



875209
5
UNIVERSIDAD VILLA RICA

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS HISTÓRICO Y JURÍDICO DEL DERECHO
MIGRATORIO EN MÉXICO Y SU REPERCUSIÓN
EN LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS MIGRANTES”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

BERTHA YOLANDA BARRIOS PEÑA

Director de Tesis:

Revisor de Tesis:

LIC. BERTHA PATRICIA GÓMEZ GONZÁLEZ. LIC. MARÍA ELENA USCANGA HUERTA.

BOCA DEL RIO, VER.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a Dios
por darme la oportunidad de vivir
y llegar hasta este momento de
gran trascendencia para mí.

A mis padres José Luis y Yolanda.
Con todo mi corazón y con profundo
agradecimiento, por traerme a este mundo
y guiarme por la vida hasta concluir uno
de mis mayores anhelos: mi carrera profesional.

A mis hermanos José Luis y Carlos
Con mucho amor, por su gran apoyo
y ejemplo de profesionistas de calidad.

A mis abuelos Carlos, Bertha,
Catalina y Poncho (Q.E.P.D.)
Como ejemplo de profundo respeto y amor.

A mis cuñadas Betsy y Luli
Por los años que han compartido conmigo
al formar parte importante de la familia.

A mis sobrinos Karla, Carlos,
Ana Belén y José Carlo
Por su inmensa alegría de vivir y
por los bellos momentos que han
aportado a mi vida.

A Irina, Quitzé,
Azucena, Alejandra y Gaby
Grandes amigas de toda la vida.

A Vanessa y Jenny
por brindarme su amistad sincera,
así como por los buenos y malos momentos
compartidos en estos años y los que vendrán.

A mi amiga Ceci
Por su amistad y el gran apoyo
brindado para la realización
de este trabajo de tesis.

*A las autoridades de esta mi Universidad Villa Rica;
así como a todos y cada uno de mis maestros, ya que
gracias a sus enseñanzas, hoy veo cumplido
uno de mis sueños más grandes.*

*A todos aquellos que de una u otra manera,
han intervenido en mi formación profesional,
Muchas Gracias.*

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del Problema	4
1.2. Justificación del Problema	4
1.3. Delimitación de Objetivos	5
1.3.1. Objetivo General	5
1.3.2. Objetivos Específicos	5
1.4. Formulación de la Hipótesis	6
1.5. Identificación de Variables	6
1.5.1. Variable Independiente	6
1.5.2. Variable Dependiente	7
1.6. Tipo de Estudio	7
1.6.1. Investigación Documental	7
1.6.1.1. Bibliotecas Públicas	7
1.6.1.2. Bibliotecas Privadas	7
1.6.2. Técnicas Empleadas	8
1.6.2.1. Fichas Bibliográficas	8
1.6.2.2. Fichas de Trabajo	8

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO

2.1. DERECHO MIGRATORIO	
2.1.1. Concepto de Derecho Migratorio	9

2.1.2. Evolución Histórica del Derecho Migratorio en México	10
2.2. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	
2.2.1. Antecedentes.....	21
2.2.2. Creación y Fundamento Jurídico del Instituto Nacional de Migración ..	23
2.3. EL FENÓMENO MIGRATORIO	
2.3.1. Causas y Consecuencias del Fenómeno Migratorio	26
2.3.2. Concepto de Migrante	30
2.3.2.1. Calidades y Características Migratorias	31
2.3.3. Principales Vías de Movimiento Migratorio	37
CAPÍTULO TERCERO	
DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES Y TRÁFICO DE	
INDOCUMENTADOS	
3.1. DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES	
3.1.1. Derechos de los Migrantes	39
3.1.2. Principales Delitos y Abusos Cometidos contra los Migrantes	42
3.1.2.1. Extorsión	44
3.1.2.2. Violación	45
3.1.2.3. Robo	46
3.1.2.4. Abuso de Autoridad	47
3.2. DELITO DE TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS	
3.2.1. El Tráfico de Indocumentados	49
3.2.2. Análisis Jurídico del Delito de Tráfico de Indocumentados en las diversas Legislaciones Mexicanas	58
3.2.2.1. Elementos Constitutivos del Delito	63
3.2.3. Propuesta de Reforma al Artículo 138 de la Ley General de Población	68
CAPÍTULO CUARTO	
LA PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES	
4.1. GRUPOS DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	
4.1.1. Antecedentes de los Grupos Beta de Protección a Migrantes	71

