo de cooperación ambiental entre ambas naciones denominado "Programa Frontera XXI". Dicho programa tiene como finalidad coordinar los esfuerzos tanto de autoridades, como de grupos preocupados por el

---

<sup>40</sup> Guillén, Guillermina.- "Se concretaría en 2 meses el basurero tóxico fronterizo". EL UNIVERSAL, México D.F., 31 de julio de 1998. p. 2.

medio ambiente, los recursos naturales y salud fronteriza en ambas naciones, que busca alcanzar un desarrollo sustentable.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. "XIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos: Informe de conclusiones". [www.sre.gob.com](http://www.sre.gob.com) 1996.

### **1.2.3 Problemas Penitenciarios.**

Aunque este tema en particular, no es abordado cotidianamente dentro de la relación bilateral, su importancia para incluirlo, radica en la relación que guarda con el tema de la migración de mexicanos hacia los estados unidos, principalmente por aquellos que se encuentra en espera de la aplicación de la pena de muerte y la posible construcción de una cárcel binacional, la cual albergaría principalmente a indocumentados mexicanos.

La aplicación de la pena capital en territorio norteamericano es entendida como la facultad de cada uno de los Estados, para castigar a quien resulte penalmente responsable de un ilícito, que se justifica en la medida en que se alcance la justicia y la defensa social, y cuya consecuencia es la eliminación de manera definitiva de los delincuentes que son considerados un grave peligro para la sociedad.

La pena de muerte en los Estados Unidos ha tenido una larga trayectoria histórica, con un corto período en que fue prescrita; sin embargo, uno de los principales problemas que enfrentó, fue durante la década de 1970 cuando se declaró que no era contraria a la Constitución Norteamericana, en el caso de la demanda conocida como Furman vs. el Estado de Georgia<sup>42</sup> en el año de 1972 y por la cual los abogados citaron las enmiendas Octava y Decimocuarta de la Constitución de los Estados

---

<sup>42</sup> Navarro Lucio, Jorge.- "La pena de muerte en Estados Unidos. Crimen y castigo" [www.macro.com](http://www.macro.com). 1997.

Unidos de América, para declarar la inconstitucionalidad de la pena de muerte. Al conocer el caso la Corte de Justicia Federal, no enfrentó la inconstitucionalidad de la pena capital, pero realizó una declaración aprobada por los jueces en mayoría relativa, por virtud de la cual sostuvieron que la pena de muerte, no necesariamente violaba dichas enmiendas constitucionales, sino por el contrario y principalmente en la Decimocuarta Enmienda<sup>43</sup> se autorizaba a las cortes, establecer los castigos que conforme a derecho se prescribieran, por lo que la pena de muerte estaba contemplada dentro del procedimiento judicial. A partir de la declaración de la corte en 1977 la pena de muerte recobró su constitucionalidad, aplicándose discrecionalmente con base en las legislaciones de cada uno de los Estados de la Unión Americana.

Actualmente los estados que consagran en sus respectivas jurisdicciones leyes sobre la pena de muerte son un total de treinta y ocho, entre los cuales podemos destacar los cuatro Estado que tienen frontera con México (Arizona, California, Nuevo México y Texas) y dos con las más altas concentraciones de mexicanos emigrantes (Illinois y Nueva York). El Estado Norteamericano con el mayor número de reos ejecutados es Texas,

---

<sup>43</sup> La Enmienda Octava establece: "No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas".

Por su parte la Enmienda Decimocuarta prescribe: "Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en los que residan. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos.....". Embajada de los Estados Unidos de América en España. "La Constitución de los Estados Unidos de América". [www.embassy.sp.com](http://www.embassy.sp.com) 1998.

el cual ha mantenido un promedio de más de cien ejecutados al año durante los últimos cinco años.<sup>44</sup>

Por lo que respecta a los mexicanos que se han visto en los últimos dos años ante la pena de muerte, tal fue el caso de Irineo Tristán Montoya detenido en 1985 por haber asesinado a un ciudadano norteamericano, pero a pesar de las violaciones que existieron en su proceso finalmente fue ejecutado en 1997, Ricardo Aldape Guerra fue acusado por homicidio en contra de un policía de la ciudad de Houston en 1982 y condenado a la pena capital, sin embargo la Corte de Apelaciones decidió que al no contar con los elementos necesarios para abrir un nuevo proceso judicial fuera liberarlo en 1997 y por último Tomás Verano Cruz quien fue sentenciado a la pena de muerte en 1994, acusado de asesinar a un alguacil en California y actualmente se encuentra en la antesala de la ejecución.

A pesar de los esfuerzos internacionales por erradicar la pena de muerte en los Estados Unidos, se ve muy lejana la posibilidad de terminar con tan infamante castigo. La Organización de las Naciones Unidas desde su fundación se ha manifestado su preocupación por el tema de la pena capital, desde 1959 en su resolución 1396, la Asamblea General invitó al Consejo Económico y Social a iniciar estudios sobre la pena de muerte, por lo que dicha secretaría ha realizado diversos informes en 1962, 1966 y 1973 sin poder influir en el gobierno estadounidense.

---

<sup>44</sup> En el Estado de Texas por ejemplo, en 1995 fueron ejecutados en total 104 reos, los cuales representaron el 33.01% de las ejecuciones en todo el territorio estadounidense, para 1997 las ejecuciones aumentaron a 141, lo cual se tradujo en el 43.20% del total de ejecuciones en los Estados Unidos. Acevedo, Alberto.- "Pena de muerte: Texas y California, dos realidades". EL UNIVERSAL, México D.F., 3 de enero de 1998, p. 8.



Con relación a la participación del gobierno de México en la protección y defensa de los mexicanos sentenciados a la pena de muerte, que para finales de 1998 eran más de treinta en todo el territorio estadounidense,<sup>45</sup> el apoyo ha sido mínimo debido a la falta de recursos económicos para la contratación de abogados que representen legalmente a nuestros connacionales en los juicios criminales.

El segundo problema que se ha propuesto y discutido de una manera subrepticia entre ambos gobiernos, es el de la posible construcción de una cárcel binacional regulada por una ley penal de los Estados Unidos en México, específicamente en Mexicali, Baja California. Esto es debido al déficit en la ocupación carcelaria en Nogales, Arizona y otras ciudades fronterizas originada por la gran cantidad de emigrantes ilegales mexicanos que son detenidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización en espera de su proceso criminal ó deportación y por mexicanos sentenciados por las Cortes Estatales en territorio estadounidense. La intención del gobierno estadounidense, principalmente el Estado de Arizona, es reducir los costos en el traslado de emigrantes mexicanos al territorio de México, permitiéndoles un ahorro del setenta por ciento en el costo que representa el pago al personal que transporta a los emigrantes a nuestro territorio.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Suma 37 los mexicanos sentenciados a la pena de muerte en los Estados Unidos, de los cuales 14 cuentan con una estancia legal en territorio norteamericano, 4 carecen de ella y de 19 se ignora su calidad migratoria. Bertha Fernández.- "Aguarda la muerte a 37 mexicanos sentenciados en EU; solamente esperan un acto de compasión." EL UNIVERSAL, México D.F., 19 de noviembre de 1998. P. 2.

<sup>46</sup> Tellaèche, Enrique.- "Inviabile, crear una cárcel binacional en BC." EL UNIVERSAL, México D.F., 22 de julio de 1997. p. 4.

Debido a la postura del gobierno mexicano respecto de la creación de la cárcel binacional, el gobierno de los Estados Unidos, por conducto del Departamento de Justicia estadounidense, ha manifestado la idea de construir más instalaciones carcelarias en su territorio a lo largo de la frontera con México y así reducir el sobrecupo de emigrantes mexicanos en cárceles estatales; pero generándose mayores gastos para el Gobierno Federal de los Estados Unidos, lo cual, no sería fácilmente aceptado por los contribuyentes estadounidenses.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ferreira, Carlos.- "Estudia EU construir más cárceles para indocumentados deportables." EL UNIVERSAL, México D.F., 13 de agosto de 1997. p. 9.

### **1.2.4 Desarrollo Económico Fronterizo.**

A diferencia de los otros temas abordados en este apartado, el desarrollo de la faja fronteriza guarda una doble importancia, por una parte es un tema común dentro de la agenda bilateral a partir de la década de 1960, pero también tiene gran relevancia por la íntima relación que guarda con el tema de la emigración mexicana. Esta vinculación entre los dos temas, se da a partir de la idea del gobierno norteamericana de frenar el flujo migratorio de mexicanos, mediante la creación de empleos en la frontera de México, principalmente a través del establecimiento de la industria maquiladora y la inversión directa a lo largo de la faja fronteriza.

El desarrollo económico fronterizo ha estado sustentado en tres actividades principalmente, que han sido consideradas fundamentales para el desarrollo en el norte de México, estas han sido el comercio, las finanzas y la más importante desde su inicio, la industria maquiladora.

Por lo que respecta al comercio, éste conserva la característica de ser en su mayor parte internacional, debido a la cercanía de las fronteras de ambos países. La actividad comercial ha sido una de las más vastas y ágiles en la región fronteriza, ya que representa una de los sectores más dinámicos del total de transacciones comerciales entre ambos países. Para México la frontera es considerada una de las zonas de más alto ingreso *per capita*, debido a que algunas partes de esta zona, han gozado del régimen de excepción aduanal para la importación libre de impuestos, en una gran

variedad de productos, estableciéndose un patrón de consumo distinto al del mexicano promedio, debido a los mejores precios y productos. En contradicción, para los Estados Unidos, su frontera sur ha sido tradicionalmente una de las regiones más pobres de todo el territorio norteamericano, por lo tanto para ambos países el desarrollo del comercio ha sido fundamental para su respectiva economía fronteriza.<sup>48</sup>

Otra de las características de las transacciones comerciales en la faja fronteriza ha sido su doble aspecto en cuanto a la legalidad. Con relación a las transacciones legales, se han tenido un desequilibrio notorio en la balanza comercial, las importaciones a través de sus dos formas, ya sea por conducto de las empresas norteamericanas que exportan a México o mediante la compra que realizan en territorio estadounidense los mexicanos al amparo de las excepciones aduanales, han sido superiores a la capacidad de exportación y las medidas unilaterales del gobierno estadounidense para cerrar su frontera a productos sensibles a la competencia. El otro aspecto, es decir, el comercio ilegal en la zona fronteriza se ha realiza hacia ambos países, como contrabando de una gran cantidad de bienes de consumo y materias primas, sin que hasta ahora se haya podido controlar.<sup>49</sup>

Sin embargo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que si bien no ha sido la llave mágica al primer mundo,

---

<sup>48</sup> Bustamante, Jorge A.- *Las relaciones México-Estados Unidos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1981. p. 406.

<sup>49</sup> Morales, Eliezer y Consuelo Dávila.- *La nueva relación de México con América del norte*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México. 1994. pp. 141-189.

el comercio bilateral entre ambas naciones ha crecido, principalmente entre los Estados fronterizos de los dos países.<sup>50</sup>

La otra gran actividad que ha influido en el desarrollo fronterizo, ha sido el flujo de capitales financieros, los cuales se pueden agrupar en relación con su destino en: los dirigidos a la inversión y los que integran la operación de crédito a escala internacional, no incluyéndose los destinados al pago de bienes y servicios, por que en sí, no constituyen una fuente de conflicto. Las inversiones estadounidenses en la zona fronteriza de México han sido cada vez más, un factor de gran importancia para el desarrollo económico de la región, sin embargo, los dos problemas que acarrea tienen gran relevancia para la relación entre México y los Estados Unidos; en primer lugar, porque la presencia en la frontera de un creciente volumen de capital extranjero, dado lo débil de la estructura económica local en comparación con la estadounidense, ha venido a modificar la correlación de fuerzas en el ámbito del poder político local, ya sea estatal o municipal. En segundo lugar, porque la inversión está condicionada o dirigida su

<sup>50</sup> El Tratado de Libre Comercio para América del Norte, fue aprobado el 17 de noviembre de 1993 por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, a través de la ratificación de la Ley de Implementación del TLC, con 234 votos a favor y 200 en contra. El 22 de noviembre de 1993 la Cámara de Senadores ratifica el TLC por 56 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones, para posteriormente en ese mismo año ratificar la Ley de Implementación del TLC. Finalmente el Tratado de Libre Comercio entró en vigor el 1 de enero de 1994, que coincide irónicamente con el levantamiento armado del EZLN en Chiapas. Si bien es cierto que se trata de un tratado Trilateral (México, Canadá y Estados Unidos) Estados Unidos conserva el carácter de primer socio comercial de México. A escala nacional con la entrada en vigor de TLC las exportaciones se han cuadruplicado al pasar de 18, 400 millones de dólares en 1990 y 46, 900 millones de dólares en promedio entre 1991 y 1993, a 60, 882 millones de dólares en 1994, 79, 541 millones de dólares en 1995, 96, 000 millones de dólares en 1996 y 93, 000 millones de dólares en 1997. En particular una sola entidad federativa de México ha logrado participar con más del 6% de las exportaciones nacionales en los últimos cuatro años, Tamaulipas ha exportado las siguientes cifras, en 1994 exportó 5, 109 millones de dólares, 7, 083 millones en 1995 y 6, 617 millones de dólares en 1997. Chavolla Nava, Gustavo.- "Se cuadruplicó el comercio entre México y Estados Unidos en los últimos siete años." EL UNIVERSAL, México D.F., 1 de abril de 1998. p. 4.

aplicación a sectores de la economía que no contribuyen a cubrir las necesidades locales o nacionales, sino que están orientadas a satisfacer los intereses norteamericanos y los requerimientos de su economía.

Por lo que respecta al crédito, hay que hacer la diferencia entre el que se destina al financiamiento de empresas y particulares mexicanos, proveniente de fuentes estadounidenses, y el que se otorga en el comercio de los Estados Unidos, también a empresas y a particulares mexicanos. De estas dos formas de endeudamiento privado, la primera, es decir, la que otorgan organismos financieros norteamericanos a las diversas áreas de la producción tienen una importancia muy especial, debido a que públicamente no se conoce su monto, por lo que la influencia de los grupos financieros norteamericanos es cada vez mayor, en el desarrollo económico de la faja fronteriza.

La última actividad considerada la más importante en el desarrollo económico de la frontera con los Estados Unidos es la referida a la industria maquiladora de exportación, la cual fundamentalmente ha cimentado el gran desarrollo de la zona norte de México, pero también ha sido un factor de gran tensión bilateral por diversos factores, entre los que destaca, la gran concentración de población a lo largo de la frontera, que propicia el angustioso problema para el gobierno mexicano, de satisfacer las necesidades habitacionales, salud, alimentación, educación, etc.

La industria maquiladora en la zona fronteriza tiene su origen en el "Programa de Industrialización Fronteriza" reglamentado en julio de 1996,

cuyo objetivo fundamental, fue la instalación de plantas de ensamble ó maquiladoras. Este programa surge como consecuencia a la crisis de desempleo en la zona fronteriza, provocado principalmente por la cancelación del "Programa Bracero" en diciembre de 1964 y la imposibilidad del gobierno mexicano por absorber la gran demanda de mano de obra existente en el país. El programa de industrialización en la faja fronteriza, contenía tres objetivos básicos: la creación de empleos, fomentar la transferencia de tecnología y capacitar la mano de obra mexicana, para lo cual México concedió una gran cantidad de incentivos para las empresas que operaran en su frontera norte, entre los que destacan: la empresa maquiladora podía libre de impuestos, importar principalmente de los Estados Unidos maquinaria, equipo de producción y materias primas, con la única condición, de que todo lo que se importara hacia el país, con fundamento en el Programa, debería ser exportado; se estableció que los extranjeros podían ser propietarios y controlar el cien por cien del capital social de la empresa, así como podían existir empresas de propiedad mexicana, es decir una inversión de mexicanos, hasta con el cien por cien del capital social, y además entre otras concesiones, se autorizó por conducto de la Secretaría de Gobernación, la entrada de personal extranjero para puestos gerenciales y técnicos especializados para trabajar en las empresas maquiladoras en territorio mexicano, bajo la forma "FM 3" que los autorizaba ha trabajar en el país. Por su parte el gobierno estadounidense también contribuyó a la aplicación del programa,

mediante la extensión de la aplicación de los artículos 806.30 y 807.00 de su Código Aduanero, los cuales establecían eximir de aranceles a los productos importados de México, como si hubiesen sido elaborados en los Estados Unidos. Fue tanto el éxito del Programa Industrialización que para 1971 se autorizó, por parte del gobierno mexicano aumentar el área de asentamiento de las empresas maquiladoras a veinte kilómetros a lo largo de la frontera, para posteriormente al año siguiente ampliar a todo el territorio de México la zona para que operaran las empresas ensambladoras.<sup>51</sup> Finalmente para 1984 se aceptó por el gobierno mexicano que las empresas maquiladoras vendieran el veinte por ciento de su producción en México.

Generalmente son tres los factores que se consideran fundamentales para el análisis del crecimiento de la industria maquiladora desde su nacimiento en 1966, la generación de divisas, las fuentes de empleo que produce y la inversión que genera. Con respecto a la generación de divisas, la industria maquiladora en el norte del país para 1984 generaba cerca de 24 mil millones de dólares anuales, mientras que para 1997 generó casi 40 mil millones de dólares en exportaciones anuales. Con relación al empleo para 1986 la industria maquiladora ocupaba a un total de 243, 234 personas, para 1997 ocupó a casi un millón.<sup>52</sup> Finalmente la inversión que ha generado, pasó de doscientos cincuenta millones de

<sup>51</sup> García Moreno, Víctor C. (comp.).- *Análisis de algunos problemas fronterizos bilaterales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México. 1982. pp. 30-36.

<sup>52</sup> CEPAL. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) tres años después de entrar en vigencia". [www.cepal.org/](http://www.cepal.org/) 1997.



dólares en total en 1986, a quince millones de dólares por planta maquiladora en promedio para 1998.<sup>53</sup>

En México en 1980 existían 613 plantas maquiladoras, para 1986 el número se elevó a 844 plantas ubicadas tan sólo fuera de la región fronteriza, de un total de casi tres mil doscientas empresas maquiladoras en todo el territorio nacional.

Por último podríamos señalar que existe desde 1989 mecanismos y proyectos institucionales creados por ambos gobiernos para incrementar el desarrollo económico en la faja fronteriza, mediante el fomento al turismo, la inversión y el comercio en la zona, entre los que destacan la "Conferencia Anual de los Cuatro Caminos" (Texas, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua); "Alianza Económica Camino Real" (CREA); "Conferencia sobre Financiamiento de Infraestructura Fronteriza" (San Antonio II); "La Alianza de Comercio Fronterizo (Border Trade Alliance) y finalmente el proyecto binacional, "Los Cuatro Caminos de Río".<sup>54</sup>

Sin embargo, a pesar del gran desarrollo que se ha dado en la región fronteriza del norte de México, la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, no ha disminuido, sino por el contrario ha aumentado, fundamentalmente por las recurrentes crisis económicas de México, y la gran cantidad de empleos creados a partir de la industria maquiladora, han sido para un sector de la población económicamente activa, que

---

<sup>53</sup> Chavolla Nava, Gustavo.- "Proyectan maquiladoras de NL invertir US 100 millones en 98". EL UNIVERSAL, México D.F., 4 de abril de 1998. p. 3

<sup>54</sup> Boletín de Prensa. "VII Conferencia Anual de Cuatro Caminos". [www.accesss.digex.net](http://www.accesss.digex.net). 1996.

anteriormente no los tenía por diversos motivos, es decir, se ha dado empleo en la industria maquiladora o de ensamblaje de la zona fronteriza del país, especialmente a mujeres y jóvenes que en promedio no pasan de los veinte años.

### **1.2.5 Límites y Aguas.**

Considerado históricamente uno de los problemas de mayor relevancia para la relación bilateral México-Estados Unidos, el tema de límites territoriales y aguas internacionales, se ha desarrollado bajo un gran conflicto respecto del trazo de la línea divisoria entre ambas naciones. Fundamentalmente durante este siglo, ha sido dos, los grandes conflictos sobre límites y aguas respectivamente, el problema del "Chamizal" y el relacionado con la salinidad del Río Colorado, este último abordado en el apartado de medio ambiente.

Como se ha visto anteriormente, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848) y del Tratado de la Mesilla (1853), se estableció de manera definitiva la frontera entre México y Estados Unidos, la cual sería limitada por una frontera natural, en este caso por los Ríos Colorado y Bravo. Estipulándose que sería la mitad de ambos ríos la línea que separaría a ambos países, sin tomar en cuenta las modificaciones futuras de su cauce.

Para la década de 1860, un súbito cambio en el cauce del Río Bravo, daba origen a uno de los conflictos más importantes que sobre límites se había desarrollado. La desviación del Río Bravo, tuvo como consecuencia la alteración en la frontera, traduciéndose en detrimento de una porción considerable del territorio mexicano (177 hectáreas), pero debido a la regulación existente, México no pudo reclamar su territorio perdido

conocido con el nombre de "Chamizal". Posteriormente en 1884 México y Estados Unidos firmarían una Convención, por virtud de la cual se enmendaron fallas e interpretaron los tratados anteriores; sin embargo, ambos gobiernos aceptaron, que la línea divisoria sería el centro de los ríos, a pesar de las alteraciones de las riveras de su curso, siempre y cuando fuera por causas naturales. Para 1889 se llevaría a cabo una nueva Convención sumamente importante, porque en ella se establecería la Comisión Internacional de Límites y Aguas,<sup>55</sup> una institución binacional encargada de supervisar la amplia problemática de la frontera internacional, que tenía entre otros objetivos, resolver las diferencias ocasionadas por la alteración o cambio en el curso de los Ríos Bravo y Colorado, pero al igual que la anterior Convención, la CILA no pudo reglamentar de una manera convincente, para ambos países, el problema de la desviación del cauce del Río Bravo. A pesar de los esfuerzos de la CILA, no fue sino hasta 1905 que se empezaron a dar los primeros avances respecto del grave problema del "Chamizal". Por virtud de las Convenciones de 1905, 1910 y 1933 se daría solución al problema de la pérdida territorial por el cambio de cauce del río. En la primera denominada de "Eliminación de Bancos" se estipuló que las extensiones mayores a doscientas cincuenta hectáreas o más de doscientos habitantes, no habría eliminación y la frontera permanecería en su lugar sin el menor

---

<sup>55</sup> "El Tratado de Aguas de 1904, firmado para resolver problemas fronterizos de aguas causados, en parte, por el cambiante curso de los ríos, dio a la IBWC (CILA) responsabilidades adicionales así como un cambio de nombre -hasta entonces había sido llamada Comisión de Fronteras Internacionales-". García Moreno, Víctor C. (comp.).- *Análisis de algunos problemas fronterizos bilaterales*. Op. Cit. pp. 59-68.

menoscabo a la soberanía territorial. Con esta Convención no se pudo llegar a un acuerdo respecto del "Chamizal", por lo que se tuvo que recurrir a una nueva Convención en 1910, en donde se planteó un arbitraje por el cual la CILA adquiría el carácter de Tribunal Internacional de Arbitraje, integrado por tres miembros, un comisionado por cada país y un tercero como presidente. Durante este arbitraje ya se mencionaba una superficie territorial de 243 hectáreas pertenecientes a México. A pesar de que el laudo emitido fue a favor de México, los Estados Unidos no lo aceptaron, dejándose suspendidas las negociaciones. Para 1933 se iniciaron nuevamente las negociaciones mediante la Convención de 1933, por la que se devolvió al Río Bravo su carácter fronterizo mediante una rectificación apropiada en la zona fronteriza de Ciudad Juárez-El Paso, estableciéndose así, un encauzamiento artificial del río. La solución final al problema del "Chamizal" se dio en 1963, con el anuncio del presidente mexicano Adolfo López Mateos, de que los Estados Unidos reintegraban a México el territorio perdido, en acatamiento al laudo arbitral de 1911, reincorporándose así dicho territorio a Ciudad Juárez, Chihuahua.

Actualmente. A partir de 1997, se empezó a discutir un nuevo problema sobre límites, ahora límites marítimos en el Golfo de México. Se trata de dos zonas de forma poligonal denominadas la "Dona Occidental" y la "Dona Oriental", las cuales no fueron delimitadas en el Tratado de Límites de 1978. Independientemente de esto, el problema radica principalmente en que los Estados Unidos no reconocen de manera oficial

la zona económica exclusiva, aprobada en la Convención del Mar de 1982, en la cual se estableció que cada país tiene derecho a doscientas millas náuticas a partir de sus costas, (criterio que se estableció en el Tratado de 1978) dentro de la cual estarían comprendidas la gran parte de las dos zonas poligonales.<sup>56</sup>

Para el gobierno estadounidense la mayor parte de estas dos zonas poligonales se encuentran en mar internacional,<sup>57</sup> por lo que la posible solución sería la negociación con México. Aún si se diera el caso de que los Estados Unidos llegarán a reconocer las doscientas millas de zona económica exclusiva, han alegado respecto de la "Dona Oriental" que esta no se encuentra dentro de la zona económica exclusiva mexicana, con fundamento en que dicha zona empezaría a partir de tierra firme, es decir de las playas de Progreso en Yucatán y no de las Islas Alacrán las cuales son consideradas como arrecifes y se encuentran a ciento veinte millas de las costas de Progreso, es decir, se reduciría la zona económica exclusiva mexicana en ciento veinte millas, si partiera la medición de las playas de Progreso.<sup>58</sup>

La importancia de este problema radica en el hecho de que estas dos zonas, son ricas en yacimientos petroleros, y por lo tanto para el gobierno

<sup>56</sup> El 13 de noviembre de 1997 se llevó a cabo en la ciudad de Washington D.C. el canje de instrumentos de ratificación del Tratado Sobre Límites Marítimos entre México y Estados Unidos. Comunicado de Prensa. "El día de hoy se suscribieron....." [www.presidencia.gob/](http://www.presidencia.gob/) 1997.

<sup>57</sup> Respecto a esto, la propia Cancillería mexicana por conducto del Secretario de Relaciones Exteriores ha manifestado "Esta es una zona ubicada en aguas internacionales que no es de Estados Unidos, que no es de México, que no es de nadie, no es un asunto ni inminente ni tampoco algo que esté en este momento en litigio". Ruiz, José Luis.- "Niega SRE litigio con EU por razones marítimas." EL UNIVERSAL, México D.F., 21 de noviembre de 1997. p. 2.

<sup>58</sup> Sánchez, Adolfo. "Zona Económica Exclusiva con Gran Reserva de Petróleo y gas". [www.excelsiqr.com.mx](http://www.excelsiqr.com.mx) 1997.

norteamericano la solución sería la negociación, la cual es posible que se dé hasta el próximo año.<sup>59</sup>

Por lo pronto el gobierno de México, para evitar problemas en las conversaciones con los Estados Unidos respecto del tema, decidió devolver las ofertas hechas en una licitación para la extracción de crudo en 1997 y suspendió una licitación para 1998.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Torres Rogelio, Alejandro.- "Comenzará a finales de año la definición de los límites marítimos con EU: Rebolledo Gout." EL UNIVERSAL, México D.F., 1 de abril de 1998. p. 4.

<sup>60</sup> Boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. "Comunicado." [www.sre.gob.com](http://www.sre.gob.com) 1997.

### 1.3 La migración en la relación bilateral.

Para los Estados Unidos de América el fenómeno migratorio<sup>61</sup> ha sido parte importante en su cultura, no sólo por ser una nación conformada a lo largo de su historia de más de doscientos años, por inmigrantes que poblaron un continente casi virgen, sino por que de ellos surgió lo que en nuestro tiempo es la primera potencia mundial. Durante su primer siglo de existencia como nación independiente, los Estados Unidos a través de sus respectivos gobiernos consideraron innecesaria la aplicación de una política de control migratoria, por el contrario en ciertos periodos la alentaron de manera tal que en el periodo de 1815 a 1914 admitieron a más de treinta millones de inmigrantes de casi todas partes de Europa.<sup>62</sup>

Por lo que respecta concretamente a la emigración de mexicanos a los Estados Unidos, este tema ha sido considerado como un factor sumamente conflictivo, de gran relevancia para la relación bilateral, y por demás ajeno a la voluntad de ambos gobiernos. Por más de medio siglo de historia, se han observado diversas posturas por parte del gobierno

<sup>61</sup> Consideraremos el término "migración" de manera global, es decir, en él incluiremos tanto la inmigración desde el punto de vista de los Estados Unidos, como emigración refiriéndonos al punto de vista de México.

<sup>62</sup> Las corrientes inmigratorias hacia los Estados Unidos durante el siglo XIX fueron de la siguiente manera:

1. De 1820 a 1840 el total de inmigrantes admitidos fue de 750,494, procedentes en un 70% de Alemania, Reino Unido e Irlanda.
2. De 1841 a 1860 el total de inmigrantes admitidos fue de 4.3 millones, procedentes en un 87.5% de Irlanda, Alemania y el Reino Unido.
3. De 1861 a 1880 el total de inmigrantes admitidos fue de 5.4 millones, procedentes como nuevas corrientes inmigratorias las de Suecia, Noruega y China.
4. De 1881 a 1900 el total de inmigrantes admitidos fue de 8.9 millones, procedentes como nuevas corrientes inmigratorias las de Austria-Hungría, Bulgaria, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, España y Turquía.

Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México. 1978. p. 20.



norteamericano, que van desde la indiferencia al problema migratorio, a la negociación con el gobierno mexicano, hasta llegar a la publicación de legislaciones anti-inmigratorias.

Si bien es cierto que el movimiento de mexicanos hacia los territorios que antes de 1848 fueron parte de nuestro país, es muy anterior a la delimitación de la actual frontera, no podemos considerar que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos se inició en la época inmediata posterior a la firma del tratado de Guadalupe-Hidalgo. El inicio de la emigración mexicana hacia los Estados Unidos se ha podido ubicar a finales del siglo XIX, durante el cual se incrementó la población mexicana en números crecientes, principalmente en Texas y, en menor grado en Nuevo México, Arizona y California, principalmente en busca de estabilidad social, mejor educación para sus hijos y oportunidades económicas. Pero no fue, sino hasta principios del siglo XX cuando se dieron las primeras corrientes masivas migratorias mexicanas hacia el vecino país del norte.<sup>63</sup> De acuerdo con lo anterior se ha dividido la

---

<sup>63</sup> "A lo largo de este siglo se pueden distinguir cuatro tipos de emigración mexicana a los Estados Unidos: 1) Inmigrantes legales o mexicanos que fueron admitidos por las autoridades norteamericanas previo otorgamiento de la visa de inmigrantes. En esta categoría han sido admitidos 1, 620, 500 mexicanos de 1870 a 1971. 2) Transmigrantes, llamados también "commuters" o "tarjetas verdes", son aquellos mexicanos que han recibido la visa I-151 de las autoridades norteamericanas mediante la cual se les autoriza a trabajar en los Estados Unidos aunque tengan su residencia en México. De esta categoría no existen cifras acumuladas; sin embargo, se puede tener una idea de la magnitud demográfica de este tipo de inmigración por las estadísticas de registro de "tarjetas verdes" para el año de 1971 que indican que 735, 018 visas expedidas a ciudadanos mexicanos se encontraban en vigor al finalizar 1971. 3) Braceros o mexicanos admitidos por las autoridades norteamericanas para desempeñar trabajos bajo contrato. Durante la vigencia de los convenios de "braceros" que se iniciaron en 1942 y que fueron varias veces prorrogados por los gobiernos de México y los Estados Unidos, hasta 1964 en que se terminó el último de estos convenios, fueron admitidos a este país en calidad de "braceros" 5, 050, 093 mexicanos. (4) Inmigrantes ilegales, llamados también "espaldas mojadas" o "alambristas". No existen estadísticas sobre este tipo de inmigración, constituida por los mexicanos que entran ilegalmente a los Estados Unidos o que consiguen trabajo en ese país sin haber obtenido visa para ello de las autoridades norteamericanas. No obstante, es posible tener una idea aproximada de la magnitud

historia de la emigración mexicana en tres periodos; el primero abarca las cuatro primeras décadas del siglo XX, el segundo corresponde a los años en que estuvieron vigentes los convenios sobre braceros a partir de 1942, y el último que se ocupa desde 1964 en el momento en que se dieron por concluidos los convenios, hasta nuestros días.

Desde antes de iniciarse y durante el presente siglo, se han desarrollado diferentes factores de expulsión y atracción<sup>64</sup> que influyen de manera decisiva en el comportamiento de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos.

Por lo que respecta a México durante el gobierno del general Porfirio Díaz, se creó una política económica basada en la hacienda, es decir, las tierras comunales pasaron al sector privado, que privaron a los campesinos y sus familias de los medios propios para subsistir. El despojo fue tan grande que para 1910, el 97% de las familias del campo no poseían tierras, esto creó una gran presión para las comunidades rurales que tuvieron que emigrar a ciudades y, en otros casos, a los Estados Unidos en busca de mejores ingresos. Pero no todos estos campesinos pudieron

---

demográfica de este tipo de inmigración con base en las estadísticas sobre aprehensiones de extranjeros encontrados sin documentación migratoria por las autoridades norteamericanas. De acuerdo con tales estadísticas han sido realizados 8, 267, 000 aprehensiones de mexicanos a partir de 1924 hasta el año fiscal de 1971 que incluye hasta junio de 1972." Bustamante, Jorge A.- *Espaldas mojadas*. Centro de Estudios Sociológicos, México. 1976. p. 16.

<sup>64</sup> Dentro del fenómeno migratorio bilateral, se han detectado factores que operan como fuerza de expulsión (llamados *push factors*) sobre la emigración desde México y otros factores que operan como fuerza de atracción (llamados *pull factors*) sobre los trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos. En los estudios históricos realizados por el economista Brindley Thomas en su libro *Immigration and Economic Growth*, ha concluido que los factores de atracción han tenido una mayor importancia que los factores de expulsión creados en México. *Ibidem* p. 3.

acceder a la emigración hacia Norteamérica, aunque muchos de ellos si lo lograron.

En el otro lado de la frontera, en el periodo de 1880 a 1910 se daba un rápido desarrollo económico, en el sudoeste de los Estados Unidos, basado principalmente en la minería y la agricultura que debido a la instalación de las nuevas vías férreas, aceleraba el comercio con la región este del territorio estadounidense, ocasionándose una gran demanda de mano de obra que no podía ser cubierta por la poca población existente en el territorio sur de los Estados Unidos, ni siquiera por los inmigrantes asiáticos, quienes habían sido deportados con fundamento en la Ley de Exclusión China de 1882 y el "Acuerdo de Caballeros" con Japón.

Estos dos factores (expulsión y atracción) combinados generaron grandes flujos migratorios de mexicanos en busca de mejores ingresos y condiciones de vida en los Estados Unidos.

Posteriormente, otro factor de expulsión que se dio en México, fue el proceso de la revolución mexicana, durante el cual se observó un crecimiento de la emigración mexicana durante la revolución Maderista (1910-1911),<sup>65</sup> que se vio sustancialmente disminuido durante el periodo Constitucionalista del presidente Madero (1912-1913), para aumentar nuevamente el flujo migratorio a la muerte de éste y finalmente disminuir

---

<sup>65</sup> Para 1910 la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos aumentó notablemente, calculándose en 18, 000 personas por año. Massey, Douglas S. *et. al.*- *Los ausentes. El proceso de la migración internacional en el occidente de México.* Edit. Alianza Editorial, México. 1991. p. 54.

a partir de 1917, fecha en que asumió la presidencia de la República Venustiano Carranza.

A pesar de que existían algunas restricciones de tipo legal,<sup>66</sup> los Estados Unidos no impidieron la entrada masiva de emigrantes mexicanos tanto legales, como ilegales, por el contrario para finales de 1917, a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el gobierno estadounidense facilitó y promovió de muchas maneras su entrada, para auspiciar su incorporación en la industria bélica.

Hasta 1920, el gobierno norteamericano no se preocupó por la cada vez más constante inmigración de mexicanos en su territorio, a pesar, que desde 1910 los investigadores de la Comisión de Inmigración<sup>67</sup> norteamericana señalaban lo inconveniente que resultaba para su país el estimular la inmigración temporal de trabajadores mexicanos. Pero gradualmente, grupos conservadores en Estados Unidos comenzaron a quejarse por la pérdida del control en la frontera sur estadounidense, traduciéndose en una gran presión para el Congreso norteamericano, que finalmente aprobaría la creación de la patrulla fronteriza del gobierno de

---

<sup>66</sup> Con la Ley de Inmigración de 1907 se aumentó el impuesto para inmigrantes de 2 a 4 dólares. Posteriormente en 1917 se aprobaría una nueva legislación migratoria que estableció una prueba de alfabetismo, que finalmente no se hizo extensiva a los emigrantes mexicanos. Durand, Jorge (comp.), *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, p. 81.

<sup>67</sup> Esta comisión del Senado norteamericano fue conocida con el nombre "Comisión Dillingham", la cual entregó un informe en 42 volúmenes, en los que se realizó un análisis económico, respecto de la inmigración en los Estados Unidos. *Ibidem* p. 165.

Estados Unidos en el año de 1925,<sup>58</sup> emprendiéndose los primeros esfuerzos organizados para detener, arrestar y deportar a los "mexicanos ilegales" que ingresaban a su territorio, dándose con esto la primera gran deportación masiva de emigrantes. Por lo que respecta a la emigración legal de mexicanos hacia los Estados Unidos, no fue limitada mediante la promulgación de la Ley de Inmigración de 1924, la cual redujo el número de inmigrantes admitidos, ya que se fijó un sistema de cupos, basados en el origen nacional, sin embargo, dejó exento de dicho sistema a Canadá, México y las Antillas; no así los países europeos, quienes dieron por terminados sus movimientos migratorios masivos.

Para 1929, la producción agrícola del sudoeste abastecía al 45% del mercado total del territorio estadounidense. Los mexicanos representaban alrededor del 75% del total de los trabajadores empleados para el levantamiento de cosechas. A medida que se consolidaba el auge económico en el sudoeste de Estados Unidos, el resto del país se veía envuelto en la "Gran Depresión", iniciada en 1929 debido a las crisis en sus mercados financieros, lo que se tradujo, en múltiples deportaciones masivas en los primeros años de la década de 1930, que afectó directamente al sector industrial del norte de los Estados Unidos,

---

<sup>58</sup> El Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service) es una agencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, el cual tiene la facultad de aplicar las leyes federales relacionadas con la admisión, exclusión, y deportación de extranjeros y los procesos de naturalización de los extranjeros que residen en los EE.UU. Fue creado por aprobado y sancionado por el Congreso estadounidense mediante una ley en 1891 como una agencia del Departamento del Tesoro, posteriormente se transfirió al Departamento de Justicia en 1940. La Patrulla Fronteriza (Border Patrol) es el organismo policiaco dependiente del Servicio de Inmigración y Naturalización, el cual fue creado mediante una legislación adicional aprobada por el Congreso norteamericano en 1925, con la finalidad de impedir la inmigración ilegal de México y Canadá. Herr, David M.- *Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1993, p. 17.

especialmente en el estado de Illinois, donde sólo trabajaban el 3.6% de los mexicanos emigrantes, lo que obligó a deportar a los trabajadores que representaban competencia para los ciudadanos norteamericanos. No obstante, se agravó tanto la crisis económica, que los niveles de desempleo aumentaron en gran medida, lo que generó que el gobierno de los Estados Unidos, realizara la segunda gran "deportación masiva", indiscriminada y selectiva, mediante un programa de "repatriación voluntaria", el cual envió de regreso a México a más de trescientos mil ilegales, del millón que se estimaba, radicaban en territorio estadounidense.

Durante la década de 1930 a 1940, al mismo tiempo que aumentaba la demanda de mano de obra, aumentaba la discriminación social en contra de los mexicanos, al grado de institucionalizarse en cierto sentido el problema inmigratorio, de acuerdo con las declaraciones de varias autoridades principalmente fronterizas y miembros del Congreso estadounidense. A pesar de esta dualidad de posiciones, tanto de los empresarios del sudoeste, como de la sociedad norteamericana en general, el gobierno de los Estados Unidos escuchó a los empresarios, quienes solicitaban permiso a su gobierno para importar mano de obra mexicana, a la que consideraban, como la que les producía más altas ganancias, así como menos problemas relacionados con sus derechos y condiciones laborales, de lo contrario perderían sus cosechas.<sup>69</sup> La solución por parte

---

<sup>69</sup> Según cálculos, para el año de 1931 existía un déficit de medio millón de trabajadores en el sector agrícola en los Estados Unidos. Massey, Douglas S. *et. al.* - *Los ausentes. El proceso de la migración internacional en el occidente de México.* Op. Cit. p. 129.

del gobierno norteamericano fue detener las deportaciones masivas en el año de 1933. Una vez concluidas las deportaciones, el flujo migratorio volvió a encontrar su camino, debido a la necesidad de los empresarios estadounidenses por conseguir mano de obra barata y nuevamente se recurre a los métodos tradicionales como el de aligerar las medidas de control fronterizo.

Pero un nuevo desequilibrio en la economía estadounidense, originó una tercera gran deportación en 1938 prolongándose hasta el verano de 1939,<sup>70</sup> la tercera en menos de veinte años.

El segundo período histórico de la emigración mexicana, abarcó lo que comúnmente se conoce como el "programa bracero", es decir, el conjunto de convenios firmados entre los gobiernos de Estados Unidos y México, con el propósito de cubrir la escasez de mano de obra en territorio estadounidense, con una vigencia desde 1942 a 1964.

Sin embargo, para Jorge Duran, el primer "programa bracero" se inició entre 1717 y 1921, en el momento en que los empresarios del sudoeste solicitaron al gobierno estadounidense la instrumentación de un programa de contratación a corto plazo, con obligatoriedad de retorno y dirigido exclusivamente a las áreas geográficas con déficit de mano de obra, que logró el ingreso de más de cincuenta mil trabajadores.<sup>71</sup> En realidad no podríamos considerar, como lo hace Jorge Duran, que el inicio

---

<sup>70</sup> Tan sólo en el estado de Texas se habían empadronado 10, 000 mexicanos para solicitar la "repatriación voluntaria. Durand, Jorge (comp.).- *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*. Op. Cit. p.129.

<sup>71</sup> Durand, Jorge.- *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México. 1994. p. 118.

del "programa bracero" arrancó de 1917 a 1921, porque si bien es cierto, que se contrataron a emigrantes mexicanos, el programa de contratación fue aprobado unilateralmente y no mediante una convención para contratar a trabajadores entre ambos gobiernos.

Durante los primeros años de la década de 1940, por lo que respecta a la situación imperante en México, a pesar de los esfuerzos del presidente Cárdenas por impulsar el reparto de tierras a las poblaciones rurales y la planeación de un nuevo proyecto industrial, la emigración mexicana fue atraída por los Estados Unidos, cuya situación económica iba en ascenso, creándose simultáneamente un déficit de trabajadores para los empresarios del territorio sudoeste principalmente, quienes ya para esos momentos habían desarrollado una gran dependencia de la mano de obra mexicana.

La participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en 1940, fue otro factor de presión para el gobierno estadounidense, que tenía que sustituir con los trabajadores mexicanos a los ciudadanos norteamericanos que participaban en el conflicto mundial, creándose también gran número de vacantes en la industria de la guerra; sin embargo, después de tres deportaciones masivas y forzadas, no fue posible abrir la frontera y dejar pasar a los trabajadores, sin tener la seguridad de que en un plazo determinado regresaran. Por lo tanto el gobierno estadounidense que reconoció la necesidad de mano de obra mexicana, se vio obligado a solicitar la colaboración de México, para la



firma de un acuerdo bilateral sobre braceros, y así los Estados Unidos cubrir la escasez de mano de obra. Fue así como, por primera vez y de manera bilateral ambos gobiernos regulaban el movimiento migratorio laboral.

El primer acuerdo para reglamentar la contratación temporal de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos, fue celebrado el 23 de julio de 1942, mediante el intercambio de notas diplomáticas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de Estados Unidos en México. El objetivo fundamental era fijar las bases por medio de las cuales los trabajadores mexicanos serían utilizados en los Estados Unidos, así como proveerlos de los medios necesarios para quedar debidamente protegidos, como era, un contrato, su admisión legal, transporte, determinación del salario mínimo, fondo de ahorro y prevenciones generales, que rara vez fueron cumplidas por los empresarios norteamericanos. Los puntos fundamentales negociados en el acuerdo eran los siguientes:

- Los trabajadores temporales sólo podrían ser utilizados para cubrir la escasez de mano de obra, con lo que se evitaría desplazar a los trabajadores locales de las fuentes laborales.
- Los trabajadores contratados como "braceros" no podrían ser reclutados para el ejército.
- Se evitaría la discriminación en contra de los trabajadores migratorios.

- Los gastos de transportación en viaje redondo, así como los viáticos, serían garantizados por el empresario contratante.
- La prestación del trabajo sería mediante un contrato por escrito entre el trabajador y su patrón.
- Los "braceros" tendrían la libertad de realizar sus compras en los lugares que ellos decidieran.
- Las habitaciones e instalaciones sanitarias deberían estar en buenas condiciones.
- Se autorizarían deducciones hasta de un 10% de los salarios, para efecto de constituir un fondo de ahorro, el cual sería devuelto a los trabajadores a su regreso a México.
- Se garantizaría el trabajo, al menos, tres cuartas partes del tiempo de duración del contrato
- Los salarios deberían ser iguales a los aplicados en el área de destino del trabajador contratado, sin que en ningún caso pudiera ser menor a treinta centavos de dólar por hora.
- El trabajo de los "braceros" se destinaría exclusivamente a la agricultura y a los ferrocarriles,<sup>72</sup> de lo contrario serían deportados.

Posteriormente fueron firmados tanto acuerdos complementarios, como nuevos, entre los que destaca, el firmado el 11 de agosto de 1951, por el cual ya no sólo se contrataría a trabajadores agrícolas y de la

---

<sup>72</sup> El acuerdo respecto a la industria de ferrocarriles, sólo estuvo vigente de 1943 a 1946. Morales, Patricia. - *Indocumentados mexicanos*. Edit. Grijalbo, México. 1982. p. 17.

industria relativa a ferrocarriles, sino que fue un acuerdo sobre trabajadores migratorios de carácter general, el cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1964, año en el cual se dio por terminado el "programa bracero", a causa de las objeciones de los sindicatos estadounidenses.

Aunque se había establecido claramente el alcance de los "Acuerdos sobre Braceros", fueron innumerable las violaciones por parte de las autoridades norteamericanas de la frontera, principalmente de la patrulla fronteriza y los empresarios contratantes. Una de las más frecuentes violaciones por parte de los mencionados, consistía en contratar a los "braceros" mexicanos directamente, sin tomar en cuenta a los centros de reclutamiento existentes en México,<sup>73</sup> haciéndosele imposible al gobierno mexicano supervisar el cumplimiento de las garantías de protección establecidas en el convenio. Otra de las violaciones al convenio, se llevó a cabo con la abierta colaboración de la patrulla fronteriza, quienes admitían a los emigrantes ilegales mexicanos como "braceros", sin tomar en cuenta, si estaban autorizados por el gobierno mexicano, mediante los centros de contratación establecidos en México.<sup>74</sup> Realmente el gobierno norteamericano nunca intentó dar solución a estas prácticas, e incluso

<sup>73</sup> "Las oficinas de contratación se instalaron primero en la ciudad de México (1942), a los dos años se descentralizó la operación y se abrieron dos centros de reclutamiento en el occidente: Guadalajara e Irapuato. El gobierno mexicano que trataba de dirigir y controlar el flujo se negó rotundamente a instalar los centros de contratación en las ciudades fronterizas, dada la experiencia nefasta de la aglomeración de braceros que se había vivido a comienzos de siglo. De cualquier modo, los centros de contratación fueron desplazados hacia el norte del país. En 1947 se instalaron en Zacatecas, Chihuahua, Tampico, y Aguascalientes. Para 1955 todos los contratos se realizaban en Hermosillo, Chihuahua y Monterrey." Durand, Jorge.- *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. Op. Cit. p. 130.

<sup>74</sup> A pesar de estas prácticas, la patrulla fronteriza, tan sólo en 1950, deportó a 579, 000 mexicanos sin documentos. Morales, Patricia.- *Indocumentados mexicanos*. Op. Cit. p. 18.

fué participe de éstas violaciones, al estimular la entrada de indocumentados mexicanos, para posteriormente legalizarlos, práctica común, mejor conocida como "drying out", realizada entre marzo y octubre de 1947 y nuevamente en el año de 1949. El gobierno estadounidense también en solidaridad con los empresarios de Texas en 1948 abrió la frontera a todos los inmigrantes ilegales que estuvieran dispuestos ha aceptar un salario inferior al establecido oficialmente.

Durante todo el período de 1942 a 1964 que tuvo vigencia el "programa bracero", se calcula -de acuerdo a los datos proporcionados por el Departamento del Trabajo y el Servicio de Inmigración y Naturalización estadounidenses-, que ingresaron casi cinco millones de trabajadores agrícolas temporales ("braceros") a Estados Unidos,<sup>75</sup> en tanto que las detenciones y posteriormente deportaciones de mexicanos sin documentos por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización fueron superiores a los cinco millones de inmigrantes indocumentados, los cuales generalmente reingresaban a territorio estadounidense inmediatamente.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Durante el primer año de vigencia del "convenio bracero" se contrataron 4,203 trabajadores mexicanos y en el segundo año a 52,098. De 1951 a 1964 el número anual de trabajadores admitidos fue mayor de 100,000 cada año, pero entre 1956 y 1959 el número anual de trabajadores admitidos se elevó a 400,000 por año. La cifra exacta del total de trabajadores mexicanos contratados, de acuerdo con el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos ascendió a 4,682,835. Bustamante, Jorge A.- *Espaldas mojadas*. Op. Cit. p. 25.