4.1.1.1. Creación y Fundamento Jurídico de los Grupos Beta	72
4.1.1.2. Funciones de los Grupos Beta de Protección a Migrantes	73
4.1.2. Unidad de Protección a Migrantes	77
4.1.2.1. Funciones de la Unidad de Protección a Migrantes	78
4.1.3. Comisión de Protección a Migrantes	80
4.2. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES	
4.2.1. Programa Paisano	81
4.2.2. Mecanismos de Protección Consular	87
4.2.2.1. Integración y Funcionamiento de los Mecanismos de Protección Consular	89
4.3. ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN	
4.3.1. Mejoramiento de los Grupos Beta de Protección a Migrantes	91
4.3.2. Protección de Vías más Transitadas	94
4.3.3. Nuevas Medidas de Seguridad	96
CONCLUSIONES	98
PROPUESTAS	103
BIBLIOGRAFÍA	105

PAGINACION DESCONTINUA

INTRODUCCIÓN

La Migración es un derecho natural que todo ser humano posee, sin embargo este derecho se encuentra limitado por las disposiciones legales de cada uno de los países del mundo, las cuales regulan y controlan la entrada y salida de extranjeros de los mismos.

En ejercicio de ese derecho, el Fenómeno Migratorio existe en el mundo desde tiempos remotos, pero es en años recientes cuando esta situación se ha incrementado notablemente por diversas causas; una de ellas es por cuestiones económicas, cuando los individuos se ven obligados a emigrar a otro país en busca de una mejor forma de vida, en virtud de las condiciones en que se encuentran en su lugar de origen; otros motivos que propician la migración son de tipo social, político y cultural.

Todo esto ha traído como consecuencia que los migrantes indocumentados al intentar cruzar las fronteras de su país para buscar nuevos horizontes, se encuentren en situaciones que pongan en riesgo su integridad física; esto debido a que, por su condición de desventaja son vulnerables y pueden verse involucrados con personas que hacen del cruce de indocumentados un negocio muy redituable, en el que con frecuencia ponen en peligro la vida de las personas para evitar ser descubiertos por las autoridades migratorias del país de destino.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene por objeto hacer un análisis de lo que es y ha sido el Derecho Migratorio en México,

la evolución que ha tenido la Política Migratoria, los Grupos y Programas de Protección a Migrantes existentes en la actualidad, sus deficiencias y las posibles mejoras en su aplicación, la creación de nuevos programas, así como lo relativo al delito de Tráfico de Indocumentados tipificado en las Ley General de Población.

Dicha investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos: la metodología de la investigación, el marco teórico, derechos humanos y tráfico de indocumentados y la protección a los migrantes.

En el Capítulo Primero se realiza el planteamiento del problema en cuestión, la justificación al mismo, así como la delimitación de los objetivos generales y específicos.

Es en el Capítulo Segundo en el que se empieza a abordar el tema con mayor profundidad, se establece un concepto del Derecho Migratorio, los postulados que lo forman y su fundamento jurídico; de igual manera, se hace una reseña en la que se muestra la evolución que se ha presentado en el Derecho y Política Migratoria a lo largo de la historia en México.

Así también se da a conocer el Instituto Nacional de Migración, órgano encargado de resolver lo relativo a las cuestiones migratorias, sus antecedentes históricos, creación y fundamento jurídico; así como su estructura y funciones primordiales. En el mismo capítulo se enumeran y explican las principales causas y consecuencias del fenómeno migratorio, las diferentes calidades y características migratorias existentes en este país y las principales vías utilizadas por los migrantes para internarse a territorio mexicano.

Dentro del Capítulo Tercero se abordan los temas referentes a los derechos humanos de que gozan los extranjeros al ingresar a México y las

principales violaciones y abusos de que son objeto en su búsqueda de un mejor modo de vivir. De igual manera, se hace un análisis jurídico del delito de Tráfico de Indocumentados en las diversas legislaciones mexicanas, sus elementos constitutivos y una propuesta de reforma al tipo penal que lo sanciona.

Y para concluir, el Capítulo Cuarto se refiere específicamente a los Grupos y Programas de Protección a Migrantes existentes, sus antecedentes y causas de creación, funciones primordiales y su fundamento jurídico; así como la posibilidad establecer nuevos y más eficaces programas que coadyuven para lograr una mayor protección de los migrantes.

CAPITULO PRIMERO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

¿ Se considera necesario reforzar la figura de la protección a los migrantes como un medio de evasión a las continuas violaciones de sus derechos humanos ?

1.2. Justificación del Problema

La importancia que el Fenómeno Migratorio ha adquirido en la actualidad, trae como consecuencia directa el incremento en la comisión de ilícitos relacionados con esta materia y el aumento de violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

En virtud de lo anterior, es necesario analizar los procedimientos y condiciones bajo las cuales se realiza dicho movimiento, para poder establecer nuevos métodos que salvaguarden la integridad de las personas, ya que en la mayoría de los casos los migrantes se aventuran por vías riesgosas y

acompañados de personas que ponen en peligro sus vidas.

El incremento constante del número de decesos tanto de mexicanos como de extranjeros en el trayecto o cruce hacia otros países, ha justificado la aparición de los Grupos de Protección a Migrantes o Grupos Beta, así como las Unidades de Protección a los mismos.