<sup>76</sup> Desde 1950 a 1954, el número de extranjeros deportables localizados por el Servicio de Inmigración y Naturalización fue invariablemente de por lo menos 400,000 al año, tan solo en 1950 fueron deportados de los Estados Unidos más de medio millón de mexicanos sin documentos. Para 1953 ascendió a 900,000 el número de mexicanos ilegales detectados anualmente y en 1954 a 1,100,000 aproximadamente, debido su número este último año a que se implementó la Operación Espaldas Mojadas (1954-1955), célebremente conocida en los Estados Unidos como "operation wetback". Estas campañas de deportación masiva, son consideradas la cuarta más importante del siglo XX, y por la que muchos emigrantes indocumentados mexicanos fueron deportados. *Ibidem* p. 28.

El tercer, y último periodo histórico de la emigración mexicana hacia los Estados Unidos se inicia a principios de 1965, una vez terminado el "programa bracero", para concluir hasta nuestros días.

A partir de 1965 el tema de los trabajadores migratorios mexicanos legalmente admitidos desapareció superficialmente de la agenda de discusión, en la relación bilateral México-Estados Unidos. Sin embargo el tema de la migración tomó un nuevo enfoque al no existir "braceros" contratados legalmente para laborar en el vecino país del norte. Esta vez la discusión, se dirigía hacia el aumento de los inmigrantes ilegales, que para el año de 1970 representaba cuatro millones de indocumentados expulsados.

Para los empresarios agrícolas de California y Arizona, la terminación del "programa bracero" significaba una gran preocupación debido a que el número de trabajadores mexicanos disminuyó casi en su totalidad, excepto por los trabajadores que ingresaron mediante la categoría H-II de no inmigrantes, establecida en una enmienda a la Ley de Inmigración de 1952. La creación de esta categoría autorizó la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados en pequeña escala, con la finalidad de que los empresarios agrícolas del sur de los Estados Unidos, pudieran ajustarse a la suspensión de los trabajadores mexicanos aportados por el "programa bracero". Durante el periodo de 1965-1967 fueron admitidos, bajo la provisión H-II más de treinta y seis mil

trabajadores temporales mexicanos,<sup>77</sup> pero debido a lo complicado y difícil que resultaba para los empresarios agrícolas la contratación mediante la forma H-II por todos los trámites burocráticos ante el Departamento del Trabajo norteamericano, preferían reclutar a trabajadores sin documentos.

Por lo que respecta a la situación imperante en México, los planes de desarrollo económico puestos en marcha a partir del gobierno del presidente Ávila Camacho (1940-1946), hasta el presidente Díaz Ordaz (1964-1970), seguían en apoyo al sector industrial, concentrándose la riqueza en pocas manos, lo cual generaba crecientes tasas de desempleo y por consecuencia mayor flujo de trabajadores emigrantes hacia los Estados Unidos.

Durante la década de 1970, la política adoptada por el gobierno norteamericano en contra de los trabajadores migratorios mexicanos,<sup>78</sup> tomó un nuevo giro, debido al incremento considerable en el número de inmigrantes ilegales que ingresaban a su territorio, por lo que, para 1971, la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense estableció el

---

<sup>77</sup> La Ley de Inmigración de 1952 regulaba dos tipos de tipos de inmigrantes legalmente admitidos, los no inmigrantes y los inmigrantes. Dentro del tipo de no inmigrantes se regulaba a la categoría de trabajadores temporales, integrada en su inicio por las formas H-I (trabajadores temporales con grado de calificación) y H-III (trabajadores temporales con entrenamiento industrial), para posteriormente establecerse la forma H-II (trabajadores temporales no calificados). Por virtud de esta última categoría ingresaron a los Estados Unidos en 1973 un total de 1, 193 trabajadores mexicanos, para 1977 sólo en Texas ingresaron 809, posteriormente para 1979 ingresaron 2, 006. Finalmente en década de 1980 en promedio ingresaron entre mil y dos mil trabajadores mexicanos anualmente. Bustamante, Jorge A.- *Espaldas mojadas*. Op. Cit. p. 56.

<sup>78</sup> Al igual que los emigrantes indocumentados, la emigración legal de mexicanos experimentó un cambio fundamental en las tasas de crecimiento. De acuerdo a datos establecidos por la Oficina del Censo de los Estados Unidos la inmigración tanto legal, como la ilegal de mexicanos durante esta década se incrementó drásticamente registrándose un total de 1, 270, 000 personas residentes en los Estados Unidos de las cuales 637,000 pertenecían a la inmigración legal, cifra que dista mucho de la registrada durante la década de 1940, en la cual se estableció una cantidad de 61, 000 inmigrantes legales admitidos. Herr, David M.- *Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 17.

Subcomite Judicial sobre Inmigración, Ciudadanía y Derecho Internacional, con la finalidad de evaluar el problema de los inmigrantes indocumentados. Una vez concluidas las investigaciones, el Subcomite llegó a la conclusión de que era innegable el efecto negativo de los inmigrantes indocumentados, por lo que proponía la creación de una nueva legislación que protegiera a los trabajadores norteamericanos y regulara la entrada documentada y organizada de inmigrantes a territorio norteamericano. Es así como, el diputado Peter W. Rodino introdujo en agosto de 1972 un proyecto ley, que regulara de manera estricta la inmigración ilegal, el cual fue aprobado por la Cámara de Representantes, más no en el Senado norteamericano. Posteriormente en 1973 y 1975 se presentó nuevamente el mismo proyecto sin cambios sustanciales, pero en ninguna de las siguientes dos ocasiones fue aprobado por el Senado. Lo fundamental de este proyecto de ley, era la sanción para los empleadores norteamericanos que contrataran los a trabajadores indocumentados.

Posteriormente aunque los presidentes norteamericanos Richard Nixon y Gerald Ford presentaron propuestas para enfrentar el problema de la inmigración ilegal, no fue sino hasta el presidente James Cárter, quien en agosto de 1977 anunció un plan para terminar con la inmigración indocumentada, a través de un proyecto de ley, el cual proponía entre las medidas más importantes, sancionar a los empleadores norteamericanos que contrataran los servicios de ilegales, aplicar estrictamente la legislación laboral estadounidense, regularizar el *estatus* de los

inmigrantes ilegales sujetos ha deportación y reforzar la vigilancia en la frontera, por conducto de la patrulla fronteriza. Sin embargo el "Plan Cárter" no recibió el apoyo de ningún sector de la población estadounidense y menos del Congreso norteamericano quien lo rechazó. A pesar de la negativa del Congreso estadounidense a la aprobación de su proyecto de ley, el presidente Cárter promovió la creación de la Comisión Selecta de Políticas de Inmigración y Refugiados, la cual presentó su informe de conclusiones en marzo de 1981 al presidente Ronald Regan.

Por su parte la visión de la política migratoria de México, respecto a la emigración indocumentada cambió durante el régimen del presidente Echeverría (1970-1976), como no había ocurrido desde la época del presidente Cárdenas (1934-1940), en el sentido de ver a la emigración como una "válvula de escape" de los problemas económicos internos e intentar renovar los convenios sobre braceros, pero éstos fracasaron debido al poco impulso que diera su gabinete presidencial.

Aunque la propuesta de la Comisión Selecta creada por el presidente Cárter, recibió mayor apoyo por parte de la comunidad norteamericana, para el nuevo presidente Ronald Regan la política inmigratoria estadounidense debería resolver el problema de la inmigración ilegal, sin tomar en cuenta otros aspectos, como los derechos inmigratorios que la comisión había establecido en su informe de conclusiones. Por lo que elaboró su propio plan, dentro del cual se incluyó un programa piloto de visas para quinientos mil trabajadores mexicanos al año, por un plazo de



nueve a doce meses y sólo en aquellos lugares donde se detectase que existía escasez de mano de obra, sin hacer ningún tipo de referencia a los derechos inmigratorios. Sin embargo, el "Plan Regan" tampoco logró ser sancionado por el Congreso estadounidense en el otoño de 1981.<sup>79</sup> Aunque el plan del presidente Regan no fue aprobado, alguna de sus propuestas planteadas afectaron gravemente los derechos de los inmigrantes, tal fue el caso de la derogación de la "Carta Silva"<sup>80</sup> y la "Operación Empleo". Una vez derogada la decisión Silva, se puso en práctica en abril de 1982 el operativo denominado "empleo", el cual consistió en una serie de redadas en domicilios, vía pública, centros comerciales y principalmente lugares de trabajo para arrestar y deportar a los inmigrantes indocumentados. Según datos del Servicio de Inmigración y Naturalización de seis mil detenidos, dos mil fueron deportados a México por carecer de papeles.

Para el año de 1982, el Congreso norteamericano recogió las recomendaciones de la comisión establecida por el presidente Cárter, presentándose un proyecto de ley conocido con el nombre de Simpson-Mazzoli, el cual no fue discutido en la Cámara de Representantes y por

---

<sup>79</sup> A pesar de la negativa del Congreso estadounidense para admitir la propuesta del presidente Regan, el Servicio de Inmigración y Naturalización logró la aprobación del presidente para solicitar al Congreso norteamericano un aumento presupuestal considerado el más grande en la historia desde su creación en 1924, para agregar cerca de 1, 000 nuevos elementos a la patrulla fronteriza en la frontera con México, aprobándose el 1 de febrero de 1984. Bustamante, Jorge A. "Más dinero para la migra". [www.colof.mx/](http://www.colof.mx/) 1 de 365, 1984.

<sup>80</sup> La "Carta Silva" era una jurisprudencia, establecida en una decisión de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en el caso "Silva vs. Leví", la cual declaraba que el gobierno estadounidense había negado ilegalmente la visa a 145, 000 solicitantes procedentes de las naciones del Hemisferio Occidental, con lo que los había privado del derecho a entrar a los Estados Unidos. Debido a este precedente de la Corte, se concedió a personas indocumentadas legalizar su *status* inmigratorio. Marroquín, Martha.- *Los indocumentados*. Edit. Claves Latinoamericanas, México. 1983. p. 25.

consiguiente no fue aprobado. Al año siguiente nuevamente se presentó el mismo proyecto con algunas enmiendas, pero fracasaron otra vez las negociaciones en octubre de 1984.<sup>81</sup>

En 1985 se inició nuevamente el proceso legislativo para la creación de una legislación inmigratoria,<sup>82</sup> que sería aprobada por ambas Cámaras del Congreso norteamericano, para finalmente publicarse la Ley de Reforma y Controles a la Inmigración de 1986 (*Immigration Reform and Control Act of 1986*), conocida comúnmente como Ley Simpson-Rodino.

La más reciente legislación inmigratoria la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*), será analizada en el capítulo tercero.

Por lo que respecta a las dos últimas reformas a la legislación en el presente siglo, éstas serán estudiadas de manera detallada, ya que abordaremos tanto su contenido, como su instrumentación y señalaremos sus principales consecuencias en los siguientes capítulos.

---

<sup>81</sup> La posición del gobierno mexicano se dio a conocer por el presidente Miguel de la Madrid, respecto del proyecto de ley Simpson-Mazzoli, en el sentido de ofrecer apoyo solidario a los mexicanos que regresaban. Esto resultó de gran importancia, por que con esta declaración el presidente cancelaba la política de "válvula de escape", difundida por el presidente Echeverría. Bustamante, Jorge A. "Nueva política migratoria". [www.colef.mx/](http://www.colef.mx/) 17 de 356, 1984.

<sup>82</sup> Se han denominado a las dos últimas legislaciones inmigratorias de los Estados Unidos como si se tratara de nuevas leyes, sin embargo legalmente constituyen, sólo reformas a la Ley de Inmigración de 1952.

**CAPITULO SEGUNDO:**  
**ANTECEDENTES DE LAS LEYES INMIGRATORIAS**  
**ESTADOUNIDENSES.**

**2.1 Primeras Leyes.**

**2.1.1 Ley de Naturalización (1790)**

A pesar de que para la mayoría de los autores, ésta legislación no es considerada como una ley inmigratoria en el sentido estricto de la palabra, debido a que sólo contempla uno de los aspectos que integran a las actuales legislaciones como es la naturalización, nosotros la incluimos como el antecedente histórico-legislativo remoto, que reguló de manera indirecta los primeros flujos inmigratorios hacia los Estados Unidos.<sup>1</sup>

Esta Ley de Naturalización, que fue promulgada en 1790 tenía la característica de ser una legislación federal, es decir, tanto fue aprobada por el recientemente fundado Poder Legislativo de los Estados Unidos, como cuya aplicación se instruyó para todo el territorio estadounidense.

Realmente esta primera legislación referente a la naturalización no pretendió frenar o restringir a la inmigración, por el contrario, el gobierno

---

<sup>1</sup> Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México. 1978. p. 23.

estadounidense fomentaba la entrada de inmigrantes hacia la recientemente fundada nación norteamericana, la cual en un primer censo, posterior a su declaración de independencia, registró una población total de cuatro millones de habitantes en su territorio. Sin embargo, la Ley de Nacionalidad de 1790, estableció un requisito para adquirir el derecho a la ciudadanía, lo cual se puede interpretar como una limitación para el ingreso de inmigrantes principalmente asiáticos y africanos, que buscaban oportunidades en el nuevo continente. Este obstáculo fundamentalmente consistió en la exigencia de características raciales y un cierto tiempo de residencia para ser admitido como ciudadano estadounidense, es decir, se requirió a los extranjeros ser "persona blanca y libre" y una permanencia mínima de dos años en los Estados Unidos para acceder al derecho de ciudadanía.<sup>2</sup>

Finalmente esta Ley de Nacionalidad, no produjo grandes problemas para los inmigrantes respecto a su estancia legal en los Estados Unidos, debido a que eran principalmente europeos las personas que ingresaban, mientras que los inmigrantes de origen africano lo hacían en calidad de esclavos y fue insignificante el número de asiáticos que ingresaron durante los primeros años de vida independiente de la reciente nación norteamericana.

---

<sup>2</sup> Fairus. "Immigration history". [www.fairus.org/](http://www.fairus.org/) 1990.

### **2.1.2 Ley sobre Inmigrantes y Sedición (1798)**

Siete años después de que fue promulgada la Ley de Nacionalidad estadounidense, se aprobó por el Congreso norteamericano el primer conjunto de leyes inmigratorias propiamente dichas, conocida con el nombre de Ley sobre Inmigrantes y Sedición, que ha decir, de la coincidencia de los especialistas, fue la primera ley que afectó directamente a las corrientes inmigratorias hacia los Estados Unidos.

La promulgación de esta legislación inmigratoria en 1798, políticamente, obedeció a la amenaza que representaba para el gobierno norteamericano, las ideas políticas y sociales revolucionarias de los inmigrantes europeos,<sup>3</sup> los cuales, como ya hemos mencionado anteriormente, fueron los que integraron los primeros flujos inmigratorios a territorio estadounidense.

Esta Ley sobre Inmigrantes y Sedición incluía algunas codificaciones y una gran cantidad de disposiciones que limitaron, y en algunos casos impidieron la inmigración, a grado tal, de facultar al presidente de los Estados Unidos, en dos de estas actas o leyes, para expulsar a los extranjeros, que una vez internados en los Estados Unidos de algún modo atentaran contra la seguridad interna del reciente país norteamericano. A

---

<sup>3</sup> A pesar de que una gran parte de los países vecinos de Francia, iniciaron movimientos revolucionarios liberales para terminar con los regímenes absolutistas (Holanda, Bélgica, España, Sicilia, Portugal), ninguno de estos movimientos adquirió la relevancia de la Revolución Francesa de 1789. Sin embargo se podía observar que las nuevas ideas liberales estaban presentes en casi todos los países europeos. Pirenne, Jacques. - *Historia universal*. t. V. 16ª Edic. - Edit. Cumbre, 1980. pp. 38-50.

los extranjeros en territorio estadounidense considerados "inmigrantes peligrosos" de acuerdo a la ley, se les expulsaba del país y en el supuesto de rehusarse a dicha expulsión se les encarcelaba.

Entre las medidas más sobresalientes de esta ley de 1798 destacan: El aumento en el número de años de residencia, que se requerían para solicitar la naturalización como ciudadano norteamericano, al pasar de cinco años establecidos en la Ley de Naturalización de 1790, a catorce años de residencia que estableció la Ley sobre Inmigrantes y Sedición, como condición para la naturalización. También se prohibió a los inmigrantes, se asociaran delictuosamente con el ánimo de conspirar en contra del Gobierno norteamericano, así como escribir o hablar con el propósito de difamar al Congreso y al presidente de los Estados Unidos. Al igual que en Ley de 1790 se fijó un criterio "racista", al establecerse el registro obligatorio, únicamente para los inmigrantes blancos.

Aunque con la vigencia de esta legislación se vislumbró un cierto sentimiento anti-inmigratorio jamás observado, la inmigración hacia los Estados Unidos esencialmente hacia el noroeste, continuó sin ningún obstáculo.

Por último, pese a que la Ley sobre Inmigrantes y Sedición de 1798 fue resultado de un relativo largo proceso de creación, su vigencia fue muy efímera, porque una vez que fue aprobada por el Poder Legislativo y

promulgada por el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos,<sup>4</sup> su existencia legal fue muy corta, ya que para año de 1800 la ley fue abolida.

---

<sup>4</sup> Si bien es cierto, que Jhon Adams presidente de los Estados Unidos promulgó la Ley Sobre Inmigrantes y Sedición en 1798, posteriormente reconoció la intolerancia de la ley, oponiéndose y negándose a aplicarla. Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 23.

### 2.1.3 Ley sobre la Admisión de Inmigrantes (1875)

Después de la promulgación de las anteriores dos legislaciones de cierto carácter contrario a la inmigración, el gobierno de los Estados Unidos cambió su política respecto del tema, al aprobar dos legislaciones que no restringieron la inmigración, y por el contrario, estimularon la entrada de extranjeros, principalmente durante la primera mitad del siglo XIX. Esta nueva posición del gobierno norteamericano se instauró con las reformas a la ley de inmigración en 1819 y la publicación de una nueva legislación inmigratoria en 1864, las cuales confirieron una mayor protección a los inmigrantes que se internaban en territorio estadounidense.<sup>5</sup>

Sin embargo, a partir de la década de 1870, debido a la gran cantidad de inmigrantes orientales que se establecieron en Norteamérica principalmente de origen chino y los tiempos de crisis imperantes durante ese periodo, obligaron al gobierno de los Estados Unidos a petición de los Estado de California, Luisiana, Massachusetts y Nueva York,<sup>6</sup> ha promulgar una nueva legislación, la Ley sobre la Admisión de Inmigrantes aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1875.

<sup>5</sup> Morales, Patricia.- *Indocumentados mexicanos*. Edit. Grijalbo, México. 1982. p. 24.

<sup>6</sup> A partir de la segunda mitad del siglo XIX, algunos Estados de la Unión Americana, entre los cuales destacaba California y Nueva York, se mostraron en contra de la política inmigratoria implementada por el gobierno de federal denominada de "puerta abierta", por lo que aprobaron legislaciones locales para frenar el flujo de inmigrantes. Esto ocasionó una controversia respecto de la promulgación de legislaciones inmigratorias, la cual fue interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que acabó por resolver en el año de 1876 a favor de la federación y facultar exclusivamente al Congreso federal para legislar en materia de inmigración. Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. The Clegg Co, San Antonio, Texas E.U. 1930. p. 42.



Esta legislación de 1875, es considerada la primera ley que restringió a la inmigración, ya que estableció un control estricto para la admisión de inmigrantes que procedían de oriente, así como prohibir la entrada de convictos, prostitutas y otros "indeseables".

Con relación a la limitación de la inmigración oriental, la Ley sobre la Admisión de Inmigrantes sancionaba la investigación que realizaban las oficinas consulares de algunos países orientales, principalmente China y Japón; respecto de los contratos de trabajo en los que estaban involucrados inmigrantes compatriotas, privándolos de asesoría legal y servicios a los que tenían derecho como extranjeros inmigrantes en un territorio con representaciones consulares de su país de origen; también se establecieron sanciones a las personas que transportaran a inmigrantes de origen chino o japonés sin su autorización o consentimiento previo; se estableció como obligatoria la inspección de transportes en los puertos de ingreso para verificar los certificados de autorización que concedían la entrada a pasajeros extranjeros. En resumen las medidas eran destinadas ha prohibir la importación de mano de obra, principalmente de origen chino.

Por lo que respecta a las medidas que reglamentaron y restringieron la entrada de prostitutas y convictos, estas fueron destinadas fundamentalmente a negar la admisión a individuos inmigrantes que habian sentenciados a prisión por un delito infamante, a los fugitivos de la justicia de otros países y por primeras vez se negó el ingreso a los prófugos

de establecimientos penales, procesados por delitos políticos en su país de origen.<sup>7</sup> La prostitución se pretendió eliminar mediante la expulsión de personas, que a criterio de las autoridades migratorias realizaban actos inmorales y pervertidos en territorio estadounidense o por su aspecto se negó su ingreso a los Estados Unidos.

A pesar de que la Ley sobre la Admisión de Extranjeros conservó una cierta larga vigencia en su contenido total, finalmente fue sustituida por dos nuevas legislaciones en 1882.

---

<sup>7</sup> Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 43.

### 2.1.4 Ley de Exclusión China (1882)

Debido al fracaso que representó la vigencia de la Ley sobre la Admisión de Extranjeros en su intento por frenar el flujo de inmigrantes orientales, el Legislativo estadounidense aprobó, el 6 de mayo de 1882 una nueva legislación inmigratoria, conocida con el nombre de Ley de Exclusión China. Esta ley pretendió terminar con el ingreso de inmigrantes de origen asiático, principalmente de chinos, no sólo al prohibir su entrada a territorio estadounidense, sino que también algunos fueron privados de su derecho de ciudadanía adquirido en los Estados Unidos, para que procediera su deportación como extranjeros.<sup>6</sup>

Las causas que dieron origen a la promulgación de la Ley de Exclusión China fueron múltiples, sin embargo, la principal y ya antes practicado en los Estados Unidos, fue el creciente racismo o sentimiento nativista de la sociedad Norteamérica en contra de los inmigrantes orientales, exacerbado por el antecedente legislativo de 1875.

La vigencia de la Ley de Exclusión China fue realmente prolongada, debido a numerosas extensiones y reformas que experimentó, las cuales le otorgaron el carácter de permanente, hasta que finalmente fue abrogada al

---

<sup>6</sup> El aumento en el número de inmigrantes chinos que ingresaban a los Estados Unidos se debió a dos causas principales: Por un lado, a la gran hambruna que se sufría en la región china de Cantón, que originaba la emigración de chinos, no sólo a la unión americana, sino también a otros lugares del continente asiático; y en segundo lugar a la gran demanda de mano de obra en los Estados Unidos, que tan sólo en el estado de California se hacían cargo del 90% del trabajo agrícola los inmigrantes chinos. Veree, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Edit. El Caballito, México. 1982. p. 16.

inicio de la Segunda Guerra Mundial.<sup>9</sup> Este conflicto que estallara en 1939, obligó al gobierno de los Estados Unidos ha rechazar todas las iniciativas de ley que tuvieran por objeto negar el ingreso de inmigrantes chinos, con una doble objetivo; por un parte, solventar su economía de guerra, para lo cual necesitaba de mano de obra inmigrante y realmente los chinos eran considerados una gran fuente laboral en el sur de los Estados Unidos; mientras que por la otra, se pensó como parte de la estrategia de política exterior implementada por el gobierno norteamericano, al considerar a China su único socio posible en Asia durante la Segunda Gran Guerra. Esta nueva postura del gobierno norteamericano en su política exterior tenia como finalidad, quitar tensión a la relación bilateral con China y así poder contar con ellos, sino como aliados, posiblemente en un plano de neutralidad respecto del conflicto.<sup>10</sup>

No obstante, a pesar de haberse aprobado la Ley de Exclusión China, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el 3 de agosto del mismo año, otra serie de medidas destinadas a limitar los flujos inmigratorios de personas consideradas como peligrosas para la sociedad norteamericana. Este conjunto de disposiciones, que fueron codificadas y conocidas con el nombre de Estatuto General sobre Inmigración, se consideraron

<sup>9</sup> Es necesario aclarar que la misma Ley de Exclusión China, establecía una vigencia de diez años para suspender el ingreso de inmigrantes chinos, la cual posteriormente, el Congreso de los Estados Unidos se encargaría de prorrogar en innumerables ocasiones. Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 43.

<sup>10</sup> A pesar de que China no era considerada una potencia militar y tenía un grave conflicto civil interno entre nacionalistas y comunistas durante la Segunda Guerra Mundial, para los Estados Unidos podía representar un gran aliado dentro de su estrategia geopolítica. La importancia fue a tal grado, que una vez que ingresaron los Estados Unidos a la Segunda Gran Guerra, y la política de Japón fuera cada vez más agresiva respecto a China, ambos países decidieron luchar juntos en contra de los japoneses. Pireane, Jacques.- *Historia universal*. t. VIII. 16ª Edic.- Edit. Cumbre, 1980. pp. 87-96.

complementarias a la ley anti-China, que en su conjunto limitaron el ingreso de una gran cantidad de inmigrantes. Entre las principales medidas que entraron en vigor al aprobarse el Estatuto, se encontraban las destinadas a impedir el ingreso de inmigrantes pobres y delincuentes considerados una amenaza para la seguridad patrimonial de los ciudadanos estadounidenses; de la misma manera también se excluyó a los inmigrantes que fueran "convictos", "lunáticos", "débiles mentales", y en general, cualquier persona que no tuviera la capacidad para su cuidado personal y, en consecuencia, pudiera en un futuro transformarse en una carga pública.

Uno de los aspectos más importantes del Estatuto General sobre Inmigración, desconocido hasta esos momentos, fue la aprobación de un impuesto de medio dólar, el cual deberían pagar cada uno de los inmigrantes que deseara internarse a los Estados Unidos. Este impuesto era cobrado por el recolector del puerto de entrada, en el momento de arribo, sin importar que se tratase de una embarcación nacional o extranjera, siempre y cuando hubiese llegado de una estación marítima ajena al territorio estadounidense. La finalidad en el cobro de esta contribución era recaudar fondos que financiaran los gastos erogados por las actividades de inspección en los puertos, creándose para tal efecto un "fondo de inmigración" administrado por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Respecto a la vigencia del Estatuto General sobre Inmigración podemos señalar que fue larga, en la mayoría de sus disposiciones, a pesar de los intentos realizados por Congreso para reformarlo,<sup>11</sup> sin embargo, finalmente fue derogado por la Ley de Inmigración de 1917.

---

<sup>11</sup> "En 1892 se principió una tenaz campaña por parte del Congreso para que no se permitiese la entrada a las personas que no supiesen leer y escribir. Refiriéndose cada cual a las conveniencias o inconveniencias que de esto podrían sobrevenir al país, el Ejecutivo dio su veto al decreto y éste no pasó. Lo propio vino verificándose en varias posteriores legislaturas, hasta que venció la opinión del Congreso en la segunda vez que se presentó dicho decreto, durante los dos periodos de Mr. W. Wilson, para su ratificación. Wilson no lo concedió, pero se reunieron los dos tercios de votos de que habla la Constitución para estos casos y la ley se puso en vigor, el año de 1917". Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 44.

### 2.1.5 Ley sobre el Contrato de Trabajo (1885)

Antes de iniciar el estudio de la ley que reglamentó por primera vez la actividad laboral de inmigrantes en los Estados Unidos, cabe hacer la aclaración que en sentido legal y estricto, no se trató de una ley inmigratoria; no obstante, su importancia radica en el hecho de que indirectamente<sup>12</sup> limitó y sancionó a los trabajadores extranjeros.

Considerada por la mayoría de los investigadores de las leyes inmigratorias de los Estados Unidos, como la única ley laboral que incluyó en su contenido medidas aplicadas a los trabajadores inmigratorios, la Ley de Contrato Laboral para Extranjeros como se denominó legalmente, fue aprobada por el Congreso norteamericano en 1885 y tenía la finalidad de terminar con la práctica común de los empresarios norteamericanos de importar<sup>13</sup> trabajadores extranjeros.

<sup>12</sup>Cabe hacer el señalamiento de que durante la vigencia de la Ley sobre el Contrato de Trabajo de 1885, se discutió su constitucionalidad, debido a dos posturas contrarias, las cuales por una parte consideraban extralimitada la función reguladora de una ley laboral respecto de los inmigrantes, ya que fundamentaba su idea en la facultad constitucional derivada del artículo primero sección novena de la Constitución de los Estados Unidos de América, por virtud de la cual Congreso podría legislar en materia migratoria; mientras que la otra postura aclaraba que las medidas destinadas a los inmigrantes sólo regulaba su actividad laboral sin dar calificativo a su status inmigratorio, la Suprema Corte de los Estados Unidos llegó a resolver a su favor en 1893, pero estableció que las medidas aplicables a los inmigrantes, deberían ser suplementarias a las leyes y reglamentaciones inmigratorias para complementar los procedimientos; como por ejemplo la deportación. Strickland, Barbara K.- *Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos*. Centro de Información y Estadística STyPS, México. 1978. pp. 33-35.

<sup>13</sup>Debido a la escasez y consecuentemente el costo elevado de la mano de obra nacional, los empresarios en los Estados Unidos primordialmente agrícolas, se vieron en la necesidad de adquirir en otros países trabajadores que redujeran sus costos de producción, los cuales eran contratados previamente antes de ingresar a territorio estadounidense. Vereá, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 16.

Entre las disposiciones más relevantes contenidas en la Ley sobre el Contrato de Trabajo que afectaban a la inmigración podemos señalar, la prohibición de contratos laborales en los que se estipulaba que el patrón pagara los costos de transporte de inmigrantes, los cuales posteriormente serían cubiertos por el propio trabajador con su salario;<sup>14</sup> también se sancionó a toda aquella persona que participara en el transporte de mano de obra inmigrante ilegal a los Estados Unidos, al igual que fueron sentadas las bases para la fundación de la Oficina del Superintendente de Migración, encargada de impedir dicha transportación. Posteriormente en 1888 y debido a una reforma que sufrió esta ley se autorizó la deportación de trabajadores inmigrantes que fueran contratados durante su primer año de residencia en el país.

Por lo que respecta a las causas que dieron origen a la inclusión de estas medidas en la Ley sobre el Contrato de Trabajo de 1885, podemos señalar como la más importante, las innumerables quejas por parte de las organizaciones laborales norteamericanas, a la promoción que realizaban los empleadores para la contratación de mano de obra inmigrante, a la cual se explotaba y en consecuencia se ocasionaba un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de los ciudadanos estadounidenses.

---

<sup>14</sup> Con esta medida se pretendía impedir que se fomentara el ingreso de inmigrantes a los Estados Unidos por parte de los empresarios, con la esperanza de que los extranjeros que arribasen a su territorio, lo hicieran con espontánea voluntad y libres de cualquier obligación o compromiso que los ligara a un empresario para el cual no deseaban trabajar. Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 44.



Aunque esta legislación sufrió algunas reformas y extensiones limitadas mediante posteriores estatutos, al final fue derogada únicamente en la parte que regulaba la actividad laboral inmigratoria, por la Ley de Inmigración de 1917.

## **2.2 Leyes en la primera mitad del Siglo XX.**

### **2.2.1 Ley de Inmigración (1903)**

Algunos años antes de promulgarse la Ley General de Inmigración de 1903, durante la última década del siglo XIX, el Congreso de los Estados Unidos realizó tres nuevos intentos legislativos para detener el constante flujo de inmigrantes a su nación, de los cuales dos fueron promulgados, mientras que el tercero, pese a ser aprobado por el Congreso en 1897, fue devuelto por el presidente Grover Cleveland, sin ser posteriormente presentado a votación.

El primero de estos intentos fue la promulgación de una nueva ley inmigratoria en 1891, la cual entre sus medidas más relevantes, ampliaba la lista de las categorías de personas excluidas<sup>15</sup> por las legislaciones anteriores y por primera vez se impidió el ingreso por la frontera con Canadá de indeseables; también se prohibió a las empresas de transporte fomentar el traslado de inmigrantes, además de sancionó a las empresas o personas que prestaban sus servicios para el desembarco y transportación de inmigrantes ilegales a los Estados Unidos y por último, a la inspección de documentos que se realizaba en los puertos de entrada, se agregó la aplicación de un examen médico.

---

<sup>15</sup> A la lista de inadmisibles de las legislaciones anteriores se incorporaron al nuevo Estatuto de Inmigración de 1891 las categorías de: personas locas, las afligidas por enfermedades odiosas o contagiosas, delincuentes o inmorales y polígamos. Morales, Patricia.- *Indocumentados mexicanos*. Op. Cit. p. 27.

Posteriormente, en 1893 se publicó un nuevo estatuto sobre inmigración, por virtud de cual se crearon las juntas especiales de investigación, encargadas de la recopilación de datos mediante las declaraciones y aplicación de un examen médico más detallado, a los extranjeros que llegaban a los puertos estadounidenses; además, tenían la obligación de difundir las leyes inmigratorias, tanto al interior del país, como en las oficinas consulares en todo el mundo.

Debido al gran número de legislaciones que regulaban la inmigración hasta esos momentos, el Congreso de los Estados Unidos en el año de 1903 decidió promulgar a manera de codificación la Ley General de Inmigración, con el principal objetivo de reunir en una sola ley todas aquellas normas aisladas que regulaban de alguna manera a los inmigrantes y añadiéndose también la prohibición en el ingreso de nuevas categorías de inadmisibles como lo eran epilépticos, mendigos, anarquistas,<sup>16</sup> asesinos de orden político, prostitutas y alcahuetes.<sup>17</sup> Otra de las medidas importantes que entro en vigor con la aprobación de esta ley inmigratoria, fue el aumento en el impuesto, que pasó de medio dólar a dos dólares por inmigrante.

Aunque esta legislación general de inmigración fue considerada la más restrictiva, hasta entonces promulgada, no se disminuyó el flujo

---

<sup>16</sup> El aumento de alguna de estas nuevas categorías se debió especialmente al temor del gobierno estadounidense por aquellas ideas ácratas de algunos inmigrantes, que deseaban la caída por la fuerza o violencia de los poderes públicos. Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 26.

<sup>17</sup> Vereza, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 17.

inmigratorio, por el contrario continuó en aumento, lo que propició, que para 1907, fuese abrogada por una nueva legislación.

### 2.2.2 Ley de Inmigración (1907)

A consecuencia del acelerado crecimiento de la inmigración en general y principalmente de japoneses hacia los Estados Unidos, el Congreso norteamericano instrumentó una nueva política migratoria restrictiva mediante una serie de proyectos de ley, que pese a que no fueron firmados por el Ejecutivo, tenían como objetivo declarar excluidos a los inmigrantes provenientes de Japón. Sin embargo, debido a las drásticas protestas del gobierno nipón, el presidente Theodore Roosevelt asumió una postura conciliadora frente al Legislativo de su país, para la promulgación de una nueva legislación el 20 de febrero de 1907, denominada Ley de Inmigración y por virtud de la cual se autorizaba al presidente de los Estados Unidos ha celebrar acuerdos internacionales con diferentes países para restringir la creciente inmigración.<sup>18</sup>

Entre otras de las medidas más importantes que contemplaba esta legislación al entrar en vigor, se encontraba las destinadas ha sancionar e impedir el ingreso de aquellas personas que habían desarrollado la actividad de fomentar la inmigración, mediante el traslado de inmigrantes desde su lugar de origen a los Estados Unidos; también se aumentó el impuesto para inmigrantes, el cual pasó de dos dólares, establecido en la

---

<sup>18</sup> Esta facultad otorgada al presidente de los Estados Unidos, en el sentido de firmar acuerdos con otros países para limitar el ingreso de inmigrantes, fue la salida diplomática idónea para no afectar la relación bilateral con Japón, de manera tal, que en ese mismo año el presidente Roosevelt, firmó el llamado "Acuerdo de Caballeros", por virtud de la cual ambos gobiernos limitaron el número de trabajadores japoneses que ingresarían a territorio estadounidense. Bustamante, Jorge A. - *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 27.

Ley de Inmigración de 1903 a cuatro dólares por inmigrantes con esta nueva ley. De la misma manera que lo hicieron las anteriores leyes, esta Ley de Inmigración de 1907 amplió la lista en las categorías de inadmisibles, al señalar excluibles para tal efecto, a los imbéciles, débiles mentales, personas con defectos físicos o mentales que afectara su capacidad de valerse por sí mismos, personas con síntomas de tuberculosis, menores de dieciséis años no acompañados de sus padres, aquellos que admitieran haber cometido algún delito considerado inmoral y a mujeres que ingresaran al territorio estadounidense con "propósitos inmorales".<sup>19</sup> Muy importante fue también, la autorización que dio ésta legislación para la creación de la antes mencionada Comisión de Inmigración, integrada por miembros del Senado de los Estados Unidos, con el objetivo fundamental de investigar el fenómeno inmigratorio hacia su país, que dio por resultado un informe en cuarenta y dos tomos denominado "Informe Dillingham" publicado 1911 y el cual es considerado una de las causas que originó la aprobación de la Ley de Inmigración de 1917.

Finalmente, la efectividad de esta ley de 1907 fue alrededor de diez años, a partir de los cuales pasó a formar parte de la legislación inmigratoria de 1917. Durante su vigencia sufrió una reforma y se promulgó una legislación complementaria en 1910.<sup>20</sup> Por razón de la

---

<sup>19</sup> Morales, Patricia. - *Indocumentados mexicanos*. Op. Cit. p. 28.

<sup>20</sup> Bustamante, Jorge A. - *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 28.

reforma se dio una mayor discrecionalidad a las autoridades encargadas de excluir a los inmigrantes que integraban alguna categoría de indeseables, mientras que por virtud de la Ley Sobre Tráfico de "Blancas", se excluyó el transporte, tanto nacional como internacional de mujeres con propósitos inmorales.

### 2.2.3 Ley de Inmigración (1917)

Una vez que se dio a conocer el "Informe Dilligham" y puesto ha discusión en ambas Cámaras del Poder Legislativo norteamericano por más de cinco años, se llegó a la conclusión de revisar la efectividad de todas aquellas leyes que en gran cantidad regulaban a la inmigración hasta esos momentos. La consecuencia del análisis realizado a estos estatutos y leyes, fue la promulgación de una nueva legislación inmigratoria compiladora conocida de manera indistinta con los nombres de Ley Burnett o Ley de Inmigración de 1917, considerada la primera ley orgánica en la materia, debido a las medidas destinadas a organizar de manera estructural a las ya existentes autoridades inmigratorias.

La Ley Burnett tenía la finalidad de cerrar la entrada a cualquier tipo de inmigrantes con una muy amplia lista de inadmisibles,<sup>21</sup> que por primera vez afectó a la inmigración de mexicanos que pretendían cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. A las categorías de excluibles decretadas en anteriores legislaciones se incorporaron algunas otras con la entrada en vigor de esta nueva legislación inmigratoria, como aquellas que

---

<sup>21</sup> Con la entrada en vigor de la Ley de Inmigración de 1917, se establecieron un total de treinta y tres categorías de excluibles, aparte de la facultad otorgada al Departamento del Trabajo en el sentido de declarar inadmisibles a todos aquellos inmigrantes contratados temporalmente si lo consideraba necesario, por lo cual se vio incrementado el número de categorías en un número indeterminado. Sin embargo se permitió la entrada de artistas y cantantes que fueran vagos o con antecedentes criminales. Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 43.



prohibieron el ingreso a inmigrantes analfabetas,<sup>22</sup> personas de "constitución psicopática inferior", a los hombres y mujeres que se internaban a los Estados Unidos con propósitos inmorales, también a los alcohólicos crónicos, polizones, vagos y aquellas personas que anteriormente hubieran padecido ataques de locura.

Entre las disposiciones más relevantes se encontraban aquellas destinadas a la creación de una "Zona Asiática Prohibida" limitada por grados de latitud y longitud geográficos, dentro de los cuales se comprendía a los países de: China, toda India, Persia, Birmania, Siam y los Estados Malayos, Arabia, Afganistán, la mayor parte de las Islas de Polinesia y las Islas de la India Oriental.<sup>23</sup>

Con esta nueva legislación también se aumento el impuesto a ocho dólares, que cada uno de los inmigrantes debía cubrir al ingresar a los Estados Unidos; así sufrió algunos cambios el proceso para la solicitar la deportación, el cual fue agilizado en la medida en que existiera una especie de jurisprudencia, es decir, un conjunto de casos parecidos en las Cortes locales que se hubieran fallado en el mismo sentido, con lo cual se reducían los requisitos para solicitar la deportación.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Con las disposiciones de la Ley de Inmigración de 1917 se obligó a todos los inmigrantes ha realizar una prueba de alfabetismo para poder ingresar a territorio estadounidense y de la cual en 1918 quedaron exceptuados los mexicanos, canadienses y antillanos, debido a una reforma que sufrió la legislación a petición de los empresarios agrícolas, por la carencia de mano de obra como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, lo que dio por resultado que se iniciara el reclutamiento de trabajadores para laborar temporalmente en los Estados Unidos. Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 46.

<sup>23</sup> Veree, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 18.

<sup>24</sup> Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 28.

Para terminar podemos señalar que la vigencia de la Ley Burnett fue extensa de poco menos de cuarenta años, hasta que fue abrogada por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 y pese a que sufrió algunas reformas, la primera en 1918 y otra posteriormente con la aprobación de la Ley de Registros de Inmigrantes de 1940, durante su vigencia, no fue tan estricta.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Las reformas que sufrió la Ley de Inmigración de 1917, con la aprobación de la Ley de Registro de Inmigrantes, fueron principalmente en el sentido de aumentar el número en las cláusulas de deportación, entre las cuales se incluyeron a los inmigrantes convictos por contrabando y aquellos que fomentaban o participaban en el ingreso ilegal de otros inmigrantes. Vereca, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 19.

#### 2.2.4 Ley de Cuotas (1921)

Al terminar la Primera Guerra Mundial en 1918, el gobierno de los Estados Unidos decidió promulgar un gran número de leyes complementarias a la Ley de Inmigración de 1917, entre las cuales destacó la denominada Ley de Cuotas de 1921 que pretendió limitar en un principio, cuantitativamente, la inmigración.<sup>26</sup>

Todavía durante 1918 se realizaron dos intentos legislativos para disminuir la inmigración, los riesgos que ocasionaba la emergencia bélica y los acontecimientos políticos revolucionarios de algunos países que proveían de inmigrantes a los Estados Unidos. El primero de ellos fue la promulgación de una ley, que facultó al Ejecutivo para ejercer un control estricto en el ingreso y salida de ciudadanos e inmigrantes durante algún conflicto bélico o emergencia nacional. Con la segunda legislación se establecieron mayores controles para el ingreso de inmigrantes considerados anarquista y en general a todas aquellas personas que trataran de derrocar al gobierno legalmente constituido mediante teorías radicales extranjeras. Esta última ley, considerada excluyente de inmigrantes peligrosos para la seguridad nacional, permaneció vigente hasta que fue incorporada a la Ley de Seguridad Interna de 1950.

---

<sup>26</sup> Para Franklin S. Abrams es impropio abreviar a esta legislación con el nombre de Ley de Cuotas, debido a que su denominación legal es Ley de Inmigración de 1921, sin embargo para efectos prácticos y familiarizados la mantendremos como Ley de Cuotas de 1921. Hofstetter, Richard R. (comp.).- *La política de inmigración de los Estados Unidos*. Edit. Gernika, México. 1989. p. 225.

Posteriormente en 1920 se promulgó otra legislación complementaria conocida con el nombre de Ley Sobre Enemigos Inmigrantes, por virtud de la cual se autorizó la deportación de extranjeros que transgredieran las leyes de guerra, así como a los inmigrantes que escribieran, hablaran o difundieran ideas que incitaran al sabotaje o causaran perjuicios a la propiedad con el objetivo de conspirar en contra del gobierno de los Estados Unidos.<sup>27</sup>

No obstante la vigencia de todas estas legislaciones que se promulgaron a partir de la ley primera orgánica de 1917 con el firme propósito de limitar el gran flujo inmigratorio, la inmigración no se detuvo, por el contrario seguía incrementándose por diversos motivos a tal grado que la población en los Estados Unidos para 1921 había rebasado lo cien millones de habitantes.<sup>28</sup> Estos hechos orientaron, con grave preocupación al Congreso norteamericano, aprobara una nueva ley complementaria que de manera real limitara cuantitativa y posteriormente cualitativamente el ingreso de extranjeros, dándose origen a la primera Ley de Cuotas en 1921 promulgada por el presidente de los Estados Unidos Warren G. Harding.

---

<sup>27</sup> Es importante señalar que esta legislación dio la facultad al Departamento del Trabajo estadounidense para realizar la deportación de inmigrantes. Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 28.

<sup>28</sup> Las razones que originaban las grandes corrientes de inmigrantes al inicio de la década de 1920 eran innumerables tanto internas como externas, pero fundamentalmente podemos destacar: la limitada pero existente demanda de mano de obra en territorio norteamericano y los grandes flujos inmigratorios europeos que como consecuencia de la inestabilidad y pobreza que generó la Primera Guerra Mundial ingresaban a los Estados Unidos con la ilusión de un mejor nivel de vida. Santibáñez, Enrique.- *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 44.

Esta ley del 19 de mayo de 1921, implantó un sistema que sin cerrar las puertas a los inmigrantes, buscaba que éstos en un futuro no se convirtieran en motivo de perjuicio para la nación. El sistema era muy simple, sólo serían admitidos anualmente mediante el otorgamiento de visas, hasta tres por ciento del total de inmigrantes nacidos en otro país y que viviesen en los Estados Unidos con base en el censo poblacional de 1910, es decir, a manera de ejemplo, en los Estados Unidos existían alrededor de 2, 832, 666 inmigrantes nacidos en Gran Bretaña por lo que fueron admitidos con fundamento en la Ley de Cuotas durante el año aproximadamente 84, 980 nuevos inmigrantes que representarían el tres por ciento del total de la población extranjera de este país en los Estados Unidos.<sup>29</sup> Las cifras general arrojaron un total de 357, 803 inmigrantes a los cuales anualmente se otorgó una visa, de los cuales 197, 630 correspondían a inmigrantes provenientes de Europa del norte y occidental, que representaban tan sólo para Gran Bretaña, el cuarenta y tres por ciento del total, en tanto que 155, 585 se reservaron para Europa del sur y Asia o hemisferio oriental.<sup>30</sup> Con relación a la inmigración que procedía del continente americano o hemisferio occidental<sup>31</sup> esencialmente de México y Canadá esta se mantuvo sin ninguna restricción de cupos,

<sup>29</sup> Del Humeau, Barkin. *ق. ا. ل. - La relación México-Estados Unidos/1*. Edit. Nueva Imagen, México. 1980. p. 235.

<sup>30</sup> El número tan alto de inmigrantes no nacionalizados en los Estados Unidos era debido a la resistencia de muchos emigrantes ha obtener la nacionalidad en su afán de obtener cierta riqueza para posteriormente regresar a su país de origen. Santibáñez, Enrique. - *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 45.

<sup>31</sup> El hemisferio occidental lo integran América del sur, central, del norte y las islas adyacentes para propósitos de inmigración en los Estados Unidos. Strickland, Barbara K. - *Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos*. Op. Cit. 45

como una concesión más a los intereses económicos de los empresarios del sur de los Estados Unidos. Mientras que por otra parte sólo exigió la residencia obligatoria de un año en los países no sujetos a cuota, para que los inmigrantes extranjeros en estos países posteriormente entraran legalmente a territorio estadounidense.<sup>32</sup>

La efectividad de la Ley de Cuotas de 1921 se limitó en la misma ley, estableciéndose el 30 de junio de 1922 como fecha de expiración, sin embargo su vigencia se prorrogó hasta 1924 en que fue sustituida por la segunda Ley de Cuotas.

---

<sup>32</sup> Un poco antes de iniciarse siglo XX en los países que tenían frontera con los Estados Unidos (Canadá y México) se empezó a desarrollar una práctica muy acentuada para evadir las leyes inmigratorias restrictivas del gobierno estadounidense, la cual consistió en que los inmigrantes provenientes de algunos países de Europa del este y de Asia ingresaban ilegalmente primero a Canadá o México para posteriormente internarse en territorio norteamericano. Vera, Mónica. - *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 18.

## 2.2.5 Ley de Cuotas (1924)

No obstante la intención de la Ley de Cuotas de 1921 para restringir el ingreso de inmigrantes, las exigencias para seguir limitándolo aumentaron en lugar de disminuir, por lo que para el año de 1924 se promulgó una nueva Ley de Cuotas que contenía medidas más restrictivas con el afán de disminuir las corrientes inmigratorias y obstaculizándolas de manera cualitativa con la pretensión de mantener en los Estados Unidos una "raza pura".

Para cumplir con tales objetivos esta ley, por una parte incorporó un principio conocido bajo el nombre de "origen nacional", por medio del cual se excluyó a los japoneses de ingresar a territorio estadounidense, aparte de las razas orientales ya eliminadas anteriormente por otras legislaciones; por otro lado, estableció un nuevo sistema para la distribución de cupos destinados a la inmigración anual y su porcentaje entre los diversos países del mundo, viéndose limitada drásticamente la cantidad de inmigrantes por admitir al fijarse sólo un dos por ciento del total de residentes en los Estados Unidos de un determinado origen nacional y ya no el tres por ciento que mencionaba la Ley de Cuotas de 1921, además de utilizarse como base para el cálculo, el censo de 1890 y no el de 1910.<sup>33</sup>

Con relación a los países del hemisferio occidental, nuevamente siguieron exentos del sistema de cuotas, manteniéndose un régimen de

---

<sup>33</sup> Morales, Patricia.- *Indocumentados mexicanos*. Op. Cit. p. 28.

excepción cuya finalidad era la atracción de inmigrantes fundamentalmente mexicanos que pertenecían a la categoría favorecida del continente americano. Por otro lado, únicamente se reformó lo concerniente a la entrada ilegal de extranjeros por sus fronteras terrestres con Canadá y México, para lo cual se exigió con esta nueva legislación cinco años de residencia previa en los países no sujetos a cuota, para poder ingresar legalmente a los Estados Unidos, en lugar del año que prescribió la Ley de Cuotas de 1921.<sup>34</sup>

Otra de las modificaciones importantes que sufrió la primera Ley de Cuotas, fue la relacionada con la necesidad de emitir visas de inmigración antes de ingresar a territorio estadounidense, a través de las oficinas consulares organizadas por el Departamento de Estado norteamericano, las cuales estaban ubicadas en la mayoría de los países considerados exportadores de inmigrantes. Dicha visa requería de un trámite administrativo que tenía un costo de diez dólares por inmigrantes, aparte de los ocho dólares de impuesto estipulado en la Ley de Inmigración de 1917, el cual era cobrado antes de ingresar a los Estados Unidos; por lo que para los inmigrantes el internarse en la unión americana tenía un costo aproximado de dieciocho dólares, además del pago de su transportación.

---

<sup>34</sup> Esta táctica implementada por la muchos países tanto de Europa como de Asia para violara las leyes inmigratorias de los Estados Unidos respecto de su internación ilegal por sus fronteras norte y sur, dio por resultado la aprobación de una ley complementaria en 1925, que creó la patrulla fronteriza encargada de frenar en general la inmigración ilegal por sus fronteras terrestres. Herr, David M.- *Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1993, p. 23.



Aunque la Ley de Cuotas de 1924 se mantuvo sin reformas durante su larga vigencia, hasta ser abroga por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, sin embargo, si existió una modificación en su interpretación de manera más estricta, ya que el Departamento de Estado norteamericano en el año de 1929 estableció, que si un inmigrante solicitante argumentaba haber obtenido una oferta de empleo por parte de una empresario estadounidense, su admisión tenía que negarse con base en la Ley de Contrato Laboral para Extranjeros de 1885, en la parte de sus disposiciones vigentes.<sup>35</sup> Asimismo, debía negarse el ingreso del solicitante, a pesar de que no existiera tal propuesta de trabajo, si existía la posibilidad que se convirtiera en una carga pública para la sociedad norteamericana.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Bustamante, Jorge A.- *La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 29.

<sup>36</sup> Mediante esta última interpretación del Departamento de Estado norteamericano, se afectó la inmigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, con el argumento de que los mexicanos en particular representaban una carga pública, ya que en esos momentos representaban la mano de obra más barata para los empresarios norteamericanos y era nula la asistencia social que recibían. Castro, Gustavo. "Brevisimo recuento histórico de la migración de México a Estados Unidos". [www.jupiter.itesz.mx/simorelos/guia/anterior/97](http://www.jupiter.itesz.mx/simorelos/guia/anterior/97) 1997.

### **2.2.6 Ley de Registro de Inmigrantes (1940)**

A pesar de la grave crisis financiera en la que se vieron envueltos los Estados Unidos conocida como la "gran depresión" antes y durante 1929, el Congreso estadounidense no implementó una nueva legislación, sólo se aplicaron estrictamente las leyes inmigratorias vigentes.

Posteriormente, a medida que se recuperaban los Estados Unidos de la crisis económica agravada a finales de la década de 1920, en Europa se gestaban dos movimientos (fascismo y nazismo) que encarnaron un régimen de dictaduras autoritarias y una tendencia opuesta a la "democracia occidental" concebida y defendida por los Estados Unidos.<sup>37</sup> El rápido desarrollo de estos movimientos en Europa, preocupó al gobierno estadounidense por el creciente flujo de inmigrantes de estos países que emigraban a consecuencia de la violencia que engendraba las nuevas ideologías. Por tal motivo como medida precautoria el Congreso norteamericano promovió la Ley de Registro de Inmigrantes para el año de 1940, con el principal objetivo de combatir la sedición y la subversión de algunos inmigrantes influenciados por la nueva ideología europea, considerada un peligro para las instituciones y el gobierno de los Estados Unidos.

Entre las medidas más importantes de esta ley, se encontraban las destinadas a declarar obligatorio el registro de huellas digitales de todos

---

<sup>37</sup> Pirenne, Jacques. - *Historia universal*. Op. Cit. pp. 53-70.

los inmigrantes como un requisito para ingresar a los Estados Unidos, con el propósito de crear un archivo nacional que facilitara la identificación de cada una de las personas que ingresaba a su territorio, así como la consulta de sus antecedentes declarados al arribo en los puertos de entrada. También fue importante la reforma que sufrió la Ley de Inmigración de 1917 con la promulgación de esta Ley de Registro de Inmigrantes, ya que incorporaron adicionalmente algunas otras cláusulas de exclusión para deportación, entre las cuales se incluyeron a los inmigrantes convictos por contrabando y aquellos que participaran o fomentaran de algún modo la entrada de otros inmigrantes ilegales.<sup>38</sup>

Uno de los aspectos importantes que abordó esta legislación fue el de los denominados "commuters" ó tarjetas verdes que si bien, habían sido mencionadas en legislaciones anteriores, no fueron considerados como una categoría de inmigrantes, sino hasta esta ley de 1940.<sup>39</sup>

Debido a la rápida expansión que tenían estos nuevos movimientos en Europa y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso norteamericano no pudo promulgar una ley que realmente protegiera a los Estados Unidos de alguna influencia adversa. Esto dio como resultado,

---

<sup>38</sup> Estas medidas fueron diseñadas por el gobierno estadounidense para detener el ingreso de aquellas personas que consideraba pudieran en algún momento atentar contra la seguridad nacional o bien por lo menos identificarlos, mientras que para los inmigrantes ya establecidos en los Estados Unidos tenía una larga lista de cláusulas de exclusión para poder deportarlos. Veree, Mónica.- *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados.* Op. Cit. p. 19.

<sup>39</sup> La definición oficial de "commuter" señala que son todos aquellos extranjeros que residen en territorio extranjero contiguo y transigran a su lugar de empleo en los Estados Unidos. Bustamante, Jorge A.- *Espaldas mojadas.* Centro de Estudios Sociológicos, México. 1976. p. 16.

que la vigencia de la Ley de Registro de Inmigrantes fuera inoperante, hasta finalmente ser sustituida por la Ley de Seguridad interna de 1950.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Para 1940 Estados Unidos se encontraba a punto de ingresar a la guerra, esto ocasionó al Congreso una mayor preocupación por su política exterior, que la promulgación de legislaciones de carácter doméstico, entre las cuales se encontraban las leyes para limitar la inmigración. Pirenne, Jacques - *Historia universal*. Op. Cit. p. 286.

## 2.2.7 Ley de Seguridad Interna (1950)

Durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la economía de los Estados Unidos avanzaba prósperamente y como consecuencia la inmigración se incrementaba, sin embargo a diferencia de tiempos pasados, ahora se observaba un cambio en la política inmigratoria implementada por gobierno de los Estados Unidos, ya que la economía de guerra requería de una mayor mano de obra, la cual se vio agravada por la salida de ciudadanos estadounidenses que participaban en la Segunda Gran Guerra.<sup>41</sup> La nueva política inmigratoria empezó a manifestarse a la mitad de la década de 1940, cuando se rechazaron en el Congreso norteamericano una gran cantidad de iniciativas o proyectos de ley con el objetivo de excluir a los inmigrantes chinos, asimismo se autorizó la admisión de inmigrantes filipinos y personas originarias de la India, declaradas posteriormente elegibles para la naturalización.

Una vez que terminó la Segunda Guerra Mundial el regreso de soldados era inminente y en una especie de retribución, el Congreso estadounidense promulgó la Ley de Prometidas de Soldados Rasos en 1946, que autorizó el ingreso a las novias de aquellos soldados participantes en la guerra. Otra de las consecuencias de la guerra fué el

---

<sup>41</sup> Un ejemplo claro de la necesidad de mano de obra en los Estados Unidos fue la firma del primer "convenio bracero" en 1942, que de manera relativa, por primera vez tomó en cuenta el punto de vista del gobierno de México en el problema migratorio y mediante el cual se importaron trabajadores mexicanos principalmente destinados a los campos agrícolas (1942) y posteriormente a la industria de ferrocarriles (1943-1946) en el sudoeste de la unión americana. Castro, Gustavo. "Brevisimo recuento histórico de la migración de México a Estados Unidos". [www.jupiter.itesz.mx/simorelos/guia/anterior/97](http://www.jupiter.itesz.mx/simorelos/guia/anterior/97) 1997.

desplazamiento de personas de su país de origen hacia otras partes del mundo, ante estos, el gobierno norteamericano implementó la Ley de Personas desplazadas en 1948, que tenía por objetivo modificar lo indicado por la Ley de Cuotas vigente en ese momento, ya que de lo contrario, ésta limitaría el ingreso de inmigrantes por los cupos establecidos, por tal motivo, esta ley determinó admitir una gran cantidad de inmigrantes, los cuales serían disminuidos de cuotas futuras.

A pesar de las medidas que promulgó el Legislativo, destinadas a la remoción de barreras raciales que limitaban la inmigración y el proceso de naturalización, la amenaza de inmigrantes refugiados provenientes de países socialistas era grave e inminente,<sup>42</sup> por tal motivo el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Interna en 1950, destinada a proteger las instituciones y a la sociedad estadounidense de la "amenaza comunista". Esta ley contenía un número considerable de restricción a la inmigración, además de excluir y deportar automáticamente a aquellos inmigrantes considerados potencialmente peligrosos para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

---

<sup>42</sup> La denominada "guerra fría" entre la URSS y los Estados Unidos adquirió gran relevancia debido entre otras cosas, a una visión de un mundo bipolar entre socialistas y capitalistas, doctrinas opuestas y vistas como una amenaza recíprocamente. Por tal motivo, para Washington fue necesario fortalecer su liberalismo mediante una política hegemónica y una resistencia preventiva hacia la doctrina del comunismo. Pirenne, Jacques. - *Historia universal*. t. IX. 16ª Edic. - Edit. Cumbre, 1980. pp. 73-84.

### **2.2.8 Ley de Inmigración y Nacionalidad (1952)**

La primera gran legislación sobre inmigración de la posguerra fue la Ley de Inmigración y Nacionalidad, comúnmente conocida como Acta McCarrean-Walter promulgada el 27 de junio de 1952 a pesar del veto del presidente Harry Truman. Esta legislación considerada la segunda ley orgánica en la materia, fue diseñada para abrogar la mayor parte de las legislaciones existentes que regulaban la inmigración y naturalización, además de revisar y codificarlas, para incorporándolas en un solo cuerpo legal, tal como lo hizo la Ley de Inmigración de 1917.

Por lo que respecta al sistema de cuotas este se mantuvo sustancialmente igual al establecido en leyes previas, respecto del origen nacional de los inmigrantes, para el hemisferio oriental y dejó sin restricciones la inmigración de hemisferio occidental como fue establecido por la Ley de Cuotas de 1924, sin embargo sufrió una reforma el sistema de cuotas para el hemisferio oriental, que consistió en limitar mediante solicitud, el primer cincuenta por ciento de cuota destinado a cada país a personas altamente calificadas o educadas que beneficiaran económica o culturalmente a los Estados Unidos, mientras que el cincuenta por ciento restante de la cuota destinada, se aplicó para los parientes cercanos de inmigrantes admitidos legalmente o ciudadanos estadounidenses plenamente identificados. Únicamente se concedió la tramitación

individual por inmigrante de forma autónoma en el caso de que los grupos preferenciales anteriormente mencionados no agotaran la cuota asignada.

Otro de los aspectos importantes que abordó esta legislación de 1952, fue lo referente a las restricciones de tipo racial fijadas en la Ley de Inmigración de 1917, con la llamada "Zona Asiática Prohibida", la cual fue derogada en el momento que entró en vigor la nueva ley e integró a los países que pertenecían a dicha zona, al sistema de cuotas.<sup>43</sup>

Es importante mencionar que la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 fue la primera que incluyó disposiciones legales en contra de los inmigrantes indocumentados, al declarar que constituía un acto ilegal o delito mayor (felony) el dar asistencia, propiciar la entrada y permanencia de indocumentados en territorio estadounidense. Al aprobarse esta medida se afectó directamente a los empresarios estadounidenses acostumbrados a fomentar la inmigración ilegal que los beneficiaba, por representar un menor costo en comparación con la mano de obra de inmigrantes legalmente admitidos;<sup>44</sup> por tal motivo en un nuevo gesto de apoyo por parte del Congreso de los Estados Unidos a los intereses capitalistas de la clase industrial establecida principalmente en el estado de Texas, se decidió incluir la famosa "Texas Provision" o Enmienda Texana, un agregado a la Ley McCarrean-Walter mediante el cual se estableció, que la contratación de un inmigrante ilegal, así como las

<sup>43</sup> Morales, Patricia.- *Indocumentados mexicanos*. Op. Cit. p. 32.

<sup>44</sup> Para los empresarios del sur de los Estados Unidos era mucho más lucrativo contratar a trabajadores insubordinados ilegales, a los cuales se limitarían sus prestaciones y derechos, reduciéndose consecuentemente los costos de producción para los capitalistas, que contratar inmigrantes mediante el "programa bracero", que si bien, a ellos también se violentaban sus garantías laborales, no temían a la deportación. *Ibidem* p. 17.



conductas relacionadas con ella (transportación, alojamiento y alimentación) no se consideraba como "dar asistencia o propiciar" su presencia en el país y por tal motivo no constituía un acto ilegal por parte del empresario. En consecuencia los empleadores de inmigrantes ilegales quedaron inmunes al castigo establecido en la ley, al especificar que era ilegal trabajar sin documentos inmigratorios, pero no sería delito emplear a un trabajador en las condiciones descritas.<sup>45</sup> Otro de los beneficios otorgados a los empresarios estadounidenses para subsanar la escasez de mano de obra barata mediante la aprobación de la ley de inmigración de 1952, fue la incorporación de la categoría H-II de no inmigrantes establecida en la sección 101 (a) de la ley, que autorizaba la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados en pequeña escala.<sup>46</sup>

A pesar de que esta Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, ha mantenido su vigencia hasta estos momentos, ha sufrido una gran cantidad de reformas en un lapso que abarca de 1965 a 1996 con la última modificación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante.

La primera enmienda trascendental que se realizó a la Ley McCarrean-Walter ocurrió en 1965, que impuso límites anuales globales al

---

<sup>45</sup> "Lo que esta enmienda motivó en la práctica fue darle al patrón la facultad de decidir por sí mismo cuándo tratar al indocumentado como trabajador, contratándolo, o cuándo tratar a esa misma persona como criminal, denunciándolo a la policía como violador de las leyes inmigratorias. Esta disposición, paradójicamente, alienta y reprime al inmigrante indocumentado: lo alienta porque permite que la demanda de su fuerza de trabajo sea legítima; y lo reprime al hacer de él un delincuente. Todo se circunscribe a las necesidades en que se encuentre el patrón". Verca, Mónica. - *Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados*. Op. Cit. p. 21.

<sup>46</sup> *Ibidem* p. 37.

número de visas otorgadas al hemisferio oriental, eliminándose así el sistema de cuotas por origen nacional indicado por la Ley de Cuotas de 1924; con el principal objetivo de fomentar la "reunificación familiar" de todos aquellos inmigrantes que habían adquirido la ciudadanía o residencia legal en los Estados Unidos. El total de visas para posibles inmigrantes pertenecientes al hemisferio oriental se fijó en una cuota máxima anual de ciento veinte mil y un máximo por país de veinte mil visas,<sup>47</sup> de las cuales el setenta y cuatro por ciento correspondieron a visas para miembros de la familia de inmigrantes legalmente admitidos, el veinte por ciento a los trabajadores y seis por ciento a refugiados políticos.<sup>48</sup> Por otra parte, la inmigración procedente del hemisferio occidental siguió sin ninguna limitación, al no estar comprendidos en los límites anuales globales de cuotas, sin embargo se vio afectada indirectamente por la cuota anual para todo el mundo, que estableció un total de doscientas noventa mil visas anuales, de las cuales correspondían sin estar destinadas al hemisferio occidental, un total de ciento setenta mil. Para 1970 el aumento de la inmigración procedente de América Latina, obligó al gobierno de los Estados Unidos ha modificar el criterio establecido con la

<sup>47</sup> Hofstetter, Richard R. (comp.).- *La política de inmigración de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 184.

<sup>48</sup> El sistema de preferencias para cada nación del hemisferio oriental bajo el sistema de cuota global anual, se estableció de la siguiente manera: primera preferencia, el 20% del total fue destinado a hijos solteros de ciudadanos estadounidenses; segunda preferencia el 20%, más los permisos no utilizados por la primera preferencia, fue asignada al cónyuge e hijos solteros de residentes en los Estados Unidos; tercera preferencia el 10% asignada a trabajadores profesionales; cuarta preferencia el 10%, más los permisos no utilizados en las tres anteriores preferencias, fue destinada al cónyuge e hijos casados de ciudadanos estadounidenses; quinta preferencia el 24%, más cualquier permiso no utilizado dentro de las cuatro anteriores preferencias, se asignó a hermanos de ciudadanos estadounidenses; sexta preferencia el 10%, a trabajadores no profesionales; séptima preferencia el 6% restante, a refugiados con alguna especialidad y finalmente cualquier permiso no utilizado en las siete anteriores preferencias se puso a disposición de los solicitantes especializados "sin preferencia", no-preferentes o de categoría residual. *Ibidem* p. 226.

reforma de 1965, de manera que las cuotas anuales globales para ambos hemisferios se invirtieron, estableciéndose un nuevo límite para el hemisferio oriental de ciento setenta mil posibles visas para inmigrantes, mientras que las destinadas al hemisferio occidental nuevamente de manera indirecta se vieron reducidas a ciento veinte mil. Esta modificación no representó preocupación para los empresarios del sur de los Estados Unidos, porque sabían que este límite no frenaría los grandes flujos de inmigrantes indocumentados provenientes de México.

Posteriormente, en 1976 se verificó la segunda enmienda importante a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 que extendió el sistema de preferencias del límite global anual de visas al hemisferio occidental como antes lo había hecho la reforma de 1965 con el hemisferio oriental; plasmándose por primera vez en una legislación inmigratoria restricciones cuantitativas a los inmigrantes provenientes de México y otros países del continente americano. Aunque las cifras globales de cada año se mantuvieron vigentes desde las modificaciones de 1970<sup>49</sup> y la reforma estableció una escala preferencial para el hemisferio occidental muy parecida a la instrumentada anteriormente para el hemisferio oriental, con siete categorías preferentes y una no preferente o residual, la diferencia radicó en las características especiales que requirieron algunas preferencias. En la primera preferencia quedaron comprendidos los hijos

<sup>49</sup> Pese a la reforma de la Ley de Inmigración y Nacionalidad en 1976, las cifras generales permanecieron vigentes desde las modificaciones de 1970, que establecían una cantidad límite global de visas para todo el mundo de doscientas noventa mil, ciento setenta mil para el hemisferio oriental y ciento veinte mil para el occidental, haciéndose extensivo para ambos hemisferios un máximo de veinte mil visas por país. Hofstetter, Richard R. (comp.). - *La política de inmigración de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 226.

solteros mayores de edad de los ciudadanos estadounidenses; en la segunda preferencia se incluyó al cónyuge e hijos solteros de inmigrantes con residencia legal en los Estados Unidos; la tercera preferencia la integraban profesionales o personas dedicadas a las ciencias o a las artes, siempre y cuando sus servicios fueran solicitados por un empleador estadounidense; la cuarta preferencia fue destinada a los hijos casados de ciudadanos estadounidenses; la quinta preferencia abarcó a los hermanos de ciudadanos estadounidenses; la sexta preferencia reunió a trabajadores calificados y no calificados para ocupar vacantes de mayor demanda en los Estados Unidos; la séptima preferencia incorporó a los refugiados; y por último la no-preferente fue referida a todos los demás extranjeros. En octubre de 1978, se hicieron modificaciones a las reformas realizadas en 1976, para entrar en vigor al año siguiente, que entre otras cosas implicó la suspensión de la cuota anual para cada hemisferio, combinándolas en una sola cuota mundial por año de doscientas ochenta mil visas para inmigrantes. Esta modificación mantuvo vigente el sistema de preferencias para el hemisferio occidental en 1976, haciéndolo extensivo para todos los extranjeros.<sup>50</sup>

La tercera modificación de importancia realizada a la Ley McCarrean-Walter de 1952, ocurrió el 17 de marzo 1980 con la aprobación de la Ley de Refugiados que entre las principales medidas instrumentadas redujo el límite global anual de visas mediante el sistema de preferencias,

---

<sup>50</sup> Herr. David M.- *Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 25.

el cual pasó de doscientos ochenta mil permisos anuales a doscientos setenta mil para todo el mundo;<sup>51</sup> también eliminó la séptima preferencia destinada a refugiados, que comprendía el seis por ciento correspondiente a la segunda categoría, por lo que permanecieron seis preferencias y una no preferente o residual para los no refugiados; y por último, permitió el ingreso a cincuenta mil refugiados anualmente, cifra que podía incrementarse, en la medida en que el poder Ejecutivo de los Estados Unidos lo considerase necesario.<sup>52</sup> Esta reforma en su conjunto instrumentó la creación de un nuevo sistema de preferencias con nuevos límites porcentuales establecida de la siguiente manera: la primera preferencia fue la categoría destinada a hijos solteros de ciudadanos de Estados Unidos, a la cual se asignó el veinte por ciento de la cuota anual global para todo el mundo; la segunda preferencia fue la categoría destinada al cónyuge e hijos solteros de extranjeros admitidos legalmente mediante residencia permanente, a la cual se asignó el veintiséis por ciento más cualquier cifra no requerida por la primera preferencia; la tercera preferencia fue la categoría destinada a los profesionales o personas con capacidad excepcional en las ciencias y las artes, a la cual se

---

<sup>51</sup> A partir de 1981 la cifra mundial anual para los no refugiados se limitó a 270, 000 visas excluyéndose nuevamente a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses como lo fue la cónyuge y los padres, mientras que lo refugiados obtuvieron un máximo de 50, 000 permisos anuales para ingresar a los Estados Unidos, dándose un total de 320, 000 oportunidades para entrar legalmente a la unión americana. Hofstetter, Richard R. (comp.).- *La política de inmigración de los Estados Unidos*. Op. Cit. p. 187.

<sup>52</sup> La admisión de refugiados establecida en esta reforma, fue de acuerdo con la definición de la Organización de las Naciones Unidas incluida en un documento conocido como *Convention Relating to the Status of Refugees*, que definía al refugiado como aquella persona que tiene un temor bien fundado de persecución en país de nacionalidad o residencia habitual debido a su raza, religión, nacionalidad, membresía a un grupo social particular o debido a su oposición política; y sin limitar la calidad de refugiado a los que huían del comunismo y del Medio Oriente. *Ibidem* p. 226.

asignó el diez por ciento de la cuota anual global para todo el mundo; la cuarta preferencia fue la categoría destinada a hijos casados de ciudadanos de los Estados Unidos, a la cual se asignó el diez por ciento más cualquier cifra no requerida por la primera y tercera preferencia; la quinta preferencia fue la categoría destinada a mayores de veintiún años hermanos de ciudadanos de los Estados Unidos, a la cual se asignó el veinticuatro por ciento más cualquier cifra no requerida por la primera, segunda y cuarta preferencia; la sexta preferencia fue la categoría destinada a trabajadores calificados y no calificados para ocupaciones en las cuales fuera escasa la mano de obra, a la cual se asignó el diez por ciento de la cuota anual global para todo el mundo; y finalmente la categoría sin preferencia destinada para cualquier solicitante, la cual estaba supeditada a la existencia de cupos sobrantes de las anteriores preferencias.

### 2.3 Ley de Reforma y Control de Inmigración (1986).

Considerada la cuarta enmienda o reforma en importancia realizada a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, la Ley de Reforma y Control de Inmigración o Ley Simpson-Rodino de 1986 fue una legislación novedosa en muchos aspectos, que a lo largo de más de una década fueron desarrollados mediante diversas propuestas del poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos a partir de 1971.<sup>53</sup>

El proceso legislativo de creación de la Ley Simpson-Rodino se inició en 1985 con la 99th legislatura, en el momento en que asumieron el liderazgo de la Cámara de Representantes el diputado Peter Rodino y del Senado Alan K. Simpson, quienes promovieron la iniciativa de ley hasta ser aprobada en la Cámara baja el 15 de octubre de 1986, con una votación de doscientos treinta y ocho votos a favor y ciento setenta y tres en contra, y dos días después la Cámara alta la ratificó con sesenta y tres

<sup>53</sup> Pese a que el debate respecto de la promulgación de una nueva reforma a legislación inmigratoria que frenara los flujos de indocumentados principalmente mexicanos hacia los Estados Unidos fue iniciado en 1971, las reformas no fueron concretadas sino hasta 1986. Las propuestas se iniciaron con un proyecto de ley presentado por el diputado demócrata Peter Rodino tendiente a reducir la inmigración indocumentada, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de inmigrantes ilegales que nunca llegó a discutirse en el Congreso estadounidense; posteriormente bajo la administración del presidente James Carter en 1979 se creó la Comisión sobre Política de Inmigración y Refugiados que entregó para 1981 un conjunto de propuestas para limitar la inmigración indocumentada contemplándose dos aspectos, la sanción a empleadores de inmigrantes y una amnistía para los inmigrantes indocumentados a través de la legalización de su estancia. Al inicio de la administración del presidente Ronald Reagan se presentó una nueva propuesta que contemplaba los dos puntos de la propuesta Carter, aumentándose únicamente un programa de trabajadores invitados; finalmente, la última de las propuestas presentada antes de la promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 fue un proyecto de ley denominado Simpson-Mazzoli antecedente inmediato de la ley inmigratoria de 1986, que incluía dos de las principales propuestas antes presentadas como lo eran la amnistía y las sanciones a empleadores, eliminado el programa de trabajadores invitados, sin embargo, a pesar de que fue discutido desde 1982 en ambas Cámaras del Congreso de los Estados Unidos no pudo ser promulgado. García y Griego, Manuel y Mónica Vereza.- *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. Edit. Porrúa, México. 1988. p. 18.

votos a favor y veinticuatro en contra,<sup>54</sup> para finalmente ser promulgada el 6 de noviembre del mismo año por el entonces presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan.

De manera concreta podemos señalar que la Ley de Reforma y Control de Inmigración contenía tres elementos principales. El primero de ellos relacionado con la limitación de la oferta de empleos considerada causa fundamental en el ingreso de inmigrantes ilegales, para lo cual esta ley instrumentó un sistema de sanciones a empleadores que contrataran indocumentados. En segundo lugar se creó un mecanismo mediante el cual se legalizara el *status* o calidad migratoria de aquellos indocumentados que pudieran probar su estancia ininterrumpida en territorio estadounidense desde el 1 de enero de 1982. El último de estos elementos fue la inclusión de un programa de trabajadores temporales para subsanar el déficit de mano de obra inmigrante en los campos agrícolas del sudoeste de los Estados Unidos, a través del otorgamiento de visas de residencia temporal para trescientos cincuenta mil indocumentados que demostraran haber trabajado al menos durante noventa días en un año.

---

<sup>54</sup> Es importante mencionar que en la votación de ambas Cámaras la mayoría de los que se opusieron a la aprobación fueron los del partido republicano que en la tradición política de los Estados Unidos, como lo señala Mónica Verca, representaban los intereses de los empresarios norteamericanos. García y Griego, Manuel y Mónica Verca.- *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. Op. Cit. p. 19.



### **2.3.1 Contenido.**

El contenido de las legislaciones inmigratorias, es decir, la manera de redactar y estructurar cada una de las disposiciones legales que integran la Ley misma, en general, se han caracterizado por ser sumamente extensos, pero explícitos en su ordenación en una escala de Títulos, Subtítulos y Secciones, principalmente desde la promulgación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 y todas las subsecuentes reformas. La Ley de Reforma y Control de Inmigración no eludió estas características de manera que el texto está integrado por: un preámbulo referente a su aprobación, promulgación y las características generales de la reforma y una tabla de contenidos integrada por siete Títulos, cinco Subtítulos y treinta y seis Secciones:<sup>55</sup>

#### **\*TÍTULO I CONTROL DE LA INMIGRACION ILEGAL**

##### **Subtítulo A Empleo**

##### **Sec.101 Control del empleo ilegal de extranjeros**

##### **Sec.102 Prácticas desleales del empleo relacionado con la inmigración**

##### **Sec.103 Fraude y mal uso de documentos relacionados con la inmigración\***

<sup>55</sup> Immigration and Naturalization Service. "Immigration Reform and Control Act of 1986". [www.usembassy.org.mx/7sininfo.html](http://www.usembassy.org.mx/7sininfo.html) 1998.

**Subtítulo B Mejoras en la aplicación y los servicios**

**Sec. 111 Autorización de facultades para la aplicación de la ley y servicios en las actividades del Servicio de Inmigración y Nacionalidad**

**Sec. 112 Transportación ilegal de extranjeros a los Estados Unidos**

**Sec. 113 Fondos de emergencia para la inmigración**

**Sec. 114 Obligación de dueños u operadores de puentes internacionales y caminos de peaje para prevenir el ingreso no autorizado de extranjeros**

**Sec. 115 Aplicación de las leyes de inmigración en los Estados Unidos**

**Sec. 116 Restricciones al ingreso de autorizados en el caso de actividades agrícolas estacionales**

**Sec. 117 Ajuste y restricciones al status inmigratorio**

**Subtítulo C Comprobación del status inmigratorio bajo ciertos programas**

**Sec. 121 Comprobación del status de inmigración en extranjeros para la aplicación de beneficios de ciertos programas\***

**\*TITULO II LEGALIZACION.**

**Sec. 201 Legalización de status inmigratorio**

**Sec. 202 Ajuste cubano-haitiano**

**Sec. 203 Registro de actualización del 1 de enero de 1972 a la fecha**

Sec. 204 Concesiones para la asistencia en la legalización estatal"

**"TITULO III REFORMA A LA INMIGRACION LEGAL.**

**Subtítulo A Trabajadores Temporales Agrícolas**

Sec. 301 Trabajadores agrícolas H-II A

Sec. 302 Residencia permanente para la seguridad de trabajadores agrícolas especiales.

Sec. 303 Determinaciones de escasez de mano de obra agrícola y admisión de trabajadores agrícolas especiales adicionales

Sec. 304 Comisión para trabajadores agrícolas

Sec. 305 Elegibilidad de trabajadores agrícolas H-II con seguridad legal

**Subtítulo B Otro Cambios en la Ley de Inmigración**

Sec. 311 Cambio a la cuota colonial

Sec. 312 Inmigrantes especiales G-IV

Sec. 313 Programa piloto de visa renunciante de seguridad para visitantes

Sec. 314 Creación de visa utilizadas para inmigrantes no-preferentes

Sec. 315 Provisiones misceláneas"

**"TITULO IV INFORMES AL CONGRESO.**

Sec. 401 Informe trienal completo sobre inmigración

- Sec. 402 Informes sobre empleos no autorizado a extranjeros
- Sec. 403 Informes sobre el programa H-II A
- Sec. 404 Informes sobre el programa de legalización
- Sec. 405 Informe sobre el programa piloto de renuncia de la visa
- Sec. 406 Informe sobre el Servicio de Inmigración y Naturalización
- Sec. 407 Percepciones del Congreso\*

**\*TITULO V AYUDA ESTATAL POR LOS GASTOS DE ENCARCELAMIENTO  
DE EXTRANJEROS ILEGALES Y DE CIERTOS NACIONALES CUBANOS**

- Sec. 501 Recombolso a Estados por gastos de encarcelamiento de extranjeros ilegales y de nacionales cubanos\*

**\*TITULO VI COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA MIGRACION  
INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONOMICO.**

- Sec. 601 Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y Cooperación en el Desarrollo Económico\*

**\*TITULO VII COMPETENCIA FEDERAL PARA LA DEPORTACION Y  
EXCLUSION DE EXTRANJEROS CULPABLES DE CRIMENES**

**Sec. 701 Deportación expedita de extranjeros convictos**

**Sec. 702 Medios de identificación para encarcelar a extranjeros deportables o excluibles\***

### 2.3.2 Sinopsis.

Pese a que la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 es sumamente extensa, para efectos prácticos utilizaremos el sistema de análisis implementado por Mónica Verecá, al efecto se dividirá el contenido de la ley en cuatro tipos de disposiciones; restrictivas, reguladoras, permisivas e informativas.<sup>56</sup>

Las disposiciones restrictivas son todas aquellas medidas destinadas a frenar o impedir el flujo de inmigrantes indocumentados hacia los Estados Unidos. Estas disposiciones contempladas en el título primero de la ley, imponían sanciones para las personas que contrataran los servicios de extranjeros sin documentación migratoria; también estableció medidas para reforzar las actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización, que incluía a la Patrulla fronteriza; y finalmente impuso rígidas penalizaciones a quienes o transportaran a extranjeros ilegales. Sin embargo, las disposiciones más relevantes fueron las que sancionaron a los empleadores que contrataran ilegales "a sabiendas" que eran extranjeros indocumentados o que no cumplieran con el procedimiento para la verificación del aspirante a trabajar, mediante el cual el empleador y el trabajador firmaban un formulario (forma I-9) bajo protesta de decir verdad, que el empleador había examinado ciertos documentos

---

<sup>56</sup> García y Griego, Manuel y Mónica Verecá.- *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. Op. Cit. p. 21.

(pasaporte de los Estados Unidos, certificado de ciudadanía, certificado de naturalización, pasaporte extranjero con autorización de empleo, mediante la tarjeta verde, credencial de seguridad social o un carnet de identificación como una licencia) que comprobaban la identidad del candidato y su autorización para trabajar. Las sanciones fueron diferentes para cualquiera de los dos anteriores eventos, para el caso de la contratación "a sabiendas", una multa por la primera violación de doscientos cincuenta dólares por trabajador y por la tercera violación hasta diez mil dólares y prisión preventiva; mientras que las sanciones para lo empleadores que no cumplieran con el procedimiento de verificación imponiéndose una multa obligatoria de cien a mil dólares por trabajador, así como prisión por no más de seis meses. La vigencia de estas sanciones se estableció a dieciocho meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, una vez que hubiese sido divulgada y a un año de su advertencia. De una menor importancia fueron las medidas incluidas en el título primero destinadas a sancionar severamente mediante penalización a los que falsificaran o ayudaran a falsificar documentos que facilitaren el ingreso de extranjeros a territorio estadounidense, así como aquellas personas que introdujeran, transportaran y albergaran extranjeros sin documentos con destino a los Estados Unidos "a sabiendas" de su carácter inmigratorio haciéndose merecedores a una multa o prisión hasta de cinco años y también aquellos que hicieran declaraciones falsas en su empleo, legalización o participación en otros

programas tendientes a regular su calidad migratoria. Finalmente, en el título primero se consagraron una serie de disposiciones con el objetivo de proveer fondos destinados principalmente para las actividades policiales del Servicio de Inmigración y Naturalización, entre las cuales se destacó un claro reforzamiento de su porosa frontera, asignándose recursos por cuatrocientos veintidós millones de dólares en 1987 y cuatrocientos diecinueve millones de dólares para 1988, además de los ingresos obtenidos por los servicios que prestaba y la creación de un fondo de emergencia para reforzar la Patrulla Fronteriza y otros gastos contingentes.

Con relación a las disposiciones reguladoras, establecidas principalmente en el título segundo y complementariamente en el tercero de la propia ley, podemos entenderlas como aquellas que tienen como principal objetivo la regularización de la calidad migratoria de los extranjeros indocumentados, podemos abordarlas en dos categorías: la de aquellos inmigrantes que habían trabajado continuamente desde 1982 (primera categoría) y la de los que trabajaron en labores agrícolas por un periodo mínimo de noventa días (segunda categoría).<sup>57</sup> La primera categoría del programa de regularización que se estableció en esta legislación fue integrada por todos aquellos inmigrantes que hubieran residido en los Estados Unidos desde el 1 de enero de 1982, otorgándoseles mediante solicitud y la aprobación del Procurador General

---

<sup>57</sup> Strickland, Bárbara K.- "Síntesis del proyecto de ley Simpson-Rodino". Foro Internacional. Vol. XXVII enero-marzo. El Colegio de México, México. 1987 pp. 445-447.



de los Estados Unidos la calidad migratoria de "residentes legales temporales" por dieciocho meses; los cuales una vez concluidos el inmigrante debía solicitar la calidad migratoria de "residente legal permanente", de lo contrario serían sujetos a deportación. Los requisitos que señalaba la ley para poder adquirir la residencia temporal exigían al inmigrante comprobar que había radicado de manera continua en territorio norteamericano desde la fecha antes mencionada, demostrar su presencia física en los Estados Unidos a partir del momento que entró en vigor la ley, ser admisible como inmigrante, no haber participado en la persecución de personas con diferencias ideológicas y no estar registrado bajo la Ley de Selección del Servicio Militar. Dentro de esta primer categoría del programa de regularización se estableció un caso excepcional de legalización conocido como "registry" (registración), mediante el cual los inmigrantes que hubieran ingresado a los Estados Unidos antes del 1 de enero de 1972 podían regularizar o actualizar su calidad migratoria sin ningún requisito excepto el de permanencia. Por último, dicha ley también permitió a los cubanos y haitianos regularizar su calidad migratoria, mediante la obtención de la residencia permanente con el único requisito de haber ingresado a los Estados Unidos antes del 1 de enero de 1982. La segunda categoría del programa de regularización fue integrada exclusivamente por los inmigrantes indocumentados que realizaban actividades agrícolas en los Estados Unidos, aplicándose para tal efecto dos programas: el de Trabajadores Agrícolas Especiales (TAE) y el

de Trabajadores Agrícolas complementarios (TAC). Por lo que respecta al programa TAE, éste fue dividido en dos: el TAE-I, que proporcionaba la residencia temporal a los indocumentados que pudiesen comprobar que laboraron en los campos de cultivo por un mínimo de noventa días, durante los años de 1984, 1985 y 1986, para posteriormente un año después, solicitar su visa de inmigrante que permitiese su residencia permanente; mientras que al TAE-II otorgaba la residencia temporal a los inmigrantes indocumentados que comprobasen por lo menos que durante un año comprendido entre mayo de 1985 a mayo de 1986 se desempeñaron en actividades del sector agrícola, con la opción de adquirir la residencia permanente una años después de que lo hicieran los del programa TAE-I. En ambos casos si los trabajadores indocumentados solicitaban su residencia temporal gozaban de los privilegios de viajar tanto al interior como salir de los Estados Unidos, además de aceptar empleos diferentes a las actividades del campo; de la misma manera el no solicitar por parte del inmigrante la calidad de residentes permanentes dos años después de haber conseguido su residencia temporal, tenía por consecuencia ser sujetos a deportación. Por otra parte el programa TAC estableció la posibilidad de permitir la admisión de trabajadores agrícolas o legalizar aquellos nuevos indocumentados destinados a dichas labores, siempre y cuando los Secretarios de Trabajo y Agricultura conjuntamente decidieran que existía escasez de trabajadores agrícolas. La ley estableció un límite temporal para la instrumentación de este programa, que daría

comienzo antes del año fiscal de 1990, extendiéndose su aplicación hasta 1993. Los beneficios que este programa TAC otorgaban a los solicitantes extranjeros era una visado de residencia temporal por tres años, dentro de los cuales debían prestar sus servicios en actividades agrícolas por lo menos durante noventa días y así obtener el derecho para solicitar su residencia permanente.

Las disposiciones permisivas son las que tienen el objetivo de permitir el ingreso temporal de inmigrantes agrícolas, bajo la forma H-II A<sup>58</sup> reglamentada al inicio del título tercero. Este programa fue una reforma a la cláusula H-II establecida en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, que con el transcurso del tiempo decreció su uso por lo complicado que era el trámite administrativo. Con esta modificación se pretendió restringir aun más el ingreso de extranjeros, debido a que los contratados bajo la forma H-II A, debían contar con la protección de un contrato laboral, obtener un alojamiento decoroso, además de la certificación del Secretario de Trabajo, en el sentido de verificar que no existieran trabajadores estadounidenses dispuestos a laborar en la agricultura, lo que consecuentemente desalentó a los empresarios estadounidenses. En la ley también se estableció el procedimiento para solicitar trabajadores H-II A, el cual se iniciaba a través de una solicitud que presentaban los agricultores individualmente o por asociaciones de

---

<sup>58</sup> A lado de esta forma H-II A, existió la H-II B destinada a los inmigrantes contratados para actividades distintas a la agrícola con un sistema muy parecido en la solicitud y en las características generales de la forma H-II A. García y Griego, Manuel y Mónica Verec. - *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. Op. Cit. p. 21.

empresarios del ramo, con sesenta días de anticipación al día de contratación para que se analizara y daba seis días para subsanar la presentación de documentación completa, para que en un plazo no mayor de cuarenta días se resolviese, ya fuera aceptándola o rechazándola. Por último con esta reforma a la cláusula H-II se dio la garantía al inmigrante detenido, probar que existía cierta posibilidad de que fuera contratado bajo esta forma y no fuera deportado de los Estados Unidos otorgándosele la autorización para laboral hasta que fuera resuelta su solicitud.

El último tipo de disposiciones que entraron en vigor con la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, son las de información, consulta y estudio decretados en el título cuarto y sexto de la ley, que tenían la finalidad de comprobar el funcionamiento de la reforma, a través de diversos comités y comisiones encargadas de analizar el fenómeno inmigratorio. Un comité fue designado para estudiar si las sanciones a empleadores provocaban discriminación, creándose para tal efecto una Contraloría Especial adscrita al Departamento de Justicia de los Estados Unidos para atender quejas resultantes de la aplicación de sanciones. También se creó la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación en el Desarrollo Económico con el objetivo de prevenir mediante consultas con otros países los flujos inmigratorios. Y finalmente uno de los más importantes aspectos de estas disposiciones fue la recomendación de consultas con el gobierno mexicano, una con respecto a los trabajadores agrícolas temporales de la cláusula H-II A; la otra con

relación a los efectos que pudiera tener la aplicación de la ley en México, fijándose un plazo no mayor a tres meses después de promulgada la ley;<sup>59</sup> y la última para la consulta que realizaría la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional en un plazo de tres años.

Para terminar con la sinopsis señalaremos que el título quinto se refería a la manera en que reembolsaría la federación a los estados, aquellos gastos originados por la detención y encarcelamiento de extranjeros indocumentados en penitenciarias estatales; mientras que el título séptimo reguló lo relativo a las deportaciones y expulsiones de extranjeros indocumentados, al asignar éstas facultades a la competencia federal; y finalmente en algunos títulos de la ley se hizo referencia a la asistencia pública, la cual fue prohibida para los indocumentados que llevaban a cabo sus trámites o lograsen regularizar su calidad migratoria mediante los programas que establecían la residencia continua desde el 1 de enero de 1982, y exentaba de dicha disposición, a los cubanos y haitianos, los indocumentados que quisieran legalizar su calidad migratoria mediante el programa "registración" el cual estableció como restricción la residencia anterior al 1 de enero de 1972, y por último, todos aquellos inmigrantes que habían vivido en territorio estadounidense por siete años anteriores a la promulgación de la ley. También como casos especiales exentos de la prohibición de recibir asistencia social quedaron

---

<sup>59</sup> Lo irónico de esta medida es que el gobierno estadounidense pidió la cooperación del gobierno de México una vez promulgada la ley, sin tomar en cuenta la posición del gobierno mexicano antes de aprobarla, lo que finalmente no acarrió ninguna relevancia, por que la respuesta fue la misma... sin importancia.

comprendidos los niños y mujeres embarazadas, quienes sólo podían recibir atención médica gratuita, los indocumentados que hubiesen iniciado su proceso de legalización, sólo concediéndoseles asistencia médica en caso de emergencia y los ancianos indocumentados, quienes podían recibir una pensión en caso de considerarlos como indigentes.

Consideramos importante antes de terminar con este apartado hacer el estudio cronológico de la instrumentación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración, cuya vigencia gradual se estableció en un lapso de siete años:

1986	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 6 de noviembre se promulgó la Ley de Reforma y Control de Inmigración conocida también como Ley Simpson-Rodino.

1987	MAYO
------	------

- El 1 de mayo fue la fecha límite para que el Procurador General de los Estados Unidos presentara un informe al Congreso respecto de los avances sobre la posibilidad de utilizar una red telefónica de consulta que informara a los contratantes de inmigrantes, si un posible empleado tenía la autorización para trabajar en territorio norteamericano.
- El 4 de mayo se inició el plazo para recibir las solicitudes de legalización de todos aquellos inmigrantes que hubieran tenido residencia continua en los Estados Unidos desde el 1 de enero de 1982.

1987	JUNIO
------	-------

- El 1 de junio se fijó como fecha límite para que el Procurador General emitiera las reglamentaciones relacionadas con las sanciones a patrones y los reglamentos del programa H-II A.
- El 1 de junio entraría en vigor el programa H-II A, e iniciaría el plazo para que los inmigrantes indocumentados regularizaran su calidad migratoria a través del programa TAE-II.
- El 1 de junio finalizaría el periodo de divulgación establecido por la ley para darse a conocer las sanciones a empleadores, terminándose así con la etapa de amonestaciones.

1987	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 6 de noviembre fue la fecha límite para que el Contralor Especial adjunto al Departamento de Justicia de los Estados Unidos, entregara el informe relacionado con la aplicación de sanciones a empleadores con conductas discriminatorias en el empleo de inmigrantes.
- El 6 de noviembre a más tardar el Procurador General debía presentar un informe definitivo sobre la posibilidad de utilizar la red telefónica de consulta.
- El 6 de noviembre informaría el Contralor Especial ante el Congreso de los Estados Unidos sobre la posibilidad de diseñar una credencial de seguro social infalsificable.
- El 6 de noviembre el presidente de los Estados Unidos entregaría un informe al Congreso respecto de la efectividad de las sanciones a

empleadores y demás aspectos relacionados con la inmigración indocumentada.

1988	MAYO
------	------

- El 3 de mayo concluiría el período para que los indocumentados que residían desde antes del 1 de enero de 1982 en territorio estadounidense presentaran su solicitud de regularización.

1988	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 6 de noviembre entregaría el Contralor Especial el segundo informe sobre los efectos de las sanciones a empleadores.
- El 6 de noviembre informaría el Secretario de Salud de los Estados Unidos ante el Congreso sobre la posibilidad y costos de un sistema para verificar la validez en los números de cuenta del seguro social de aquellos que se presentaran ha solicitar un empleo.
- El 6 de noviembre el presidente de los Estados Unidos entregaría dos informes al Congreso, uno sería su primer informe respecto de la admisión de trabajadores bajo el programa H-II A y el otro, el segundo informe sobre la aplicación de sanciones a empleadores y otros aspectos concernientes a la inmigración indocumentada.
- El 6 de noviembre concluiría el periodo para que los trabajadores agrícolas indocumentados presentaran sus solicitudes de regularización migratoria.



1988	DICIEMBRE
------	-----------

- El 1 de diciembre se iniciaría el término para que los indocumentados legalizados que ingresaron desde el 1 de enero de 1982, presentaran sus solicitudes para obtener la calidad de inmigrantes permanentes.

1989	ENERO
------	-------

- El 1 de enero fue la fecha límite para que el presidente presentara al Congreso un informe general respecto de la inmigración, que posteriormente sería trienal.

1989	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 4 de noviembre el presidente entregaría un informe al Congreso relacionado con el proceso de legalización de indocumentados.
- El 6 de noviembre el presidente remitiría al Congreso su último informe sobre la aplicación de sanciones a empleadores y otros aspectos concernientes a la inmigración indocumentada.
- El 6 de noviembre el Contralor Especial entregaría el último informe vinculado con los efectos que pudieran tener las penalizaciones a empleadores.

1989	DICIEMBRE
------	-----------

- El 1 de diciembre concluiría el plazo para que los indocumentados residentes que ingresaron a Estados Unidos antes del 1 de enero de 1982 solicitaran su calidad de inmigrantes permanentes que en caso no hacerlo serían deportados.

1990	ENERO
------	-------

- El 1 de enero la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas rendiría su primer informe sobre las reformas al programa H-II A.

1990	FEBRERO
------	---------

- El 4 de febrero fue la fecha límite para que la Comisión de Estudio de la Migración Internacional y Cooperación en el Desarrollo Económico presentara su informe al Congreso de Los Estados Unidos.

1990	OCTUBRE
------	---------

- Para el 1 de octubre los Secretarios de Agricultura y de Trabajo, determinarían mediante un informe al Congreso, si existía la necesidad de contratar mano de obra y en consecuencia permitir la admisión trabajadores agrícolas adicionales, que ingresarían desde esta fecha y hasta el 30 de septiembre de 1994.

1991	OCTUBRE
------	---------

- El 1 de octubre se estableció como fecha límite para que los Secretarios de Agricultura y de Trabajo presentaran su segundo informe sobre la necesidad de admitir o no trabajadores agrícolas adicionales.

1991	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 4 de noviembre la Comisión Especial presentaría al Congreso su segundo informe relacionado con el programa H-II A.