Sin embargo, la falta de una estructura y un marco legal de operatividad adecuado en los Grupos de Protección ha limitado sus actividades, impidiendo que desempeñen correctamente las funciones para las que fueron creados. En razón de lo anterior, existe la necesidad de analizar el procedimiento migratorio que cada año realizan miles de seres humanos; partiendo del origen del propio Derecho Migratorio y de los Grupos y Programas de Protección, para establecer una efectividad operativa absoluta en la salvaguarda de los Derechos Humanos de los Migrantes y la disminución de los delitos cometidos en relación con la materia.

1.3. Delimitación de Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Analizar histórica y jurídicamente el fenómeno migratorio en México con la finalidad de reforzar los Grupos y Programas de Protección a Migrantes como un medio de evasión a las continuas violaciones de sus Derechos Humanos.

1.3.2. Objetivos Específicos

1.3.2.1. Ilustrar la Evolución Histórica del Derecho Migratorio en México.

- 1.3.2.2. Identificar el concepto de migrante, así como sus principales derechos y las violaciones y abusos de que son objeto.
- 1.3.2.3. Examinar la figura antijurídica del Tráfico de Indocumentados y sus elementos constitutivos.
- 1.3.2.4. Explicar las causas de creación y el funcionamiento de los diferentes grupos de protección a migrantes, así como los diversos programas creados para tal fin.
- 1.3.2.5. Aplicar nuevos programas de protección a migrantes así como reforzar los ya existentes.

1.4. Formulación de la Hipótesis

Debido al incremento constante del número de migrantes muertos o sujetos a una violación masiva de sus derechos humanos, es necesario analizar la figura de la protección a los migrantes, los grupos y programas existentes, con la finalidad de reforzarlos y crear nuevos programas que satisfagan las expectativas de evasión a las violaciones de que son objeto.

1.5. Identificación de Variables.

1.5.1. Variable Independiente.

El reforzamiento de los grupos y programas de protección a migrantes existentes en la actualidad y la creación de nuevos programas que satisfagan las expectativas de evasión a las continuas violaciones de que son objeto en sus derechos humanos, así como disminuir al máximo los casos de migrantes

muerdos en su intento por cruzar las fronteras hacia otro país.

1.5.2. Variable Dependiente.

La ineficacia de los diferentes grupos de protección a migrantes existentes, la ausencia de un marco legal de operatividad adecuado en los mismos, así como la falta de programas con efectos positivos reales, han provocado el incremento constante del número de migrantes muertos o sujetos a la violación de sus derechos humanos.

1.6. Tipo de Estudio

1.6.1. Investigación Documental.

La elaboración del presente trabajo de investigación se llevó a cabo mediante la recopilación de información a través de diversos libros, revistas y folletos los cuales aportan datos importantes que contribuyen a enriquecer el contenido de este estudio; dicha investigación fue de tipo analítica y se realizó en las bibliotecas siguientes:

1.6.1.1. Bibliotecas Públicas.

Biblioteca Regional de la Universidad Veracruzana
Avenida Ruiz Cortines s/n, Fracc. Costa Verde
Boca del Río, Veracruz.

1.6.1.2. Bibliotecas Privadas.

Biblioteca del Instituto Nacional de Migración
Miguel Lerdo N° 311 esquina Cinco de Mayo, Col. Centro
Veracruz, Veracruz.

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz Villa Rica
Avenida Urano esquina Progreso s/n, Fracc. Jardines de Mocambo
Boca del Río, Veracruz.

Biblioteca de la Licenciada Cecilia Camacho Quiñones
Calle 12 N°18 entre calle 5 y calle 7, departamento 4, Fracc. Costa Verde
Boca del Río, Veracruz.

1.6.2. Técnicas Empleadas.

Para la realización del presente trabajo se llevaron a cabo fichas bibliográficas y fichas de trabajo.

1.6.2.1. Fichas Bibliográficas

Elaboradas cumpliendo con todos los requisitos como nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, páginas consultadas, lugar y fecha.

1.6.2.2. Fichas de Trabajo

Las cuales se elaboraron cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la metodología de la investigación, como son el título o encabezado, referencia, contenido del texto y los comentarios o aclaraciones.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO

2.1. DERECHO MIGRATORIO

2.1.1. Concepto de Derecho Migratorio

"El Derecho Migratorio es la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros, y proteger los de los nacionales"¹

Esta definición establece dos postulados:

- El primero es que todo Estado tiene derecho a regular y decidir libre y soberanamente quién entra y quién sale de su territorio; y
- el segundo es que la ley puede distinguir entre los nacionales y los extranjeros al otorgarles derechos e imponerles obligaciones.