1992	OCTUBRE
------	---------

- El 1 de octubre los Secretarios de Agricultura y Trabajo presentarían su tercer informe sobre la posibilidad de admitir trabajadores agrícolas adicionales.

1992	NOVIEMBRE
------	-----------

- El 4 de noviembre el presidente presentaría al Congreso su segundo y último informe relacionado con el proceso de legalización de indocumentados.

1993	OCTUBRE
------	---------

- El 1 de octubre los Secretarios de Agricultura y Trabajo remitirían su cuarto y último informe sobre la necesidad de admitir o no trabajadores agrícolas adicionales.
- Del 1 de octubre en adelante los trabajadores agrícolas adicionales admitidos entre 1990 y 1993 pasarían a ser residentes permanentes si habían laborado por lo menos noventa días al año.

### 2.3.3 Consecuencias.

Una vez aprobada la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, sus efectos no se hicieron esperar, ya que provocaron diversas reacciones en los empleadores, indocumentados y otras personas, no obstante, la ley no consiguió su objetivo principal, que era reducir los flujos inmigratorios de indocumentados hacia los Estados Unidos.

Con relación a las sanciones a los empleadores, que consistían en multas y arrestos, podemos mencionar que relativamente se aplicaron hasta dos años después de haber sido aprobada la ley,<sup>60</sup> y sin embargo, fueron muy pocos los patrones sancionados debido a que el Servicio de Inmigración y Naturalización requería de un mayor esfuerzo para verificar cada una de las empresas norteamericanas, además de probar que existían inmigrantes indocumentados que laboraban en ellas. En general las sanciones a empleadores contempladas en la ley no tuvieron los efectos que sus promotores pretendían como era el desalentar la inmigración indocumentada, por el contrario indirectamente otorgó a los patrones una cierta facultad discrecional en el sentido de eliminar cualquier derecho del inmigrante indocumentado contratado, mediante la amenaza de denunciarlo a las autoridades y así quedar exento de sanción.

---

<sup>60</sup> Debido a que en abril de 1987 el Servicio de Inmigración y Nacionalidad decidió posponer seis meses más el periodo de divulgación de las sanciones a empleadores, es decir hasta el primero de diciembre de 1987, las sanciones se aplicaron relativamente hasta dos años después. Bustamante, Jorge A.- "Cambio de fecha". [www.colef.mx/](http://www.colef.mx/) 83 de 365, 1987.

Situación parecida a la anterior surgió con las sanciones a las personas que falsificaran documentos o transportaran inmigrantes indocumentados, en el sentido de que se revirtió la finalidad que era eliminar estas actividades. Estas medidas ocasionaron una mayor clandestinidad en estas conductas, las cuales al aumentar los costos fomentaron el negocio de falsificadores y traficantes de inmigrantes indocumentados (polleros).

Uno de los aspectos que sí alcanzó graves consecuencia en contra de la inmigración indocumentada fueron las medidas destinadas a dotar de mayores fondos al Servicio de Inmigración y Naturalización en su aspecto policiaco, es decir la Patrulla Fronteriza. El aumento en su presupuesto originó la puesta en marcha de numerosos operativos tanto temporales ("Caballo de Hierro" y "Round Up") como permanentes ("Operación Bloqueo", "Operación Altavisibilidad", "Operación Salvaguarda", "Operación Guardián" y "Operación Interrupción"),<sup>61</sup> y la construcción de

---

<sup>61</sup> La gran lista de operativos se inició en 1991 con la denominada operación "Caballo de Hierro", un operativo temporal aplicado en las áreas fronterizas de El Paso-Ciudad Juárez y Brownsville-Matamoros cuyo objetivo fue la detención de inmigrantes indocumentados en furgones de ferrocarriles, posteriormente en 1993 se organizó la "Operación Bloqueo" en la región de El Paso-Ciudad Juárez a lo largo de treinta y cinco kilómetros desde Sunland Park, Nuevo México hasta Fabert, Texas, la cual llegó a movilizar a más de cuatrocientos elementos de la patrulla fronteriza y algunos elementos de la Guardia Nacional de los Estados Unidos, para frenar el flujo de inmigrantes indocumentados. Para 1994 se realizó la operación "Altavisibilidad" con un despliegue disuasivo de mil agentes de la Patrulla Fronteriza en el área de San Diego-Tijuana como un experimento de bloqueo para la inmigración indocumentada; en ese mismo año se instrumentó la operación "Guardián" en el área de San Diego-Tijuana, así como la operación "Salvaguarda" en la región de Arizona-Nogales para prevenir el tráfico ilegal de personas hacia Estados Unidos y facilitar el tráfico legal. Finalmente en 1995 inició actividades la operación "Interrupción" u operación "Guardián II" en el área de Tijuana-San Diego con el objetivo de combatir la inmigración indocumentada a través de la persecución de bandas de traficantes de indocumentados. Bustamante, Jorge A.- "Crece la migra". [www.colef.mx/](http://www.colef.mx/) 326 de 365, 1995.

muros divisorios en diversas regiones de la frontera,<sup>62</sup> con el principal objeto de impedir el ingreso de inmigrantes indocumentados a los Estados Unidos.

Finalmente respecto a la legalización de los inmigrantes residentes en los Estados Unidos y el ingreso legal de inmigrantes a través de los programas especiales, podemos señalar que con las reformas se aumentó de manera dramática el flujo de inmigrantes fundamentalmente mexicanos, ya que a partir de 1987 y hasta 1990 aproximadamente un millón setecientos mil indocumentados residentes desde 1982<sup>63</sup> de un total de tres millones de diversos países y un millón trescientos mil trabajadores agrícolas especiales recibieron la amnistía bajo las prerrogativas de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986. Posteriormente para 1990 los familiares de estos inmigrantes mexicanos "amnistiados" solicitaron su admisión legal en los Estados Unidos con fundamento en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 en la correspondiente parte vigente por lo que entre 1991 y 1995 adquirieron la residencia permanente cerca de un millón quinientos mil familiares de inmigrantes legales mexicanos.

<sup>62</sup> Con relación a la construcción de barreras físicas en la frontera, es decir la instalación de muros metálicos, de malla ciclónica y pilotes o columnas de concreto, estas se empezaron a colocar a partir de 1990 con la instalación de un muro metálico a lo largo de 22.52 Kilómetros. En 1992 se empezó a construir un muro metálico de más de 6.43 kilómetros en San Luis Arizona en la región de Arizona-Nogales. Para 1993 se instaló 10.4 kilómetros de muro metálico en la zona Tecate-Algodones. Finalmente en 1995 se anunciaron las construcciones de muros en dos áreas, la primera correspondió a San Diego-Tijuana en la cual la Patrulla Fronteriza y la Guardia Nacional de los Estados Unidos instalarían muro en las zonas de Cañón de las Cabras y Cañón del Muerto, mientras que la segunda fue destinada a El Paso-Ciudad Juárez en la zona de Anapra/Sunland Park con una longitud de malla ciclónica de 3 kilómetros de largo por 2 metros de altura. Bustamante, Jorge A. "Interminable migración". [www.colef.mx/](http://www.colef.mx/) 346 de 365, 1995.

<sup>63</sup> Hasta 1998 habían adquirido su residencia legal con fundamento en la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 aproximadamente tres millones de emigrantes indocumentados mexicanos que habían residido a partir de 1982. Baldwin, Carl R. "Inmigración preguntas y respuestas". [www.gilworth.com/pages/update25.htm](http://www.gilworth.com/pages/update25.htm) 1998.

Con relación a los inmigrantes admitidos bajo el programa H-II A, estos fueron contratados en un promedio anual de treinta mil entre 1987 y 1990, de los cuales fueron mexicanos apenas el diez por ciento.

## CAPITULO TERCERO:

### LA ACTUAL LEY INMIGRATORIA ESTADOUNIDENSE.

#### **3.1 Contenido.**

Antes de iniciar el estudio de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, cabe hacer la mención de otra modificación, considerada la quinta reforma, en importancia, que sufrió la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952. Esta reforma se plasmó en una legislación denominada Ley de Inmigración, que fue firmada por el presidente George Bush el 29 de noviembre de 1990 y contenía como principales aspectos, un aumento a los límites numéricos y cambios al sistema de preferencias para la admisión de familiares de inmigrantes legalmente admitidos.

Lo más relevante de esta Ley de Inmigración fue la modificación que sufrió el sistema de preferencias vigente desde 1980 a través de la Ley de Refugiados que estableció en una solo grupo un total de seis preferencias y una no preferencia; con la Ley de Inmigración de 1990 fueron separadas dos preferencias (tercera y sexta) y eliminada la no preferencia, dándose paso a la creación de tres grupos con sus respectivas preferencias. El primer grupo fue destinado a los familiares de inmigrantes legalmente admitidos, manteniéndose las cuatro preferencias que señalaba la Ley de



refugiados; el segundo grupo se integró por cinco preferencias, tres nuevas y las dos preferencias extraídas del único grupo existentes después de 1980 y fue destinado a trabajadores de diversos tipos; y finalmente el tercer grupo fue destinado a inmigrantes diversos, compuesto por tres preferencias.<sup>1</sup>

Debido al aumento en las solicitudes de residencia que provocó la vigencia del programa "amnistía" consagrado en Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 que permitía la reunificación familiar, los cupos de límites anual para la admisión de inmigrantes quedaron establecido en un total máximo anual de setecientos mil para los primeros tres años (1991, 1992 y 1993) y posteriormente se redujo a partir de 1994 a seiscientos setenta y cinco mil distribuidos en tres grupos; el primero fue integrado por los inmigrantes bajo el sistema de relación familiar, con un cupo máximo anual de cuatrocientas ochenta mil visados permanentes; para el segundo grupo fue destinado un cupo máximo anual de ciento cuarenta

<sup>1</sup> Grupos de preferencias establecidos en la Ley de Inmigración de 1990.

GRUPO BASADO EN LA RELACIÓN FAMILIAR 480,000 INMIGRANTES		
PRIMERA	PREFERENCIA	HIJOS SOLTEROS DE CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES
SEGUNDA	PREFERENCIA	CONYUGES E HIJOS SOLTEROS DE RESIDENTES LEGALES
TERCERA	PREFERENCIA	HIJOS CASADOS DE CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES
CUARTA	PREFERENCIA	HERMANOS MAYORES DE 21 AÑOS DE CIUDADANOS DE E.U.

GRUPO BASADO EN OFERTA DE EMPLEO 140,000 INMIGRANTES		
PRIMERA	PREFERENCIA	TRABAJADORES PRIORITARIOS (PRIORITY WORKERS)
SEGUNDA	PREFERENCIA	TRABAJADORES PROFESIONALES (EXCEPTIONAL ABILITY)
TERCERA	PREFERENCIA	TRABAJADORES DIESTROS, PROFESIONALES Y OTROS
CUARTA	PREFERENCIA	INMIGRANTES ESPECIALES (SPECIAL IMMIGRANTS)
QUINTA	PREFERENCIA	INVERSIONISTAS (INVESTORS)

GRUPO DE INMIGRANTES DIVERSOS 55,000 INMIGRANTES		
PRIMERA	PREFERENCIA	SECCIÓN 112 DE LA LEY
SEGUNDA	PREFERENCIA	SECCIÓN 131 DE LA LEY
TERCERA	PREFERENCIA	SECCIÓN 132 DE LA LEY

mil visas, formado por inmigrantes del grupo basado en la oferta de empleo; y por último, el tercero fue compuesto por inmigrantes diversos, destinándoseles un total anual de cincuenta y cinco mil visas.

Considerada la sexta y última enmienda hasta estos momentos realizada a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, la actual legislación inmigratoria de 1996, tiene como fundamento, al igual como lo pretendió la Ley Simpson-Rodino, impedir el ingreso de inmigrantes indocumentados especialmente en su frontera con México. El debate sobre la aprobación de estas reformas se inició en el Congreso de los Estados Unidos desde finales de 1994 como consecuencia al análisis hechos a los informes presentados por la Comisión de Estudio de la Migración Internacional y Cooperación en el Desarrollo Económico y el último informe del presidente de los Estados Unidos relacionado con el proceso de legalización de indocumentados. Sin embargo, no fue sino hasta 1996 cuando se empezó la discusión en ambas Cámaras integrantes del Congreso, lo que dio por resultado su aprobación el 30 de septiembre de 1996. En ese mismo día fue suscrita y promulgada por el presidente William Clinton, pese a la amenaza de veto en caso de que el Congreso aprobara otras medidas destinadas a la privación de educación de hijos de inmigrantes, la cual finalmente no fue incorporada.

Al igual que la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986, la "nueva ley" es sumamente extensa, pero también guarda el mismo modelo en su ordenación, sin faltar el tradicional preámbulo relacionado

con la aprobación, sanción y promulgación de la ley. Esta nueva legislación o reforma si se le prefiere llamar, formalmente es conocida como Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996 y contiene una gran cantidad de disposiciones separadas en seis grandes Titulos, veinticuatro Subtítulos y ciento setenta y nueve Secciones:<sup>2</sup>

**"TITULO I MEJORAS PARA EL CONTROL FRONTERIZO, FACILITACIÓN DE INGRESO LEGAL Y APLICACIÓN DE LA LEY AL INTERIOR.**

**Subtítulo A Mejoramiento en el control fronterizo**

- Sec. 101 Agentes para la Patrulla Fronteriza y personal de apoyo**
- Sec. 102 Mejorar las barreras en la frontera**
- Sec. 103 Mejorar el equipo y tecnología fronteriza**
- Sec. 104 Mejorar las tarjetas de identificación de cruce fronterizo**
- Sec. 105 Sanciones civiles por ingreso ilegal**
- Sec. 106 Procedimiento de contratación y capacitación de los empleados del Servicio de Inmigración y Naturalización**
- Sec. 107 Informe sobre la estrategia fronteriza**
- Sec. 108 Sanciones penales por huir de un punto de control fronterizo**
- Sec. 109 Estudio conjunto para instalar una base de datos automatizada**

---

<sup>2</sup> Public Law 104-208-SEP. 30 1996. 110 STAT. 3009-546-724. DIVISION C- ILLEGAL IMMIGRATION REFORM AND IMMIGRANT RESPONSIBILITY ACT OF 1996.

Sec. 110 Sistema automatizado para el control de salidas y entradas

Sec. 111 Propuesta de un plan final para reasignar agentes de la Patrulla Fronteriza

Sec. 112 Registro nacional de huella dactilar de extranjeros detenidos

#### Subtítulo B Facilitación de la entrada legal

Sec. 121 Inspectores migratorios en las fronteras terrestres

Sec. 122 Proyectos piloto de cruce automatizado e inspección en las fronteras terrestres

Sec. 123 Preinspección en aeropuertos extranjeros

Sec. 124 Capacitación de personal para detectar documentos fraudulentos en el transporte aéreo

Sec. 125 Autoridades preaduaneras

#### Subtítulo C Aplicación de la ley en el interior

Sec. 131 Autorización presupuestal para incrementar el número de inspectores

Sec. 132 Autorización presupuestal para incrementar el número de inspectores de visas vencidas

Sec. 133 Aceptación de servicios estatales para cumplir con la transportación de inmigrantes

Sec. 134 Presencia estatal mínima del Servicio de Inmigración y Naturalización"

**TÍTULO II INCREMENTO EN LAS SANCIONES Y ACCIONES CONTRA EL TRÁFICO DE EXTRANJEROS; FRAUDE DE DOCUMENTOS**

**Subtítulo A Incremento en las sanciones y acciones contra el tráfico de inmigrantes; fraude de documentos**

**Sec. 201 Autorización para investigar el tráfico de extranjeros y el fraude de documentos**

**Sec. 202 Delitos de extorsión relacionados con el tráfico de extranjeros**

**Sec. 203 Incremento de las sanciones penales por tráfico de extranjeros**

**Sec. 204 Incremento en el número de Fiscales Auxiliares de los Estados Unidos**

**Sec. 205 Investigaciones secretas de la autoridad**

**Subtítulo B Detección de documentos fraudulentos**

**Sec. 211 Incremento de las sanciones penales por uso fraudulento de documentos oficiales**

**Sec. 212 Nuevos delitos y sanciones civiles por falsificación de documentos**

**Sec. 213 Nueva sanción penal al descubrir documentos falsos y la realización de solicitudes falsas para beneficiar a un inmigrante**

**Sec. 214 Sanción penal por presentar documentación a sabiendas de que es falsa o por contener dudas razonables de su autenticidad con base en la ley**

- Sec. 215 Sanciones criminales por declaraciones falsas de ciudadanía
- Sec. 216 Sanción penal a extranjeros por votar en elecciones federales
- Sec. 217 Pena por delitos relacionados con la expedición y uso de pasaporte y visa
- Sec. 218 Sanciones por servidumbre involuntaria
- Sec. 219 Admisibilidad de testimonio de testigos video grabados
- Sec. 220 Orden judicial de comparencia relacionada con fraude de documentos\*

#### \*TITULO III INSPECCIÓN, APREHENSIÓN, DETENCIÓN, ADJUDICACIÓN Y REMOCIÓN DE EXTRANJEROS DEPORTABLES E INADMISIBLES

##### Subtitulo A Revisión de procedimientos para la remoción de extranjeros

- Sec. 301 Trato a personas en los Estados Unidos que se encuentren sin autorización como no admitidos
- Sec. 302 Inspección de extranjeros, remoción expedita de extranjeros inadmisibles y audiencias
- Sec. 303 Aprehensión y detención de extranjeros ilegales en los Estados
- Sec. 304 Procedimiento de remoción; cambio y ajuste de calidad migratoria; salida voluntaria
- Sec. 305 Detención y remoción de extranjeros con orden de salida
- Sec. 306 Apelaciones contra ordenes de remoción

Sec. 307 Sanciones relacionadas con la remoción

Sec. 308 Reasignación y reorganización de otras provisiones conforme a enmiendas adicionales

Sec. 309 Fechas efectivas; transición

#### Subtítulo B Provisiones aplicables a extranjeros delincuentes

Sec. 321 Redefinición de delito grave

Sec. 322 Definición de declaración de culpabilidad y período de encarcelamiento

Sec. 323 Autorización de registro a extranjeros siendo delincuente a prueba o en libertad bajo palabra

Sec. 324 Sanción por reingreso de extranjeros deportados

Sec. 325 Cambios en los requisitos de archivado

Sec. 326 Sistema para la identificación de extranjeros delincuentes

Sec. 327 Presupuesto para el centro de búsqueda de delincuentes extranjeros

Sec. 328 Disposiciones relacionadas con el programa de asistencia estatal para extranjeros delincuentes

Sec. 329 Proyecto de demostración para la identificación de extranjeros ilegales en cárceles de Anaheim, California

Sec. 330 Acuerdo para la transferencia de prisioneros

Sec. 331 Estudio de los acuerdos para la transferencia de prisioneros

Sec. 332 Reporte anual sobre extranjeros delincuentes

Sec. 333 Sanciones por conspirar o ayudar a un extranjero a delinquir en contra de la Ley para Controlar la Importación de Sustancias

Sec. 334 Sanciones por no salir de los Estados Unidos, reingresar ilegalmente y fraude de visas y pasaporte

#### Subtítulo C Revisión de los motivos para la exclusión y deportación

Sec. 341 Pruebas de vacunación requeridas para inmigrantes

Sec. 342 Actividad de incitación al terrorismo y las disposiciones de documentación falsa para terroristas son motivos para la exclusión de los Estados Unidos

Sec. 343 Requisitos de certificación para profesionales extranjeros en el área de atención medica

Sec. 344 Remoción de extranjeros por aseveraciones falsas de ciudadanía estadounidense

Sec. 345 Desistimiento de exclusión y deportación para ciertos extranjeros cuando exista fraude de documentos civiles

Sec. 346 Inadmisibilidad cuando exista la certeza de abuso de visa en estudiantes

Sec. 347 Remoción de extranjeros que hayan votado ilegalmente

Sec. 348 Eliminación del desistimiento para inmigrantes convictos por delitos

Sec. 349 Desistimiento de la inadmisibilidad para ciertos extranjeros que declaren falsamente sobre las causales de inadmisibilidad



Sec. 350 Violencia doméstica y hostigamiento como fundamento para la deportación

Sec. 351 Desistimiento en la exclusión de traficantes de indocumentados cuando existan pruebas de relación familiar.

Sec. 352 Exclusión de ex-ciudadanos que hayan renunciado a la ciudadanía para evadir el pago de impuestos en los Estados Unidos

Sec. 353 Referencias a cambios realizados en otras divisiones

Subtítulo D Cambios en las disposiciones para la remoción de extranjeros terroristas

Sec. 354 Tratamiento de información clasificada

Sec. 355 Exclusión de representantes de organizaciones terroristas

Sec. 356 Reglas para la designación de inspectores judiciales de información relacionada con organizaciones terroristas

Sec. 357 Remoción por salida voluntaria de ayudantes subordinados

Sec. 358 Entrada en vigor

Subtítulo E Transportación de extranjeros

Sec. 361 Definición de polizón

Sec. 362 Contratos de transportación

Subtítulo F Disposiciones adicionales

Sec. 371 Jueces de inmigración e indemnizaciones

- Sec. 372 Delegación de autoridad para aplicación de la ley
- Sec. 373 Poderes y deberes del Procurador General y el Comisionado
- Sec. 374 Deportación judicial
- Sec. 375 Limitación y ajuste de calidad migratoria
- Sec. 376 Tratamiento de ciertos honorarios
- Sec. 377 Limitación en los litigios de legalización
- Sec. 378 Rescisión de la calidad migratoria de residente legal permanente
- Sec. 379 Revisión de las ordenes administrativas
- Sec. 380 Sanciones civiles por suspensión de salida
- Sec. 381 Clarificación de la jurisdicción de las Cortes de Distrito
- Sec. 382 Aplicación de sanciones civiles por la vigencia de la ley
- Sec. 383 Exclusión de ciertos extranjeros del programa "reunificación familiar"
- Sec. 384 Sanciones por la revelación de información
- Sec. 385 Autorización de fondos adicionales para la remoción de extranjeros
- Sec. 386 Incremento en el Servicio de Inmigración y Naturalización para facilitar las detenciones; reporte en el lugar de detención
- Sec. 387 Programa piloto para el uso de bases militares para la detención de extranjeros inadmisibles o deportables
- Sec. 388 Informe interior del programa de repatriación"

**\*TITULO IV APLICACIÓN DE RESTRICCIONES EN CONTRA DE EMPLEADORES**

**Subtítulo A Programa piloto para la verificación de elegibilidad en la contratación**

**Sec. 401 Establecimiento de programas**

**Sec. 402 Elección voluntaria para participar en los programas piloto**

**Sec. 403 Procedimientos para participar en los programas pilotos**

**Sec. 404 Sistema de verificación de elegibilidad en la contratación**

**Sec. 405 Informes**

**Subtítulo B Otras disposiciones relacionadas con sanciones a empleadores**

**Sec. 411 Límite de responsabilidad por violaciones técnicas en trámites**

**Sec. 412 Trámites y otros cambios en el programa de sanción a empleadores**

**Sec. 413 Informe de facultades adicionales y recursos necesarios para la aplicación de las disposiciones relacionadas con las sanciones a empleadores**

**Sec. 414 Informe sobre los ingresos de extranjeros no autorizados para trabajar**

**Sec. 415 Autorización para solicitar cierta información a extranjeros**

**Sec. 416 Autoridad para ordenar juicios**

Subtítulo C Prácticas injustas relacionadas con la contratación de inmigración

Sec. 421 Tratamiento de ciertas prácticas documentadas injustas relacionadas con la contratación de inmigración\*

#### \*TITULO V RESTRICCIONES EN LOS BENEFICIOS PARA EXTRANJEROS

Subtítulo A Elegibilidad de extranjeros para obtener Asistencia y Beneficencia Pública

Sec. 501 Excepción de inelegibilidad para los beneficios públicos cuando exista la certeza de ser un extranjero golpeado

Sec. 502 Programa piloto para limitar la emisión de licencias de conducir para extranjeros ilegales

Sec. 503 Inelegibilidad de extranjeros ilegales presentes para beneficios de Seguridad Social

Sec. 504 Procedimientos para requerir pruebas de ciudadanía para beneficios públicos federales

Sec. 505 Limitaciones en elegibilidad para el tratamiento preferencial de extranjeros presentes con base residencial para beneficios de educación superior

Sec. 506 Estudio e informe sobre elegibilidad de estudiantes extranjeros para la asistencia financiera federal de educación superior

Sec. 507 Verificación de la calidad migratoria para acceder a la seguridad social y asistencia para la educación superior

Sec. 508 Exención del requisito de verificación a las organizaciones caritativas no lucrativas

Sec. 509 Estudio de la Oficina General de Contabilidad mediante un cuestionario de beneficios públicos aplicado extranjeros no calificados o elegibles individualmente

Sec. 510 Transición de extranjeros que generalmente reciben beneficios bajo el programa de estampillas de comida

#### Subtítulo B Exclusión de carga pública

Sec. 531 Términos para la exclusión

#### Subtítulo C Declaraciones juradas de manutención

Sec. 551 Requisitos para la declaración jurada de manutención por patrocinadores

Sec. 552 Excepción para la indigencia, esposas y niños golpeados en las reglas de atribución federal de ingresos

Sec. 553 Autoridad nivel estatal y local para limitar la asistencia para extranjeros y distinguir categorías proporcionando asistencia pública general con dinero en efectivo

**Subtítulo D Otras disposiciones**

**Sec. 561 Incrementos máximos en las sanciones penales por falsificar o inventar sellos de departamento federales o agencias que faciliten el fraude a un extranjero ilegal**

**Sec. 562 Acuerdo de excepción de gastos sujetos al servicio médico de emergencia**

**Sec. 563 Reembolso a los Estados y localidades por los servicios de ambulancias en emergencias**

**Sec. 564 Programa piloto para requerir patrocinadores**

**Sec. 565 Informes**

**Subtítulo E Asistencia para la vivienda**

**Sec. 571 Título corto**

**Sec. 572 Evaluación para la asistencia financiera**

**Sec. 573 Acciones en caso de conclusión de la asistencia financiera**

**Sec. 574 Verificación de la calidad migratoria y elegibilidad para la asistencia financiera**

**Sec. 575 Prohibición de sanciones en contra de las entidades de asistencia financiera por las determinaciones de elegibilidad**

**Sec. 576 Elegibilidad para asistencia pública y vivienda**

**Sec. 577 Regulaciones**

Subtítulo F Disposiciones generales

Sec. 591 Entrada en vigor

Sec. 592 Asistencia no aplicable para extranjeros

Sec. 593 Notificaciones

Sec. 594 Definiciones\*

\*TITULO VI DISPOSICIONES DIVERSAS

Subtítulo A Refugiados, personas en libertad bajo palabra y asilados

Sec. 601 Persecución por resistencia mediante métodos de control coercitivos de población

Sec. 602 Limitaciones en el uso de la libertad bajo palabra

Sec. 603 Acuerdo para limitaciones numéricas a largas condenas de libertad bajo palabra aplicadas en todo el mundo

Sec. 604 Reformas al sistema de asilo

Sec. 605 Incremento en oficiales para el procedimiento de asilo

Sec. 606 Revocación condicional a la Ley de Ajuste para Cuba

Subtítulo B Enmiendas diversas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad

Sec. 621 Cooperación de testigos extranjeros

Sec. 622 Requisitos para la renuncia de la nacionalidad extranjeros respecto a médicos internacionales

Sec. 623 Uso de la legalización e información de trabajadores agrícolas especiales

Sec. 624 Continuidad en la validez de los certificados de trabajo y clasificación de peticiones para atletas profesionales

Sec. 625 Estudiantes extranjeros

Sec. 626 Servicios para miembros de familia de ciertos oficiales y agentes muertos en cumplimiento del deber

Subtítulo C Disposiciones relacionadas con el proceso de visado y eficiencia consular

Sec. 631 Validez del periodo de visa

Sec. 632 Eliminación de consulados que tramitaban resello de visa

Sec. 633 Autorización para determinar los procesos de aplicación de visa

Sec. 634 Cambios respecto de los procesos de aplicación de visa

Sec. 635 Renuncia al programa de visado

Sec. 636 Derechos en los sorteos de visas para inmigrantes diversos

Sec. 637 Elegibilidad a solicitantes para la ciertas visas perfeccionadas por el programa de inmigrantes diversos de 1995

Subtítulo D Otras disposiciones

Sec. 641 Programa para recopilar información relacionada con estudiantes extranjeros no inmigrantes



Sec. 642 Comunicación entre agencia gubernamentales y el Servicio de Inmigración y Naturalización

Sec. 643 Disposiciones relacionadas con la residencia habitual

Sec. 644 Información relacionada con la mutilación de genitales femeninos

Sec. 645 Penalidades por la mutilación de genitales femeninos

Sec. 646 Ajuste y perfeccionamiento de calidad migratoria para ciertos húngaros libres bajo palabra

Sec. 647 Apoyo para proyectos de demostración

Sec. 648 Análisis del Congreso relacionado con productos hechos en Estados Unidos y requerimiento de noticias

Sec. 649 Movimiento de embarcaciones para el control durante una emergencia de inmigración

Sec. 650 Revisión de prácticas en entidades para testigos

Sec. 651 Designación de oficinas administrativas de visado en los Estados Unidos

Sec. 652 Asuntos de novios por orden de correo

Sec. 653 Revisión e informe sobre el programa H-II A de trabajadores no inmigrantes

Sec. 654 Informe sobre denuncias de hostigamiento por parte de agentes canadienses

Sec. 655 Análisis del Congreso relacionado con prácticas discriminatorias en el cobro de impuesto por ventas en New Brunswick

Sec. 656 Mejoras a la identificación relacionada con documentos

Sec. 657 Desarrollo de prototipo relacionado con la tarjeta de seguro social infalsificable

Sec. 658 Museo de la Patrulla Fronteriza

Sec. 659 Análisis del Congreso relacionado con la misión del Servicio de Inmigración y Naturalización

Sec. 660 Autorización a la Guardia Nacional para ayudar a la transportación de ciertos extranjeros

Subtítulo E Correcciones técnicas

Sec. 671 Diversas correcciones técnicas\*

### **3.2 Sinopsis.**

Debido a la gran cantidad de disposiciones que consagra esta ley para una mejor comprensión dividiremos su estudio en seis apartados relacionados con cada uno de los títulos de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996.

El primer título de la ley esta integrado por innumerables disposiciones agrupadas en tres subtítulos que tienden a mejorar el control inmigratorio en las fronteras terrestres de los Estados Unidos; principalmente la línea divisoria del sur que colinda con México, a lo largo de más tres mil quinientos kilómetros y es considerada la puerta de entrada a millones de inmigrantes ilegales procedentes de Centroamérica y Sudamérica. Por tal motivo esta nueva ley establece el fortalecimiento de los controles en la frontera a través del aumento de agentes de la Patrulla Fronteriza y personal de apoyo del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), asignándose anualmente a partir de año fiscal de 1997,<sup>3</sup> mil nuevos agentes y trescientas plazas para empleados de apoyo durante cinco años consecutivos, y que suman un total de cinco mil agentes destinados a la Patrulla Fronteriza tan sólo para el año 2000 y mil quinientos funcionarios del SIN a lo largo de toda la frontera, específicamente en los lugares de mayor incidencia de cruce de inmigrantes ilegales. De la misma manera,

---

<sup>3</sup> Para el gobierno de los Estados Unidos los años fiscales inician el 1 de octubre y terminan el 30 de septiembre de cada año, por tal motivo el año fiscal 1997 inició en octubre de 1996.

también se autoriza al Procurador General de los Estados Unidos (PG) de acuerdo a las propuestas del SIN, a tomar todas las medidas necesarias para la construcción de barreras físicas y caminos que permitan la interceptación de inmigrantes ilegales, decretándose en la propia ley la instalación de un muro triple en la zona fronteriza de San Diego-Tijuana de más de catorce millas de largo, con un presupuesto de doce millones de dólares y exentándose al PG del cumplimiento de leyes ambientales a fin de construir las barreras físicas. Con la misma finalidad se autoriza mediante la ley, la adquisición de nuevo equipo para combatir las entradas ilegales, el cual consiste en helicópteros, patrullas, sensores de movimiento, aparatos de visión nocturna y demás equipo requerido para la misión. Para impedir que inmigrantes indocumentados ingresen mediante tarjetas de cruce ajenas se incluye en ellas un identificador de huellas digitales. Por otra parte, una vez que hayan sido detenidos los inmigrantes ilegales que ingresan por lugares no autorizados a territorio estadounidense se harán acreedores a una multa de cincuenta a doscientos cincuenta dólares por persona, la cual entra en vigor seis meses después de la ley y es adicional a la sanción penal, asimismo también será sancionado penalmente hasta con cinco años de cárcel, además de ser sujetos a deportación, por escapar de un punto de control fronterizo que obligue a su persecución. Finalmente se autoriza emplear a escala nacional el sistema de identificación "ident" que tiene el objetivo de registrar las huellas digitales de extranjeros ilegales o delincuentes,

creándose un archivo de antecedentes. En el subtítulo B se incluyen disposiciones destinadas a facilitar el ingreso legal de extranjeros a través del aumento durante dos años consecutivos en el número de inspectores y personal de aduanas, incorporándolos a todos los cruces fronterizos existentes en la Unión Americana, además de iniciar el SIN la capacitación a empleados de líneas aéreas comerciales para verificar documentos falsificados y en el caso de no detectarlos, sancionar a las compañías aéreas mediante la prohibición del ingreso de sus pasajeros a territorio estadounidense. En este subtítulo también se contempla el inicio de seis programas piloto encargados del cobro de servicios por inspección migratoria y un programa piloto de cruce automatizado que facilite la salida y el ingreso de personas. El último de los subtítulos se incluye la autorización presupuestal para el incremento en el personal de SIN, así como la coordinación entre el Departamento de Justicia y los Estados de la Unión para que sus oficiales de policía presten su apoyo para realizar funciones de agentes migratorios y finalmente establece una presencia mínima de diez agentes del SIN por Estado para poner en vigor la ley.

El título segundo contiene una serie de disposiciones cuyo principal objetivo es incrementar las sanciones y acciones contra el tráfico de inmigrantes indocumentados, así como detectar documentación fraudulenta que incluye la producción, obtención y el uso indebido de papeles falsos, para lo cual se establece como medida de investigación, la autorización para intervenir teléfonos de personas presuntamente

relacionadas con estas actividades y la inclusión de un nuevo delito destinado a sancionarlas. Con respecto a las sanciones penales por el tráfico de extranjeros, estas se ven incrementadas hasta diez años de prisión a todas aquellas personas que no sólo realicen la actividad de tráfico, sino también extendiéndose aquellos que alberguen o cuiden de indocumentados con la intención de obtener un beneficio, además se sanciona con multas o encarcelamiento por un periodo no mayor de cinco años o ambos, a las personas que durante un año contraten los servicios de al menos diez inmigrantes consientes de su carácter de indocumentados, y por primera vez se equipara al delito de extorsión la reproducción y venta fraudulenta de documentos para obtener la ciudadanía norteamericana. De acuerdo con las sanciones penales se faculta a la Comisión de Sentencias de los Estados Unidos para modificar los límites mínimos y máximos establecidos tanto para el tráfico / albergue (de tres a diez años de prisión) como para cualquier otra violación (de cinco a quince años de prisión). Finalmente se contempla en la última sección de este subtítulo A, el aumento en el número de Fiscales Auxiliares de los Estados Unidos cuya función es únicamente entablar juicios en contra de quienes realicen actividades de tráfico y albergue de inmigrantes, los cuales aumentan en una cantidad de veinticinco por ciento respecto de los fiscales autorizados hasta el 30 de septiembre de 1996. El subtítulo B y último del segundo título, tiene que ver con la documentación fraudulenta, ya que establece sanciones penales que van de cinco a quince años de

prisión a los extranjeros que utilicen documentación falsa para ingresar a los Estados Unidos, hasta veinte años a las inmigrantes con papeles falsos vinculados con el tráfico de drogas y veinticinco años a los que ingresen con el objetivo de realizar actividades terroristas. Además de las sanciones penales anteriormente señaladas, las personas que presenten documentos falsos y los utilicen al momento de abordar un transporte con el fin de evadir la inspección al arribo a los Estados Unidos, se les aplica una sanción civil que consiste en una multa. También son sancionados civilmente los extranjeros que declaren falsamente o aleguen que son o han sido ciudadanos o nacionales de los Estados Unidos con la intención de obtener para sí o cualquier otra persona, algún beneficio o servicio, un empleo de manera ilegal en territorio estadounidense o para empadronarse a fin de votar en elecciones federales, estatales o locales. Para el último caso, es decir los extranjeros que logren sufragar en elecciones federales son sancionados penalmente con un año de prisión, la cual queda sin efecto tratándose de elecciones estatales o locales separadas de las federales y que el inmigrante tenga derecho a votar en los estados en donde se desarrolla el proceso electoral.

En la última parte de este subtítulo B se hace referencia a la equiparación que sufren las sentencias de peonaje (contratación de peones), servidumbre involuntaria (lucro en el albergue de inmigrantes ilegales) y los delitos derivados del comercio de esclavos, con las sentencias para los delitos de secuestro y tráfico de inmigrantes indocumentados. Finalmente

con relación a las pruebas en los procesos penales que se siguen por los delitos de tráfico de inmigrantes y falsificación de documentos, se admite como prueba plena los testimonios grabados en vivo de extranjeros que ya han sido deportados o excluidos.

El título tercero en su subtítulo A, esta destinado ha modificar los procedimientos de deportación y exclusión; se fijan un nuevo fundamento para la inadmisibilidad de inmigrantes; se establecen nuevas sanciones para evitar la permanencia ilegal en territorio estadounidense y finalmente quedan restringidos y/o eliminados algunos recursos judiciales para la suspensión discrecional de la deportación que existía con anterioridad y para revisar las ordenes finales de remoción respectivamente. Con esta reforma desaparecen los dos procedimientos básicos con los que legalmente se expulsaba a un inmigrante, fusionándose en un solo denominado de remoción, el cual establece una nueva reglamentación que incluye algunas garantías para el procesado:

- El extranjero puede estar representado por un abogado sea particular o de oficio, para lo cual el PG debe integrar una lista con las personas que pueden actuar como defensores de oficio.
- El extranjero tiene el derecho a ser informado y revisar los cargos que se le imputan y presentar pruebas a su favor.
- El extranjero sólo tiene derecho a los recursos legales otorgados por esta ley en un plazo de diez años, si cumple con la obligación de



presentarse a la audiencia de orden de remoción final, para la cual debe ser notificado en su idioma o en otro que entienda.

- Exclusivamente para los extranjeros con visa de inmigrantes no permanentes, que hayan sido sujetos al procedimiento de remoción por terminar su período de estancia legal, tienen derecho a que el PG revise su situación y en su caso pueda cancelar dicho procedimiento, si se reúnen los ciertos requisitos: que haya permanecido por un período continuo de diez años; que sea considerado como una persona de "buen carácter moral"; que no sea convicto por algún delito y que demuestre que la remoción causaría condiciones extremas de dificultad para todos sus familiares que sean ciudadanos o residentes permanentes legales.

Una vez que fue notificada la orden de remoción final el extranjero tiene un plazo de noventa días para abandonar los Estados Unidos si goza de libertad bajo fianza o libertad condicional que en caso de incumplimiento se hace acreedor a una multa o encarcelamiento hasta por cuatro años. A los extranjeros que se encuentren detenidos en espera de remoción no se les podrá liberarse bajo ninguna circunstancia hasta su salida de los Estados Unidos y sólo al no existir espacio suficiente en los centros de detención será removido al país de donde proviene o del que lo acepte. De la misma manera los extranjeros que cumplan condenas por delitos graves no podrán ser removidos sino hasta purgar su sentencia, con excepción de los extranjeros sentenciados por delitos no violentos. Finalmente, podemos señalar que con esta reforma quedan vigentes tres

procedimientos para la expulsión de inmigrantes ilegales, los ya mencionados procedimientos, tanto el normal de remoción como la remoción expedita y la salida voluntaria que consiste en una audiencia en la que reconoce el inmigrante su ingreso ilegal a los Estados Unidos, obligándosele a su salida en un plazo específico fijado. Este procedimiento de salida voluntaria sólo es concedido a través del depósito de una fianza por parte del inmigrante, que en el supuesto de no salir en el tiempo fijado la perderá, aparte de la multa que está obligado a pagar de entre mil y cinco mil dólares, además de considerarse como inelegible por un periodo de diez años para recibir beneficios que otorgan algunas secciones de esta ley. Cualquier extranjero que sea expulsado de los Estados Unidos bajo cualquiera de los tres procedimientos, será retornado al país en donde abordo el transporte que lo introdujo a territorio estadounidense o a un país que seleccione el inmigrante para ser devuelto. Con respecto a la inadmisibilidad de inmigrantes queda anexada una nueva causa, a las fijadas por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, que señala como inmigrante inadmisibile a todo aquel extranjero que falte o no atienda los procedimientos de remoción a los que está sujeto y busquen su reingreso a los Estados Unidos antes de cinco años. En caso de ser detenido, podrá ser removido de manera expedita sin audiencia previa. Al inicio del subtítulo A se hace referencia a la sanción por permanecer sin documentos en territorio estadounidense, lo cual tiene por consecuencia la

prohibición para ingresar legalmente en el futuro, estableciéndose para tal efecto dos supuestos:

- A los inmigrantes que han permanecido de manera indocumentada en los Estados Unidos por más de un año se les prohíbe el ingreso temporal o permanente durante diez años.<sup>4</sup>
- A los inmigrantes que han permanecido de manera indocumentada en los Estados Unidos hasta ciento ochenta días se les prohíbe el ingreso temporal o permanente durante tres años.

A pesar de las anteriores prohibiciones quedan exentos los menores de edad, las mujeres maltratadas y los asilados. Este apartado también prohíbe de manera permanente el ingreso a todo inmigrante que haya sido sentenciado por delito grave. Por último, se elimina el recurso judicial de revisión, al establecerse que ninguna Corte de los Estados Unidos tiene jurisdicción para revisar las ordenes finales de remoción en contra de extranjeros criminales; se restringe el uso de recursos judiciales para impugnar decisiones relacionadas con la suspensión discrecional de la deportación, ya que sostiene que ninguna Corte tiene jurisdicción para revisar las resoluciones discrecionales del PG; en suma se presentan diversas limitantes para la defensa de los extranjeros, como lo son toda una serie de requerimientos para la revisión de ordenes de remoción, limitaciones para las solicitudes de revisión y en general de los recursos utilizados en la defensa de inmigrantes. En el subtítulo B se aborda todo

---

<sup>4</sup> Para efectos del cómputo en el tiempo de estancia ilegal estos se empezaran a contar 6 meses después de entrar en vigor la ley.

lo relacionado con los extranjeros delincuentes, en primer lugar se amplía y reforma la definición de delito grave con base en la Ley para Combatir el Terrorismo, incluyéndose la violación y el abuso sexual de un menor cometido por un inmigrante en esa categoría que fija una pena de uno a cinco años de prisión. También amplía las definiciones en primer lugar de "convicto", la cual establece la ley, es fijada a criterio de un juez o jurado, mientras que el "periodo de encarcelamiento" inicia desde el cumplimiento de la orden de confinamiento o detención emitida por una Corte y termina independientemente con la ejecución total de la sentencia, parte de ella o con la suspensión de la misma. Se faculta al PG y al Comisionado del SIN para llevar un registro respectivamente de todos los inmigrantes que estén o hayan estado bajo libertad condicional en los Estados Unidos, y de aquellos inmigrantes criminales sentenciados particularmente a través de un programa piloto de seis meses en la cárcel Anaheim California, con la finalidad de asistir a las agencias federales estatales y locales encargadas de la aplicación esta ley, para la identificación y localización de inmigrantes que pueden ser removidos, para tales efectos se autoriza un presupuesto de cinco millones de dólares anuales durante un período de cinco años para implementar el sistema denominado "centro de búsqueda para delincuentes extranjeros". También se destinan fondos que ascienden a ciento treinta millones de dólares en los años fiscales de 1995 y 1996 para el "programa de asistencia estatal para extranjeros delincuentes" que tiene como finalidad dotar de recursos a las cárceles

estatales y locales por los gastos originados por el encarcelamiento de inmigrantes indocumentados y delinquentes. Otro de los aspectos que se contemplan en el Subtítulo B es la extensión y aumento en las sanciones penales; en primer lugar se hacen extensivas de manera retroactiva las sanciones por reincidencia o intento de reingreso a los inmigrantes que hayan sido sujetos anteriormente a los procedimientos de exclusión o deportación y se ven aumentadas de acuerdo al criterio de la Comisión de Sentencias de los Estados Unidos las sanciones, tanto para personas no ciudadanos estadounidenses que conspiran o ayudan a inmigrantes a importar o exportar sustancias controladas, como para aquellos inmigrantes que no abandonen territorio estadounidense, reingresen de manera ilegal o con documentos con falsos. Esta reforma también aborda el tema de la transferencia de prisioneros de manera tal, que el Congreso solicita al Secretario de Estado y el PG elaborar un informe que analice la efectividad de los tratados ya firmados con los tres países que tienen mayor número de sus nacionales encarcelados en los Estados Unidos y recomienda al presidente de los Estados Unidos empezar a negociar o renegociar los tratados de transferencia de prisioneros, para efecto de que en los nuevos acuerdos no se tome en cuenta el consentimiento del prisionero. Un aspecto importante que se incluye en la sección trescientos treinta, es el relacionado con la facultad que se da al presidente para solicitar a la Academia de la Patrulla Fronteriza y al Servicio de Aduanas que impartan cursos para agentes de otros países, relacionados con la

aplicación de esta ley de reforma a fin de prevenir el contrabando de drogas, delincuencia en las fronteras e ingreso ilegal de bienes a los Estados Unidos. Finalmente se solicita al PG un informe anual de diversos aspectos con son: el número de inmigrantes ilegales convictos pero no sentenciados a prisión y los encarcelados en prisiones federales y estatales; sobre el programa para la remoción de inmigrantes ilegales y por último el avance de los métodos para la identificación y prevención de reingreso por parte de extranjeros convictos. El subtítulo C tiene como finalidad modificar y ampliar los fundamentos o causales para la remoción (exclusión y deportación), además de señalar como un requisito para la admisión de inmigrantes a través de visados o reajuste de calidad migratoria, una cartilla de vacunación contra diversas enfermedades, la cual puede ser dispensada de manera discrecional por el PG en consulta con la Departamento de Salud. La ley establece que son inadmisibles y por lo tanto sujetos a remoción:

- Los extranjeros que lleven a cabo actividades terroristas con la finalidad de causar muertes o daños físicos serios.
- Todos los extranjeros que busquen ingresar como profesionales en las áreas de atención médica, salvo que presenten credenciales emitidas por la "comisión sobre titulación de extranjeros en escuelas de enfermería" o su equivalente.

- Cualquier extranjero que declare falsamente ser ciudadano estadounidense con el fin de obtener beneficios emanados de las leyes federales o estatales.
- Los extranjeros que obtuvieron su visa como estudiantes no inmigrantes en escuelas primarias y secundarias privadas, cuando abusos de las condiciones en general de su calidad migratoria.
- Los extranjeros que realicen actividades relacionadas con la falsificación de documentos civiles.
- Todos los extranjeros que voten en elecciones en franca violación de constituciones, leyes y reglamentos en los ámbitos federal, estatal y local.
- Los extranjeros documentados con residencia permanente cuando hayan cometido un delito grave o no hayan residido de manera legal por lo menos siete años antes de iniciarse el procedimiento de remoción.
- Los extranjeros que declaren falsamente que no tienen ninguna causal de inadmisibilidad.
- Los extranjeros que hayan cometido los delitos de violencia doméstica y abuso sexual, negligencia y abandono de menores.
- Los extranjeros que realicen actividades de tráfico de indocumentados.
- Los estadounidenses que hayan renunciado a la ciudadanía con la finalidad de evadir el pago de impuestos.

Sin embargo serán dispensados de la inadmisibilidad:

- Los extranjeros que falsifiquen documentos civiles, pero a pesar de ello a criterio del PG su remoción causaría un grave daño a sus familiares establecidos en los Estados Unidos o por el simple hecho de ser el extranjero, cónyuge o hijo de un ciudadano estadounidense o con residencia permanente.
- Los extranjeros que declaren falsamente sobre su admisibilidad, siempre y cuando sean cónyuge o hijo de un ciudadano estadounidense o de un inmigrante documentado con residencia permanente o si a criterio del PG su rechazo de admisión se traduce en un daño extremo a sus familiares.
- Los extranjeros que realicen actividades relacionadas con el tráfico de indocumentados, siempre y cuando sea con el fin de ingresar a sus padres, cónyuge o hijos.