Estos dos postulados están sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero de ellos, la capacidad soberana para

¹ Carrillo Castro Alejandro, Evolución del Derecho y la Política Migratorios en México, Editora del Gobierno del Estado, 2ª Edición, Xalapa-Enriquez, Ver., 2000, pág. 10.

regular flujos migratorios que entran y salen del país, se encuentra establecido en dos artículos de la Constitución:

El Artículo 73 fracción XVI, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes, entre otras materias, sobre inmigración y emigración.

El Artículo 11 consagra, por una parte el derecho de libre tránsito y residencia en la República; y por la otra, lo subordina a las facultades de la autoridad administrativa en lo que se refiere a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Este primer principio de la capacidad soberana para regular los flujos migratorios es reconocido por muchos países.

El segundo postulado se encuentra recogido igualmente en la Constitución Política Mexicana. El Artículo 30 establece quiénes serán considerados como nacionales mexicanos; y el Artículo 33, quiénes se considerarán como extranjeros.

2.1.2. Evolución Histórica del Derecho Migratorio

Para lograr una verdadera comprensión de lo que significa el Derecho Migratorio, es necesario conocer como ha ido evolucionando a través del tiempo, hasta llegar a la Legislación aplicable vigente en México.

En este país, como en casi todos los estados del mundo, la migración ha sufrido fluctuaciones importantes a lo largo de su vida como Estado Soberano. Esta evolución ha respondido a los desafíos cambiantes de la historia y al impacto de la experiencia de sus relaciones internacionales.

Durante el Virreinato, España tenía prohibido el ingreso de los extranjeros a sus colonias en América; y posteriormente cuando ya eran admitidos, mantuvo el criterio de no permitir su intervención en asuntos de índole económica y política. En un principio, los españoles peninsulares, no castellanos, fueron considerados como extranjeros en el territorio de la Nueva España; siendo hasta el año de 1596 que se logró una igualdad jurídica entre los castellanos y el resto de los españoles de la península. Una excepción notable fue el tráfico de esclavos de directa importación desde África o desde las islas del Caribe, migración forzosa que luego fue prohibida también en la Nueva España

Contrastando con la política migratoria del Imperio, restrictiva y excluyente, al inicio de la vida soberana del país, ya durante la época de la Independencia, las primeras disposiciones migratorias del México independiente y republicano, tuvieron como objetivo predominante promover la llegada al país de algunos flujos migratorios, siempre y cuando fueran de religión católica y no se opusieran a la independencia de la nueva Nación. El propósito de esto era que coadyuvaran al crecimiento de la población y su colonización, sobre todo en las partes del territorio que aún se encontraban deshabitadas o en poder de grupos que aún no estaban sujetos al control político del gobierno. En aquellos tiempos se consideraba que gobernar era poblar.

Eran muy pocos los requisitos que se exigían a los extranjeros que quisieran venir a habitar en México para recibir su carta de naturalización. En el año de 1811 y durante 1814 en la Constitución de Apatzingán, se consideraba que cualquier extranjero que resultara favorable para la independencia del país, sería bien recibido para establecerse en él y permanecería bajo la protección de las leyes nacionales; de igual manera, serían considerados como ciudadanos de América los nacidos en ella y los extranjeros que radicaran en el territorio mexicano, que profesen la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación, en virtud de carta de naturaleza que les sería otorgada.

Y durante el año de 1823, el Congreso Constituyente al establecer para México la forma Republicana de gobierno, volvió a sujetar a la autorización del Ejecutivo de la Nación la expedición de la carta de naturalización a favor de casi cualquier extranjero que la solicitara.

En 1824, un decreto expedido el 16 de Mayo, ofrecía a los extranjeros que vinieran a establecerse en México, toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades. Todo extranjero al pisar el suelo del territorio mexicano, tenía ya los mismos derechos que los nacionales.

Por lo tanto, surgió una nueva concepción incluyente o de apertura del derecho migratorio en México, al permitir sin mayores requisitos, la entrada y permanencia de extranjeros al territorio mexicano, manteniéndolos bajo la protección de sus leyes; sin embargo, durante la época de la República se mantuvo, casi sin cambio, la exclusión de los extranjeros para los asuntos políticos internos del país.

Esta apertura casi total a la inmigración extranjera durante esa época, comenzó a revertirse en 1827, cuando se prohibió a los españoles ejercer cargos públicos y se creó una ley para su expulsión en caso de contravención a las leyes mexicanas. En 1829 se publicó una nueva Ley sobre Expulsión de Españoles, en la cual se ordenaba la salida de la República a los españoles que residieran en todos los territorios internos de occidente y oriente, de la Alta y la Baja California y Nuevo México, considerando como españoles a los nacidos en los puntos que dominaba el Rey de España; se exceptuaba del cumplimiento de este mandato a las personas nacidas en colonias españolas como Cuba, Puerto Rico y Filipinas, así como a los hijos de españoles nacidos en América. Aquél español que incumplía el mandato mencionado recibía una pena de privación de su libertad por seis meses en una fortaleza y después era embarcado, expulsándolo del país, aún en contra de su voluntad.

Ya en el año de 1832, se expidió una ley que facultaba al Supremo Gobierno para hacer salir del territorio nacional a cualquier extranjero no naturalizado, que fuera perjudicial para el orden público del país, aunque su entrada y permanencia en el mismo, hubiera sido de acuerdo con lo establecido por las leyes. Esto constituye un antecedente de las normas migratorias vigentes en la actualidad.

En 1836, el gobierno mexicano estableció restricciones en lo concerniente a la adquisición de tierras por parte de extranjeros en las zonas fronterizas y litorales del país, como se encuentra establecido de igual manera en la actualidad; sin embargo en los demás espacios del territorio, se mantuvo la política de promover la inmigración extranjera.

En 1842 y 1846, durante el periodo de Antonio López de Santa Anna, fueron publicados decretos sobre naturalización de extranjeros en los que se promovía la entrada de extranjeros que tuvieran el deseo de naturalizarse mexicanos, siempre que acreditaran tener una profesión o industria útil que le proporcionara medios de subsistencia honestos, o bien manifestara su deseo de ingresar a la armada o ejército nacional para participar en actividades castrenses en beneficio del país.

Ya durante el periodo de la Reforma, en el año de 1854, se publicó un decreto sobre Extranjería y Nacionalidad en el que se establecía que los extranjeros tenían la obligación de solicitar al gobierno mexicano carta de seguridad, mediante la cual podían gozar de los derechos civiles que otorgaba la República, y debía ser renovada cada año. De igual manera, señalaba que los extranjeros que entraran al país sin el pasaporte correspondiente y los demás requisitos señalados por la ley, serían detenidos en el lugar de su llegada, hasta que el gobierno dispusiera su expulsión o entrada.

Durante el gobierno del Presidente Benito Juárez, se declaró por un corto periodo el cierre de las fronteras al ingreso de extranjeros, esto después de las experiencias de las guerras suscitadas con Estados Unidos y Francia.

En mayo de 1886, se promulgó una nueva Ley en materia de Extranjería y Nacionalidad, en donde se establecía lo siguiente: "Serán considerados como extranjeros los mexicanos ausentes de la República sin licencia, ni comisión de gobierno, ni por causa de estudios, de interés público, de establecimiento de comercio o industria, o de ejercicio de una profesión, que dejaren pasar diez años sin pedir permiso para prorrogar su ausencia, permiso que de ninguna manera excedería de cinco años".² De lo anterior, se observa que los ciudadanos mexicanos que vivieran en el extranjero sin tener una licencia otorgada por el gobierno nacional para ausentarse del país o que tuvieran alguna causa justificada de las mencionadas anteriormente, y pasaran diez años sin que hubieren solicitado permiso para prorrogar su ausencia del país, perderían la nacionalidad mexicana y serían considerados como cualquier otro extranjero.

En el año de 1891 se expidió un decreto del Congreso que modificaba el criterio original, ya que facultaba al Ejecutivo para declarar, en ciertos casos particulares, la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos que llevaran más de diez años residiendo en el extranjero, quienes de acuerdo a lo señalado por la Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1886 serían ya considerados como extranjeros.

Fue hasta el siglo XX, en 1908, que se utilizó por primera vez el título de *Ley de Inmigración* para designar a las normas que regulan las cuestiones relativas en México. En esta ley se facultaba al gobierno para restringir la admisión de extranjeros, entre otras causas, por salud pública. La intención era

² Carrillo Castro Alejandro, *Evolución del Derecho y la Política Migratorias en México*, Editora del Gobierno del Estado, 2ª Edición, Xalapa-Enríquez, Ver., 2000, pág. 19.

evitar las epidemias de tuberculosis, peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, tifoidea y sarampión, que en aquella época afectaban a otros países.

Esta ley contenía una lista de prohibiciones para el ingreso de ciertos extranjeros como son: prófugos de la justicia que cometieran delitos sancionados por las leyes mexicanas, prostitutas, anarquistas, niños menores de 16 años que no estuvieran acompañados de un adulto, vagos o malvivientes que pudieran convertirse en una carga pública; de la misma manera, estaba limitada la entrada a ancianos, raquíticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paráliticos y en general lisiados y enfermos mentales.

Iniciada la Revolución Mexicana, en 1910, las políticas migratorias de México cambiaron significativamente en comparación con las del inicio de la vida independiente del país y de las épocas siguientes. Los dirigentes de este movimiento revolucionario propugnaron la defensa de los nacionales frente a los abusos de los que eran objeto por parte de algunos extranjeros durante el siglo XIX.

En la Constitución Política de 1917 se señalan diferencias muy marcadas a favor de los nacionales en materia de derechos políticos, económicos y laborales. Estos derechos de los mexicanos frente a los extranjeros también se establecieron en las leyes migratorias que fueron promulgadas con posterioridad a la Revolución Mexicana.