En el subtítulo D se reglamenta la investigación en los procedimientos de remoción de extranjeros terroristas, creándose métodos especiales para el acceso a información clasificada por medio de inspectores judiciales y Fiscales Auxiliares que puedan acceder a información en foto o vídeo para comprobar la veracidad de la misma. También se establece como causa adicional de inadmisibilidad, el simple hecho de ser representante de una organización terrorista, además de eliminarse la opción de salida voluntaria para inmigrantes terroristas, concediéndose únicamente a los ayudantes subordinados. El subtítulo E se refiere a la transportación de extranjeros, señalándose para tal efecto el tipo penal de polizonte



(stowaway) que legalmente se define como aquel extranjero que es transportado a los Estados Unidos sin el consentimiento del propietario o conductor del vehículo o aeronave, además de sancionar que tipo de contratos de transportación pueden celebrarse legalmente, entre los que se menciona, a los de cobertura en territorios no contiguos y los de cobertura en ciertas estaciones de ferrocarril. Finalmente, el subtítulo F es destinado para aquellas disposiciones que no son parte de ninguno de los anteriores subtítulos. Principia con la definición del término "juez de inmigración" que sustituye a los denominados "oficiales especiales de indagación" establecidos en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también se permite al PG autorizar a policías estatales y locales en la aplicación de esta ley, para realizar actividades como oficiales de inmigración ante el eventual aumento del flujo de inmigrantes indocumentados que ingresan por las costas y las fronteras terrestres, además de darse el poder discrecional al PG y Comisionado del SIN para hacer uso de los fondos destinados al encarcelamiento de inmigrantes delincuentes en cárceles federales, a través de convenios con los gobiernos estatales y locales. Establece la deportación judicial para los inmigrantes inadmisibles, permitiéndose a cualquier juez de distrito o magistrado ordenar la deportación de estos inmigrantes. También limita la regularización de la calidad migratoria, prohibiéndose a todos los extranjeros que no tengan la calidad de no inmigrantes legales, o que hayan violado los términos de la visa de no inmigrantes y aquellos

trabajadores sin autorización, asimismo se obliga al extranjero, el depósito de una fianza que asciende a mil dólares, para solicitar la regularización calidad migratoria. Se limita la jurisdicción de las Cortes Estatales de los Estados Unidos para conocer de los casos o demandas de inmigrantes que tengan un interés relacionado con las disposiciones de legalización, excepto cuando haya formulado con anterioridad su solicitud de legalización o esta halla sido rechazada por un oficial autorizado, y la de las Cortes de Distrito para conocer de los casos de violación de ley inmigratoria vigente, en caso de que el demandado sea el Gobierno de los Estados Unidos, sus agencias u oficiales; además de señalar que la simple orden de remoción emitida por un juez migratorio es suficiente para revocar la calidad migratoria de residente legal permanente y por último establece los criterios para que las ordenes y decisiones de un juez administrativo sean consideradas definitivas. Por otro lado fija una multa no menor a quinientos dólares por día, que es impuesta a todo inmigrante que cuente con orden de remoción y rehúse abandonar los Estados Unidos; con el cobro de esta y otras multas se crea el fondo bancario destinado para los gastos erogados por la aplicación de la presente ley inmigratoria. Se excluye a los inmigrantes que hayan cometido actos de delincuencia juvenil, de los beneficios que otorga el programa de "reunificación familiar". Queda prohibida la declaración de inadmisibilidad cuando únicamente existan denuncias de inmigrantes que abusen de menores o maltraten a su cónyuge. Se autoriza destinar fondos

adicionales que ascienden a ciento cincuenta millones de dólares para los gastos relacionados con la investigación, detención y remoción de inmigrantes, de la misma manera el PG esta obligado a destinar recursos para acondicionar los centros de detención para lo cual se destinan por lo menos nueve mil camas a dichos centros. Quedan instruidos el PG y el Departamento de Defensa para iniciar algunos programas piloto para determinar la viabilidad en el uso de bases militares clausuradas, para acondicionarlas como centros de detención, además de presentar un informe relacionado con el avance de dichos programas. La última sección de este subtítulo F obliga al PG, en consulta con el Secretario de Estado norteamericano proveer al Congreso de un informe relacionado con el programa de repatriación.

El título cuarto esta integrado por tres subtítulos que en general pretenden regular el empleo de inmigrantes en los Estados Unidos. El subtítulo A esta destinado ha regular la operación de tres programas piloto de nueva creación, implementados en coordinación por el PG y el Comisionado del SIN, con el objetivo de comprobar la elegibilidad de trabajadores inmigrantes<sup>5</sup>, y que funcionara durante un periodo máximo de cuatro años en por lo menos cinco de los siete estados de la Unión Americana con mayor índice de inmigrantes indocumentados. Los empleadores particulares participan en estos programas de manera

---

<sup>5</sup> La elegibilidad o autorización para trabajar fue establecida desde la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, la cual señalaba que todo inmigrante para ser contratado, necesitaba presentar un permiso emitido por el Departamento de Trabajo y el SIN al patrón, que tenía la obligación de exigirle por que de lo contrario sería sancionado civil y penalmente.

voluntaria, mientras que los empleadores públicos al nivel federal están obligados a solicitar este tipo de información. Los tres programas piloto son:

- Programa básico. En este programa participan los empleadores voluntarios a través de la solicitud de información relacionada con sus trabajadores extranjeros cuyos expedientes se encuentran archivados por el SIN debido a que son necesarios ciertos documentos para la obtención de la forma I-9.
- Programa de certificación de ciudadanía. Al igual que en el anterior programa, participan los empleadores de forma voluntaria para obtener información respecto de la ciudadanía de sus trabajadores, con excepción a dicha confirmación de información, para los extranjeros que en esos momentos tramitan su solicitud para obtener la ciudadanía.
- Programa de lectura mecanizada. Consiste en la utilización de sistemas de verificación telefónica para documentos oficiales.

Este último sistema de confirmación vía telefónica o medios electrónicos, es únicamente aplicado al programa piloto de lectura mecanizada en el cual participan el SIN y la Agencia de Seguro Social. Por último en este subtítulo se requiere al PG presentar un informe al Congreso respecto de los avances y beneficios obtenidos con estos programas piloto. El subtítulo B contiene disposiciones relacionadas con las sanciones a empleadores que a pesar de conservarse las establecidas en la ley de 1986,

se hacen inoperantes con esta nueva reforma, al señalarse en primer lugar, que no habrá lugar a responsabilidad por parte de un empleador, por ciertas violaciones técnicas en materia de documentos, si es que existe buena fe de su parte para cumplir con los requisitos de verificación de documentos en un plazo de diez días para corregir las violaciones, además se elimina la obligatoriedad para los empleadores para realizar las verificaciones, se reducen el número de documentos requeridos para verificar la autorización de trabajo por parte de los empleadores sujetos a contrato colectivo y aumentan los requisitos para la verificación por parte de empleadores federales. También se autoriza al PG requerir a cualquier inmigrante su número de cuenta del Seguro Social con el fin de ser incluido en sus expedientes y los del SIN, al igual que se autoriza al comisionado del SIN designar funcionarios de migración para reunir testimonios y evidencias para los casos relacionados con contrataciones ilegales, sin los cuales es imposible interponer una demanda en contra de algún empleador. Para finalizar el subtítulo B, requiere al PG presentar un informe al Congreso respecto de las nuevas facultades y recursos solicitados por el SIN y otras agencias para cumplir con lo establecido en este subtítulo. De la misma manera se exhorta al Comisionado del Seguro Social presentar un informe al Congreso respecto de la expedición de números de seguro social y los ingresos reportados de inmigrantes no autorizados para trabajar. Por último el subtítulo C, señala como nuevo

requisito para que un inmigrante alegue discriminación, probar la intención por parte del empleador de su práctica injusta.

El título quinto consta de seis subtítulos cuyo principal objetivo es restringir el otorgamiento de los beneficios públicos a los inmigrantes indocumentados. El subtítulo A está integrado por diez secciones que regulan la elegibilidad<sup>6</sup> de extranjeros indocumentados para obtener beneficios públicos, señalándose para tal efecto, que todo inmigrante inelegible es excluido para obtener cualquier tipo de asistencia social y únicamente son inmigrantes calificados con el propósito de determinar su elegibilidad: los residentes permanentes legales, asilados, refugiados, inmigrantes con permiso, inmigrantes que cumplen su primer año de libertad condicional y los inmigrantes que son víctimas de violencia doméstica entre los que se encuentran mujeres y menores. También prohíbe a los inmigrantes inelegibles celebrar contratos de préstamo y recibir concesión, además de autorizarse a todos los estados de la Unión Americana implementar programas piloto para limitar la expedición de licencias de manejo comercial o profesional excepto a no inmigrantes autorizados para trabajar en los Estados Unidos. A consideración del PG no se pagaran beneficios de seguro social mensual, tratándose de inmigrantes indocumentados presentes en los Estados Unidos. Se establece como requisito para recibir beneficios públicos federales la identificación por medio de pasaporte, visa, tarjeta verde "green card",

---

<sup>6</sup> Por elegibilidad debemos entender la elección que realiza el gobierno de los Estados Unidos, para dotar a ciertos inmigrantes de beneficios públicos.

licencia de manejo u otra identificación especificada por las autoridades, asimismo se autoriza a los estados solicitar todo tipo de documentos que acrediten la ciudadanía de los derechohabientes que solicitan beneficios públicos. Con respecto a la educación, esta ley señala que ningún inmigrante indocumentado es elegible para obtener los beneficios educación superior, por el simple hecho de residir en algún estado de la Unión Americana, por que sólo tienen este beneficio los ciudadanos o nacionales estadounidenses, sobre este aspecto de la educación superior el Contralor General de los Estados Unidos (CG) realizara un estudio e informara al Congreso sobre el número de no inmigrantes con residencia permanente (inmigrantes con visa de estudiante) que reciban asistencia federal para sus estudios, finalmente se obliga a los estados y a las institución de educación superior, enviar al SIN la documentación necesaria que demuestre la calidad migratoria de sus beneficiarios o estudiantes extranjeros, con excepción de las organizaciones no lucrativas con respecto a dicha obligación. En la sección quinientos nueve se solicita a la Oficina General de Contabilidad dependiente del CG, elaborar un estudio a través de cuestionarios aplicados a los extranjeros, para determinar hasta que punto los inmigrantes ilegales obtienen beneficios públicos en detrimento de ciudadanos o inmigrantes legalmente admitidos en los Estados Unidos. Por último queda prohíbe a los extranjeros, que desde abril de 1986 recibían beneficios por parte del programa de estampillas de comida (food stamp program), solicitar esta ayuda hasta

que no sea ratificada su elegibilidad por las agencias estatales. El subtítulo B tiene por objetivo declarar a todo aquel inmigrante que sea considerado una carga pública por recibir beneficios públicos sin ser elegible, como excluible y en consecuencia ser sujeto a remoción al no comprobar que recibe manutención por parte de algún patrocinador. El subtítulo C regula las declaraciones juradas de manutención por parte de patrocinadores, cuya finalidad es asegurar que los inmigrantes no soliciten beneficios públicos o por lo menos reducirlos. Esta declaración jurada de manutención, es un procedimiento administrativo, por la cual un patrocinador que puede ser un nacional, ciudadano o inmigrante legalmente admitido en los Estados Unidos, se hace responsable mediante la firma de una carta-compromiso ante el PG u oficinas consulares, de cualquier persona que ingrese a los Estados Unidos, en el sentido que no será una carga para el gobierno. Se establece como requisito para otorgar esta declaración jurada de manutención, que el patrocinador obtenga ingresos superiores al ciento veinticinco por ciento del nivel de pobreza que es fijado anualmente por el director de la Oficina de Administración y Presupuesto. Se aplican prorrogas y excepciones a cónyuges e hijos maltratados, así como indigentes para obtener beneficios públicos federales sobre la base de los ingresos del patrocinador eliminándose por consiguiente el límite porcentual de nivel de pobreza. Por último se faculta a los gobiernos estatales y locales limitar los beneficios públicos, que en ningún momento pueden ser más restrictivos que el gobierno federal,



además de establecer distintas categorías de elegibilidad para recibir asistencia social en efectivo con cargo a los fondos estatales. En el subtítulo D, se incrementan las sanciones penales para aquellos que falsifiquen sellos oficiales de oficinas y departamentos del gobierno, con la finalidad de facilitar la obtención de beneficios públicos para un inmigrante ilegal. También se define que es una condición de emergencia médica, para efecto de proporcionar auxilio a los inmigrantes indocumentados bajo custodia estatal o para aquellos hayan sido lesionados al cruzar la frontera. Los gastos que eroguen los gobiernos estatales y locales por los servicios de emergencia médica, les serán reembolsados por el gobierno federal. Por último se solicita al PG poner en marcha programas piloto en cinco oficinas distritales del SIN, con el fin de exigir a los inmigrantes el depósito de una fianza, aparte de la declaración jurada de manutención por parte del patrocinador, además de presentar un informe al Congreso y Departamento de Justicia sobre los avances respecto de, la remoción por causa de carga pública, los patrocinadores que no cumplen con sus obligaciones y de las acciones de reembolso. El subtítulo E tiene como finalidad limitar la asistencia pública a la vivienda, creándose para tal efecto un sistema de asistencia financiera exclusivamente para extranjeros a través de estas disposiciones y la promulgación de la Ley de Servicios de Asistencia a la Vivienda para Extranjeros de 1996. La asistencia para la vivienda sólo se otorga a extranjeros elegibles señalados por el Departamento de Vivienda y

Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (DVDU), quienes obtendrán el beneficio por familia, a través del prorratio del financiamiento entre todos los miembros con ingresos y no individualmente. Para realizar el otorgamiento de financiamientos se faculta al SIN para verificar la elegibilidad de los solicitantes, excluyéndose en todos los casos a los ciudadanos o nacionales estadounidenses. En el supuesto de que terminado el sistema de financiamiento de asistencia para la vivienda, esta ley establece diversas acciones para impedir la suspensión en el financiamiento. También queda prohibido todo tipo de sanción en contra de cualquier institución que determine la elegibilidad de un beneficiario del sistema de financiamiento. Finalmente el subtítulo F regula la aplicación del título quinto en todos sus aspectos no regulados anteriormente.

El sexto y último título esta integrado disposiciones diversas entre las que destacan medidas relevantes y otras realmente extravagantes como es la construcción del museo de la Patrulla Fronteriza. En el subtítulo A se hace extensiva la definición de refugiado al incluirse a toda aquella persona que ha sido forzada ha abortar, sometida a esterilización involuntaria o por negarse ha participar en programas de control de población, autorizándose para tal efecto un total de mil visas anuales. También se regula el uso de la libertad bajo palabra, limitándola para casos que se justifiquen por razones humanitarias, urgentes o de beneficio público, además de verse disminuidas en términos temporales, cuando

exista un número elevado de extranjeros con este beneficio. Por último se reforma el sistema de asilo, al señalar que cualquier extranjero tiene un año desde su ingreso a los Estados Unidos, para solicitar el asilo, de lo contrario es sujeto a remoción, aplicándose esta medida de manera retroactiva al 1 de abril de 1996, de la misma manera es removido de los Estados Unidos el extranjero solicitante de asilo una vez que las condiciones por las que se otorga hayan cambiado. También queda prohibido volver a solicitar asilo cuando ya se haya intentado con anterioridad, además de negarse beneficios en materia migratoria al solicitante de asilo, en caso de haberlo realizado de manera frívola. Para aplicar estas modificaciones al sistema de asilo se incrementa el número de oficiales a seiscientos para el año fiscal 1997. El subtítulo B contiene disposiciones que modifican de manera directa algunos aspectos de la Ley de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (LIN) y sus posteriores reformas. En la primera sección se incrementa el número de visas tipo "S" de no inmigrantes disponibles para cada año destinadas a extranjeros que cooperan como testigos, al pasar de cien otorgadas por la LIN a doscientas con esta reforma. También se modifican las correcciones técnicas hechas a la LIN en 1994, al permitirse ahora la exención del requisito de residencia en un país extranjero, a todo aquel inmigrante médico internacional. Se modifica la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 (IRCA) al autorizarse al PG revelar información confidencial contenida en solicitudes de legalización para efecto de investigaciones

criminales o identificación de personas que hayan fallecido. Sufre otra modificación las correcciones técnicas a la LIN en 1994, al recuperar su validez los certificados de trabajo para atletas profesionales. Nueva modificación a la IRCA, al limitarse la calidad de no inmigrante en visados de estudiantes para educación secundaria a no más de doce meses. Se adiciona a esta legislación en la sección 205, la autorización de fondos para servicios funerarios y de transporte para las familias de oficiales migratorios y agentes de la Patrulla Fronteriza muertos en cumplimiento del deber. El subtítulo C regula todo lo relacionado al procedimiento de visado, al establecerse la extensión de cuatro a seis meses en las visas de inmigrantes. También elimina la posibilidad de que un consulado rescille una visa, cuando un no inmigrante ha excedido el periodo de permanencia en los Estados Unidos, en consecuencia tiene que tramitar una nueva visa o una revisión por parte del Departamento de Estado Norteamericano (DE) quien tiene la autoridad ilimitada para determinar los procedimientos para procesar las solicitudes de visado de los inmigrantes, excepto si se trata de la facultad del PG para seleccionar los países que participan en el programa de supresión de visa. Por último se determina la elegibilidad de visas para otorgarse a ciertos solicitantes de nacionalidad polaca. En el subtítulo D se crea un programa dirigido por el PG con asistencia del DE y la Secretaría de Educación, para recopilar información respecto de la calidad migratoria y nacionalidad de estudiantes inmigrantes en educación superior. Se establece la coordinación entre entidades gubernamentales

federales, estatales y locales con las autoridades del SIN, a efecto de recibir información de manera obligatoria relacionada con la calidad migratoria, residencia o ciudadanía de un extranjero. Otra de las obligaciones del SIN es cooperar con el DE, respecto de información sobre mujeres inmigrantes provenientes de países donde se practica la mutilación genital a efecto de darles ha conocer que esas prácticas están legalmente prohibidas y tiene sanciones penales en los Estados Unidos. Otra de las secciones establece los criterios para la regularización de la calidad migratoria de polacos y húngaros a los que se les concedió libertad bajo palabra en el periodo del 1 de noviembre de 1989 al 31 de diciembre de 1991 y dispensarles criterios de inadmisibilidad para obtener la calidad migratoria de refugiados. Por otro lado se autoriza al PG asignar durante cinco años fondos por cinco mil dólares anuales al SIN y otras entidades privadas o públicas no lucrativas con el fin de financiar diez proyectos para demostración, en materia de juramento de lealtad para los procesos de naturalización. Se establece bajo supervisión del Congreso, que en la medida de lo posible, los productos y equipos adquiridos con fondos otorgados por esta ley, deben ser hechos en los Estados Unidos. Queda facultado en PG para facilitar el movimiento de embarcaciones en las costas en caso de emergencia inmigratoria, así como revisar e informar al Congreso respecto de prácticas de entidades autorizadas para la aplicación de exámenes de ciudadanía. Cambia el nombre de la oficina de aduanas en el puerto de entrada Yselta/Zaragosa en El Paso, Texas, por el de "Timothy C.

McCaghren Customs Administrative Building". Se solicita a cada una de las organizaciones de correos con conexión internacional que realizan negocios en los Estados Unidos, proporcionar a sus empleados la información migratoria y sobre naturalización para el desarrollo legal de sus actividades. Se requiere al CG analizar y realizar un reporte al Congreso sobre la efectividad del programa de trabajadores no inmigrantes H-II A. En otra de las secciones se solicita al Comisionado de Servicio Aduanas de los Estados Unidos, realizar un reporte para el estudio que realizara el Congreso relacionado con el hostigamiento por parte de agentes fronterizos canadienses y prácticas discriminatorias en la actividad comercial aduanal en la frontera con Canadá. Se faculta al Comisionado de Seguridad Social de los Estados Unidos para implementar un prototipo de tarjeta de seguro social infalsificable, durable e individualizada. Se autoriza al PG transferir equipo y artefactos al Museo y Biblioteca de la Patrulla Fronteriza en el estado de Texas. El Congreso de los Estados Unidos esta obligado ha realizar un análisis respecto de las responsabilidades del SIN para detectar, aprehender y remover extranjeros ilegales presentes en los Estados Unidos, especialmente de aquellos involucrados en tráfico de estupefacientes y actividades criminales. Por último se autoriza al Secretario de Defensa enviar la Guardia Nacional en apoyo del SIN, para la transportación de inmigrantes, que hayan violado las leyes federales o estatales en materia de posesión, uso o distribución de sustancias prohibidas. Finalmente en el subtítulo F denominado

correcciones técnicas, se establece el apartado de fe de erratas de la misma ley, y aclaraciones de tipo interpretativo.

### 3.3 Instrumentación.

La instrumentación es considerada de gran importancia, ya que la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, contempla un sistema de vigencia sucesivo en cada una de sus secciones y por tal motivo se establece un lapso de cinco años para entrar en vigor totalmente. A pesar de que la mayoría de disposiciones iniciaron su vigencia a partir de septiembre de 1996, existen otras que su aplicación inicia a partir del mes de octubre de 1996 y hasta en el mes de diciembre del 2001.

1996	OCTUBRE
------	---------

- Se aumenta en mil el número de plazas para agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).
- Se incrementa en números iguales los inspectores del SIN y de Aduanas (Sección 121).
- Se aumentan trescientas plazas nuevas para investigadores del SIN especializados en narcotráfico (Sección 131).
- Se aumentan trescientas plazas nuevas para investigadores del SIN especializados en visas (Sección 132).
- Se incrementa en veinticinco el número de Fiscales Auxiliares de los Estados Unidos (Sección 204).
- Se destinan cinco millones de dólares para el centro de búsqueda de extranjeros delincuentes (Sección 327).



- Se autorizan ciento cincuenta millones de dólares para los gastos relacionados con la remoción de inmigrantes (Sección 385).
- Se aumentan seiscientas plazas de oficiales encargados de procesar solicitudes de asilo (Sección 605).
- Se autoriza al PG destinar hasta cinco mil dólares al SIN para el financiamiento de los diez proyectos de demostración en materia de juramento de lealtad en los procesos de naturalización (Sección 647).

1996	NOVIEMBRE
------	-----------

- A más tardar el día 30 el PG debe enviar al Congreso el plan en materia de reubicación de personal de la Patrulla Fronteriza (Sección 111).
- A partir de día 29 son inadmisibles por cinco años los estudiantes no inmigrantes que violen su calidad migratoria (Sección 346).
- Inicia la vigencia del programa de asistencia a la vivienda y a más tardar el día 30 el DVDU debe emitir la reglamentación correspondiente para dicho programa (Sección 572).
- A más tardar el día 30 el DVDU debe emitir la reglamentación en el supuesto de que termine el programa anterior (Sección 573).
- Inicia la vigencia de la prohibición para que ciudadanos o nacionales estadounidenses soliciten beneficios del programa de asistencia para la vivienda y a más tardar el día 30 el DVDU debe emitir la normatividad correspondiente para dicha prohibición (Sección 574).
- Inicia la vigencia de la prohibición para sancionar entidades financieras que realicen la calificación sobre elegibilidad de beneficiarios del

programa de asistencia para la vivienda y a más tardar el día 30 el DVDU debe emitir la reglamentación correspondiente a dicha prohibición (Sección 575).

- Se autoriza a las agencias públicas de vivienda verificar la elegibilidad de una familia para acceder al programa de asistencia para la vivienda y a más tardar el día 30 el DVDU debe emitir la reglamentación correspondiente a dicha autorización (Sección 576).

1996	DICIEMBRE
------	-----------

- A más tardar el día 30 el PG debe presentar una revisión de los criterios de contratación del personal del SIN (Sección 106).
- A más tardar el día 31 se debe publicar la reglamentación relacionada con la capacitación de personal en líneas aéreas para detectar documentos fraudulentos (Sección 124).
- A más tardar el día 31 el PG debe asignar a por lo menos diez agentes de tiempo completo del SIN, en cada uno de los estados de la Unión Americana (Sección 134).
- A partir del día 29 el término de "oficial especial de indagación" es reemplazado por el de "juez inmigratorio" (Sección 371).
- A partir del día 29 se requiere depositar una fianza de mil dólares para regularizar la calidad migratoria (Sección 376).
- A más tardar el día 30 el PG debe someter a consideración del Congreso un informe preliminar sobre las prácticas realizadas en materia de exámenes para la obtención de la ciudadanía (Sección 659).

1997	MARZO
------	-------

- A más tardar el día 1 el PG debe promulgar la reglamentación para instrumentar esta nueva legislación (Sección 309).

1997	ABRIL
------	-------

- A más tardar el día 1 el PG debe someter a consideración del Congreso un informe sobre los avances en la reubicación de agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).
- A partir de día 1 todo inmigrante que sea sorprendido al tratar de ingresar a los Estados Unidos de manera ilegal por algún lugar no autorizado debe pagar una multa entre cincuenta y doscientos cincuenta dólares (Sección 105).
- Se aplica la inadmisibilidad por tres y diez años a todos aquellos inmigrantes que permanezcan de manera ilegal en territorio estadounidense (Sección 301).
- Inicia la vigencia del proceso de remoción, por lo que queda eliminado el juicio de deportación y exclusión para todo inmigrante indocumentado o que ingresa con documentos falsos. (Sección 302 y 304).
- Se giran ordenes de aprehensión a todos los extranjeros criminales ilegales al término de su condena para efectos de iniciar su proceso de remoción (Sección 303).

- Se establece un término de noventa días para la remoción de un inmigrante desde que se dictó la orden judicial o administrativa de remoción (Sección 305).
- Se establece que ninguna Corte de los Estados Unidos tiene jurisdicción para revisar decisiones o acciones del PG, incluyéndose las de cancelación de orden de remoción, salida voluntaria o regularización de la calidad migratoria (Sección 306).
- Inicia la aplicación de sanciones penales para aquellos inmigrantes que se nieguen a abandonar territorio de los Estados Unidos después de una remoción. También se suspende la emisión de visas por parte del DE a aquellos países que se nieguen a recibir inmigrantes removidos de los Estados Unidos (Sección 307).
- A más tardar el día 1 el DE y el PG deben someter a consideración del Congreso un informe sobre la utilidad de los acuerdos en materia de transferencia de prisioneros (Sección 331).
- Se establece que una orden de remoción emitida por un juez migratorio es suficiente para revocar la calidad migratoria de "residente permanente" de un inmigrante. (Sección 378).
- Inicia la aplicación de multas de hasta quinientos dólares por día a todos aquellos inmigrantes que cuenten con una orden de remoción y rehúsen a salir de los Estados Unidos (Sección 380).

- A más tardar el día 1 el CG debe presentar un informe relacionado con los avances de los programas federales de verificación de elegibilidad mediante cuestionarios aplicados a inmigrantes (Sección 509).
- Inicia la vigencia del nuevo proceso para solicitar asilo en los Estados Unidos, aplicado a solicitudes desde el 1 de abril (Sección 604).

1997	JULIO
------	-------

- El PG debe presentar al Congreso un informe de evaluación respecto de los criterios de entrenamiento del personal del SIN (Sección 106).
- A más tardar el día 1 el CG debe someter a consideración del Congreso, un informe sobre la posibilidad de instrumentar en conjunción con otros Departamentos federales, un sistema automatizado de recolección de información en los puertos de entrada. (Sección 109).

1997	SEPTIEMBRE
------	------------

- A más tardar el día 30 el CG debe informar al Congreso sobre la evaluación de la estrategia implementada por el PG para detener los flujos de inmigrantes indocumentados (Sección 107).
- A más tardar el día 30 el PG debe acondicionar los centros de detención del SIN con por lo menos nueve mil camas (Sección 386).
- A más tardar el día 30 el PG debe instrumentar los tres programas piloto para la confirmación de elegibilidad en el trabajo (Sección 401).

1997	OCTUBRE
------	---------

- Se suman mil nuevas plazas destinadas a la contratación de agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).

- Se incrementa en números iguales los inspectores del SIN y de Aduanas (Sección 121).
- A más tardar el día 31 el PG debe establecer estaciones pre-inspección en cinco de los diez aeropuertos considerados como principal puerto de ingreso de inmigrantes inadmisibles (Sección 123).
- Se suman trescientas nuevas plazas destinadas a investigadores del SIN especializados en narcotráfico (Sección 131).
- Se destinan otros cinco millones de dólares para el centro de búsqueda de extranjeros delincuentes (Sección 327).
- Se autoriza al PG destinar nuevamente hasta cinco mil dólares al SIN para el financiamiento de los diez proyectos de demostración en materia de juramento de lealtad en los procesos de naturalización (Sección 647).

1998	ABRIL
------	-------

- A más tardar el día 1 de abril todas las tarjetas de cruce fronterizo deben incluir una identificación con huellas digitales (Sección 104).
- A más tardar el día 1 el PG debe informar al Congreso sobre las deportaciones realizadas, sobre los patrocinadores incumplidos y los reembolsos a los estados. (Sección 565).

1998	SEPTIEMBRE
------	------------

- A más tardar el día 30 el PG debe implementar un sistema automatizado para control en entradas y salidas de inmigrantes legalmente admitidos (Sección 110).

1998	OCTUBRE
------	---------

- Se suman mil nuevas plazas destinadas a la contratación de agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).
- A más tardar el día 31 el PG debe presentar un informe al Congreso respecto de la instalación de estaciones de pre-inspección en aeropuertos (Sección 123).
- Se suman trescientas nuevas plazas destinadas a investigadores del SIN especializados en narcotráfico (Sección 131).
- Se destinan otros cinco millones de dólares para el centro de búsqueda de extranjeros delincuentes (Sección 327).
- Se autoriza al PG destinar nuevamente hasta cinco mil dólares al SIN para el financiamiento de los diez proyectos de demostración en materia de juramento de lealtad en los procesos de naturalización (Sección 647).

1998	DICIEMBRE
------	-----------

- A más tardar el día 31 el PG debe presentar su primer informe sobre el sistema automatizado de control para entradas y salidas (Sección 110).

1999	SEPTIEMBRE
------	------------

- A partir del día 30 todas las nuevas tarjetas de cruce fronterizo con huellas digitales tienen que coincidir con el portador de la tarjeta, de lo contrario los extranjeros no podrán ingresar a los Estados Unidos (Sección 104).

1999	OCTUBRE
------	---------

- Se suman mil nuevas plazas destinadas a la contratación de agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).
- Se destinan otros cinco millones de dólares para el centro de búsqueda de extranjeros delincuentes (Sección 327).
- Se autoriza al PG destinar nuevamente hasta cinco mil dólares al SIN para el financiamiento de los diez proyectos de demostración en materia de juramento de lealtad en los procesos de naturalización (Sección 647).

1999	DICIEMBRE
------	-----------

- A más tardar el día 31 el PG debe presentar su segundo informe relacionado con el sistema automatizado de control para entradas y salidas (Sección 110).

2000	SEPTIEMBRE
------	------------

- El día 3 concluyen los programas piloto de cruce automatizado e inspección en las fronteras terrestres, a menos que el Congreso determine su extensión (Sección 122).

2000	OCTUBRE
------	---------

- Se suman mil nuevas plazas destinadas a la contratación de agentes de la Patrulla Fronteriza (Sección 101).
- A más tardar el día 31 el PG debe presentar un segundo informe al Congreso respecto de la instalación de estaciones de pre-inspección en aeropuertos (Sección 123).



- Se destinan otros cinco millones de dólares para el centro de búsqueda de extranjeros delincuentes (Sección 327).
- Se autoriza al PG destinar nuevamente hasta cinco mil dólares al SIN para el financiamiento de los diez proyectos de demostración en materia de juramento de lealtad en los procesos de naturalización (Sección 647).

2001	DICIEMBRE
------	-----------

- A más tardar el día 31 el PG debe presentar su tercer informe relacionado con el sistema automatizado de control para entradas y salidas (Sección 110).

### 3.4 Aplicación.

Si bien es cierto que aun no se instrumenta totalmente la Ley Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, muchas de sus disposiciones ya se han aplicado con graves consecuencias para los inmigrantes en los Estados Unidos.

Con relación al título primero de la ley, podemos señalar que hasta primera mitad del año 1999, se han asignado un total de tres mil agentes de la Patrulla Fronteriza, durante los años fiscales de 1997, 1998 y 1999, los cuales se suman a los cinco mil setecientos que había en 1996 y que hacen un total ocho mil setecientos oficiales de la Patrulla Fronteriza destacados a lo largo de la frontera con México, por lo que se espera llegar a un total de veinte mil agentes e inspectores del SIN para el año fiscal 2001.<sup>7</sup>

Así también, se inicio a partir de febrero de 1997 la construcción del muro triple en la zona fronteriza de Tijuana-San Diego y otros dobles y sencillos en otras zonas.<sup>8</sup> La barda triple a lo largo de más de catorce millas tiene tres divisiones, primero del lado de México se observa una

<sup>7</sup> De los mil agentes de la Patrulla Fronteriza asignados en el año fiscal de 1999, se destinaron tan solo a Texas 624, de los cuales 135 fueron enviados al área de Brownsville, 205 a El Paso, 260 a Mc Allen y 25 a operaciones especiales. Peralta, Cesar. - "Envían más agentes a la frontera". EL UNIVERSAL, México D.F., 11 de marzo de 1998. p. 1.

<sup>8</sup> De la misma manera se inicia a partir de 1997 la construcción de muros fronterizos en las áreas de: Mexicali-Caléxico con la construcción de un muro con dos hileras de pilares de cemento que sustituye una maya ciclónica a lo largo de más de 4 millas; Nogales-Arizona con la construcción de un muro de pilares de cemento a lo largo de más de 9 millas y Ciudad Juárez-El Paso con la construcción de un muro metálico a lo largo de 2 millas, que esperan cambiarlas a muros triples. López, Primitivo. - "Más vigilancia en la frontera de EU". EL UNIVERSAL, México D.F., 21 de enero de 1999. p. 1.

barda metálica, a la mitad un muro de pilares de cemento separados por doce centímetros y hacia el lado estadounidense una malla ciclónica, separados cada uno de estos muros entre sí por cinco metros, a través de los cuales la Patrulla Fronteriza.

Por lo que respecta a la adquisición de nuevo equipo por parte del SIN, éste adquirió a inicios de 1999 cuarenta helicópteros turbo tipo Boing MD600N y tres adicionalmente equipados con el sistema FLIR que permite detectar imágenes en la oscuridad a partir del calor del cuerpo humano, además de gran cantidad de equipo como cámaras de rayos infrarrojos, sensores de movimiento en el suelo y otros aparatos de alta tecnología con un costo de más de cuarenta millones de dólares.

A partir del 21 de abril de 1998 se dio a conocer por parte del SIN, las nuevas tarjetas infalsificables de identidad, creadas con una tecnología cuyo costo ascendió a más de treinta y ocho millones de dólares y tiene como finalidad acreditar a unos diez millones de inmigrantes legalmente admitidos. Estas nuevas tarjetas de cruce contienen la fotografía, huellas dactilares y datos personales del portador, así como el número de identificación, categoría y fecha de vencimiento del documento, todo esto incluido en una cinta óptica que identifica a través de un archivo en computadoras.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La Comisionada del SIN ha mencionado que en los últimos años se han detectado 8, 400 falsificaciones, por lo que se pretende realizar 1, 200 de estas tarjetas al año. Ferreyra, Carlos.- "Presenta el SIN nuevas tarjetas de identidad; su moderna tecnología las hace infalsificables". EL UNIVERSAL, México D.F., 22 de abril de 1998. p. 11.

A principios de marzo de 1988 dieron inicio los foros de capacitación para representantes de treinta y cinco líneas aéreas comerciales de cuarenta países con el principal objetivo de instruirlos en la detección de inmigrantes ilegales que utilizan sus servicios con documentos falsos.<sup>10</sup>

Debido a las modificaciones que sufrió el proceso de deportación y exclusión en el título tercero de la ley haciéndose más expedito a través de la remoción, tan sólo en 1997 se registraron seiscientos setenta mil y en 1998 aumentó aproximadamente a un millón doscientas mil remociones de mexicanos y trescientas mil de inmigrantes de diversos países que ingresaron ilegalmente a los Estados Unidos.<sup>11</sup>

Uno de los aspectos importantes del título cuarto que entró en vigor con la actual legislación migratoria, fue el de facultar a los inmigrantes independientemente de su calidad migratoria para denunciar y probar las prácticas discriminatorias de sus patrones, sin embargo existía la preocupación por parte de inmigrantes ilegales de que al presentar su denuncia podrían ser removidos de los Estados Unidos. Para tales hechos el Departamento de Trabajo en coordinación con el SIN a finales de 1998

---

<sup>10</sup> Según cálculos del SIN en 1992 ingresaron con visados falsos 14,688 extranjeros, cifra que se pretende reducir drásticamente con la capacitación. Ansa.- "SIN contra la falsificación de documentos migratorios". EL UNIVERSAL, México D.F., 19 de marzo de 1998. p. 1.

<sup>11</sup> "El número sin precedente de deportaciones ha sido posible a que por primera vez el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) cuenta tanto con el mandato del Congreso como con el dinero para investigar y entablar procesos legales contra quienes violen la ley de inmigración, así como para arrestar a los inmigrantes en la frontera y deportarlos rápidamente, a veces en menos de 12 horas". Ojito, Mirta.- "Logra Estados Unidos récord en deportaciones". EL UNIVERSAL, México D.F., 20 de diciembre de 1998. p. 27.

estudiaron en que casos un inmigrante indocumentado que presente una denuncia de este tipo podría ser sujeto a remoción y en qué casos no.<sup>12</sup>

Finalmente con la vigencia del título quinto de esta legislación quedaron excluidos para recibir asistencia social todos los inmigrantes ilegales y no inmigrantes entre los que se encuentran ancianos y minusválidos que tan sólo en el estado de Illinois cerca de veintidós mil perdieron el Ingreso Suplementario Social y treinta y nueve mil las estampillas de comida. Con respecto a este título, en su subtítulo C que se refiere a las declaraciones juradas de manutención, que es un requisito para que un patrocinador sea responsable del ingreso de un extranjero, señala que debe obtener ingresos superiores al ciento veinticinco por ciento del nivel de pobreza, que para finales de 1997 se traducía en doce mil novecientos cincuenta dólares anuales.

---

<sup>12</sup> Ferreyra, Carlos.- "Protegerán en EU a ilegales que denuncien a sus patrones". EL UNIVERSAL, México D.F., 26 de noviembre de 1998. p. 3.

### **3.5 Principales Consecuencias.**

A pesar de que han sido muchas y graves las consecuencias de la aplicación de la Ley Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, con cada uno de sus seis títulos que la integran y para todo tipo de extranjero, las de mayor trascendencia han tenido que ver con su objetivo fundamental que es la eliminación de los grandes flujos de inmigrantes ilegales a través de disposiciones establecidas esencialmente en el título primero y cuya aplicación intenta sellar la frontera sur de los Estados Unidos que limita a México.

Como ya se mencionó en el apartados anteriores, los agentes de la Patrulla Fronteriza han aumentado, se han construido una gran cantidad de barreras físicas, se ha adquirido equipo de tecnología sofisticada y en general se ha destinado un mayor presupuesto anual al SIN, se han agilizado los procesos de deportación y exclusión a través del proceso de remoción y la remoción expedita, entre otras muchas disposiciones que intentan suprimir el ingreso ilegal de inmigrantes y que directamente generan tres graves consecuencias para inmigrantes ilegales, principalmente mexicanos.

En primer lugar, al aumentarse la vigilancia en la frontera se ha hecho más atractiva la actividad ilícita de tráfico de inmigrantes, por lo elevado de las tarifas que se cobran a los aspirantes a indocumentados que van de los setecientos dólares a treinta mil dólares, lo que deriva en

verdaderas redes internacionales de criminales que arriesgan la vida de los indocumentados, ya que al verse perseguidos por la Patrulla Fronteriza y en el caso de ser detenidos purgarían largas condenas establecidas con esta nueva ley. Los traficantes de indocumentados vulgarmente conocidos como "polleros" o "coyotes" cuentan al igual que el SIN con tecnologías sofisticadas y aparatos de comunicación indetectables que dificultan las labores de los oficiales estadounidenses. Debido a lo arriesgado que resulta esta actividad es común enterarse de la gran cantidad de muertes de inmigrantes ilegales en volcaduras de camionetas que al tratar de evadir a la autoridad aumentan la velocidad en las carreteras norteamericanas para no ser detenidos. Finalmente pese a que son muchos los operativos implementados por el gobierno de los Estados Unidos para detener a estos delincuentes, nunca podrán terminar con el tráfico de indocumentados sino reducen el flujo migratorio.<sup>13</sup>

Un segundo problema que ha generado la aplicación de este título de la ley en particular, ha sido la violación constante de los derechos humanos y deportaciones ilegales por parte de agentes del SIN en contra de inmigrantes ilegales que de acuerdo a la ley son considerados criminales. Un claro ejemplo de estas actitudes prepotentes son los treinta y tres casos en 1996, cuarenta y siete en 1997 y más de cincuenta en 1998 documentados por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

<sup>13</sup> Según investigaciones de agentes federales, estatales y locales de los Estados Unidos, el tráfico de indocumentados en la frontera con México lo controlan aproximadamente entre diez y doce familias, entre las cuales se menciona a la familia Peralta en el área de Tijuana-San Diego y creen que en su nómina aparecen agentes aduanales estadounidenses corruptos. Notimex.- "Beneficia a traficantes de ilegales, aumento de vigilancia fronteriza". EL UNIVERSAL, México D.F., 18 de mayo de 1998. p. 18.

presentados en un informe, en los que oficiales del SIN agreden, lesionan y en algunos casos privan de la vida a inmigrantes indocumentados, que independientemente que sean considerados delincuentes no pueden violentarse sus derechos fundamentales. Otra de las actitudes reprochables al SIN es la de realizar remociones ilegales que no cumplen con alguno de los tres procedimientos establecidos en la ley, además de regresar a los inmigrantes indocumentados provenientes de México de noche, esposados, golpeados, sin dinero y a zonas de la frontera de difícil acceso.<sup>14</sup>

Por último, pero no menos importante es la gran cantidad de operativos implementados como consecuencia del aumento que ha sufrido el presupuesto y el personal del SIN, cuyo principal objetivo es detener el flujo de inmigrantes indocumentados. Si bien es cierto que la mayoría de estos operativos se aplican en condados de la faja fronteriza de los cuatro estados de la Unión Americana, existen otros instrumentados en ciudades con grandes concentraciones de inmigrantes como Chicago, Nueva York y Los Angeles, tal es el caso de la "operación ojal" (buttonhole) que realmente son redadas realizada en los talleres de costura del centro de los Ángeles en las cuales se detienen a gran cantidad de inmigrantes indocumentados que posteriormente son removidos, no sin antes resultar claras violaciones a sus derechos humanos. Lo grave de estos operativos, implementados en la frontera, es la desviación que sufre el flujo de inmigrantes, quienes se

---

<sup>14</sup> Escobar, Analía.- "Acusan al SIN de deportaciones ilegales". EL UNIVERSAL, México D.F., 12 de febrero de 1999. p. 1.



ven obligados a ingresar a los Estados Unidos por zonas inhóspitas del estado de California, que en 1998 registro un total de trescientas sesenta muertes de mexicanos indocumentados.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Son principalmente cuatro los operativos implementados en la frontera con México que causan la muerte de miles de emigrantes indocumentados mexicanos:

- "Operación Guardián" en California.
- "Operación Bloqueo" en El Paso, Texas.
- "Operación Salvaguarda" en Arizona.
- "Operación Río Grande" en Nuevo México y Texas.

## *CAPÍTULO CUARTO:*

# LA NECESIDAD DE FORTALECER LA POLÍTICA MEXICANA DE PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES MEXICANOS QUE INCURSIONAN HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

### **4.1 Política Migratoria Estadounidense.**

Por política migratoria estadounidense podemos entender todas aquellas medidas implementadas por el gobierno de los Estados Unidos para limitar el ingreso de inmigrantes indocumentados a su país, ya sea desde el ámbito de la política exterior (protección política) en este caso a través de la relación bilateral México-Estados Unidos, mediante la promulgación de legislaciones abiertamente anti-inmigratorias (protección legislativa), o en atención al cierre de su frontera por medio de diversos operativos policíacos y otras medidas instrumentadas con esta finalidad (protección fronteriza). Con fundamento en lo anterior, abordaremos cada uno de estos elementos que integran la política migratoria de los Estados Unidos, principalmente la adoptada frente a la inmigración proveniente de México durante las dos últimas décadas, no sin antes hacer la aclaración

que la parte respectiva a la protección legislativa fue abordada en apartados anteriores.

#### **4.1.1 Protección política.**

Para el gobierno de los Estados Unidos la inmigración proveniente de México ha tenido un trato "diversificado" como ya lo hemos vistos anteriormente, que ha ido desde la postura displicente, da paso a la negociación con México, hasta llegar finalmente a una relativa cooperación bilateral. Sin embargo, durante estas dos últimas décadas la política exterior estadounidense en materia migratoria ha tratado de justificar innumerables conductas anti-inmigratorias que dañan los derechos fundamentales de inmigrantes mexicanos que con su fuerza de trabajo han apoyado el sostenimiento de una nación extranjera.

Fue principalmente a partir de la promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, que los Estados Unidos iniciaron su política de justificación a medidas unilaterales con lo fue la misma ley, con fundamento en el criticado derecho soberano para la promulgación de leyes en su territorio, sin importar que de su aplicación derivaran graves consecuencias para los inmigrantes indocumentados mexicanos. A pesar de lo perjudicial que resulto la aplicación de Ley Simpson-Rodino, no afectó de ninguna manera la relación bilateral México-Estados Unidos, la cual empezó ha contaminarse por un nuevo elemento que hizo más conflictiva la agenda bilateral: el narcotráfico. Fue por este nuevo elemento y otros mas, que el tema de la migración adquirió cierto grado de exclusión de la discusión bilateral, principalmente porque para los Estados

Unidos existían problemas más graves que abordar con México durante los gobiernos de Ronald Reagan (1980-1988) y George Bush (1988-1992).

A partir de la administración Clinton (1992-2000) la política migratoria de los Estados Unidos aunque conserva su tinte de justificación, ha dado paso a una cierta apertura a la colaboración en la discusión bilateral, no obstante, de percibirse un doble trato al problema de la inmigración por parte del gobierno estadounidense, por un lado trata de quedar bien con los racistas norteamericanos que quieren cerrar la puerta a la inmigración y por otro apoya al gobierno de México en la cooperación para encontrar una posible solución al problema.

Para el gobierno estadounidense está claro que la inmigración de mexicanos indocumentados no desaparecerá en el mediano plazo, pero el tema seguirá dentro de la discusión de la agenda bilateral hasta alcanzar en el futuro un esquema de fronteras abiertas, como los ha señalado el propio embajador de los Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow.<sup>1</sup>

En contraposición a estos relativos buenos deseos del gobierno norteamericano se encuentra la parte negativa de este doble discurso y es en la instrumentación de medidas legislativas tanto en el ámbito federal como estatal, en contra de la inmigración ilegal,<sup>2</sup> que provoca la puesta en

---

<sup>1</sup> Ruiz, José Luis. - "Imparable migración de ilegales mexicanos a EU: Davidow". EL UNIVERSAL, México D.F., 29 de enero de 1999. p.8.

<sup>2</sup> Tan sólo como ejemplo podemos mencionar la propia Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996 y la propuesta de Ley 187 del gobernador Pete Wilson en el estado de California que pretendía negar a todo inmigrante el acceso a los beneficios públicos y representaba una persecución sin tregua en contra de la inmigración ilegal, al establecer en uno de sus párrafos que todo empleado del gobierno de California tiene la obligación de denunciar a toda persona que por su apariencia

marcha de operativos-redadas para detener a inmigrantes indocumentados y en general la política racista que apoyan diversos sectores de la sociedad norteamericana.

Finalmente podemos mencionar que es a partir de la aprobación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, que el gobierno de los Estados Unidos ha colaborado más de cerca con el gobierno de México para el análisis de su política migratoria, sin querer decir con éstos, que se han presentado significativos avances que benefician a todos los inmigrantes mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos. Más adelante en el apartado destinado a la protección política que realiza México analizaremos detalladamente cuales han sido los avances que ha tenido la discusión del problema migratorio dentro de la relación Bilateral México-Estados Unidos.

#### **4.1.2 Protección fronteriza.**

Considerado el más agresivos elemento de la política migratoria de los Estados Unidos, la protección fronteriza es la base que impide el ingreso de inmigrantes ilegales a los Estados Unidos. Lo hemos denominado protección fronteriza, por que en realidad, para el gobierno estadounidense, este tipo de inmigración representa una amenaza para la sociedad norteamericana y su seguridad nacional en general.

La aplicación de la protección fronteriza norteamericana esta a cargo de instituciones federales como: el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, el Departamento de Defensa y la Guardia Nacional en ciertos caos, la Procuraduría General y el Servicio de Inmigración y Naturalización a través su instrumento policiaco que es la Patrulla Fronteriza. Sin embrago la autoridad competente en la persecución, detención y remoción de inmigrantes ilegales es esta última, que con la vigencia de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996 se ha visto fortalecida para llevar a cabo su misión. Tan sólo para el año fiscal 2000 (este año de 1999) el gobierno de los Estados Unidos autorizó un presupuesto de cuatro mil doscientos setenta millones de dólares destinado al Servicio de Inmigración y Naturalización que contempla aplicarlo a diversos gastos entre los que destacan: la contratación de personal, que aumentaría el número de sus empleados a treinta y un mil doscientos cuarenta, de los cuales se prevén que más

nueve mil serán agentes de la Patrulla Fronteriza para septiembre de 1999, también invertirá parte de este presupuesto en la compra de ciento setenta y seis sistemas de vídeo que tienen la finalidad de cubrir sitios remotos de la frontera para mantenerlos siempre vigilados en caso de incursión de inmigrantes y finalmente destinará más de setenta millones de dólares a la construcción y mejoramiento de los centro de detención para inmigrantes ilegales. Con este presupuesto y en general con la aplicación de la nueva ley migratoria el gobierno de los Estados Unidos hace aun más drástica su protección fronteriza que a lo largo de más de tres mil quinientos kilómetros resguarda su frontera.<sup>3</sup>

Como ya hemos mencionado en apartados anteriores al analizar el título primero de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, en su subtítulo A denominado "Mejoramiento en el control fronterizo", la Patrulla Fronteriza se ha visto fortalecida no sólo por aumentar su personal, sino también por que se le ha dotado de alta tecnología para detectar inmigrantes que cruzan ilegalmente la frontera, así como también se ha construido una gran cantidad de muros fronterizos que hacen de la frontera, una fortaleza para cualquier ilegal que pretenda ingresar al vecino país, sin embargo las más graves consecuencias de esta nueva protección fronteriza son provocadas

---

<sup>3</sup> Carreño Figueras, José.- "Prevén presupuesto de 1.77 bdd para EU en el año 2000". EL UNIVERSAL, México D.F., 2 de febrero de 1999. p.5.



por la instrumentación de operativos, que ponen fin tanto al ingreso de inmigrantes ilegal además de sus propias vidas.

La Patrulla Fronteriza es considerada por tanto la principal institución encargada de aplicar la protección fronteriza en toda la línea divisoria con México y cuenta con oficinas estatales en las entidades norteamericanas de California, Arizona, Nuevo México y Texas, las cuales a su vez son supervisadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización para una mayor eficiencia en sus labores.

Si bien es cierto que legalmente no están regulados los operativos que implementa la Patrulla Fronteriza, su instrumentación deriva de la incapacidad para frenar el flujo de inmigrantes ilegales con la simple vigilancia de la frontera, haciéndose necesario principalmente coordinar esfuerzos y recursos tanto propios, como con las autoridades en el ámbito local, estatal y hasta federal como es la Guardia Nacional, para la persecución de aquellos extranjeros ilegales que logren burlar la inspección inmediata en la línea fronteriza.

Fueron muchos los operativos, que tan sólo a partir de 1999, se aplicaron en diversas regiones de la frontera de los Estados Unidos con México. En el estado de California son dos las áreas geográficas que implementan operativos, la primera corresponde a San Diego-Tijuana, en donde sigue vigente la "Operación Guardián II" creada en marzo de 1995 y que ahora ha incrementado su número de agentes, además de conservar sus objetivos que son la persecución y detención de inmigrantes ilegales

que logran ingresar a la Unión Americana, la otra área es la de El Centro-Mexicali en donde a partir de octubre de 1996 se aplica la "Operación Guardián III" y a la que se han agregado la mayoría de agentes de la Patrulla Fronteriza autorizados por la nueva ley para el estado de California. En el estado de Arizona continúa la aplicación de la "Operación Salvaguarda", que iniciara actividades a partir de octubre de 1994 en el área de los dos Nogales y que actualmente ha incrementado el número de efectivos policíacos, además de recibir apoyo por parte de la Guardia Nacional norteamericana en la prevención de tráfico de inmigrantes ilegales mediante su persecución una vez internados por "polleros" en los Estados Unidos. En el estado de Nuevo México sigue aplicándose la "Operación Río Grande" creada en 1997, que abarca gran parte la zona fronteriza del centro y este de Nuevo México y termina hasta la ciudad del El Paso, Texas sobre las márgenes de río Bravo. A éste operativo se asignaron inicialmente más de quinientos agentes y funcionarios de la Patrulla Fronteriza, además de las incorporaciones que se prevén posteriormente con la aplicación de Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, que tan sólo en 1988 destinó doscientos cincuenta oficiales de los mil contratados anualmente con fundamento en la ley para esta zona y fundamentalmente para esta "Operación Río Grande" que tiene el objetivo de llegar ha contratar más agentes para la Patrulla Fronteriza hasta el año 2000 y así integrar éste operativo con más de dos mil setecientos elementos policíacos fronterizos

para realizar sus actividades como es la persecución de inmigrantes ilegales y la identificación de nuevas rutas de los traficantes de indocumentados en un extenso territorio que hace colindar a dos estados de la Unión Americana.<sup>4</sup> Finalmente en el estado de Texas al igual que en el de California, son dos los operativos implementados, la "Operación Bloqueo" que está vigente desde septiembre de 1993 y cubre una extensión de más cincuenta kilómetros<sup>5</sup> desde el estado de Nuevo México, pasa por la ciudad de El Paso y llega a cubrir casi totalmente la parte oeste de la frontera del estado de Texas. La "Operación Bloqueo" está a cargo de agentes de la Patrulla Fronteriza con apoyo de fuerzas militares de la Guardia Nacional de los Estados Unidos destacados a lo largo de la frontera con México para impedir el ingreso de inmigrantes ilegales que cruzan el río Bravo. El otro operativo implementado en el estado de Texas es la segunda etapa de la "Operación Río Grande" que a partir de septiembre de 1997 cubre una gran extensión territorial fronteriza que va desde la ciudad de Brownsville hacia el oeste del estado de Texas. Tan

---

<sup>4</sup> La "Operación Río Grande" inició actividades el 26 de agosto de 1997 con una inversión inaugural que rebasó los 3, 600, 000 dólares, utilizados fundamentalmente para la contratación de agentes de la Patrulla Fronteriza adicionales y la adquisición de nueva tecnología como: torres con sensores electrónicos para detectar el calor del cuerpo humano colocadas a la orilla del río; grandes reflectores ubicados en los lugares considerados como rutas o pasos naturales utilizados por "coyotes"; telescopios de rayos infrarrojos para la vigilancia nocturna; cámaras de televisión para detectar a distancia e interceptar a los inmigrantes ilegales; luces y reflectores portátiles; helicópteros especiales para vuelos nocturnos, así como aviones para sobrevolar el desierto y el cauce del río Bravo y unidades con apoyo de perros. Peralta César, Dora E. Cortes, Francisco Rojas y Primitivo López.- "Al proyecto "Río Grande" US 3.6 millones; Meissner". EL UNIVERSAL, México D.F., 26 de agosto de 1997. p.18.

<sup>5</sup> Inicialmente en 1993 la "Operación Bloqueo" cubría una extensión de 35 kilómetros fundamentalmente en los estados de Nuevo México y Texas, sin embargo a partir de 1997 esta operación fue ampliada más de 15 kilómetros hacia el centro de la zona fronteriza de Texas, por lo que los agentes de la Patrulla Fronteriza se han incrementado para cumplir con el objetivo de vigilar las 24 horas del día la frontera con México y evitar el cotidiano cruce ilegal hacia los Estados Unidos. Bustamante, Jorge A.- "Operación bloqueo". [www.colef.mx/](http://www.colef.mx/) 327 de 356, 1997.

sólo en Brownsville este operativo reúne a más de ciento cincuenta elementos de la Patrulla Fronteriza instalados a la orilla del río Bravo, con la finalidad de frustrar el ingreso ilegal de inmigrantes.<sup>6</sup>

Antes de terminar este apartado no podemos dejar de señalar el más reciente de los múltiples intentos que ha realizado el gobierno de los Estados Unidos por militarizar toda su frontera sur con México, a pesar de que ya en muchos de los operativos vigentes participan miembros de las fuerzas armadas (ejército y marines).<sup>7</sup> El último de estos intentos tuvo verificativo, con la aprobación de una propuesta del diputado James Traficant, miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en mayo de 1998, mediante la cual se autorizaba reclutar hasta diez mil militares, para que en caso de ser necesario apoyaran la vigilancia en la frontera, sin embargo hasta este año de 1999 en el Senado estadounidense ha quedado paralizada dicha propuesta, debido a la oposición que ha manifestado el Ejecutivo Federal de los Estados Unidos y la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, Doris Meissner.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Peralta, César y Luis Carlos Cano.- "Extenderá EU la operación río grande al oeste de Texas". EL UNIVERSAL, México D.F., 17 de septiembre de 1997. p.1.

<sup>7</sup> Un claro ejemplo de los intentos por militarizar la frontera con México fue la "Operación Guardias Fronterizos I y II (Border Ranger I y II) en la década de 1980, en la que participaron más 300 soldados armados con rifles automáticos M-16, que patrullaban el área de San Diego-Tijuana con el firme propósito de impedir tanto el ingreso de droga y como de la inmigración ilegal. Bustamante, Jorge A.- "Militarización en la línea". [www.cotef.mx/](http://www.cotef.mx/) 145 de 356, 1989.

<sup>8</sup> De acuerdo a declaraciones desconcertantes hechas en México, de la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización señala: "Nos oponemos a la militarización porque no es una situación de guerra o de defensa nacional en la frontera entre México y Estados Unidos". Luis Ruiz, José.- "Se opone el SIN a la militarización fronteriza". EL UNIVERSAL, México D.F., 29 de mayo de 1998. p.2.

## 4.2 Política Migratoria Mexicana.

Se considera una de las más importantes políticas implementadas por el gobierno de México hacia el exterior, con el objetivo de solucionar problemas y conflictos con la comunidad internacional en su carácter de actor o sujeto de derecho internacional y fundamentalmente por tratarse de un tema calificado por los diplomáticos de ambos países, como de suma importancia para la agenda bilateral con los Estados Unidos, ya que, ahora la migración es discutida de manera más detallada, principalmente a partir de la aprobación de la nueva Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996.

La política migratoria mexicana entendida como el conjunto de medidas y programas llevados a cabo por el gobierno de México para proteger la dignidad, los derechos e intereses de todos aquellos emigrantes mexicanos, radicados en el exterior y en especial de los trabajadores que emigran a los Estados Unidos, esta basada en tres tipos de protección, dos de ellos a través de la política exterior (protección política y protección consular) y el otro mediante el proceso legislativo federal de creación de la norma y la celebración de tratados internacionales (protección legislativa).<sup>9</sup> Para efecto de nuestra investigación resulta de gran relevancia la política

---

<sup>9</sup> El proceso legislativo federal de creación de la ley se encuentra regulado fundamentalmente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por otro lado establece en su artículo 133 que serán Ley Suprema en toda la Unión, la propia Constitución, las leyes que expida el Congreso de la Unión y todos aquellos tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. García Máynez, Eduardo. - *Introducción al estudio del derecho*. 37ª Edic. - Edit. Porrúa, México. 1985. p. 53.

exterior implementada principalmente durante este último sexenio (Presidente Ernesto Zedillo 1994-2000), ya que durante éste fue aprobada e inició su vigencia la más reciente ley inmigratoria estadounidense.

### 4.2.1 Protección política.

La protección política o diplomática de los emigrantes mexicanos que ha implementado el gobierno mexicano durante estos últimos años, como parte integrante de la política exterior de México en el plano internacional en general y específicamente la destinada a la relación bilateral con los Estados Unidos, tiene su fundamento legal en los artículos 89 fracción X y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>10</sup> en las fracciones I, II y III del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;<sup>11</sup> así como en el artículo 1 y la fracción II del artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano<sup>12</sup>; y finalmente los artículos 2, 3, y

<sup>10</sup> Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, ...". Sista.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Sista, México, 1996. p. 43

<sup>11</sup> Artículo 28. "A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:  
I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que México sea parte;

II.- Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los Agentes del mismo Servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno Mexicano forma parte, ...". Poder Legislativo Federal.- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, 1999.

<sup>12</sup> Artículo I. "El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal, su dirección y administración esta a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley

las fracciones II, XIII y XIV del artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>13</sup> que al igual que la ley anterior es aplicable casi en su totalidad.<sup>14</sup> Sin embargo, no menos importante resulta que junto al fundamento legal ya mencionado de la protección política implementado por el gobierno de México, existe el soporte político establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>15</sup> que fija las

Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución".

Artículo 2. "Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas de derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones; ...". Poder Legislativo Federal.- "Ley del Servicio Exterior Mexicano". <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, 1999.

<sup>13</sup> Artículo 2. "Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores ejecutar la política exterior de México, promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una ellas correspondan, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

Artículo 3. "La Secretaría de Relaciones Exteriores realizará sus actividades en forma programada. Para tal efecto, en cada programa se precisará la participación que corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y las representaciones diplomáticas y consulares, tomando en cuenta los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, prioridades y modalidades que para el logro de objetivos y metas dicte el Titular del Ejecutivo Federal".

Artículo 13. "Corresponde a las Direcciones Generales para América del Norte, para Europa, para América Latina y el Caribe y para África y Medio Oriente:

II.- Elaborar análisis e informes políticos y económicos requeridos para la formulación de la política bilateral y multilateral con las regiones del área;

XIII.- Participar en seminarios, conferencias, simposios, coloquios, congresos con temas de su adscripción, previa solicitud de otras instancias públicas o privadas;

XIV.- Preparar, organizar, dirigir, planear y dar seguimiento a las reuniones que en materia de consultas políticas gubernamentales se realicen periódicamente con aquellos países que se tengan firmados mecanismos sobre la materia; ...". Poder Ejecutivo Federal.- "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

<sup>14</sup> Cabe hacer la aclaración que dentro de las tres últimas legislaciones mencionadas también se consagra el fundamento legal de la protección consular que al igual que la protección política o diplomática, es llevada a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores y que es analizada particularmente en el último punto de este capítulo.

<sup>15</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 consta de una introducción, cinco capítulos y un anexo. Por los que respecta a la introducción en esta se señala de manera general que este plan tiene el objetivo de ejercer una diplomacia que defienda los intereses legítimos de todos los mexicanos en el exterior, así como consolidar una vinculación con las comunidades de mexicanos, además de consolidarse la cooperación, el entendimiento y los intercambios con otras naciones con las que se tienen lazos amistosos. La parte esencial relacionada con nuestro estudio se encuentra en el capítulo primero relativo a la Soberanía Nacional señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que establece en su punto 1.3.3 *Los nuevos vínculos de la política interior y exterior*, subtítulo *América del Norte*, que a la letra dice: "Con los Estados Unidos se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación.



directrices, por virtud de las cuales el Ejecutivo Federal se guía obligatoriamente para la instrumentación de programas relacionados con la protección migratoria y han sido aplicados desde el inicio del sexenio anterior.

De igual manera encontramos en ambos fundamentos de la política exterior mexicana y en particular de la política de protección migratoria antes mencionados, a todas aquellas autoridades encargadas de realizar dicha protección y así podemos señalar en primer lugar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que esencialmente coordina y se allega de información producida en territorio estadounidense, a través de la Embajada de México en Washington, D.C. y de los 42 Consulados existentes en los Estados Unidos, indistintamente de que sean Generales, de Carrera, Agencias Consulares o Sección Consular. En México la Cancillería lleva a cabo la política de protección migratoria en general y particularmente la protección diplomática, por conducto de su Subsecretaría para América del Norte y Europa, de la que dependen las Direcciones Generales, para América del Norte y de Protección y Asuntos Consulares. Estas dos últimas direcciones son las encargadas al interior del país de dirigir la política de protección migratoria (protección política o

---

Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza, fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones". Inegi.- "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". [www.inegi.gob.mx/difusión/espanol](http://www.inegi.gob.mx/difusión/espanol), 1998.

diplomática y protección consular) mediante diversas actividades que principalmente incluyen, desde la elaboración de notas diplomáticas y comunicados que son considerados los instrumentos de comunicación más comunes de la diplomacia en el ámbito internacional, y por virtud de las cuales México y los Estados Unidos dan a conocer sus posiciones sobre un determinado tema de la agenda bilateral; así como el análisis de información que se genera tanto en territorio estadounidense, como aquella recopilada en nuestro país, destinada a obtener un profundo conocimiento del problema migratorio y en consecuencia determinar cuales serán las políticas de protección aplicadas por el gobierno de México a favor de los emigrantes mexicanos; hasta finalmente la participación en reuniones, seminarios, conferencias, congresos, etc., relacionados con el tema de la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos.

Una vez aprobada la actual legislación inmigratoria de los Estados Unidos el gobierno de México manifestó su preocupación por la aprobación y suscripción de dicha ley, a través de una nota diplomática enviada por la Embajada de México en Washington, al Departamento de Estado Norteamericano, el 1 de octubre de 1996 con numeral 001489. En este comunicado México planteó en primer término su respeto al derecho soberano de los Estados Unidos para la aplicación de su política migratoria en general, pero quedó de manifiesto la inquietud por la instrumentación de ésta y otras medidas que generaban un clima anti-

inmigrante en contra de mexicanos independientemente de su calidad migratoria en territorio estadounidense, considerado contrario a la suscripción del "Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos", suscrito en mayo de 1996. En este documento se invita a las autoridades estadounidenses competentes en la aplicación de la política migratoria, particularmente de esta legislación ha respetar la integridad física, la dignidad y los derechos humanos de los emigrantes mexicanos los cuales serán protegidos por el gobierno de México en el marco del Derecho Internacional con pleno respeto a la Soberanía de los Estados; de la misma manera se les invita ha participar más de cerca en la evaluación del fenómeno migratorio al interior del "Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares" de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

Posteriormente, el 19 de febrero de 1997 la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, envió un comunicado dirigido a la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, bajo el marco de Consultas entre funcionarios de ambos gobiernos, promovida por la Comisión Binacional México-Estados Unidos. En este documento en primer término quedó de manifiesto la preocupación del gobierno de México por la aprobación de la actual legislación y su impacto en los emigrantes nacionales residentes en los Estados Unidos, legalmente admitidos o sin documentos; además de hacer énfasis en las estadísticas que proporcionó la propia dependencia (SIN) para febrero de 1997 y de las cuales se desprendían datos

reveladores que señalaban que de los aproximadamente cinco millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, el cincuenta y cuatro por ciento correspondía a mexicanos, mientras que de los dieciocho mil novecientos ochenta y ocho extranjeros removidos de territorio estadounidense durante el primer trimestre del año fiscal 1997, el setenta y cinco por ciento eran nacionales mexicanos. Por tal motivo en este comunicado el gobierno de México manifiesta su interés por abordar el tema en reuniones posteriores con autoridades responsables en la aplicación de la ley migratoria estadounidense.<sup>16</sup>

Finalmente, ha sido a través de las reuniones bilaterales entre ambos países que se han suscrito importantes acuerdos y de los que México ha alcanzado mayores objetivos por lo que se refiere a la protección política de los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos a pesar de que jurídicamente a la luz del derecho internacional carecen de validez.<sup>17</sup> Son abundantes las reuniones que durante todo el año son celebradas en relación con el fenómeno migratorio hacia la Unión Americana, las más

<sup>16</sup> En atención al comunicado dirigido por la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, funcionarios de ambos gobiernos se reunieron el 15 de diciembre de 1997 en la localidad de Dana Point, California con el principal objetivo de evaluar los mecanismos de consulta establecidos en la XII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. Asimismo, se abordaron diversos temas entre los que destacaron los relacionados con la aplicación de la actual legislación migratoria estadounidense como son: las acciones de remoción emprendidas por el gobierno de los Estados Unidos, la aplicación de operativos en la faja fronteriza, los nuevos documentos migratorios para ingresar a territorio estadounidense, las sanciones por estancia ilegal, entre otros. Lo productivo de este diálogo fue la participación de los Cónsules de México en Los Angeles, San Diego, San Francisco, Phoenix, Portland, Sacramento, Fresno, San José, San Bernardino, Seattle, Oxnard, Santa Ana, Tucson, Nogales y Douglas, ya que son quienes en primera instancia tiene la obligación de velar por los derechos de los mexicanos que radican en los Estados Unidos independientemente de su calidad migratorio. Secretaría de Relaciones Exteriores. - "Comunicado de Prensa, No. 393". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1998.

<sup>17</sup> Aunque los acuerdos alcanzados al interior de la Comisión Binacional México-Estados Unidos jurídicamente no tienen validez por carecer de la sanción de los Poderes Federales de ambos Estados (artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos) si tienen una cierta vinculación política *inter alia*.

importantes son las que se dan al interior de la Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, la cual generalmente es celebrada al cumplirse en el primer semestre de cada año en sede alterna. Desde su inicio hace mas de una década, la Comisión Binacional es el principal foro de comunicación y discusión entre ambos gobiernos sobre diversos temas que incluyen desde comercio, medio ambiente, narcotráfico, cultura y no podría faltar el de migración. Al celebrarse esta reunión viajan funcionarios y autoridades relacionados con los temas a discusión, e incluso han participado los encargados del Ejecutivo Federal y Miembros del Poder Legislativo de ambos países. Esta importante reunión opera generalmente durante dos días, en diversos grupos de los cuales podemos destacar para efectos de nuestro estudio el destinado a la migración y asuntos consulares.

Un año antes de ser aprobada la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, fue celebrada en la ciudad de Washington, D.C. la XII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en el mes de mayo. En esta convención sesionó el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares con la participación de diversas autoridades relacionada con la aplicación de la legislación inmigratoria de los Estados Unidos, fundamentalmente el Servicio de Inmigración y Naturalización, quien de maneara concreta proporcionó información sobre la ya ahora, deroga norma inmigratoria, comúnmente conocida como "Ley Simpson Rodino de 1986". De la misma manera se

dio ha conocer a la delegación de México el anteproyecto de la nueva legislación que en esos momentos se analizaba en el Congreso norteamericano y que tenía muchas posibilidades de ser aprobado, a esto el gobierno de México no realizó ningún comentario, llegándose sólo a acuerdos por lo que respecta a la prevención y eliminación de la criminalidad y la violencia a lo largo de la frontera de ambos países, estableciéndose mecanismos para una mejor cooperación entre autoridades fronterizas.<sup>18</sup> Posteriormente el día veintiséis de septiembre

---

<sup>18</sup> Es prudente mencionar que meses antes ya había sesionado el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, los días 13 y 14 de febrero de 1995 en la ciudad de Zacatecas, Zac (durante 1994 este grupo de trabajo realizó tres reuniones). Por parte de la delegación de México participaron el Subsecretario para Asuntos Bilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, mientras que por parte de la delegación estadounidense estuvieron presentes la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, el Embajador de los Estados Unidos en México y el Subsecretario Adjunto para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado norteamericano. Esta reunión es importante por los acuerdos alcanzados, los cuales fueron plasmados en un Comunicado Conjunto que ambas delegaciones suscribieron, destacándose fundamentalmente el capítulo III destinado a la cooperación. Este punto contiene 5 subcapítulos:

- 1) Combate a la criminalidad y violencia a lo largo de la frontera. Se acordó por ambas delegaciones:
  - a) Realizar un mayor intercambio de información y cooperación entre autoridades de ambos países para desarticular las organizaciones criminales de traficantes de indocumentados que operan en la frontera.
  - b) Combatir la falsificación de documentos oficiales de ambos países.
  - c) Garantizar la seguridad pública en los puentes y cruces fronterizos, a través del aumento de personal y equipo policial esencialmente en las zonas de Tijuana/San Diego, Nogales/Nogales, Ciudad Juárez/El Paso y Nuevo Laredo/Laredo.
  - d) Ampliar las facultades de las autoridades competentes de ambos países en contra de la criminalidad y la violencia fronteriza.
  - e) Eliminar los accesos no viables en el túnel de Nogales para eliminar las condiciones de inseguridad prevalecientes.
- 2) Mecanismos preventivos de incidentes en la frontera. Se acordó por ambas delegaciones:
  - a) Fortalecer y ampliar a otros puntos de la frontera los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos con el objetivo de prevenir incidentes en la frontera.
  - b) Promover consultas previas relacionadas con las acciones migratorias.
- 3) Migración y cruces documentados. Se acordó por ambas delegaciones:
  - a) Facilitar el ingreso de inmigrantes documentados mediante la expedición de nuevas tarjetas de cruce fronterizo.
  - b) Promover el mejoramiento y ampliación de las garitas en la frontera con la finalidad de facilitar el ingreso de personas y vehículos.
- 4) Migración indocumentada. Se acordó por ambas delegaciones:
  - a) Realizar intercambio de información respecto de los avances de la Propuesta 187 en el estado de California y de las acciones legales emprendidas por los gobiernos de México y Estados Unidos.

de 1995, nuevamente se reunió el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en la capital de los Estados Unidos. A ésta reunión asistieron funcionarios de la Cancillería y de la Secretaría de Gobernación, así como la Subsecretaría de Asuntos Consulares del Departamento de Estado Norteamericano y la Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización. Esta vez y en un nuevo Comunicado Conjunto ambas delegaciones acordaron ampliar y fortalecer las estrategias de comunicación tanto al interior de este grupo de trabajo como en los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos,<sup>19</sup>

- 
- b) Fortalecer los acuerdos con autoridades del Servicio de Inmigración Naturalización locales respecto de la repatriación segura y ordenada de todos aquellos inmigrantes indocumentados mexicanos. En estos acuerdos se debe contemplar aspectos como la nacionalidad e identidad de los repatriados, el lugar y hora de repatriación y la notificación a funcionarios de migración mexicanos para su entrega.
  - c) Discutir criterios, procedimientos y condiciones legales en la repatriación de indocumentados mexicanos que garanticen un pleno respeto a sus derechos humanos y sean conforme a la práctica internacional.
- 3) Acciones de cooperación. Se acordó por ambas delegaciones:
- a) Ampliar la cooperación en actividades de capacitación y de intercambio de tecnología entre el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Instituto Nacional de Inmigración.
  - b) Trabajar conjuntamente para organizar la Primera Conferencia Regional sobre Migración en 1995 (esta conferencia fue celebrada hasta marzo de 1996), destinada a incrementar la cooperación entre todos los países de la región en esta materia.

Secretaría de Relaciones Exteriores - Primer Comunicado Conjunto. "Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), marzo 1995.

<sup>19</sup> Considerado el segundo foro de discusión en importancia después de la Comisión Binacional y fundamentalmente referido a los problemas en la frontera, el Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos tiene gran relevancia por que en él se reúnen autoridades judiciales, funcionarios gubernamentales de los tres niveles de gobierno y representantes diplomáticos de ambos países (los cónsules de México y Estados Unidos establecidos principalmente en las ciudades fronterizas), con el propósito de resolver la infinidad de problemas que se dan en una tan extensa frontera común. Este mecanismo surgió en el marco de la Tercera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel sobre Violencia Fronteriza México-Estados Unidos en 1993, concretamente para discutir los casos de violencia en contra de los emigrantes indocumentados nacionales, tanto por autoridades como por algunos sectores de la sociedad estadounidense. El Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos trabaja en ocho sedes o áreas, algunas de ellas de manera conjunta:

- 1) Tijuana-San Diego. Esta área del mecanismo fue instalada en octubre de 1993 en la ciudad de Tijuana, Baja California y hasta junio de 1997 había celebrado catorce reuniones en sede alterna. Entre los temas de mayor discusión se encuentran los relacionados con las incursiones de autoridades de los Estados Unidos a territorio nacional; la construcción del muro metálico en el área; las actividades del Grupo Beta (grupo mexicano especializado en dar seguridad y protección a los connacionales en la frontera con los Estados Unidos); la aplicación de operativos estadounidenses en la frontera con México; la agilización de cruces en las garitas y el denominado "Corredor Banzai" que consiste en el paso de inmigrantes

indocumentados en contrasentido de los autos por los puentes fronterizos. Los avances más destacados que ha logrado el mecanismo han sido con respecto a los temas de incursiones y en general a los incidentes fronterizos en contra de emigrantes indocumentados provenientes de México. También se ha obtenido una mayor cooperación entre autoridades migratorias de ambos países para armonizar los horarios de entrega de los emigrantes nacionales repatriados. Es importante mencionar que se han creado algunos grupos y subgrupos de trabajo especializados en diversos temas como son: el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Fronteriza; el Grupo Técnico Bilateral para Instrumentar Medidas de Señalización; el Grupo de Intercambio de Información sobre Criminales Peligrosos Deportados a México; El Grupo Especializado en Robo de Vehículos; el Subgrupo de Trabajo para Problemas que no Involucran a todos los Miembros del Mecanismo; Subgrupo Especializado en Asuntos Migratorios y Protección Consular y el Subgrupo de Estudio y Ordenación de Proyectos para la Remodelación en la Infraestructura del Puerto de Entrada de San Ysidro, California.

- 2) Mexicali-Caléxico. Esta área del mecanismo fue instalada en marzo de 1995 en Mexicali, Baja California como consecuencia de los acuerdos alcanzados en la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares en la ciudad de Zacatecas, ha celebrado hasta agosto de 1997 once reuniones, las cuales han dado por resultado la creación de diversos subgrupos de trabajo que de manera particular se encarga de diversos temas. Entre los más importantes podemos destacar: el Subgrupo sobre Migración; Subgrupo de Menores Infractores; Subgrupo de Cooperación Policiaca; Subgrupo sobre Tráfico Ilegal de Personas y Falsificación de Documentos; Subgrupo sobre Internación Ilegal de Armas de Fuego a Territorio Nacional; Subgrupo de Deportaciones y el Subgrupo de Repatriación de Menores.
- 3) Nogales-Nogales. Esta área del mecanismo fue instalada en septiembre de 1993, en la ciudad de Nogales, Sonora y hasta agosto de 1997 había sesionado en quince ocasiones, en las cuales se han abordado diversos temas dentro de los que podemos destacar las incursiones de autoridades estadounidenses a territorio nacional; los incidentes en la frontera en contra de emigrantes indocumentados provenientes de México; la construcción del muro metálico en el área; las repatriaciones; la falsificación de documentos migratorios y la devolución de vehículos robados. Este mecanismo ha intentado a través de las reuniones concientizar a los agentes de la Patrulla Fronteriza sobre el uso indebido de la violencia hacia los emigrantes nacionales, asimismo se han acordado horarios apropiados para la entrega de repatriados, lográndose la entrega de nacionales de manera ordenada. Entre los subgrupos más importantes se encuentran el Subgrupo sobre Migración, el Subgrupo sobre Deportaciones y el Subgrupo de Cooperación entre Autoridades Policiacas. Finalmente, es importante mencionar que este mecanismo ha dado origen a la creación de dos grupos encargados de dar una mayor seguridad a los emigrantes indocumentados nacionales en su intento de ingresar a los Estados Unidos. El primero de ellos es conocido con el Grupo Talón de Aquiles, una asociación particular incorporada por la Procuraduría de Justicia de Sonora al Departamento de la Policía Municipal de Nogales para realiza tareas de vigilancia y control de la delincuencia en esta zona fronteriza, mientras que el segundo denominado Comisión de Seguridad Fronteriza, es un grupo creado con el fin de brindar una mayor seguridad a aquellos nacionales que intentan ingresar a territorio estadounidense a través de los túneles existentes en la zona.
- 4) Ciudad Juárez-El Paso. Esta área del mecanismo fue instalada en septiembre de 1993, en la ciudad de El Paso, Texas. A la fecha de agosto de 1997 ha realizado catorce reuniones en sede alterna, abordándose diversos temas tales como el de la violencia fronteriza, la vigencia de la "Operación Bloqueo", las repatriaciones, la falsificación de documentos migratorios, la construcción de un muro metálico en la zona, entre otros de menor importancia. Por lo que respecta al problema de los operativos de control fronterizo implementados por el gobierno de los Estados Unidos, las autoridades mexicanas han sugerido se tome en cuenta el principio de "consulta previa" establecido por el espíritu de buena vecindad existente entre ambos países y así encontrar soluciones al problema de la internación ilegal de inmigrantes. También se ha estimulado el dialogo entre autoridades de ambos países en esta zona fronteriza para que la entrega de emigrantes indocumentados nacionales sea en lugar y hora, previamente definidos. En esta área del mecanismo se han creado dos subgrupos de trabajo; el Subgrupo de Cooperación Policiaca (entre la Patrulla Fronteriza y la Policía Municipal de Ciudad Juárez) y el Subgrupo sobre Seguridad en los Puentes Internacionales.
- 5) Ojinaga-Presidio. La ampliación del mecanismo en esta área fue formalizado a través del intercambio de notas diplomáticas en el seno de la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en



con la finalidad de obtener una mejor visión del fenómeno migratorio; también se presentó por parte de la delegación de México un informe respecto de los avances en aquellos procedimientos acordados en la reunión de febrero en la ciudad de Zacatecas y que tenían como objetivo la repatriación segura y ordenada de los emigrantes indocumentados nacionales; y finalmente en esta reunión ambas delegaciones acordaron iniciar un programa piloto de repatriación en el área de Tijuana- San Diego con el propósito de atender los problemas que ocasiona el traslado de emigrantes indocumentados nacionales, a ciudades fronterizas distintas o alejadas del lugar de su residencia o por donde ingresaron, ocasionándose

---

mayo de 1997, instalándose días después en la ciudad de Ojinaga, Chihuahua, para posteriormente en agosto del mismo año realizarse la segunda reunión en la población de Presidio, Texas.

- 6) Nuevo Laredo-Laredo. Esta área del mecanismo fue instalada en noviembre de 1993, en la ciudad de Laredo, Texas. Para mayo de 1997 había realizado nueve reuniones, abordándose diversos temas de manera recurrente como son: las repatriaciones, documentos migratorios, menores infractores, devolución de vehículos robados y la seguridad en los puentes internacionales. Este mecanismo ha logrado algunos avances como por ejemplo en el tema de repatriaciones, con respecto al cual se han acordado que la entrega de menores a las autoridades mexicanas se haga las 24 horas del día por el puente 1 previo aviso telefónico, también se ha logrado establecer la obligación de autoridades fronterizas de ambos países para notificar a los Consulados cuando un nacional sea detenido. Finalmente este mecanismo sólo ha optado por la creación de un grupo llamado Grupo Coordinador de Seguridad Fronteriza.
- 7) Reynosa-Mc Allen. Esta área del mecanismo fue instalada en septiembre de 1995, en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas bajo los auspicios de la novena reunión del área Matamoros-Brownsville de este mismo mecanismo. Para el mes de julio de 1997 había celebrado cinco reuniones, dentro de las cuales se han abordado diversos temas entre los que se destacan los relativos a las repatriaciones de menores, los documentos migratorios estadounidenses y la importación ilegal de armas a México. (En virtud de la inexistencia de un Cónsul de los Estados Unidos en Reynosa, participa el Cónsul de Matamoros, por esta razón las reuniones del área Reynosa-Mc Allen se realizan de manera conjunta con las reuniones de Matamoros-Brownsville).
- 8) Matamoros-Brownsville. Por último, esta área del mecanismo se instaló en diciembre de 1993 en la ciudad de Brownsville, Texas y hasta julio de 1997 había realizado trece reuniones. Entre los temas abordados de manera recurrente se encuentran los de: incursiones, incidentes fronterizos, repatriaciones y seguridad en los puentes fronterizos. Para dar seguimiento a estos y otros temas esta área del mecanismo ha creado cuatro grupos y un subgrupo de trabajo. Los grupos son: El Grupo Especial de Devolución de Vehículos Robados, Grupo Especial para Asuntos Migratorios, Grupo Especial para Menores infractores y Grupo de Trabajo sobre Seguridad Fronteriza; mientras que el subgrupo es denominado para Asuntos Migratorios.

con esto un grave problema para el emigrante que no tiene los recursos financieros para trasladarse a su lugar de origen.<sup>20</sup>

Para el año de 1996 en que fue aprobada la actual legislación inmigratoria de los Estados Unidos, tuvo verificativo la XIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos los días seis y siete de mayo en la Ciudad de México. En esta reunión participaron autoridades federales de ambos países, dentro de las que destacan al interior del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación por parte de México; y el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, la Procuraduría de Justicia y el Servicio de Inmigración y Naturalización por los Estados Unidos. Entre las principales actividades realizadas destacaron, el intercambio de información sobre el desarrollo de las políticas migratorias implementadas por ambos países; la discusión de los temas de protección consular y derechos humanos de los inmigrantes; el análisis de los procedimientos para la repatriación segura y ordenada, fundamentalmente el programa piloto de repatriación voluntaria; la investigación en torno al problema de combate al tráfico de inmigrantes y la falsificación de documentos; y la evaluación de los resultados de la Conferencia Regional sobre Migración. Por último, pero no menos importante resultó ser la suscripción del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos,

---

<sup>20</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- Segundo Comunicado Conjunto. "Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), octubre 1995.

cuyo objetivo es el de garantizar los derechos humanos de los nacionales de ambos países, reduciéndose así, las situaciones que en algún momento vulneren la integridad física, la dignidad y la seguridad de los inmigrantes independientemente de su calidad migratoria. En este documento, ambos gobiernos adoptaron los principios y objetivos siguientes:

- Incluir de manera permanente como tema primordial de la agenda bilateral, la discusión y evaluación de asuntos problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos de los inmigrantes de ambos países a fin de que ambos gobiernos formulen recomendaciones a los gobiernos, respecto de algún problema que se suscite.
- Proporcionar a todo inmigrante detenido por autoridades competentes (migratorias) la notificación de sus derechos y opciones legales correspondientes a cada caso, incluyéndose el derecho a establecer inmediatamente contacto con sus representantes consulares, y estos puedan brindar un oportuno asesoramiento legal. Dentro de este documento especial atención merece la detención, en los casos específicos de menores de edad, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo, de quienes se tendrá que notificar a las representaciones consulares de manera específica y a la brevedad posible.
- Con fundamento en el artículo VI, párrafo 1 y 2 sección "a" y "c", de la Convención Consular entre los Estados Unidos de América y los

Estados Unidos Mexicanas; y el muy parecido artículo 36, párrafo 1, sección "a" de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; ambos gobiernos se obligan a proporcionar los espacios adecuados para la libre y plena comunicación que mantengan los inmigrantes detenidos, arrestados, encarcelados o puestos bajo custodia, con sus representantes consulares.

- Ambos gobiernos acordaron permitir y facilitar a los respectivos funcionarios consulares, estar presentes en los juicios o procedimientos judiciales, que involucren a un nacional, incluyéndose los procedimientos legales relacionados con menores de edad.
- Solicitar al Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, informes relevantes respecto a la protección consular y salvaguarda de los derechos humanos de inmigrantes de ambos países, considerados al interior del mecanismo.
- Considerar al Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos, como el principal medio de difusión de la cultura de los dos países, con el objetivo de adquirir una mejor comprensión del fenómeno migratorio y consecuentemente del respeto de los derechos humanos de los estadounidenses y mexicanos, por las autoridades locales de ambos lados de la frontera.
- Finalmente, los dos países convinieron, impulsar la cooperación al más alto nivel, para realizar investigaciones de incidentes violentos y

graves, relacionados con la protección consular de los inmigrantes de ambos países.

La importancia de este Memorandum de Entendimiento, radica en el hecho de que ambos países se obligan políticamente a los puntos acordados para consolidar esfuerzos y garantizar fundamentalmente los derechos humanos de los inmigrantes, a pesar de que legalmente no existe obligatoriedad en su cumplimiento.<sup>21</sup>

Posteriormente, al año siguiente nuevamente se realizó en la Ciudad de México la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, los días seis y siete de mayo de 1997. Esta sesión fue importante, por que en ella se alcanzaron relevantes acuerdos entre los que destaca el que dio origen a un nuevo mecanismo especializado en migración; además de que en esta binacional, participaron singularmente los Presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton en una sesión plenaria realizada en la Residencia Oficial de los Pinos y en la que se planteó una nueva estrategia de cooperación denominada "Nueva Visión de la Frontera" con el principal objetivo de intensificar el intercambio de información especializada de los más de diez grupos de trabajo, que integran la Comisión Binacional. Por lo que respecta al fenómeno migratorio, en esta reunión ambos gobiernos se manifestaron a favor del respeto y la protección de los derechos humanos de todos los inmigrantes, mediante los compromisos alcanzados en la materia, en el ámbito bilateral y multilateral. Particularmente, al

---

<sup>21</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- Boletín de Prensa. "XIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos: Informe de Conclusiones". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), mayo 1996.

interior del Grupo del Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, se acordó intensificar la comunicación entre ambos países sobre los aspectos relacionados con el fenómeno migratorio a través del fortalecimiento de los mecanismos de consulta bilaterales, y así, formularse nuevas esquemas de cooperación. También el grupo fijó como fecha el mes de septiembre de 1997 para la celebración de una reunión extraordinaria, que evaluó los resultados del Estudio Binacional sobre Migración.<sup>22</sup> Finalmente, el logro más importante alcanzado en esta reunión fue la creación de un nuevo foro de consulta especializado entre ambos países denominado Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración Naturalización y Protección Consular. Este mecanismo es importante por que de manera regional (el mecanismo esta dividido en tres regiones: Este, Centro y Oeste) y singular aborda todos aquellos temas que involucran al SIN, como principal autoridad facultada en la aplicación de la legislación inmigratoria estadounidense y nuestros Consulados en los Estados Unidos; su propósito fundamental es lograr la institucionalizada del dialogo entre ambas naciones que permita la discusión, evaluación y solución de todos aquellos problemas relacionados con la emigración de mexicanos hacia los

---

<sup>22</sup> El Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre la Migración, fue presentado el 1 de septiembre de 1997 a los dos países, como resultados de los acuerdos alcanzados al interior del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en marzo de 1994. En este estudio participaron un total de 20 académicos de ambos países que llegaron a las mismas conclusiones ya acostumbradas, es decir, que el fenómeno migratorio se percibe de manera parcial por cada país, dificultándose la comprensión de la emigración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos y por lo que ambos países deben fortalecer los mecanismos de consulta, a fin de alcanzar y desarrollar nuevas opciones políticas que hagan del fenómeno algo comprensible para los dos países. Es curioso que en dicho estudio no se abordara la más reciente legislación inmigratoria estadounidense a un año de su aprobación, y sólo se recomendó dar seguimiento a sus efectos. Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Boletín de Prensa, No. 261". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1997.

Estados Unidos. Entre los aspectos que de manera recurrentes se abordan en este mecanismo se encuentra, la instrumentación de la vigente ley migratoria estadounidense, los operativos de control fronterizo implementados por los Estados Unidos y las repatriaciones de los inmigrantes indocumentados por parte del SIN, a través de la Patrulla Fronteriza. La Primera Reunión del Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración Naturalización y Protección Consular, fue celebrada por la Región Centro el día veinte de octubre de 1997, en la ciudad de El Paso, Texas. En esta reunión participaron funcionarios del SIN y los Consulados de México ubicados en el área, quienes abordaron entre los temas más importantes, las consecuencias de la instrumentación de la nueva ley migratoria, los decesos de emigrantes mexicano que han ocasionado los operativos de control fronterizo implementados en la zona, los lineamientos para el intercambio de información y la notificación previa sobre los procedimientos de repatriación que establezcan el regreso de emigrantes de manera segura y ordenada. Además se acordó por ambas representaciones realizar acciones tendientes a reducir la violencia fronteriza, así como advertir a los emigrantes mexicanos los riesgos y peligros que representan, tanto los traficantes de personas, como los cruces fronterizos por lugares desérticos o montañosos. Para el día diez de diciembre de 1997 fue celebrada la Segunda Reunión del Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración Naturalización y Protección Consular, organizada por la

Región Oeste en la ciudad de Dana Point, California. Lo más relevante de la reunión fue la manifestación del gobierno de México en contra de la violación de los derechos humanos que de manera recurrente afecta a aquellos emigrantes indocumentados que se encuentran en los Estados Unidos y los que están en proceso de repatriación. Asimismo las autoridades de ambos países participantes en la reunión, sostuvieron consultas respecto de los procedimientos de expedición y reemplazo de las nuevas tarjetas de cruce fronterizo solicitadas por emigrantes mexicanos, las cuales son contempladas en la más reciente legislación inmigratoria. La Tercera Reunión del Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración Naturalización y Protección Consular se llevó a cabo por la Región Este, el día dieciocho de febrero de 1998 en la ciudad de Atlanta, Georgia. En esta reunión nuevamente los Consulados de México en esta zona de los Estados Unidos, mostraron su preocupación por la falta de información que se requirió al SIN, respecto de los procesamientos de todas aquellas solicitudes para el ajuste de calidad migratoria promovidos por los inmigrantes mexicanos legalmente admitidos con fundamento en la sección 245 (i), además de la aplicación de la sección 104 relativa a la expedición y reemplazo de las tarjetas de cruce fronterizo, acordada en la anterior reunión de este mecanismo. Por otra parte, también se discutió el inconveniente que ha representado la participación de autoridades policíacas locales estadounidenses en cuestiones de carácter inmigratorio, como lo es la detención de



inmigrantes ilegales y las inspecciones en la faja fronteriza. Por último, las autoridades participantes en esta reunión, establecieron nuevos mecanismo de comunicación entre los Consulado mexicanos y el SIN para lograra la repatriación segura y ordenada de los inmigrantes ilegales provenientes de México. Durante 1999 el Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración Naturalización y Protección Consular realizó tres reuniones, en la Región Este los días 22 y 23 marzo en la ciudad de Atlanta, Georgia, en la Región Centro los días 29 y 30 de marzo en la ciudad de Dallas, Texas y en la Región Oeste los días 29 y 30 de abril en la ciudad de Los Angeles, California. Los principales temas abordado en éstas reuniones fueron los de las notificaciones y el acceso consular para los emigrantes mexicanos detenidos, así como el análisis de los acuerdos locales para las repatriaciones seguras y ordenas de nacionales mexicanos en la frontera.<sup>23</sup> Finalmente para el año 2000 se espera la celebración de tres reuniones los días dos, cuatro y catorce de abril en las Regiones, Este, Oeste y Centro.<sup>24</sup>

A mediados de 1998 se efectuó la XV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos los días diez y once de junio en la ciudad de Washington D.C., con la participación de autoridades federales de ambos países, lográndose la firma de dos importantes documentos referidos a problemas migratorios considerados temas prioritarios de la

---

<sup>23</sup> Durante estas reuniones fueron celebrados dos nuevos acuerdos locales sobre repatriaciones seguras y ordenadas, uno en Albuquerque el 30 de marzo y otro en Dallas el 6 de abril del 1999. Secretaría de Relaciones Exteriores. - "Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

<sup>24</sup> Roque Madriz, Ignacio.- "Protestará México en EU por violaciones a migrantes". EL UNIVERSAL, México D.F., 20 de marzo de 2000. p.25.

agenda bilateral. Tras la apertura en la que la intervinieron los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Rosario Green y de Departamento de Estado Norteamericano, Madeleine Albright, la reunión se dividió en dieciséis grupos de trabajo binacional especializados en diversos temas, incluido el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares<sup>25</sup> en el que participaron por de la delegación mexicana los Subsecretarios Juan Rebolledo Gout, así como Fernando Solís Cámara, de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Gobernación respectivamente y el director del Instituto Nacional de Migración Alejandro Carrillo Castro, por parte de la delegación estadounidense asistió la comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización Doris Meissner y Rafe Pomerance, Subsecretario del Departamento de Estado Norteamericano. Al interior del grupo ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de ampliar la agenda de discusión para atender todos los aspectos del fenómeno migratorio, que incluye los económicos y sociales. También fueron reconocidos los avances logrados respecto de las repatriaciones de mexicanos, concretamente los relativos a los arreglos locales en la frontera. Entre los documentos de carácter migratorio se firmaron el Memorandum

---

<sup>25</sup> Previamente a esta reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, ya había celebrado su primera reunión anual en la Ciudad de México el día 28 de mayo, en la cual se abordaron temas de gran relevancia tales como la aplicación de la actual ley migratoria estadounidense particularmente las secciones 104 (referida a la sustitución de tarjetas de cruce fronterizo) y 110 (vinculada al control de entradas y salida de los Estados Unidos). Respecto a las tarjetas de cruce fronterizo, las autoridades estadounidenses competentes aceptaron que los solicitantes mexicanos de nuevas tarjetas, presenten como documento básico el certificado de nacionalidad mexicana independientemente de que sean otorgadas o no dichas tarjetas. En cuanto al control de ingreso a territorio estadounidense, el Servicio de Inmigración y Naturalización informó que por el momento dichos controles se aplican en las líneas aéreas de ese país que tienen vuelos hacia México.- Boletín de Prensa. "Migración". [www.quicklink.com/mexico/sre.htm](http://www.quicklink.com/mexico/sre.htm), mayo 1998.

de Entendimiento relativo a los Mecanismo de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular (cuyo objetivo fue la institucionalizar del mecanismo, otorgándole un carácter formal vinculatorio que amplíe sus funciones), y el Memorándum de Entendimiento entre la Secretaria de Gobernación y el Servicio de Inmigración y Naturalización (que pretendió establecer puentes de comunicación más estrechos entre ambas autoridades, lográndose en un futuro próximo desarrollar estudios sobre temas migratorios de interés común, además de incluirse el intercambio de investigadores de alto nivel que analicen los mercados laborales bilaterales, los impactos demográficos a lo largo de la frontera común y la generación, transferencia y uso de las remesas de todos aquellos emigrantes mexicanos que laboran en los Estados Unidos; y por último, proveerse de información de carácter migratoria relacionada con los indocumentados de América Central y el Caribe que ingresan a los Estados Unidos a través del territorio nacional).