En el año de 1926, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, se promulgó una nueva Ley de Migración que abrogó la de 1908, y en la cual se adoptó una política migratoria integral que buscaba proteger los intereses de los mexicanos y la economía del país frente al resto del mundo.

Por primera vez en la historia de México, se reglamentó no sólo la *inmigración*, sino también la *emigración* de nacionales. Se estableció un Registro de Nacionales y Extranjeros que entraran o salieran del país y una tarjeta de identificación para unos y otros, con la cual se pudiera identificar a todos los migrantes, registrar sus movimientos migratorios y controlar el cumplimiento de las normas de la materia. En cuanto a los nacionales, regulaba la salida de trabajadores mexicanos al extranjero, tipificando por primera vez el *Tráfico de Indocumentados*, cuya comisión va en aumento en la actualidad y se ha convertido en un negocio a nivel internacional; de dicho delito se tratará más ampliamente en el siguiente capítulo del presente estudio.

En la Ley de Inmigración del Presidente Calles, se aumentó la prohibición en cuanto a la entrada de extranjeros al país, en más casos de los establecidos en la ley de 1908, añadiendo a los narcotraficantes y toxicómanos.

Esta Ley de 1926 establecía la obligación que tenían los inmigrantes que se encontraban en México, de someterse a la inspección y verificación de las autoridades migratorias, así como comprobar su buena conducta y forma honesta de vivir. Se previó por primera vez también el fenómeno de migración en tránsito hacia otro país, conocidos como transmigrantes; incluyó en la característica de turista a diversos tipos de no inmigrantes y reguló de manera detallada la calidad de inmigrantes, otorgada a artistas, estudiantes, colonos y trabajadores. Respecto a éstos últimos, establecía reglas para proteger las fuentes de trabajo de los nacionales, cuando fuera necesario.

De igual manera, esta Ley de 1926 creó el *Impuesto al Inmigrante*, que constituye el primer antecedente de la actual política hacendaria en materia de cobro de derechos a los no inmigrantes que entran al territorio nacional, conocido actualmente como el Derecho de No Inmigrantes.

En el año de 1930 se promulgó una nueva Ley de Migración que reduce y simplifica muchos de los procedimientos creados en la ley anterior.

En 1936, al inicio del sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, se creó una nueva legislación migratoria, ahora bajo el nombre de **Ley General de Población**, la cual buscaba no solamente regular los asuntos migratorios, sino también los relativos al turismo, demografía y la identificación y registro de personas. En esa época se inició un nuevo periodo del derecho migratorio que con algunas variantes, sigue vigente hasta la actualidad.

Esta ley promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas, tuvo también otros rasgos característicos, como el hecho de que buscaba impulsar el crecimiento de la población; procuraba su distribución racional y equitativa en el territorio nacional; promovía el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros. Buscaba primordialmente la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales, prohibiendo por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores.

Se planteaba como objetivo restringir la emigración, o por lo menos que se realizara de manera documentada, y en los casos en que dicha emigración se realizara, establecía que se debía organizar y proteger a los emigrantes y emigrados mexicanos, en los lugares de su nueva residencia, utilizando para ello oficinas consulares dedicadas a proporcionar esa protección.

En su inspiración nacionalista, la ley prohibía a los extranjeros la realización de actividades comerciales e industriales, excepto las destinadas a la exportación, estableciéndoles límites con la idea de asegurar a los mexicanos el control de la vida económica de la Nación.

Sin embargo, de manera contrastante, establecía la obligación del gobierno de recibir a los extranjeros que vinieran huyendo de su país por causa de persecuciones políticas, para posteriormente resolver su situación migratoria definitiva.

Algunos años después, en 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que mantenía algunos de los principios de la legislación anterior, como el poblacionismo, la asimilación de los extranjeros, la preparación de los indígenas y la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales; mostrando algunos cambios en ciertos enfoques.

Se buscaba facilitar la inmigración colectiva de grupos de extranjeros con características positivas hacia las regiones menos pobladas del país, y se flexibilizó la recepción individual de inmigrantes que entraran a México por razones económicas, como rentistas, pensionistas o inversionistas; así como también se hizo más flexible la admisión de profesionistas en casos excepcionales, o de prestadores de servicios técnicos o especializados, siempre y cuando éstos no pudieran ser atendidos por los propios mexicanos.

El Registro de Nacionales y Extranjeros y el correspondiente documento de identidad previstos por la Ley de Migración de 1926, fueron ampliados en la Ley General de Población de 1947 bajo la denominación de Registro Nacional de Población e Identificación Personal, con la obligación de expedir la cédula de identificación personal.