Algunos meses antes de celebrarse la más reciente reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, el Presidente William Clinton y otros funcionarios estadounidenses realizaron una visita oficial a nuestro país, concretamente a la ciudad de Mérida Yucatán a mediados de febrero de 1999. En esta ocasión se abordaron diversos temas de la agenda bilateral como el narcotráfico y el medio ambiente, sin embargo, lo más sobresaliente fue la firma del "Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados

Unidos de América sobre Cooperación en Contra de la Violencia Fronteriza", cuyo contenido tiene gran relevancia para el tema de la migración, además de ser el primero en su tipo. Este documento que fue signado en representación de sus respectivos países por la Secretaría de Relaciones Exteriores (Rosario Green) y del Departamento de Justicia estadounidense (Janet Reno, Procuradora General de Justicia), ambos gobiernos se comprometieron para continuar una vigorosa administración de justicia en todas aquellas situaciones de las cuales los emigrantes o comunidades fronterizas presenten quejas sobre actos de violencia ejercidos en contra de la migración proveniente de México y de aquellos casos de acciones ilegales y ataques en contra de oficiales estadounidenses encargados de la aplicación de la ley inmigratoria, particularmente de los agentes de la Patrulla Fronteriza.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Para realizar estos fines en el memorándum se fijaron 3 tipos de objetivos:

- 1) "Cooperación Transfronteriza: Desarrollar procedimientos entre agencias federales encargadas de la aplicación de la ley en ambos lados de la frontera para responder, cada una en su propio territorio, a solicitudes de ayuda cuando se presenten conflictos, ataques, incidentes de violencia u otros incidentes que involucren actividades transfronterizas que pongan en riesgo la seguridad pública. Esto podrá incluir nuevos mecanismos y procedimientos para la comunicación y el arresto, cuando ello sea apropiado.
- 2) Capacitación Conjunta: Desarrollar programas para la capacitación a nivel local y nacional del personal encargado de la aplicación de la ley a lo largo de la frontera que incluya, entre otras cosas, procedimientos y lineamientos en el uso de la fuerza letal; la disponibilidad y valor de respuesta no letales; lineamientos y procedimientos de patrullaje y arresto; así como una mayor sensibilidad respecto a factores comunitarios y culturales. Debería incrementarse la participación de oficiales mexicanos en los ejercicios que lleva a cabo la Academia de Capacitación de la Patrulla Fronteriza, así como esfuerzos similares de entrenamiento con el personal mexicano encargado de la aplicación de la ley en la frontera.
- 3) Grupo de Trabajo Bilateral: Establecer dentro de un periodo de seis meses contados a partir de la suscripción del presente Memorándum de Entendimiento, un grupo de trabajo integrado por las agencias federales de aplicación de la ley adecuadas, para que examinen e informen sobre mecanismos para la colaboración transfronteriza y la capacitación conjunta"

Y para cumplir los anteriores objetivos, el memorándum estableció 3 medidas de colaboración:

- 1) "Realizar la completa revisión y documentación de los esfuerzos y necesidades de colaboración entre cónsules mexicanos y fiscales federales estadounidenses, para la conducción de investigaciones en curso respecto de los incidentes recientes de violencia fronteriza. Dentro de un periodo de tres meses a partir de la fecha de firma de este Memorándum de Entendimiento, un Cónsul General de México y un Fiscal

Por último, la XVI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos fue llevada a cabo, en la Ciudad de México los días tres y cuatro de junio de 1999, con la participación acostumbrada de autoridades federales de alto nivel en ambos países y cada delegaciones encabezada por las titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Departamento de Estado Norteamericano.<sup>27</sup> En esta reunión sesionaron los dieciséis grupos de trabajo especializados en temas relevantes para la agenda bilateral dentro de los cuales siempre se ha destacado el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, por ser de gran importancia para la relación bilateral en general, y específicamente para nuestro tema. Pese a que se suscitó gran debate al interior del grupo especializado en migración, en el cual participaron autoridades de alto nivel de la Cancillería y la Secretaría de Gobernación por parte de México y

---

Federal de los Estados Unidos designados deberán elaborar un informe que servirá como modelo para desarrollar un arreglo para efectuar futuras investigaciones de esta índole, que cubra toda la frontera.

- 2) Utilizando el informe al que se refiere el párrafo anterior, se creará un mecanismo que facilite la relación de trabajo entre los cónsules mexicanos y los fiscales federales estadounidenses en la frontera. Con objeto de que, al mismo tiempo que se protejan cuidadosamente los derechos de todas las partes involucradas en una investigación, se proporcione la información pertinente tanto a funcionarios de México como de los Estados Unidos. Este mecanismo entre Cónsules de México y Fiscales Federales de los Estados Unidos a lo largo de la frontera proporcionará los procedimientos para la colaboración en investigaciones de incidentes sobre el uso de la fuerza letal. Ataques y violencia.
- 3) Designar a un funcionario de alto nivel de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, respectivamente, para actuar como supervisor y punto de contacto único de cada gobierno en las investigaciones de casos de incidentes fronterizos que pongan en riesgo la vida de personas, que incluye el uso de armas de fuego, así como de otros incidentes fronterizos altamente sensibles. Estos funcionarios de alto nivel se comunicarán directamente con la embajada del otro país, y deberán ser los responsables de producir un informe anual en el que se resumirán los avances y resultados de dichas investigaciones"

USIA Whashington File. USIS.- "TEXTO: MEMORANDUM MEXICO Y E.U. SOBRE COOPERACION CONTRA LA VIOLENCIA EN LA FRONTERA" [www.newslistings.gov](http://www.newslistings.gov), febrero 1999.

<sup>27</sup> A pesar de la confirmación hecha por la Secretaría de Estado Norteamericano en una carta personal enviada a la Secretaría de Relaciones Exteriores Rosario Green del 28 de mayo de 1999, en el sentido de precisar su asistencia a la XVI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos y participar en los diversos grupos de trabajo el día 4 de junio, la señora Madeleine Albright no pudo asistir y argumentó vía telefónica que: "el anuncio sobre un plan de paz en Kosovo exige toda mi atención, lo que me impide viajar a México". Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Boletín de Prensa, No. 217". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

de la Procuraduría General y del Servicio de Inmigración y Naturalización, los acuerdos y documentos firmados más importantes fueron alcanzados en materia de cooperación ambiental, cooperación en seguridad pública y la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes; sin embargo al interior del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, se dialogó sobre la repercusión de la legislación inmigratoria vigente estadounidense en contra de la emigración indocumentada mexicana y la obligación del gobierno de México para hacer respetar los derechos humanos de connacionales en territorio estadounidense, con estricto apego al derecho internacional, así como el respeto a la Soberanía de los Estados Unidos. De la misma manera se discutió respecto de los avances logrados a partir de la reunión en Zacatecas en 1995.<sup>28</sup> Por último, la clausura de esta reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, fue a cargo de la Procuradora General de los Estados Unidos, Janet Reno quien expresó que los Estados Unidos deben tener una mayor sensibilidad para tratar con dignidad a todos los individuos en la frontera, independientemente de la necesidad y el derecho que les asiste para controlar sus fronteras.<sup>29</sup>

Finalmente, por lo que respecta al ámbito multilateral, México ha participado en múltiples conferencias, congresos y seminarios internacionales relativos al fenómeno migratorio,<sup>30</sup> de los cuales, el foro

---

<sup>28</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

<sup>29</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Boletín de Prensa, No. 220". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

<sup>30</sup> Como resultado de los Planes de Acción y Objetivos de la Declaración Conjunta, acordados en la Conferencia Regional sobre Migración celebradas en Puebla (1996), Panamá (1997) y Ottawa (1998), durante 1998 fueron celebradas los siguientes Seminarios:

más importante por muchas razones, además de ser su anfitrión, ha sido la Primera Conferencia Regional sobre Migración, celebrada en la ciudad de Puebla los días trece y catorce de marzo de 1996. Este espacio de análisis internacional convocado por el Gobierno de México tiene como objetivo fundamental, manifestar la posición de los países miembros, respecto del fenómeno migratorio, lográndose proporcionar elementos para su visión integral y encontrar solución de acuerdo a los puntos de vista que tiene cada país de la región. La Conferencia Regional sobre Migración esta integrada por autoridades especializadas en migración de diez países, siete de ellos Centroamericanos (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá), además de organismos multilaterales, regionales y globales en calidad de observadores, que anualmente se reúnen en uno de los países integrantes de la conferencia. Como ya se mencionó, la Primera Conferencia Regional

- 
- 1) Seminario sobre el Combate al Tráfico Ilegal de Migrantes. Celebrado en la ciudad de Managua, Nicaragua los días 22 y 23 de enero de 1998. Tópicos importantes abordados: Tipificación del delito de tráfico ilegal de personas en los países de la región, intercambio de información entre las autoridades migratorias y cooperación internacional para combatir el ilícito.
  - 2) Seminario sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos de los Migrantes. Celebrado en la ciudad de Washington, D.C. los días 23 y 24 de abril de 1998. Tópicos importantes abordados: Acceso a migrantes detenidos, educación y atención de salud en casos de emergencias.
  - 3) Seminario sobre Migración Internacional y Desarrollo. Celebrado en la ciudad de México, D.F. los días 21 y 22 de mayo de 1998. Tópicos importantes abordados: Promoción de estudios que permitan la profundización y sistematización de información sobre temas relativos al fenómeno migratorio, profundización en los temas de las remesas y sus efectos socioeconómicos en los países de origen y destino, análisis de los efectos de la migración y sus vínculos con el desarrollo enfocada fundamentalmente a la mujer, tanto la que emigra como de la que permanece en su país de origen, y el estudio de las ramificaciones de la migración y el desarrollo desde una óptica de interés compartido por parte de los países de origen, destino y tránsito.
  - 4) Seminario sobre Retorno y Reinserción de Migrantes. Celebrado en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras en el mes de noviembre de 1998.
  - 5) Seminario sobre Protección y Asistencia Consular. Celebrado en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala en el mes de enero de 1999.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. - "Boletín de Prensa, No. 79". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx) . 1998.

sobre Migración fue celebrada en México con la participación de las delegaciones de los países miembros, los cuales reconocieron la importancia de la migración tanto para los países origen como para los de destino en la región, independientemente de las actitudes anti-inmigrantes que desarrollan algunos sectores sociales, fundamentalmente de los Estados Unidos, lo que contribuye a una visión parcial del fenómeno. En esta primera reunión los gobiernos participantes acordaron como plan de acción en su declaración final conjunta:

- Impulsar la adopción de una visión integral, objetiva y a largo plazo del fenómeno migratorio, que conlleve a un análisis más efectivo de sus orígenes, causas y manifestaciones.
- Fomentar la producción de estudio especializados que mejoren la comprensión del fenómeno migratorio en sus ámbitos regional e internacional, de manera que se puedan instrumentar medidas tendientes a resolver las problemáticas que lo originan y las que se derivan del mismo.
- Promover el desarrollo económico de los países más pobres de la región, a través del fomento al comercio y la inversión productiva; y así limitarse una de las causas de la migración.
- Reconocer cada uno los países miembros de la conferencia, la contribución económica y cultural que representa la migración para los países de origen y destino.



- Condenar y luchar en contra de las violaciones a los derechos humanos de los emigrantes, independientemente de su calidad migratoria, con especial énfasis en los casos de mujeres y niños.
- Inspirar la conciencia pública social respecto a los derechos humanos de los emigrantes con la finalidad de fomentar el respeto a su dignidad y eliminar actos ilegales contra la migración.
- Fomentar la instrumentación de programas que permitan cubrir las necesidades básicas de los emigrantes indocumentados en custodia por autoridades migratorias, en tanto se define su situación migratoria.
- Reconocer y alentar la labor de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) encargadas de dar asistencia a los emigrantes.
- Impulsar la creación de mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios, fundamentalmente en aquellos países que tiene una frontera común.
- Promover en los foros especializados el intercambio de información y experiencias en asuntos laborales relacionados con la migración.
- Alentar cuando sea apropiado, consultas previas a la adopción de medidas legislativas migratorias que afecten a los países de la región, con pleno respeto a la soberanía nacional al país que la promovió.
- Propiciar el intercambio de legislaciones y procedimientos migratorios para su estudio, revisión y mejoramiento.

- Fomentar la adopción de medidas tendientes a facilitar la emigración documentada o legal.
- Combatir las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de emigrantes, a través del intercambio de información que prevenga y detecte estas organizaciones, siempre con pleno respeto a la soberanía nacional, las jurisdicciones territoriales y los arreglos jurídicos de los países miembros.
- Promover entre los países miembros de la conferencia, la aprobación de legislaciones nacionales que tipifiquen la conducta de tráfico de emigrantes.
- Inspirar en la conciencia social lo nocivo que resulta el tráfico de emigrantes, que da por resultado la degradación humana, el ultraje y en general todos los abusos asociados a esta actividad
- Propiciar la cooperación técnica y la capacitación para perfeccionar los procedimientos nacionales de investigación, manejo de pruebas y enjuiciamiento de los traficantes de personas con cada uno de los países miembros de la conferencia.
- Impulsar el intercambio de experiencias relacionada con el fenómeno migratorio en los foros multilaterales adecuados e impulsar consultas con los organismos internacionales apropiados.
- Celebrar consultas periódicas entre los países de la región con el fin de impulsar la cooperación en temas específicos relacionados con la migración.

- Facilitar el intercambio de información y la cooperación regional para la asistencia técnica y capacitación de personal relacionado con el control de los flujos migratorios indocumentados fuera de la región.
- Impulsar mecanismos más eficaces en contra de la falsificación de documentos migratorios.<sup>31</sup>

Al año siguiente, como fue acordado en la primera conferencia, se celebró la Segunda Conferencia Regional sobre Migración los días trece y catorce de marzo de 1997 en la ciudad de Panamá, República de Panamá, con la participación de los diez países miembros, además organismos internacionales invitados para brindar apoyo logístico y en calidad de observadores (Organización Internacional para las Migraciones OIM; Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL; Banco Interamericano de Desarrollo BID; y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR). En particular la delegación mexicana fue integrada por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y del Instituto Nacional de Migración, que al igual de las demás delegaciones participantes reconocieron los avances alcanzados a partir de la celebración de la Primera Conferencia Regional sobre Migración destacándose los consensos que existen entre los países de la región respecto del fenómeno migratorio. Al igual que en la reunión anterior al concluirse los trabajos de discusión, se emitió un comunicado

<sup>31</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores", [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1996.

conjunto en el cual los países establecieron el siguiente plan de acción que logre alcanzar los objetivos implícitos:

- Realizar un análisis comparativo de las políticas migratorias adoptadas por cada uno de los países miembros de la región.
- Fomentar cuando sea apropiado, consultas previas a la adopción de políticas migratorias que afecten a los países de la región, especialmente a los Estados que comparten fronteras, pero siempre con respeto a la soberanía nacional de cada país.
- Analizar los criterios existentes en cuanto a las normas básicas relativas a la información. Expedición y seguridad de los documentos migratorios vigentes en cada uno de los países miembros.
- Solicitar a la Organización Internacional para las Migraciones y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la elaboración de un estudio a nivel regional que esclarezca la vinculación entre desarrollo y migración.
- Alentar en los países de la región participantes que no han tipificado el tráfico ilegal de personas su inclusión en su legislación penal.
- Establecer una red regional de funcionarios de enlace para el intercambio regular de información relacionada con el tráfico ilegal de emigrantes.

- Divulgar mediante diversos medios los resultados tanto de los esfuerzos como de los programas, para la prevención del tráfico ilegal de personas.
- Fortalecer los medios de comunicación entre los gobiernos y los organismos internacionales, para implementar medidas migratorias adecuadas a la situación real de los emigrantes, a fin de facilitar y agilizar los procesos a su país de origen.
- Fomentar el intercambio de información relativo a los procedimientos que han demostrado ser efectivos para los procesos de repatriación de emigrantes.
- Promover medios de financiamiento que aseguren el retorno seguro de emigrantes, incluso a través de organismo internacionales.
- Negociar conjuntamente ante las líneas aéreas la disminución de las tarifas de transporte que faciliten el retorno de emigrantes.
- Realizar las gestiones diplomáticas necesarias con los países no miembros de la conferencia, para obtener los documentos de viaje que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, como el aceptar el retorno de sus nacionales.
- Adoptar medidas de cooperación regional tendientes a evitar y combatir la violación de los derechos humanos de los emigrantes.
- Divulgar los derechos humanos de los emigrantes incluyéndose a los refugiados, con la finalidad de crear una conciencia pública, erradicándose así, actos ilegales en contra de ellos.

- Promover el trato apropiado a los emigrantes independientemente de su calidad migratoria, con especial atención en mujeres, niños, ancianos y discapacitados, además de incluir su protección.
- Fomentar la celebración de foros regionales de consulta especializados sobre protección consular migratoria y conflictos entre autoridades migratorias y consulares.
- Realizar encuentros regionales entre autoridades migratorias, las cancillerías, las oficinas y órganos estatales tutelares de derechos humanos, con los organismos no gubernamentales encargados de la defensa de los emigrantes.
- Destacar la diferencia fundamental entre la protección que de acuerdo al Derecho Internacional, se otorga a los refugiados y al resto de los demás emigrantes.
- Modernizar los sistemas de información, control y protección fronteriza, a través del financiamiento para la adquisición de equipos especializados.
- Fomentar la cooperación entre los países miembros, para coadyuvar en la capacitación de personal encargado de realizar funciones migratorias.
- Gestionar la creación de proyectos que integren social y laboralmente a todos aquellos emigrantes repatriados.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores - "Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1997.

La Tercera Conferencia Regional sobre Migración tuvo verificativo los días veintiséis y veintisiete de febrero de 1998, en la ciudad de Ottawa, Canadá, con la participación de los diez países miembros, las cuatro organizaciones internacionales invitadas, en donde destaca por la preparación del evento, la Organización Internacional para las Migraciones, además de en esta ocasión, asistir en calidad de observadores, las representaciones diplomáticas de Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y República Dominicana. Particularmente la delegación mexicana fue encabezada por el Subsecretario para América del Norte y Europa de la Cancillería, Juan Rebolledo Gout y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Alejandro Carrillo Castro, quienes al igual de los demás delegados discutieron sobre los temas de interés común como son los derechos humanos de los emigrantes, los vínculos entre la migración internacional y los procesos de desarrollo, el combate al tráfico ilegal de emigrantes, la cooperación técnica, así como el retorno y la reinserción de los emigrantes. A pesar de que en esta reunión no se aprobó un plan de acción como en las dos primeras conferencias, sí se discutieron los avances en las acciones emprendidas, para instrumentar el Plan de Panamá que contempló una gran cantidad de seminarios y Talleres celebrados durante 1997 y la primera mitad de enero de 1998. Dentro de los aspectos más relevantes de la reunión, se encuentra el diálogo que sostuvieron las representaciones diplomáticas de los países miembros y Organizaciones No Gubernamentales locales interesadas en

temas migratorios con excepción de las provenientes de Belice, con la finalidad de colaborar en la instrumentación de planes y programas aprobados al interior de la conferencia. De la misma manera, algunas delegaciones de América Central felicitaron al Gobierno mexicano por la instrumentación del Programa Paisano que facilita el reingreso de sus nacionales y beneficia a personas provenientes de Centroamérica en su tránsito por México, además se mostraron interesados en compartir la experiencia del Programa Paisano y apoyar los esfuerzos de otros países para desarrollar proyectos semejantes. Finalmente las delegaciones miembros, mostraron su beneplácito por la solicitud presentada por República Dominicana para formar parte como miembro de la Conferencia Regional sobre Migración, sin embargo manifestaron que a falta de lineamientos que establecieran requisitos para nuevas membresías su solicitud sería analizada en la próxima reunión del mecanismo.<sup>33</sup>

La más reciente reunión de este foro, fue la Cuarta Conferencia Regional sobre Migración, celebrada los días veintiocho y veintinueve de enero de 1999, en la ciudad de San Salvador, El Salvador, con la participación de las delegaciones de los diez países miembros, las cuatro organizaciones internacionales presentes en la anterior reunión y los cinco países invitados como observadores. En ésta ocasión acudieron por parte de la delegación mexicana, el Subsecretario para América del Norte y Europa de la Cancillería y el Subsecretario de Población y Asuntos

---

<sup>33</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Boletín de Prensa, No. 79". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1998.



Migratorios de la Secretaría de Gobernación (Fernando Solís Cámara) quienes manifestaron en la reunión plenaria la importancia del fenómeno migratoria, cuyas dimensiones son altamente positivas, necesitándose por tal motivo, un enfoque integral, objetivo y de orígenes, manifestaciones y efectos. Al igual que en la reunión anterior, las delegaciones miembros no emitieron un plan de acción, sin embargo mediante la discusión se obtuvieron relevantes resultados entre los que destacaron:

- La aceptación por parte de los miembros de la Conferencia, de la iniciativa presentada por México en el sentido de continuar el análisis del vínculo estrecho, que guardan la migración y el desarrollo económico de los países de origen, con la finalidad de fomentar el desarrollo y particularmente la generación de empleos en la región.
- Se acordó al interior de la Conferencia trabajar conjuntamente sobre repatriaciones seguras y ordenadas, fundamentalmente de mujeres, niños y personas de la tercera edad, que tiendan al respeto irrestricto de los derechos humanos de los emigrantes.
- De la misma manera se aprobó trabajar en el desarrollo de un esquema multilateral de cooperación que tienda a fomentar las repatriaciones extrarregionales.
- Finalmente, las delegaciones integrantes de la Conferencia aceptaron la solicitud de membresía presentada por la República Dominicana,

la cual ya forma parte del Mecanismo de Puebla de pleno derecho, cerrándose a partir de ese momento cualquier ingreso a foro.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. - "Boletín de Prensa, No. 30". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

#### 4.2.2 Protección legislativa.

La protección legislativa que instrumenta el gobierno mexicano como parte integral de su política migratoria, la podemos dividir en dos tipos con base al sistema jurídico al que pertenecen, es decir la protección legislativa interna y la protección legislativa internacional.

La protección legislativa de derecho interno en México a favor de sus emigrantes, se da a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Legislación Federal, exceptuándose la legislación local de cada uno de los estados miembros de la Federación.<sup>35</sup> Por lo que respecta a la Constitución, el gobierno mexicano tiene la obligación de respetar y proteger las garantías o derechos fundamentales subjetivos de sus gobernados,<sup>36</sup> independientemente de que estos se encuentre en territorio nacional o en el extranjero, por tal motivo y con fundamento en la protección legislativa internacional esta obligación debe cumplirse. Sin embargo, a consecuencia de la aprobación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, el gobierno mexicano pretendió extender si mucha suerte, la protección a los

<sup>35</sup> Esta prohibición resulta congruente con la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, ya que los estados miembros carecen de personalidad jurídica para actuar como sujetos de derecho internacional, mientras que por otra parte el fundamento legal de esta exclusión lo podemos encontrar en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos que establece como facultad del Congreso de la Unión: "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República". *Sistema de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. p. 35

<sup>36</sup> Al igual que otras Cartas Fundamentales de muchos países, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene un apartado destinado a establecer las garantías individuales (Título I, capítulo I, artículos de 1 al 29), las cuales gran parte de ellas se encuentran consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

emigrantes mexicanos residentes en otros países, a través de la preservación de su nacionalidad, a pesar de que hubieran adoptado la de un país extranjero, para tal efecto el Ejecutivo Federal de México, envió una iniciativa al Congreso de la Unión para reformar los artículos 30, 32 y 37 apartado A y B de la Constitución<sup>37</sup> y por consecuencia la Ley de Nacionalidad<sup>38</sup> mexicana (conocida actualmente de manera común bajo el nombre de Ley de No Pérdida de Nacionalidad). La Carta Magna antes de la reforma, en su artículo 30 apartado "A" establecía tres supuestos para adquirir la nacionalidad por nacimiento, con la reforma, se añadió un nuevo supuesto (fracción III), la anterior fracción III cedió su lugar estableciéndose como fracción IV y la fracción II fue modificada y por último respecto al apartado B del artículo, sólo sufrió modificación la fracción II.<sup>39</sup> Por lo que respecta al artículo 32 Constitucional, fue modificado casi en su totalidad, con lo que se dio fundamento legal a la

<sup>37</sup> Estas reformas constitucionales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, y finalmente entraron en vigor el día 20 de Marzo de 1998. Cpware. "DOF". [www.cpware.com/dof/](http://www.cpware.com/dof/), 1999.

<sup>38</sup> La más reciente Ley de Nacionalidad mexicana fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998 y su entrada en vigor a partir del día 20 de marzo de 1998. Cpware.- "DOF". [www.cpware.com/dof/](http://www.cpware.com/dof/), 1999.

<sup>39</sup> "Artículo 30.-...

A) ...

I.- ...

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización. O de madre mexicana por naturalización, y

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

B) ...

I.- ...

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley." Poder Legislativo Federal.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". <http://info.cddhcu.gob.mx/levinfo/>, 1999.

publicación de las más reciente reformas a la Ley de Nacionalidad, al igual que el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>40</sup> Finalmente, el artículo 37 de la Constitución fue modificado parcialmente, se reformó el apartado "A", el apartado "B" se recorrió al nuevo apartado "C", se agregó un nuevo apartado ("B"), y finalmente el nuevo apartado "C" sufrió la reforma de su fracción primera y se le agregó un último párrafo.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> "Artículo 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesario para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que sea indispensable la calidad de ciudadano." Poder Legislativo Federal.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". <http://info.cddhcu.gob.mx/levinfo/>, 1999.

<sup>41</sup> "Artículo 37.-

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sujeción a un Estado extranjero, y

II.- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de la Comisión Permanente;

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que puedan aceptarse libremente;

V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

Estas reformas constitucionales dieron origen a la modificación, derogación y abrogación de una gran cantidad de leyes (aproximadamente treinta legislaciones), entre las cuales destacó la abrogación de la Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993. Con la nueva Ley de Nacionalidad que inició su vigencia a partir del veinte de marzo de 1998<sup>42</sup>, se pretendió regular fundamentalmente la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización, a través del procedimiento administrativo correspondiente, con ciertos requisitos, además de establecer sanciones aplicables a conductas contrarias a lo prescrito por la legislación reglamentaria de los artículos 30 32 y 37 apartado A y B de la Constitución mexicana.<sup>43</sup> La nueva Ley de Nacionalidad contiene, un preámbulo, cinco capítulos y cuatro artículos transitorios. El primer capítulo llamado "Disposiciones Generales", esta integrado por once artículos en los que establece las normas generales

---

En el caso de las fracciones II y IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado." Poder Legislativo Federal.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, 1999.

<sup>42</sup> Es importante mencionar que desde marzo de 1998 hasta marzo de 2000 el gobierno mexicano ha entregado 3, 800 certificados de recuperación de nacionalidad a ciudadanos estadounidenses nacidos en México. Espinosa, Jessica.- "Recuperan su nacionalidad mexicana". EL UNIVERSAL, México D.F., 22 de marzo de 2000. p.4.

<sup>43</sup> Cabe hacer la aclaración que en el capítulo segundo de esta ley denominado "De la Nacionalidad Mexicana por Nacimiento" no se establecen los requisitos que deben cumplir los mexicanos por nacimiento que obtuvieron otra nacionalidad, para solicitar la no pérdida de la nacionalidad mexicana. Esto podemos considerarlo inadecuado ya que si esta legislación es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, los requisitos debieron ser incluidos en este capítulo y no en el artículo cuarto transitorio que a la letra dice:

"Para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá:

I.- Presentar solicitud por escrito a la Secretaría, Embajadas o Consulados de México, dentro de los cinco años siguientes al 29 de marzo de 1998;

II.- Acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, conforme a lo establece esta Ley; y

III.- Acreditar plenamente su identidad ante la autoridad." Poder Legislativo Federal.- "Ley de Nacionalidad". <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, 1999.

como lo son: el ámbito de aplicación de la propia ley (artículo 1), las abreviaciones y definiciones de conceptos comúnmente empleados (artículo 2), las características de los documentos probatorios de la nacionalidad mexicana (artículos 3,4,5), y algunas reglas exclusivas del procedimiento administrativo para solicitar la no perdida de la nacionalidad mexicana y la obtención de la nacionalidad mexicana por naturalización (artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11). El capítulo segundo, denominada "De la Nacionalidad Mexicana por Nacimiento", regula algunas obligaciones y prerrogativas de los mexicanos por nacimiento que accedieron a otra nacionalidad, que señala::

- Es obligación de los mexicanos por nacimiento ostentarse como nacionales al salir o ingresar a territorio nacional (artículo 12).
- Tienen la obligación de tramitar o presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Certificado de Nacionalidad Mexicana cuando pretendan desempeñar algún cargo o función que requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento como lo establece el artículo 32 Constitucional (artículo 15, 16, 17 y 18).
- Tienen el derecho de actuar como nacionales respecto a: Los actos jurídicos celebrados en territorio nacional y los actos jurídicos celebrados fuera de los límites de la jurisdicción nacional siempre y cuando, ya sea que participen en cualquier proporción del capital de una persona moral constituida con forme al derecho mexicano; tengan el control de dicha entidad, otorguen créditos a dicha

persona moral o detenten la titularidad de bienes inmuebles u otros derechos que sean ejercitados en territorio nacional. Además tienen la obligación de no invocar la protección de un gobierno extranjero, de lo contrario perderán en beneficio de la nación aquellos bienes o derechos sobre los cuales hayan solicitado dicha protección<sup>44</sup> (artículo 13 y 14).

El capítulo tercero ("De la Nacionalidad Mexicana por Naturalización") está integrado por ocho artículos que regulan los requisitos para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, los cuales son:

- Presentar la solicitud para obtener su Carta de Naturalización ante la secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 23, 24, 25 y 26);
- Formular las renunciaciones y protestas de acuerdo con el artículo 17 de esta ley;
- Probar que habla español, conoce la historia y cultura del país; y
- Probar que se ha residido en el país conforme a los plazos establecidos en esta ley (artículo 20, 21 y 22).

En el capítulo cuarto "De la pérdida de la Nacionalidad Mexicana por Naturalización", se regula de manera accidental lo establecido en el artículo 37 apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos.

<sup>44</sup> De la misma manera que el artículo 27 Constitucional, fracción I, la Ley de Nacionalidad señala los principios de la Doctrina Calvo, la cual "establece las bases intelectuales de la no intervención, mediante su cláusula aseguraba que el extranjero no recurriera a la protección diplomática de su gobierno cuando sufriera un daño real o imaginario de las autoridades de un país, obteniendo de esta manera una situación de privilegio respecto de los nacionales del país". *Mundolatino*.- "Convención Interamericana". [www.mundolatino.org/li/politica/EUA\\_Amla/capit\\_4#\(5\)B](http://www.mundolatino.org/li/politica/EUA_Amla/capit_4#(5)B), 1998.



Finalmente el último capítulo llamado "De las Infracciones y Sanciones Administrativas", establece multas aplicables tanto a mexicanos por nacimiento, como mexicanos por naturalización, que van desde los trescientos hasta los dos mil días de salario mínimo vigente en el distrito federal. Por su parte los artículos transitorios establecen: el inicio de vigencia de la ley (primero), la declaración de abrogación de la Ley de Nacionalidad anterior (segundo), la vigencia de las cartas de naturalización y los Certificados de Naturalización expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de esta nueva Ley de Nacionalidad (tercero), y el ya comentado artículo cuarto transitorio.

Ahora, una vez analizada la protección legislativa interna, corresponde evaluar la protección legislativa internacional, que la podemos definir como el conjunto de normas contenidas en convenciones o tratados internacionales de carácter multilateral o bilateral de las que México y los Estados Unidos han sido parte y tienen como finalidad la protección de los emigrantes mexicanos.

Es muy importante la protección legislativa internacional por dos razones; en primer lugar porque es base y fundamento legal para los otros dos tipos de protección que integran la política migratoria mexicana, es decir la protección política, a través de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y la protección consular, mediante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). En segundo lugar su importancia radica en el hecho de que es considerada a la luz del

Derecho Internacional, el único tipo de protección que México puede hacer valer ante órganos jurisdiccionales de competencia internacional como la Corte Internacional de Justicia.<sup>45</sup>

Entre las convenciones internacionales multilaterales más importantes bajo el marco de la Organización de Naciones Unidas, que regulan la protección de nuestros nacionales en otros países, podemos mencionar fundamentalmente tres: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> El artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece:

1.- La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

2.- Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

a.- la interpretación de un tratado;

b.- cualquier cuestión de derecho internacional;

c.- la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;

d.- la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

3.- La declaración a que se refiere este Artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo.

4.- Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte.

5.- Las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el período que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones.

6.- En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá."

Naciones Unidas. - "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia" [www.unhcr.ch/spanish/menu.3/a/sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/menu.3/a/sp.htm), 2000.

<sup>46</sup> A pesar de que sólo analizaremos estas 3 Convenciones Internacionales multilaterales no podemos dejar de mencionar la existencia de una gran cantidad de tratados internacionales que de manera accidental protegen los derechos de los emigrantes, entre los más importantes podemos mencionar: En materia de derechos humanos.- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En materia laboral en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.- El Convenio Relativo a los Trabajadores Migrantes; el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes; las Recomendaciones sobre los Trabajadores Migrantes; el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio y el Convenio Relativo a la Abolición del

Con más de cincuenta años de vigencia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948. Contiene un preámbulo y treinta artículos que establecen los derechos subjetivos fundamentales de todo ser humano como lo establece su introducción al señalar: "Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres: y se han declarado resueltos ha promover el progreso social y ha elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad, ...

La Asamblea General:

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin

Trabajo Forzoso. Finalmente en otras materias en general.- La Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Declaración del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes; el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la ley y las Convenciones sobre la Esclavitud.

Por otra parte, es fundamental aclarar que recientemente la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas proclamó la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias; sin embargo, su importancia para incluirla se ve reducida por que esta convención no ha sido firmada por el gobierno de los Estados Unidos de América, mientras que el gobierno mexicano se adhirió a esta convención el 22 de mayo de 1991, ratificándola el 8 de marzo de 1999. Por tal motivo la incluiremos al final del punto de manera general, con la esperanza de que sea una de las Convenciones Internacionales más importantes para todos los países del mundo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Finalmente no podemos mencionar que existen una gran cantidad de Convenciones o Tratados Internacionales vigentes de carácter bilateral entre los Estados Unidos de América y México con relación a la protección de los migrantes y es el único instrumento relacionado con el tema que tiene vigencia, la Convención Consular entre los Estados Unidos América y los Estados Unidos Mexicanos del 12 de agosto de 1943, que será analizada en el último punto de este capítulo. "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias." [www.unhcr.ch/spanish/menu3/b/m\\_nwctoc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/menu3/b/m_nwctoc_sp.htm), 1999.

de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.<sup>47</sup>

Con tal antecedente esta Convención Internacional establece que todo individuo nace libre e igual en dignidad y derechos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, opinión política, región, origen nacional, posición económica, nacimiento a cualquier otra condición (artículo 1 y 2). También de manera especial algunos artículos establecen algunos derechos de los emigrantes señalándose en primer término que cualquier persona tiene el derecho de transitar, residir salir y regresar libremente a cualquier país (artículo 13). De la misma manera tienen el derecho al elegir el trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, además de contar con un seguro de desempleo y otras prerrogativas (artículo 23, 24 y 25).<sup>48</sup> Finalmente la Convención señala las limitaciones y alcances de la misma al establecer que la única restricción para el ejercicio de los derechos y libertades establecidos por la Declaración es la

---

<sup>47</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - "Declaración Universal de Derechos Humanos." [www.unhcr.ch/spanish/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm), 1999.

<sup>48</sup> Esta Declaración Universal de Derechos Humanos establece además de las prerrogativas ya señaladas, que toda persona tiene derecho a disfrutar de un descanso y vacaciones pagadas además de seguros en caso de enfermedad, invalidez, vejez y un trato especial en los casos de maternidad y protección a la infancia (artículo 25).

ley; los cuales en ningún momento podrán ser ejercidos en contra de los Principios asumidos por Naciones Unidas, la cual vigilará que ningún Estado o grupo de personas intente suprimir cualquiera de los derechos o libertades proclamadas en la Convención.

Los otros dos documentos importantes aplicables a la protección de los emigrantes mexicanos en otros países, son la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que si bien no establece derechos subjetivos fundamentales destinados a proteger a los emigrantes mexicanos en otros países, si reconoce como un derecho inalienable, imprescriptible e irrenunciable del gobierno mexicano a través de sus embajadas y consulados, la defensa de sus nacionales radicados en cualquier otro Estado. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, contiene un preámbulo y cincuenta y tres artículos que fundamentalmente regulan las funciones, privilegios e inmunidad de las Misiones Diplomáticas. Establece Conceptos generales (artículos 1 y 2); Clases y funciones de los Jefes de Misión Diplomática (artículos 3, 14, 15, 16, 17, 18 y 19); Inicio de las Relaciones Diplomáticas (artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13); Finalización de las Relaciones Diplomáticas (artículos 42 y 46), Privilegios de las Misiones Diplomáticas (artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 40, 44, 45 y 47); Inmunidad de la Misión Diplomática (artículos 26, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 41 y 43); y Firma y Vigencia de la Convención (artículos 48, 49, 50, 51, 52 y 53). Sin embargo lo que da relevancia a este tratado para incluirlo en

el tema, es el contenido del artículo tercero que establece las funciones de una misión diplomáticas que son cinco:

- En primer término representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- Proteger dentro del Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales con la única limitación que establece el derecho internacional;
- Negociar con el Gobierno del Estado receptor;
- Informar a su gobierno acreditante de los acontecimientos en el Estado receptor; y
- Fomentar las relaciones amistosas en los aspectos económico, cultural y científico.<sup>49</sup>

Por su parte la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares esta integrada por un preámbulo y setenta y nueve artículos agrupados en cinco capítulos (I DE LAS RELACIONES CONSULARES EN GENERAL; II FACILIDADES, PRIVILEGIOS E INMUNIDADES RELATIVOS A LAS OFICINAS CONSULARES, A LOS FUNCIONARIOS CONSULARES DE CARRERA Y OTROS MIEMBROS DE LA OFICINA CONSULAR; III RÉGIMEN APLICABLE A LOS FUNCIONARIOS CONSULARES HONORARIOS Y A LAS OFICINAS CONSULARES DIRIGIDAS POR LOS

---

<sup>49</sup> La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas fue abierta a la firma en Viena el 18 de abril de 1961, fue suscrita por el gobierno mexicano el 20 de abril de 1961, aprobándose por el Senado el 20 de febrero de 1965, ratificada el 17 junio de 1965 y finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965. Senado de la República.- "Tratados y Convenciones Específicos Celebrados por los Estados Unidos Mexicanos." [www.senado.gob.mx/legislación/tratados/](http://www.senado.gob.mx/legislación/tratados/), 1996.

MISMOS; IV DISPOSICIONES GENERALES; y V DISPOSICIONES FINALES] que al igual de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, regula el funcionamiento, privilegios e inmunidad en este caso de las Oficinas Consulares, además de que se puede aplicar una muy parecida clasificación de sus artículos:

- Conceptos generales (artículo 1)
- Clase y funciones de los Jefes de Oficinas Consulares (artículos 3, 5, 9 y 16)
- Inicio de las Relaciones Consulares (artículos 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 23 y 24)
- Finalización de las Relaciones Consulares (artículos 25, 26 y 27)
- Privilegios de las Oficinas Consulares y de algunos de sus miembros (artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66 y 67)
- Inmunidad de las Oficinas Consulares y de algunos de sus miembros (artículos 41, 42, 43, 44, 45, 54, 57, 58 y 63)
- Firma y Vigencia de la Convención (artículos 74, 75, 76, 77, 78 y 79).

Finalmente, podemos señalar que la importancia de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares para nuestro tema, radica en el reconocimiento que hace de las actividades de las Oficinas Consulares, al establecer en su artículo 5 las siguientes funciones:

- Proteger en el Estado receptor los intereses de su país y de sus nacionales (personas jurídicamente individuales o personas jurídicamente colectivas) con apego al derecho internacional;
- Fomentar las relaciones de carácter comercial, económicas, culturales y científicas entre el Estado receptor y el Estado que envía;
- Informarse por medios lícitos de los acontecimientos en el Estado receptor para transmitirlos a su país;
- Extender pasaportes y documentos de viajes a sus nacionales;
- Prestar ayuda y asistencia a los nacionales de su país radicados en el Estado receptor;<sup>50</sup>
- Actuar en calidad de fedatario público, funcionario del registro civil, y otras similares en el Estado receptor;
- Velar por los intereses de los nacionales del país que envía en los casos de sucesión testamentaria, además de tutela y curatela tratándose de menores o incapaces;
- Actuar como representantes legales de los nacionales que se encuentren ante una autoridad judicial o administrativa del Estado receptor, con la finalidad de proteger sus derechos e intereses;
- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales, así como diligenciar comisiones rogatorias en el Estado receptor; y

---

<sup>50</sup> Particularmente por lo que respecta a la protección de los intereses de las personas nacionales del Estado que envía, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece en su artículo 36 que los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con sus connacionales radicados en el Estado receptor aún cuando se encuentren detenidos, arrestados o en prisión preventiva.



- Prestar ayuda y ejercer los derechos de control, inspección y refrendo de documentos a buques, aeronaves y su tripulación, que tengan la nacionalidad del Estado que envía.<sup>51</sup>

Antes de finalizar este punto del capítulo, debemos mencionar una importante Convención que de ser firmada, ratificada y respetada por el gobierno de los Estados Unidos de América y la mayoría de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas, podría llegar a considerarse el principal tratado internacional multilateral que proteja los derechos humanos de los emigrantes en todo el mundo. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, fue proclamada en la cuadragésima quinta reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990,<sup>52</sup> con el principal objetivo de dar protección internacional apropiada a todos aquellos trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentran en una situación de vulnerabilidad debido a la ausencia de protección de sus países de origen y la dificultad que representa su estancia en el país que

<sup>51</sup> La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares fue abierta a la firma en Viena el 24 de abril de 1963, fue suscrita por el gobierno mexicano el 7 de octubre de 1963, aprobándose por el Senado el 20 de febrero de 1965, ratificada el 16 junio de 1965 y finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968. Senado de la República.- "Tratados y Convenciones Específicos Celebrados por los Estados Unidos Mexicanos." [www.senado.gob.mx/legislación/tratados/](http://www.senado.gob.mx/legislación/tratados/), 1996.

<sup>52</sup> Hasta el año de 1999 sólo 15 países (Azerbaiján, Bangla Desh, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Chile, Egipto, Filipinas, Marruecos, México, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Turquía y Uganda), han firmado la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, mientras que únicamente 4 la han ratificado. (Bosnia-Herzegovina, Filipinas, Marruecos y México-10 de febrero de 1999 por el Senado de la República-). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.- "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias." [www.unhchr.ch/spanish/menu3/b/m\\_niwctoc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/menu3/b/m_niwctoc_sp.htm), 1999.

los emplea, por tal motivo través de la aceptación de principios generales, esta Convención pretende aseguren el reconocimiento de sus derechos fundamentales como lo establece su preámbulo. La Convención consta de un preámbulo y 93 artículos distribuidos en nueve partes o capítulos:

Parte I Alcance y definiciones (artículos 1 al 6).

Parte II No discriminación en el reconocimiento de derechos (artículo 7).

Parte III Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (artículos 8 al 35).

Parte IV Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familias que estén documentados o se encuentren en situación regular (artículos 36 al 56).

Parte V Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familias (artículos 57 al 63).

Parte VI Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familias (artículos 64 al 71).

Parte VII Aplicación de la Convención (artículos 72 al 78).

Parte VIII Disposiciones Generales (artículos 79 al 84).

Parte IX Disposiciones Finales (artículos 85 al 93).

La primera parte esta destinada ha establecer el ámbito de validez personal individualizado de la Convención, es decir, que sólo será aplicada a los trabajadores migratorios (incluye a trabajadores fronterizos, trabajadores de temporada, inversionistas, refugiados, apátridas, marinos,

estudiantes, etc.) y a sus familias; además de señalar conceptos generales utilizados de manera recurrente en la Convención como son los términos de varias clases de trabajador, familiar, Estado de origen, Estado de empleo y Estado de Tránsito. La segunda parte que consta de un artículo, señala que ningún trabajador migratorio o su familia podrá ser discriminado por el Estado de empleo, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política, origen nacional, origen étnico, origen social, edad estado civil o cualquier otra condición. La parte más importante de esta Convención es la tercera, por que en ella se codifican la gran mayoría de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias entre los cuales podemos destacar:

- El derecho al libre tránsito que los faculta para poder salir de cualquier Estado, incluido el de origen, al cual puede reingresar y permanecer en cualquier momento.
- Tienen derecho a la vida y la libertad, los cuales deberán estar protegidos permanentemente por la ley.
- El derecho a la seguridad personal que le evite torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- El derecho a la libertad de expresión y opinión.
- Tienen el derecho a la seguridad de sus bienes.
- Garantía de audiencia.
- Garantía de legalidad.

- Tienen igualdad en derechos ante los tribunales del Estado de empleo que los nacionales de ese país.
- Tienen el derecho a la aplicación retroactiva de las leyes en su favor, y nunca en su perjuicio.
- El derecho a no ser encarcelados por incumplimiento de obligaciones contractuales.
- Tienen el derecho a no ser expulsados de manera colectiva, mientras que individualmente sólo podrán ser expulsados a través de la resolución de una autoridad competente.
- El derecho ha recurrir a la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen.
- Tiene el derecho a recibir un trato no menos favorable al de los nacionales del Estado que emplea en cuestiones relativas a las condiciones de trabajo.
- El derecho a la libertad sindical.
- Tienen el derecho ha recibir atención médica urgente sin ningún tipo de restricción.
- El derecho ha que sus hijos tengan un nombre, registro de nacimiento y una nacionalidad.
- Tienen derecho a la educación, la cual en ningún caso podrá negarse a los hijos de trabajadores migratorios, cuando se trate de educación preescolar o educación pública, independientemente de su situación legal en el Estado de empleo.

- El derecho ha preservar su identidad cultural.
- Tienen derecho ha transferir sus ingresos, ahorros o cualquier otra pertenencia al terminar su estancia en el Estado de empleo.
- El derecho a que los Estado de origen, empleo y tránsito les proporcione información sobre las prerrogativas que concede esta Convención, así como los requisitos para su admisión o tránsito según sea el caso.

Por lo que respecta a la cuarta parte de esta Convención, en ella se establecen prerrogativas otorgadas únicamente aquellos trabajadores migratorios y sus familias, que se encuentre legalmente en el Estado de empleo, sin menoscabo de las otorgadas en la tercera parte de la Convención. Entre los principales derechos encontramos; el de información, que obliga tanto al Estado de empleo como al Estado que envía según se trate, proporcionar toda la información necesaria para su admisión y estancia, además de sus condiciones generales de trabajo; el derecho ha ausentarse temporalmente del país de empleo, previa autorización, sin que esto afecte su estancia legal; libertad de tránsito en el Estado de empleo que los faculta para escoger su lugar de residencia; el derecho ha participar en asuntos políticos de su Estado de origen y del de empleo, siempre y cuando lo concedan ambos países; el derecho a que el Estado de empleo preserve y proteja el núcleo familiar, a través de reuniones en el país donde reside el trabajador migratorio; están exentos del pago de derechos o impuestos por concepto de importación o

exportación de sus efectos personal o materiales de trabajo, mientras que respecto a los impuestos o gravámenes derivados de su trabajo, estos no deberán ser mayores a los que paga un nacional del país de empleo en situaciones análogas, tener derecho ha deducciones o exenciones tributarias y evitar la doble tributación; tanto los trabajadores migratorios como sus familiares tienen el derecho a que el Estado de empleo les garantice su residencia legal en el país, mientras dure su actividad laboral y aún en caso de que muera el trabajador migratorio o sea disuelto su vínculo matrimonial, sus familiares tienen derecho ha permanecer en el país de empleo como residentes legalmente admitidos previa autorización de autoridad responsable; el derecho de buscar otro empleo diverso al cual hayan sido autorizados, siempre y cuando su permiso de trabajo se encuentre vigente y sujeto a ciertas restricciones de carácter cuantitativo y cualitativo establecidas previamente por la legislación nacional del Estado de empleo; tienen derecho al igual que sus familiares, a no ser expulsados del país de empleo, entre tanto esta tenga como única finalidad privar al trabajador migratorio y su familia de alguna prerrogativa adquirida; y finalmente, los familiares de un trabajador migratorio tienen derecho de elegir libremente una actividad remunerada, mientras su autorización de residencia no tenga límite o pueda ser renovada.

El quinto apartado de esta Convención regula de manera específica a las diversas categorías de trabajadores migratorios. Con respecto a los trabajadores migratorios llamados fronterizos, itinerantes y de temporada,

establece que gozaran de las prerrogativas otorgadas en el capítulo cuarto, con excepción de aquellas relacionadas con la residencia, las cuales, por si mismo carácter de fronterizos itinerantes y temporales no se les pueden aplicar. Los trabajadores migratorios vinculados a un proyecto, gozaran de los derechos establecidos en la parte cuarta de esta convención, a excepción de los establecidos en los incisos b), c) y d) del párrafo primero, del el artículo 43 relacionado con los planes sociales de vivienda; el inciso b) del párrafo primero, del artículo 45 referente a la educación y capacitación de los familiares del trabajador migratorio; y de los artículos 52 al 55. Los trabajadores con empleo concreto, gozarán de los derechos consagrados en el título cuarto de esta convención con restricción de lo dispuesto en los incisos b), c) y d) del párrafo primero del artículo 43; el artículo 52; y el inciso d) del párrafo primero del artículo 54, mientras que sus familiares no se aplicará el artículo 53. Finalmente los trabajadores migratorios por cuenta propia, tienen como restricción únicamente los derechos aplicables a los trabajadores migratorios con contrato de trabajo.

La sexta parte de esta convención tiene como principal objetivo regular la instrumentación de políticas migratorias de los países signatarios de la convención, tendientes ha promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas, en el trato a los trabajadores migratorios y sus familias. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, establece que los Estados Parte deberán promover entre sus

respectivas autoridades competentes en materia migratoria, el intercambio de información, consultas y cooperación, con el propósito de mejorar el trato a todos los trabajadores migratorios; también están obligados a proporcionar información a los empleadores, trabajadores y organizaciones laborales, respecto de la reglamentación de la migración y el empleo; y por último los Estados Parte tienen la obligación de suministrar información y asistencia a los trabajadores migratorios y sus familias en lo relativo a las autorizaciones y formalidades requeridas para la partida, el viaje, la llegada, la salida y el regreso; así como de todo lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo y las reglamentaciones aduaneras, monetarias, tributarias y otras legislaciones relacionadas a su condición. Muy importante resulta lo establecido por esta convención respecto de la cooperación entre los Estados Parte para la instrumentación de medidas que aseguren el regreso ordenado de trabajadores migratorios y sus familias, así como impedir y eliminar los movimientos, tráfico y empleo ilegal o clandestino de trabajadores migratorios.

En la parte séptima de esta convención se señala cual es el órgano encargado de la aplicación de este tratado, su integración y facultades. El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias "Comité", a pesar de estar auspiciado por la Organización de Naciones Unidas tiene plena autonomía respecto de las decisiones y evaluaciones relativas al cumplimiento de la presente convención por los Estados Parte. El "Comité" estará integrado por diez



miembros que serán elegidos por votación secreta entre los Estados Parte de esta convención, sesionara anualmente y sus miembros serán renovados mediante elección cada dos años, de acuerdo al criterio de equidad entre los Estados que envían y los que emplean. Entre las principales funciones del "Comité" se encuentra la de evaluar los informes presentados por los Estados miembros respecto de la instrumentación de medidas legislativas, judiciales o administrativas necesarias para la aplicación de la presente convención en su territorio, mediante las observaciones pertinentes que el caso particular requiera y en su caso solicitar información complementaria; asimismo tiene la facultad de invitar a organismos especializados, órganos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y demás organismos interesados en participar, al proporcionar información relacionada con el fenómeno de los trabajadores migratorios; y finalmente la más relevante función es actuar como árbitro en todas aquellas controversias que se susciten entre dos o más Estados Parte respecto del incumplimiento de la propia convención.

El apartado octavo denominado disposiciones generales, se refieren a diversos tópicos. En primer término señala que los Estados Parte conservan su derecho para regular el ingreso de los trabajadores migratorios y sus familias, con las únicas limitaciones establecidas en la propia convención en materia de estancia y trato a los trabajadores migratorios y sus familias. También instruye a que nada de lo dispuesto por la convención podrá interpretarse en contra las disposiciones

contenidas en la Carta de Naciones Unidas y de las Constituciones de organismo especializados de Naciones Unidas y de aquellos relacionados con lo regulado en la presente convención. Finalmente este apartado establece que los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias previstos en la convención tienen el carácter de irrenunciables, lo cual obliga a los Estados Parte asegurar su respeto.

Por último, la parte novena de esta convención regula su firma, reserva, adhesión, ratificación, enmienda, denuncia y vigencia, al señalar en primer término que la convención entrará en vigor el primer día del cuarto mes posterior al que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión, mientras que para los Estados que la ratifiquen o se adhieran con posterioridad a su entrada en vigor su vigencia se contará a partir del primer día del cuarto mes siguiente que lo hayan ratificado o adherido. También establece que ningún Estado Parte podrá excluirse en la aplicación de alguno de los preceptos consagrados en la convención; además de señalar que cualquier controversia suscitada entre los países miembros será resuelta mediante negociación, sometiéndola a arbitraje, instancia que de no solucionar el conflicto podrá acudir a la Corte Internacional de Justicia. Por lo que se refiere a la denuncia de la convención, es decir a la liberación de la obligación del Estado Parte, la convención establece que deberá presentarse por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas hasta los cinco años posteriores a su entrada en vigor y surtirá efecto al año siguiente, a partir del cual no podrá

hacerse efectiva ninguna denuncia o examen de ningún nuevo asunto relacionado con el Estado denunciante. Finalmente la convención señala que cualquier Estado Parte, cinco años después de entrar en vigor la convención podrá solicitar por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas las enmiendas que considere necesarias, posteriormente aceptada la solicitud por el Secretario deberá notificar a los Estados Parte, la celebración de una conferencia en la cual se analicen y voten las propuestas.

### **4.2.3 Protección consular.**

Considerada desde un muy particular punto de vista, como el principal tipo de protección que brinda el gobierno de México, debido a que tiene o debería tener una capacidad de respuesta inmediata en la defensa de los derechos de todos los mexicanos en el exterior independientemente de su status migratorio; la protección consular al igual que los otros dos tipos de protección ya abordados forman parte de la llamada política migratoria mexicana.

Si bien es cierto que la actividad consular es muy amplia, ya que abarca desde el fomento de las actividades comerciales y turísticas, funciones notariales y actos de registro civil, expedición de documentos oficiales, hasta desahogar diligencias solicitadas por autoridades judiciales mexicanas, entre otras; su principal función de acuerdo a nuestro tema de estudio es la protección de los derechos de los mexicanos localizados en sus respectivas circunscripciones territoriales.

La protección consular mexicana tiene su fundamento legal interno, en el artículo 90 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que da origen a la Administración Pública Federal, y que a su vez en la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 28, Fracción segunda, se establecen las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al especificar que le corresponde dirigir el Servicio Exterior Mexicano en su aspecto diplomático y consular, con el objetivo entre otros, de velar por la

protección de los mexicanos radicados en el extranjero con independencia en su calidad migratoria.<sup>53</sup> Asimismo, la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 2, fracción segunda indica como función del Servicio Exterior Mexicano, proteger de acuerdo con el derecho internacional la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones conducentes ha satisfacer sus legítimas reclamaciones; mientras que de manera particular, en el artículo 44 se establecen las obligaciones de los jefes de Oficinas Consulares, al señalar en su fracción primera, la de proteger en sus respectivas circunscripciones consulares los derechos de los nacionales, fundamentalmente de aquellos mexicanos en los que proceda protección especial notificándola oportunamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Finalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores establece en su artículo 14 las funciones que corresponde desarrollar a la Dirección general de Protección y Asuntos Consulares entre las cuales podemos destacar principalmente:

- Establcer los lineamientos y directrices que regulen los programas y acciones tendientes ha garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior.

---

<sup>53</sup> Poder Legislativo Federal.- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". <http://info.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>, 1999.

- Diseñar la política de protección y la instrumentación de acciones preventivas cuyo objetivo sea garantizar los derechos humanos de los emigrantes mexicanos en el exterior.
- Prestar apoyo a las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano en el manejo de los casos de protección.
- Ordenar, revisar y someter a aprobación aquellos programas elaborados por las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano.
- Instruir a las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano sobre las acciones y programas implementados.
- Homogeneizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección.
- Capacitar y actualizar a los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección.
- Coordinar con otras dependencias de los tres niveles de gobierno, la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales que garanticen el respeto de los derechos humanos y laborales de los emigrantes mexicanos.
- Realizar estudios con otras dependencias un análisis integral del fenómeno migratorio.
- Atender en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de tratados internacionales o

convenios que den por resultado algún perjuicio a cualquier emigrante mexicano.

- Proponer la apertura o cierre de Oficinas Consulares y su personal, así como su supervisar su funcionamiento.
- Proponer la apertura o clausura de Consulados Honorarios, el nombramiento y término de funciones de los Cónsules y Vicecónsules Honorarios, así como supervisar su funcionamiento.
- Elaborar el programa de capacitación administrativa en materia de protección y asuntos consulares en coordinación con otras dependencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el aspecto exterior, es decir, para el derecho internacional la función consular tiene su fundamento legal primordialmente en dos instrumentos, debido a que se analiza la protección consular de los mexicanos en los Estados Unidos de América. En primer lugar se encuentra la ya estudiada Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Convención Consular con los Estado Unidos de América<sup>54</sup>, que de manera muy parecida regula la función consular y se establece esencialmente en su artículo VI:

\*1.- Los Funcionarios Consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos,

---

<sup>54</sup> La Convención Consular con los Estados Unidos de América, fue suscrita el 12 de agosto de 1942, aprobándose por el Senado el 16 de febrero de 1943, ratificada el 1 junio de 1943 y finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1943. Senado de la República.- "Tratados y Convenciones Específicos Celebrados por los Estados Unidos Mexicanos." [www.senado.gob.mx/legislación/tratados/](http://www.senado.gob.mx/legislación/tratados/) 1996.

podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados en Tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de la infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática y, en ausencia de un representante diplomático, un Cónsul General o el funcionario consular residente en la capital podrá dirigirse directamente al Gobierno del país.

2.- Los Funcionarios Consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:

- a) Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró;
- b) Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten a los intereses de los nacionales del país que los nombró;
- c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, ha visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieran sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y
- d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.



3.- Los nacionales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, ha comunicarse con los funcionarios consulares de su país.”

Esta función de los consulados mexicanos en los Estados Unidos de América, es decir la protección consular hacia los nacionales, es considerada como el corazón de su actividad general en este territorio, que abarca diversos aspecto entre los cuales podemos subrayar: la asesoría y asistencia jurídica en materia civil, penal y laboral, los buenos oficios, la defensa de los derechos humanos y la orientación con respecto a la legislación inmigratoria y laboral de los Estados Unidos de América, entre otras actividades informativas. Para llevar a cabo esta actividad el gobierno de México cuenta con una red de 42 consulados en todo el territorio estadounidense distribuidos de la siguiente manera<sup>55</sup>:

- 16 Consulados Generales:

Consulado en Atlanta, GA. E.U.A.

Consulado en Austin, TX. E.U.A.

Consulado en Chicago, IL. E.U.A.

Consulado en Dallas, TX. E.U.A.

Consulado en Denver, CO. E.U.A.

Consulado en El Paso, TX. E.U.A.

Consulado en Huoston, TX. E.U.A.

---

<sup>55</sup> Cabe mencionar que en todo el mundo, México cuenta con una red consular total de 270 Oficinas Consulares, de las cuales 35 son Consulados Generales, 23 son Consulados de Carrera, 67 son Secciones Consulares de Embajadas, 4 son Agencias Consulares y 141 son Consulados Honorarios. Secretaría de Relaciones Exteriores - “Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx) . 2000.

Consulado en Los Angeles, CA. E.U.A.

Consulado en Miami, FL. E.U.A.

Consulado en Nueva Orleans, LA. E.U.A.

Consulado en Nueva York, NY. E.U.A.

Consulado en Phoenix, AZ. E.U.A.

Consulado en Sacramento, CA. E.U.A.

Consulado en San Antonio, TX. E.U.A.

Consulado en San Diego, CA. E.U.A.

Consulado en San Francisco, CA. E.U.A.

• 21 Consulados de Carrera:

Consulado en Albuquerque, NM. E.U.A.

Consulado en Boston, MA. E.U.A.

Consulado en Brownsville, TX. E.U.A.

Consulado en Caléxico, CA. E.U.A.

Consulado en Corpus Christi, Tx. E.U.A.

Consulado en Del Río, TX. E.U.A.

Consulado en Detroit, MI. E.U.A.

Consulado en Eagle Pass, TX. E.U.A.

Consulado en Filadelfia, PA. E.U.A.

Consulado en Fresno, CA. E.U.A.

Consulado en Laredo, TX. E.U.A.

Consulado en Mc Allen, TX E.U.A.

Consulado en Midland, TX E.U.A.

Consulado en Nogales, AZ. E.U.A.

Consulado en Orlando, FL. E.U.A.

Consulado en Portland, OR. E.U.A.

Consulado en Salt Lake City, UT. E.U.A.

Consulado en San Bernardino, CA. E.U.A.

Consulado en San José, CA. E.U.A.

Consulado en San Luis, MO. E.U.A.

Consulado en Seattle, WA. E.U.A.

- 4 Agencias Consulares

Consulado en Douglas, AZ. E.U.A.

Consulado en Oxnard, CA. E.U.A.

Consulado en Santa Ana, CA. E.U.A.

Consulado en Tucson, AZ. E.U.A.

- 1 Sección Consular

Consulado en Washington, DC. E.U.A.

Como podemos ver, la gran cantidad de Consulados mexicanos en territorio estadounidense se encuentran ubicados fundamentalmente en los cuatro estados fronterizos (diez en California, cuatro en Arizona, uno en Nuevo México y doce en Texas), debido a que en ellos se concentra más del setenta y cinco por ciento de los residentes mexicanos.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) hasta 1999 los mexicanos residentes en los Estados Unidos de América independientemente de su calidad migratoria, estaban distribuidos de la siguiente manera:

En California existe una población estimada de 3,714,457 que representa el 46.35% de residentes mexicanos.

En Arizona existe una población estimada de 535,795 que representa el 6.69% de residentes mexicanos.

En Texas existe una población estimada de 1,725,012 que representa el 21.52% de residentes mexicanos.

Finalmente, antes de terminar en análisis de éste apartado no podemos dejar de señalar las principales actividades de estos Consulados a partir de la aprobación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996.

Una vez aprobada la legislación, el gobierno mexicano distribuyó a través de los Consulados ubicados en territorio estadounidense, un documento conocido como "El ABC de cuestiones migratorias" que pretendió orientar a los emigrantes mexicanos por medio de respuestas concretas a las dudas, producto del inicio de vigencia de la nueva ley.<sup>57</sup> Asimismo, a partir de enero de 1997 la Secretaría de Relación Exteriores inició una etapa de actualización y fortalecimiento de sus recursos humanos, materiales y financieros, para lo cual llevó a cabo cuatro cursos de capacitación para más de trescientos empleados en la Cancillería, dos cursos de formación para más de cincuenta funcionarios consulares y la contratación de catorce abogados consultores estadounidenses,

---

En Nuevo Mexico existe una población estimada de 95,433 que representa el 1.19% de residentes mexicanos. Inegi.- "Boletín No. 373/99". [www.inegi.gob.mx/difusión/espanol](http://www.inegi.gob.mx/difusión/espanol), 1999.

<sup>57</sup> En esta guía en forma de cuestionario, se daba respuesta a un total de 16 preguntas tales como:

¿Quién puede obtener su residencia legal en los Estados Unidos?

¿Puedo obtener un permiso de trabajo?

¿Han cambiado las categorías de personas que pueden obtener visa de residente legal?

¿Cuáles son los requisitos adicionales para inmigrar?

¿Qué derechos tengo si soy detenido por el Servicio de Inmigración en el interior del país?

¿Cómo podría afectar la nueva ley a mis derechos si soy detenido?

¿Qué derechos tengo en una audiencia de deportación?

Si soy residente legal, ¿puedo ser deportado?

¿Cuáles son mis derechos si soy detenido en el momento de intentar ingresar a Estados Unidos?

¿Qué debo hacer en caso de ser maltratado por un oficial del Servicio de Inmigración, de la Patrulla Fronteriza, o de cualquier otra corporación?

¿Pueden cancelar mis documentos?

Este folleto fue distribuido en toda la red Consular mexicana en territorio de los Estados Unidos, a todos los inmigrantes nacionales radicados en ese país. Secretaría de Relaciones Exteriores.- "El ABC de Cuestiones Migratorias". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1996.

especialmente enfocados al análisis de la más reciente ley inmigratoria norteamericana, además de la instalación de un sistema de red computacional que vinculara la información de los cuarenta y dos Consulados en los Estados Unidos, de manera tal que se diera un mayor seguimiento a los miles de casos de protección. Pese a estos pequeños avances<sup>58</sup> el gobierno mexicano no pudo impedir la muerte de ciento veintinueve mexicanos<sup>59</sup> y cuatrocientos catorce casos en los que peligró su vida en su intento por internarse en los Estados Unidos y en los cuales resultaron involucrados agentes de la Patrulla Fronteriza, del Servicio de Inmigración y Naturalización, de la Policía Local, de la Oficina de Aduana y de la Patrulla de Caminos.<sup>60</sup>

Durante 1998, los asuntos de protección atendidos por la red Consular sumaron cerca de treinta y nueve mil, de los cuales se realizaron gestiones en materia civil, penal, administrativa, migratoria y de derechos humanos. De la misma manera a través de buenos oficios y acciones interpuestas por los funcionarios consulares, se dio asesoría legal e

---

<sup>58</sup> Podemos destacar como avances durante 1997, los 58, 872 asuntos de protección resueltos por las Oficinas Consulares que dieron origen a numerosas gestiones en materia civil, penal, administrativa, migratoria y de derechos humanos, entre los que podemos destacar los casos de los mexicanos sordomudos explotados en los estados de Nueva York, Illinois, Carolina del Norte, California y Texas, así como la recuperación de valores cuyo monto fue de 1, 839, 170. 99 dólares por concepto de indemnizaciones, salarios y devoluciones de impuesto entre otros, a mexicanos residentes en los Estados Unidos. Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Informe Anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1998.

<sup>59</sup> Padilla Rios, Carlos.- "584 mexicanos ilegales muertos en EU, desde 1996". EL UNIVERSAL, México D.F., 23 de junio de 1999. p.18.

<sup>60</sup> Entre los casos considerados de graves violaciones hacia los mexicanos emigrantes podemos mencionar, 5 muertos, 3 baleados, 21 golpeados, 2 atropellados, 8 maltratados, 2 expulsados sin motivo, 1 negación de ingreso sin motivo, 3 arrestos con hujo de violencia y 3 arrestos en condiciones insalubres, encontrándoseles responsables a 17 agentes de la Patrulla Fronteriza y a 9 agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización. Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Informe sobre Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1997.

información respecto a la protección de los derechos humanos a los emigrantes mexicanos, principalmente a los indocumentados. Sin embargo, el número de mexicanos muertos en la frontera aumentó a doscientos noventa y uno<sup>61</sup>, esto aunado a los cuatrocientos sesenta y nueve casos en los que han estado en peligro de morir. De la misma manera hasta agosto de 1998 los casos de violaciones graves aumentaron a cuarenta y siete en comparación con el periodo correspondiente al año de 1997, con un saldo de nueve mexicanos muertos, cinco heridos y treinta y tres golpeados o maltratados, para cada caso se solicitó la participación de las Oficinas Consulares respectivas, la investigación y en el supuesto, la reparación del daño por parte de los oficiales involucrados.<sup>62</sup>

Por último, durante el año de 1999 se empezó a instrumentar una campaña de protección preventiva y señalización por parte de los Consulados mexicanos ubicados en la faja fronteriza con el principal objetivo de prevenir a los emigrantes mexicanos indocumentados en los peligros que representa internarse en territorio estadounidense a partir del endurecimiento de la política de protección fronteriza de los Estados Unidos. Como consecuencia de la intensificación de los operativos fronterizos por parte de las autoridades estadounidenses y pese a las acciones emprendidas por los Consulados mexicanos, el número de

<sup>61</sup> Padilla Ríos, Carlos. - "584 mexicanos ilegales muertos en EU, desde 1996". Op. Cit. p.18.

<sup>62</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. - "Informe sobre Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1998.

mexicanos muertos en su intento por cruzar hacia los Estados Unidos aumento en un ciento setenta y ocho por ciento al registrarse un total de trescientos sesenta<sup>63</sup> y uno fallecimientos, mientras que por otro lado la cifra de los mexicanos en peligro de vida disminuyó a cuatrocientos cuatro casos. Por lo que se refiere a los asuntos suscitados por graves violaciones éstos llegaron a cincuenta, para los cuales los Consulados han solicitado investigación y en el supuesto de resultar responsables los oficiales de migración, demandar la reparación del daño. Finalmente, en el año de 1999 los Consulados resolvieron un total de treinta nueve mil, setecientos cuarenta y siete casos de protección, mismos que generaron gestiones en materia civil, penal, administrativa, migratoria y de derechos humanos, a través de buenos oficios y acciones interpuestas por funcionarios consulares.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Padilla Ríos, Carlos.- "584 mexicanos ilegales muertos en EU, desde 1996". Op. Cit. p.18.

<sup>64</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores.- "Informe sobre Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores". [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), 1999.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

Del desarrollo de nuestra investigación podemos elaborar las siguientes conclusiones y posibles soluciones al grave problema que representa el fenómeno migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos de América, en su aspecto legal.

### CONCLUSIONES.

**Existe una gran desigualdad histórica en la relación y particularmente en la discusión de los temas que integran la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos.**

Hemos podido observar de manera clara como a través de la historia de la relación bilateral entre México y los Estados Unidos siempre ha existido una gran desigualdad, desde los primeros acercamientos diplomáticos entre ambos países y posteriormente en el conflicto histórico más grave de la relación bilateral, la guerra entre ambos países, donde fue visible la supremacía del ejército estadounidense, que culminó con una imposición, la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848, que dio



por terminado el conflicto armado y obligó al gobierno mexicano ha ceder los territorios de California y Nuevo México.

Sin embargo, esta desigualdad se ha hecho manifiesta hasta la época actual en la discusión de los temas que integran la agenda bilateral, en los cuales se observa, que de manera recurrente se obtiene una solución unilateral por parte del gobierno de los Estados Unidos, tal es el caso del narcotráfico, migración y límites fronterizos marítimos.

**El tema de la migración es considerado fundamental dentro de la agenda de discusión en la relación bilateral México-Estados Unidos**

Particularmente, uno de los temas más relevantes de la agenda bilateral México-Estados Unidos, es la migración, la cual es considerada fundamental dentro de la discusión, abordándose ya sea de manera positiva o negativa, o mediante el doble discurso, de acuerdo a los intereses estadounidenses del momento a partir del siglo XX.

A pesar de que el tema es abordado periódicamente por ambos países al interior de la Reunión Binacional anual, y discutido en foros internacionales, hemos podido percatarnos que para el gobierno de México representa un muy recurrente tema de la agenda bilateral; mientras, que por su parte el gobierno norteamericano lo considera de importancia menor con relación a la discusión del narcotráfico

**Las legislaciones inmigratorias estadounidenses cada vez han sido más restrictivas.**

Por lo que respecta específicamente al aspecto legal de la inmigración hacia los Estados Unidos, es decir, todo lo relativo a las legislaciones aprobadas por el Congreso norteamericano, cuyo objetivo es regular el ingreso, tránsito y estancia de extranjeros en su país, hemos podido darnos cuenta como a través de más de doscientos años, éstas se han hecho cada vez más restrictivas, principalmente a partir de las leyes de inmigración de 1903, 1907 y 1917, que establecieron las "lista de inadmisibles", un claro nuevo criterio de segregación social que declaraban excluible para ingresar a los Estados Unidos a ciertas personas que representaran un problema para la sociedad. Posteriormente con la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 se hizo aun más restrictivo el ingreso, ya que se incluyeron disposiciones legales en contra de la inmigración indocumentada o ilegal. Para 1986 las limitantes para la inmigración ilegal fueron mayores, ya que el Congreso de los Estados Unidos pretendió, no sólo sancionar a los inmigrantes indocumentados, sino también aquellos empleadores que los contrataran, a sabiendas de conocer su calidad migratoria, además de intentar sellar la frontera con México al fortalecer las actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización. Sin embargo, podemos señalar que la vigente ley inmigratoria de los Estados

Unidos es mucho más restrictiva respecto de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, ya que ahora no sólo sanciona a los inmigrantes indocumentados y empleadores con multas y encarcelamiento, ahora se sanciona a toda aquella persona que realice actividades de tráfico de personas (polleros), haciéndose extensiva a los que albergue o cuiden a inmigrantes indocumentados. Esta última conducta era una práctica relativamente reciente por virtud de la cual familiares o conocidos de un inmigrante, que ya residía en los Estados Unidos, lo apoyaban admitiéndolo en su domicilio mientras se establecía, ahora con las reformas esto no lo podrán hacer, debido a que las sanciones establecidas son de hasta diez años de prisión, haciéndolo equiparable con al tráfico de personas el simple albergue.

Como consecuencia a la aplicación de la ley Simpson-Rodino de 1986, los inmigrantes indocumentados intentaron burlar las inspecciones para el ingreso a los Estados Unidos, a través de la producción falsa de documentos principalmente identificaciones oficiales estadounidenses, ahora con las reformas, ésta conducta resulta aún más peligrosa ya que las sanciones por la simple posesión de un documento fraudulento van de cinco a quince años de prisión, además que representa una descalificación para ingresar a los Estados Unidos mediante una visa legal.

Una de las modificaciones más relevantes de la actual ley inmigratoria con relación a la ley anterior, es lo referente a las nuevas restricciones que impone a los inmigrantes indocumentados para adquirir

su residencia legal en territorio norteamericano. En la legislación anterior existía en casos muy excepcionales la llamada "suspensión de deportación" para los inmigrantes indocumentados, la cual era otorgada por los jueces de inmigración, siempre y cuando concurrieran dos elementos o requisitos; la residencia continua mínima de siete años y la demostración de que la deportación ocasionaría una grave situación para el inmigrante o su familia. Ahora en la nueva ley inmigratoria como lo hemos visto desaparece la figura de "suspensión de deportación" y es sustituida por la llamada "cancelación de remoción", la cual es aplicable a menos casos y exige como requisitos una permanencia mínima de diez años, requisitos adicionales de elegibilidad y que los familiares tengan la nacionalidad estadounidense o una residencia legal; además que esta "cancelación de remoción" esta limitada a cuatro mil por año para todo el mundo. Con ésta modificación el inmigrante indocumentado mexicano se ve afectado por la dificultad que representa cubrir los requisitos y la limitación cuantitativa, sin mencionar que para solicitar dicha cancelación debe entregarse a las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización con lo que se expone ha ser removido de los Estados Unidos en caso de no obtener una resolución favorable por parte del juez inmigratorio. Otro aspecto importante de la aplicación de la nueva ley y que se traduce en un grave problema, es lo relacionado con las sanciones que se establecen para los inmigrantes indocumentados que son detenidos al interior del territorio de los Estados Unidos, las cuales tienen la finalidad de impedir que

obtengan una residencia legal al no contar con la residencia mínima de diez años que exige la actual legislación para solicitarla. La nueva ley establece como ya hemos vistos la sanción de la remoción para los inmigrantes indocumentados que son detenidos al intentar cruzar la frontera o en un aeropuerto; sin embargo, ahora también serán sancionados los inmigrantes ilegales que a partir del mes de abril de 1997 permanezcan en territorio estadounidense. Las sanciones principalmente consisten en la negativa para calificar en la obtención de una visa de ingreso legal y residencial legal en los Estados Unidos, es decir, que aquellos inmigrantes indocumentados que permanezcan en su territorio entre ciento ochenta días y un año les será negada una visa de inmigrante durante tres años y si la permanencia ilegal es por más de un año, la negativa para obtener una visa será de diez años.

Es así como nos hemos podido dar cuenta con los anteriores antecedentes, que la actual Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad Inmigrante de 1996, es la más restrictiva de los últimos doscientos años, durante los cuales el Congreso de los Estados Unidos ha pretendido frenar los flujos normales de la inmigración, principalmente los provenientes de México, que tan sólo no han disminuido, sino por el contrario se han visto incrementados.

**El gobierno estadounidense con fundamento en la nueva legislación implementa operativos cada vez más agresivos en contra de los inmigrantes indocumentados.**

La más importante característica y la más grave consecuencia para la inmigración indocumentada mexicana instrumentada por ésta nueva legislación inmigratoria, es la de su principal objetivo, que consiste en cerrar la extensa frontera a la inmigración indocumentada. Como se pudo observar al analizar el contenido del "Titulo I" denominado "Mejoras para el control fronterizo, facilitación del ingreso legal y aplicación de la ley al interior", ésta nueva ley instruye para aumentar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, así como su equipo de búsqueda y ordena la construcción de muros triples en las zonas en donde se registra la mayor incidencia de cruces ilegales. Estas medidas, tienden hacer imposible el ingreso de inmigrantes mexicanos por zonas accesibles, lo que origina que les resulte aún más peligroso, ya que se introducen a territorio norteamericano por lugares inhóspitos, tales como el desierto o el cruce del Río Bravo a nado, lo que finalmente les acarrea la muerte, un alto precio por sus deseos de obtener un mejor ingreso económico. Aunado a éste grave problema que representa el cierre de la línea fronteriza con México, el gobierno norteamericano esta realizando operativos cada vez más agresivos en contra de los inmigrantes indocumentados, fundamentalmente para detener su ingreso y posteriormente para hacer

tareas de búsqueda al interior de su territorio a través de redadas de localización comúnmente conocidas como "cacerías de ilegales".

A pesar de la aplicación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad Inmigrante de 1996, la inmigración ilegal o sin documentos no ha descendido o por lo menos existen indicios, de que hasta el momento se cumpla su objetivo, de frenar el flujo migratorio indocumentado desde México como lo espera el gobierno norteamericano, por el contrario esta sigue aumentando por el gran factor de atracción que representa el auge económico de los Estados Unidos y aunque exista el peligro de muerte en que se ven envueltos los emigrantes indocumentados de origen mexicano, éstos se arriesgan a expensas de sus propias vidas.

**No existen mecanismos de protección política instrumentados por el gobierno de México cuyo objetivo sea la defensa de los emigrantes mexicanos indocumentados en respuesta a la instrumentación de la actual legislación inmigratoria estadounidense.**

Si bien es cierto que jurídicamente a todos los países del mundo se les reconoce la facultad soberana para la promulgación y aplicación de su legislación interna, y al no ser los Estados Unidos la excepción, ya que por dicha facultad actualmente aplica su vigente ley inmigratoria; no podemos negar que de su aplicación se obtienen consecuencias para los nacionales

de otros países, como es en el caso de los emigrantes mexicanos. Por ésta razón es que adquiere gran trascendencia al interior de la relación bilateral México-Estados Unidos el conflictivo tema del fenómeno migratorio en general y consecuentemente la legislación inmigratoria estadounidense. Como ya hemos visto para los gobiernos de ambos países, la discusión sobre el tema de la migración es uno de los más importantes de su agenda y de los que generan mayor controversia al igual que el narcotráfico, sin embargo, para el gobierno de los Estados Unidos el trato siempre ha sido desde la perspectiva de un doble discurso, él cual por un lado al interior de su país lo condena como un fenómeno dañino el cual debe restringirse o eliminarse y por el otro en la discusión bilateral lo señalan como un hecho natural que puede solucionarse a través del diálogo. Esta situación genera que pese a los intentos de ambos países por lograr una relativa cooperación bilateral no se hayan podido lograr ni siquiera mínimos avances, particularmente, para evitar la promulgación de legislaciones anti-inmigratorias en los Estados Unidos cada vez más restrictivas y de manera global en el trato del fenómeno migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos. Finalmente sin pretender justificar al gobierno de los Estados Unidos, podemos señalar que al no existir para ellos una discusión más fructífera al interior de la relación bilateral, su única salida es la búsqueda de soluciones unilaterales al grave problema que representa la inmigración de mexicanos hacia su país, lo cual se traduce y



seguirá manifestándose a través de la aprobación de éste tipo de leyes inmigratorias cada vez más anti-inmigratorias.

Como hemos podido observar en el desarrollo del capítulo cuarto de nuestro trabajo, corresponde al gobierno de México la obligación de velar por los intereses de sus nacionales aunque éstos no se encuentren en territorio nacional, a los cuales tiene que proteger a través de lo que hemos denominado "política migratoria mexicana" que incluye tres tipos de protección, la protección política, la protección legislativa y la protección consular. Por lo que respecta particularmente a la protección política o diplomática, podemos señalar que pese a que existió en el momento de la aprobación de la actual legislación inmigratoria estadounidense una nota diplomática en la cual señalaba el gobierno de México su preocupación por la instrumentación de la nueva ley, sin embargo, para los Estados Unidos su aprobación, publicación y vigencia estaba justificada por su facultad soberana para la creación de su legislación interna, a pesar de que su instrumentación tuviera consecuencias para los inmigrantes nacionales de otros países como en el caso de México. Uno de los aspectos más relevantes de la protección política, de los cuales se han alcanzado mayores logros por lo que se refiere a la protección de los emigrantes por parte del gobierno mexicano, ha sido sin duda los acuerdos de ambos países al interior de las reuniones bilaterales México-Estados Unidos anuales, que han dado como resultado la instrumentación de una gran cantidad de mecanismos para la defensa de los emigrantes mexicanos

dados en respuesta a la aprobación de la actual ley inmigratoria estadounidense. Estos mecanismos como ya hemos visto son importantes por que su finalidad es reunir a las autoridades migratorias competentes de ambos países y de los diversos ordenes de gobierno para encontrar soluciones inmediatas a la violación de los derechos humanos y laborales de los emigrantes, fundamentalmente indocumentados que residen en las localidades fronterizas de los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de los acuerdos alcanzados en éstos mecanismos, persiste en algunos sectores de la autoridad federal migratoria norteamericana, particularmente la patrulla fronteriza, la flagrante violación de los acuerdos, en perjuicio de la dignidad de los emigrantes indocumentados mexicanos, debido a que los mismos acuerdos carecen de fuerza vinculatoria, que eximen a éstas autoridades de posibles sanciones y sólo quedan en buenos deseos.

**La protección legislativa en general, y particularmente las reformas constitucionales al artículo 30, y su ley reglamentaria, aprobados por el Congreso de la Unión de México, no benefician a los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos.**

La protección legislativa parte integrante de la política migratoria mexicana podríamos considerarla como una de las posibles soluciones al grave problema que representa la protección de la emigración indocumentada mexicana. Como ya hemos podido observar el gobierno

mexicano implementa la protección legislativa a través de la aprobación de su legislación interna e internacional, ya sea que se trate de una nueva legislación, reformas a leyes e inclusive de reformas a la Constitución o convenciones y tratados respectivamente. Particularmente por lo que se refiere a la protección legislativa interna, las reformas Constitucionales al artículo 30° y su ley reglamentaria, aprobadas por el Congreso de la Unión recientemente, no beneficiaron a los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos por lo que se refiere a la salvaguarda de sus derechos humanos y laborales, sin embargo su relativa importancia radica en el hecho de que ahora un emigrante ilegal mexicano residente en los Estados Unidos, podrá adquirir la nacionalidad estadounidense sin que exista para él la preocupación de perder su nacionalidad mexicana como lo establecen las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, la Ley de Nacionalidad. Por lo que se refiere a la protección legislativa internacional podemos señalar que ésta podría ser una de las posibles soluciones al grave problema de la protección, ya que tener éste tipo de legislación tiene fuerza vinculatoria legal, que el gobierno mexicano bien podría instrumentar para la protección de los emigrantes ilegales mexicanos, ya que es el único tipo de protección que se puede hacer valer ante órganos jurisdiccionales de competencia internacional. Como ya hemos visto en nuestro capítulo cuarto, México ha signado importantes convenciones y tratado que se relacionan con la protección de

los emigrantes mexicanos, tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU la cual firmaron ambos países, y cuyo documento legal vinculatorio sería la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, comúnmente conocida con el nombre de Pacto de San José de la OEA y de la cual México la ratificó y depositó en 1981, mientras que los Estados Unidos sólo la firmaron en 1997 lo que de acuerdo a su legislación no es de observancia obligatoria; también integran éste tipo de protección legislativa internacional la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que a pesar de que no establece derechos subjetivos fundamentales para los emigrantes, si reconoce a ambos gobiernos, ya que se trata de la relación bilateral México-Estados Unidos, el derecho para la protección de sus respectivos nacionales residentes en el territorio del otro país; y finalmente podemos mencionar al más importante de los avances logrados por lo que se refiere a la protección migratoria en el ámbito multilateral, ya que abarca no sólo la protección sobre derechos humanos, también laborales y algunos de carácter social como ya lo hemos visto. Sin embargo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, tiene dos difíciles obstáculos que superar para llegar a considerarla como una posible solución al grave problema que representa la protección migratoria. En primer término podemos mencionar la negativa para firmar esta convención por parte de los países que son considerados atractivos de

inmigración como es el caso de los países del centro de Europa y los Estados Unidos de América, mientras que los países que de cierta manera tienen grados altos de inmigración sólo cuatro de ellos lo han ratificado y quince lo han firmado, esto implica que no existe ningún tipo de obligación para los países no firmantes respecto de lo que establece la convención. Ahora, aún y si los países que no la han firmado se adhirieran a ésta muy importante convención internacional y la ratificaran con lo cual iniciaría la obligatoriedad de dicho acuerdo entre éstos países, se enfrentaría a un segundo problema que representa las sanciones por el incumplimiento de lo señalado por convención, ya que en ella sólo se establece como órgano encargado para su aplicación al denominado "Comité", el cual sólo tiene carácter observador, evaluador y arbitro, ya que carece de cualquier fuerza coercitiva para obligar al cumplimiento de lo prescrito por la convención y no otorgársele carácter de fiscal o en su caso de juzgador. Por último, es primordial señalar la distinción de trato que existente para los emigrantes, ya que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos Los Trabajadores Migratorios y sus Familias, tiende a dar las mayores prerrogativas a los emigrantes documentados o legales, mientras que son limitados los derechos para los emigrantes indocumentados, ya que obedece a un criterio fijado por los países atrayentes de la inmigración, que intentan impedir y eliminar los movimientos migratorios ilegales o clandestinos que particularmente y de relativa manera contradictoria los Estados Unidos han fomentado durante varias décadas.

**La protección consular debe ser el más importante tipo de protección que brinda el gobierno de México a favor de los emigrantes de nacionalidad mexicana en territorio estadounidense.**

Una vez mencionada tanto en el desarrollo del capítulo cuarto de nuestro trabajo como en éstas conclusiones, la cierta incapacidad de los dos anteriores tipos de protección, ahora es fundamental analizar si la esperanzadora protección consular puede ser una solución inmediata al problema de la protección migratoria. Y decimos "cierta incapacidad" por que a pesar de que han habido relativos avances de la política de migratoria mexicana, también podemos apreciar como aún los emigrantes indocumentados mexicanos, siguen en calidad de víctimas de innumerables violaciones a sus derechos tanto humanos como laborales y lo más peligroso aún, que en su travesía a la frontera los emigrantes pierden la vida, debido a la estricta política migratoria de los Estados Unidos. La protección consular que tiene la obligación de brindar el gobierno mexicano a sus nacionales residentes en otros países independientemente de su calidad migratoria, de acuerdo a su propio fundamento legal tanto interno como internacional, establece que será el tipo de protección que se implemente de manera inmediata, esto obedece a que son los consulados los primeros en conocer de cualquier incidente en

el cual este involucrado un nacional, al cual tendrán que proveer de asistencia en general que requiera. Para llevar a cabo esta importante actividad, la red consular mexicana en los Estados Unidos consta de 42 consulados, distribuidos en todo el territorio estadounidense, los cuales representan el mayor número existente en cualquier otro país y la mayoría de ellos se encuentran en los cuatro estados fronterizos, que en total suman veintisiete legaciones. Como ya hemos podido observar las funciones de los consulados son innumerables, sin embargo, a su propio decir, la protección es la principal actividad que desempeñan a través de la información y orientación proporcionada a los emigrantes nacionales respecto de la legislación migratoria y laboral, además de advertirles de los peligros que representa la internación de manera ilegal a los Estados Unidos; también tienen los consulados la obligación de dar asesoría y asistencia legal en materia migratoria, civil, penal y laboral; y finalmente dirigir buenos oficios a las autoridades norteamericanas de los tres niveles de gobierno, con las cuales se vea involucrado un emigrante mexicano; todo esto con el objetivo de defender la dignidad y los derechos humanos y laborales de los nacionales residentes en territorio de los Estados Unidos con independencia de su calidad migratoria. A pesar de que éstas actividades consulares son llevadas a cabo, podemos darnos cuenta como el esfuerzo es insuficiente principalmente para los emigrantes mexicanos indocumentados por diversas razones. Para un inmigrante ilegal en los Estados Unidos representa un peligro no sólo acudir a una oficina

consular, sino el simple hecho de salir a la calle en donde en cualquier momento puede ser detenido, debido a la gran cantidad de operativos que realizan autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización para detectar a la inmigración ilegal. Por otro lado, aun si acudiera a la oficina consular a solicitar información o asesoría legal respecto de la legislación migratoria o labora, su misma calidad de indocumentado lo limita para hacer valer sus derechos y lo más grave para él sería la remoción de los Estados Unidos, además que se le aplicarían las sanciones que establece la nueva legislación migratoria como ya lo hemos vistos. Estas dos simples razones impiden a los emigrantes indocumentados mexicanos acercarse a los consulados en los Estados Unidos, para solicitar algún tipo de ayuda, por que están convencidos de que en ese país se pueden violentar su dignidad como seres humanos sin que nadie pueda hacer algo por sus derechos humanos y laborales, ya que únicamente toman conocimiento los consulados mexicanos cuando los nacionales indocumentados son detenidos para posteriormente aplicarles el procedimiento de remoción. Un muy diferente caso es el de los emigrantes mexicanos documentados o legales, los cuales al no tener el temor fundado de una posible detención para remoción, acuden a las oficinas consulares ha realizar diversos trámites para los cuales están facultadas estas oficinas, además de que solicitan asistencia y asesoría legal en materia civil, administrativa y penal con relación a la legislación estadounidense.



**Es imposible frenar el flujo migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos, mediante la simple promulgación de legislaciones anti-inmigratorias.**

Finalmente, a manera de conclusión general podemos afirmar que para los Estados Unidos será imposible frenar el normal flujo migratorio de mexicanos hacia su país, a pesar de la promulgación de legislaciones abiertamente anti-inmigratorias y tendrá que buscar al igual que el gobierno de México nuevas opciones para limitar y proteger respectivamente, a los inmigrantes mexicanos, ya que de lo contrario seguirán incrementándose el número de muertes de aquellas personas inocentes, que sólo buscan un mejor ingreso del que les puede proporcionar su país de origen, además de hacer cada vez más difícil la obtención de una estancia legal de los demás inmigrantes; y en consecuencia, de manera general hacer a la relación bilateral México-Estados Unidos aún más compleja, densa, difícil y conflictiva.

## **PROPUESTAS.**

Mucho se ha especulado sobre las diversas maneras de solucionar el problema que representa la migración de mexicanos, fundamentalmente indocumentados para ambos países, por un lado para el Gobierno de los Estados Unidos terminar con su ingreso ilegal y para México, al intentar proteger su integridad física y moral. Sin embargo, si partimos de los factores que originan el fenómeno migratorio llegaríamos a la conclusión de que la única solución permanente sería la eliminación de éstos factores de atracción que hace remunerable a los nacionales mexicanos el arriesgar su vida con tal de lograr el sueño americano. Mientras existan éstos factores como es la gran desigualdad en el ingreso de salarios de ambos países, que se ven propiciados por la expansión de la economía norteamericana y el creciente envejecimiento de su población económicamente activa, la demanda de mano de obra extranjera persistirá para los patrones estadounidenses quienes acatarán más las leyes de la oferta y la demanda que sus propias leyes inmigratorias.

Por lo que respecta a las soluciones, éstas podrían ser tomadas a corto, medio y largo plazo por el gobierno de México frente a de los Estados Unidos. En primer término y de manera urgente, el fortalecimiento de las actividades de protección consular a través de su mayor difusión, para lograr con esto, que los emigrantes indocumentados mexicanos se acerque ha recibir la ayuda que requieran ya sea mediante información o asesoría y

asistencia legal. Si bien es cierto que los consulados mexicanos en los Estados Unidos llevan a cabo una etapa de actualización y capacitación de sus recursos humanos, materiales y financieros, lo cierto es que existe una nula participación de abogados mexicanos encargados de su defensa legal en territorio norteamericano y por tal motivo los consulados tienen que contratar los servicios de abogados consultores estadounidenses cuyo costo es muy alto, lo que tiene por efecto la disminución de su presupuesto para otras actividades que son de igual o mayor importancia.

A mediano plazo el gobierno mexicano podría promover ante los Estados Unidos la firma de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que se constituiría en el primer instrumento internacional signado por este país con relación a la protección de inmigrantes, y al cual se muestran hasta ahora, reticente, porque sería tanto como aceptar una competencia bilateral internacional en un asunto que consideran es de jurisdicción interna. En consecuencia debido a ésta última aseveración que el gobierno de México también comparte, debería promover de manera bilateral negociaciones con miras ha encauzar el fenómeno migratorio sobre condiciones de respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios.

Finalmente a largo plazo y no por ser menos importante, sino por que intrinsecamente tiene mayor dificultad de lograrse, sería alcanzar una mejor distribución de la riqueza que igualara los ingresos en salario de

ambos países, y para lo cual se debería de preocupar el gobierno de los Estados Unidos mediante el fomento a la inversión directa en México, que daría como resultado, si en verdad lo desean y como es la finalidad de sus legislaciones anti-inmigratorias promulgadas, eliminar el problema que representa la internación ilegal de trabajadores inmigrantes a su país. Por su parte el gobierno mexicano debería de promover una política bajo el principio de que la emigración de trabajadores nacionales es contraria a los intereses nacionales ya que se ve disminuida la población económicamente activa y productiva en nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA.

Arellano García, Carlos. Derecho internacional privado. México, Porrúa. S.A., 1983. 819 pp.

Asociación Internacional de Sociología. Aportaciones positivas de los inmigrantes. París, ONU, 1955. 213 pp.

Bosch García, Carlos. Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos (1819-1843). 2ª. ed. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985. 192 pp.

Bustamante, Jorge A Espaldas mojadas. México, Centro de Estudios Sociológicos, 1976. 46 pp.

La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1978. 121 pp.

México-Estados Unidos, bibliografía general. México, El Colegio de México, 1980. 251 pp.

Las relaciones México-Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1981. 446 pp.

Bustamante, Jorge A. y Carnelius Wayne A. Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos. México, El Colegio de la Frontera Norte, 1987. 324 pp.

Centro de Estudios Internacionales. Indocumentados mitos y realidades. México, El Colegio de México, 1979. 238 pp.

Colliard, Claude-Albert. Instituciones de relaciones internacionales. España, Fondo de Cultura Económica, 1978. 854 pp.

De León Arias, Adrián. Estados Unidos y el occidente de México. Guadalajara Jal. México, Universidad de Guadalajara, 1993. 172 pp.

Del Humeau, Barkin. et. al. La relación México-Estados Unidos/1. México, Nueva Imagen, 1980. 249 pp.

Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales. Migración internacional en las fronteras norte y sur de México. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992. 401 pp.

Durand, Jorge. (comp.) Migración México-Estados Unidos. Años veinte. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991. 221 pp.

Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994. 553 pp.

García Máñez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 37ª ed. México, Porrúa, 1985. 444 pp.

García Moreno, Víctor C. (comp.) Análisis de algunos problemas fronterizos bilaterales. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1982. 158 pp.

García y Griego, M. y Mónica Vereá. México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados. México, Porrúa, 1988. 175 pp.

Gomez-Robledo Verdusco, Alonso. Relaciones México-Estados Unidos una visión interdisciplinaria. México, El Colegio de México, 1981. 438 pp.

González Guadalupe y Marta Tienda. México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. México, Fondo de Cultura Económica, 1989. 176 pp.

González Salazar, Roque. La frontera norte integración y desarrollo. México, El Colegio de México, 1981. 365 pp.

Herr, David M. Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 301 pp.

Hofstter, Richard R (comp.) La política de inmigración de los Estados Unidos. México, Gernika, 1989. 502 pp.

Marroquin, Martha. Los indocumentados. México, Claves Latinoamericanas, 1983. 61 pp.

Massey, Douglas S. et. al. Los ausentes. El proceso de la migración internacional en el occidente de México. México, Alianza Editorial, 1991. 397 pp.

Morales, Aragón Eliezer y Consuelo Dávila. La nueva relación de México con América del norte. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1994. 556 pp.



Morales, Patricia. Indocumentados mexicanos. México, Grijalbo, 1982. 286 pp.

Pirenne, Jacques. Historia universal. t. IV. 16ª ed. México, Editorial Cumbre, 1980. 475 pp.

Santibañez, Enrique. Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos. San Antonio, Texas, The Clegg Co., 1930. 182 pp.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho internacional público. 14ª ed. México, Porrúa. S.A., 1993. 749 pp.

SECOFI. Tratado de libre comercio de América del Norte. México, Miguel Angel Porrúa, 1994. 1218 pp.

Smith Clint, E. México ante los Estados Unidos. Historia de una convergencia. 2ª ed. México, Grijalbo, 1995. 197 pp.

Solana, Fernando. Cinco años de Política Exterior. México, Porrúa S.A., 1994. 840 pp.

Strickland, Barbara K. Esbozo del sistema jurídico Norteamericano. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985. 133 pp.

Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos. México, Centro de Información y Estadística STyPS, 1978. 67 pp.

Schumacher, Ma. Esther (comp.) Mitos en las relaciones México-Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. 495 pp.

Vázquez Zoraida y Lorenzo Meyer. México frente a los Estados Unidos (un ensayo histórico 1776-1988). México, Fondo de Cultura Económica, 1992. 248 pp.

Hernández Velas, Edmundo. Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1980. 46 pp.

Verea Campos, Mónica. Entre México y Estados Unidos. Los indocumentados. México, El Caballito, 1982. 189 pp.

Zárate, Julio. México a través de los siglos. t. III. 13ª ed. México, Editorial Cumbre, 1976. 810 pp.

Alba, Francisco "La difícil tarea de la nueva ley de inmigración de Estados Unidos". Foro Internacional. Vol. XXVII enero-marzo. México, El Colegio de México, 1987 pp. 455-459.

Bueno, Gerardo. "Síntesis del proyecto de ley Simpson-Rodino". Foro Internacional. Vol. XXVII enero-marzo. México, El Colegio de México, 1987 pp. 451-454.

Bustamante, Jorge A. y A. Carnelius. "Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos". Foro Internacional. Vol. XXVII abril-junio. México, El Colegio de México, 1987 pp. 161-187.

García y Griego, M. "Orígenes y supuestos de la ley Simpson-Rodino de 1986" Foro Internacional. Vol. XXVII enero-marzo. México, El Colegio de México, 1987 pp. 437-459.

González Gutiérrez, Carlos. "México en el Congreso de Estados Unidos: La inmigración". Foro Internacional. Vol. XXIX octubre-diciembre. México, El Colegio de México, 1988 pp. 236-465.

Strickland, Bárbara K. "Síntesis del proyecto de ley Simpson-Rodino". Foro Internacional. Vol. XXVII enero-marzo. México, El Colegio de México, 1987 pp. 443-450.

EL UNIVERSAL.

EXCÉLSIOR.

REFORMA.