Veintisiete años después, en 1974, una nueva Ley General de Población fue aprobada, la cual marcó un cambio muy grande al pasar del poblacionismo a la planificación familiar. Terminó la época en que se pensaba que gobernar era poblar. Se suprimió la autorización para la inmigración colectiva, la cual era

considerada en ese tiempo como inconveniente.

También era nuevo el trato que la Ley daba a la inmigración de investigadores, científico, técnicos o docentes, buscando un equilibrio entre apertura y protección para lograr el máximo beneficio nacional; se recuperó la apertura a las víctimas de persecución política sin ninguna distinción por razones de nacionalidad.

En lo que se refiere a la calidad de no inmigrante, en la categoría de visitantes, se adicionó al visitante distinguido, visitante local y al visitante provisional: y en cuanto a la calidad de inmigrante, se ampliaron y modificaron las características que la regulan, abriéndose de manera progresiva las que tienen un significado claramente económico.

Fue hasta el año de 1990 cuando se hicieron las primeras reformas a la Ley General de Población de 1974; dichas reformas obedecieron, en gran medida a que en el año de 1981, la situación de violencia extrema y perturbación política y social en Guatemala, obligaron a un grupo de 50,000 ciudadanos de ese país a cruzar la frontera hacia el territorio nacional. México les dio hospitalidad como refugiados, a pesar de que en nuestras leyes no existía dicha categoría migratoria. Para convalidar esa situación jurídica, se creó en ese año la característica de No Inmigrante Refugiado, que junto con la de Asilado Político dio a la legislación migratoria mexicana un sentido de protección humanitaria.

En el año de 1993, por un decreto presidencial se crea el Instituto Nacional de Migración, encargado a partir de ese momento de los asuntos migratorios, el cual existe hasta la actualidad.

En 1994, se matizaron algunos criterios de no injerencia de extranjeros en los asuntos políticos el país, al permitirse la presencia de observadores

extranjeros en los procesos electorales celebrados en México. Se introdujo dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante, la categoría de Corresponsal, para atender adecuadamente las necesidades de los periodistas extranjeros enviados para cubrir eventos en el territorio mexicano.

En el año de 1996 se realizaron nuevas reformas a la Ley General de Población de 1974, con la idea de dar mayor protección a los derechos humanos de los migrantes, proporcionar mayor seguridad jurídica a quienes realizan trámites migratorios, propiciar la integración familiar, así como combatir más enérgicamente delitos como el tráfico de indocumentados.

Durante esa época, una situación a la que se enfrentaban los mexicanos residentes en otros países, especialmente en Estados Unidos, era que no podían convertirse en ciudadanos de aquél país; en virtud de que, si lo hacían, perdían automáticamente la nacionalidad mexicana; lo cual los restringía de gozar de prerrogativas y derechos en su vida social, económica y política en dicho país.

Para facilitar esta situación, en cuanto a la defensa de sus derechos en el país de su residencia, el 19 de Marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se establecieron las bases para la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos emigrados que decidieron adoptar la ciudadanía del país en el que residen actualmente.

En este repaso evolutivo de la legislación migratoria en México, se registraron cambios de conceptos y de dirección. En el transcurso de varios siglos se observan ciertas líneas de mayor permanencia, que tienen que ver con la ubicación de México en la geografía y con el momento de la inserción del país en el mundo.

Es evidente que en los últimos años la evolución del Derecho Migratorio se ha acelerado. La actual Ley General de Población que contiene disposiciones específicamente migratorias, también regula otros aspectos como la demografía y el registro de la población.

Se puede observar, que la historia del derecho migratorio en México, comenzó con una prohibición absoluta, pasando posteriormente por una completa apertura, hasta llegar a lograr un control verdadero en la entrada, estancia y salida de extranjeros del país.

De igual manera, se aprecia la importancia que a lo largo de la historia fue tomando el hecho de proporcionar protección a los mexicanos, que por una u otra circunstancia se encuentran viviendo en otro país, así como a los migrantes extranjeros establecidos en México.

2.2. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

2.2.1. Antecedentes

Para el conocimiento de las cuestiones en materia migratoria, en la primera legislación aplicable, la Ley de Inmigración de 1908, se crearon los *Consejos de Inmigración*; dichos Consejos se establecieron en cada uno de los lugares donde hubiera inspectores y estaban compuestos por tres personas nombradas para ese efecto; en caso de que no se hicieren nombramientos especiales, se integrarán por el delegado sanitario, el administrador de la aduana o jefe de la sección aduanera y otro empleado federal designado de común acuerdo por los dos primeros. Las resoluciones tomadas por los inspectores, encargados de resolver sobre la admisión, exclusión o expulsión de extranjeros, serán revisadas por dichos Consejos de Inmigración, siempre que lo pida el individuo interesado, el comandante del buque o su consignatario, el

representante de la empresa que haya conducido al pasajero o el delegado sanitario.

Posteriormente, con la creación de la Ley de Migración de 1926 se señala que los servicios de Inmigración y Emigración dependerán directamente de la Secretaría de Gobernación a través de una *Dirección General de Migración*, encargada de tratar y resolver todos los asuntos relativos a la materia migratoria, tanto de extranjeros como de mexicanos.

Con la promulgación de la Ley de Migración de 1930, el servicio migratorio se constituye por el *Departamento de Migración* y sus dependencias, tanto en el interior del país como en el extranjero; auxiliado en sus funciones por los cuerpos diplomáticos y consular, por los ejecutivos locales y por los ayuntamientos de la República. Durante este periodo se creó el Consejo Consultivo de Migración que tenía el carácter de Consejo Técnico del ramo, bajo una política migratoria que señalaba restricciones relativas a elementos precisos de salud, profesión y oficio.

En el año de 1936, en la nueva legislación migratoria aprobada, la Ley General de Población, se crea la *Dirección General de Población* para el estudio de las cuestiones que contrae dicha ley, formulación de los proyectos respectivos y ejecución de las resoluciones y acuerdos en la materia. En la Ley de 1947, prevalece la existencia de la Dirección General de Población, estableciendo que la inmigración estará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación, consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias del Ejecutivo.

En la Ley General de Población de 1974 se establece específicamente que en lo referente a los asuntos de orden migratorio corresponde a la Secretaría de Gobernación principalmente organizar y coordinar los distintos

servicios migratorios y vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, así como revisar la documentación de los mismos.

Es hasta el año de 1977, dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que se crea la *Dirección General de Servicios Migratorios* para hacer más explícita la regulación de los flujos migratorios en el territorio nacional. Esta Dirección General de Servicios Migratorios constituye el antecedente inmediato del Instituto Nacional de Migración.

2.2.2. Creación y Fundamento Jurídico del Instituto Nacional de Migración

"El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia".³

Fue creado en el año de 1993 mediante Decreto del gobierno de la República, como un órgano desconcentrado para fortalecer y ampliar las funciones que tenía anteriormente la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que, como órgano técnico especializado, atienda con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

De igual manera, el gobierno de la República publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1998. En este nuevo Reglamento el Instituto Nacional de

³ Diplomado en Administración y Política Migratoria, ¿Qué es el INM?, Coordinador Académico, Dr. Alejandro Carrillo Castro, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Coordinación de Desarrollo y Formación Permanente, Noviembre de 1999, pág. 20.

Migración se incluye como órgano desconcentrado, contando con una nueva estructura orgánica, la cual estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y contará con la orientación de un Consejo Técnico, órganos colegiados ambos de carácter intersecretarial.

De acuerdo a lo señalado en el Artículo 133 del Reglamento de la Ley General de Población, el Instituto procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros, favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país; buscando siempre la seguridad y soberanía de México, con total apego a la ley y respeto a los derechos de los migrantes.

En cuanto a su organización interna, el Instituto Nacional de Migración está dividido en tres áreas de trabajo:

- 1) Áreas Sustantivas
- 2) Áreas Normativas
- 3) Áreas de Apoyo

1) Dentro de las **ÁREAS SUSTANTIVAS** se encuentran las siguientes Coordinaciones:

➤ **Coordinación de Regulación de Estancia**, la cual se encarga de atender y resolver las solicitudes de trámites en las calidades migratorias de Inmigrantes, No Inmigrantes e Inmigrados; así como de vigilar que las resoluciones en la materia se ajusten a lo dispuesto por la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

➤ **Coordinación de Control de Migración**, se encarga de vigilar el cumplimiento de la legislación migratoria y aplicar las sanciones por incumplimiento a la misma, a los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; así como también asegurar en las estaciones

migratorias a los extranjeros que lo ameriten.

2) Dentro de las **ÁREAS NORMATIVAS** encontramos las siguientes:

- **Coordinación de Planeación e Investigación**, encargada de planear, controlar y evaluar los programas que realiza el Instituto Nacional de Migración. De igual manera, realiza estudios sobre los fenómenos migratorios, estadísticas e informes.
- **Coordinación Jurídica**, quien va a intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto Nacional de Migración, así como también proponer proyectos de leyes, decretos, reglamentos y formular las denuncias y querrelas a nombre del Instituto.
- **Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales**, quien tiene como principal atribución la de coordinar las relaciones sostenidas por el Instituto Nacional de Migración con dependencias y entidades gubernamentales, así como diversos organismos y asociaciones no gubernamentales.

3) Dentro de las **ÁREAS DE APOYO** se localizan las siguientes coordinaciones:

- **Coordinación de Delegaciones**, encargada de estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, supervisar los mecanismos de enlace y operación entre las mismas y las áreas centrales del propio Instituto.
- **Coordinación de Administración**, quien se encarga de proporcionar el apoyo administrativo a las distintas áreas para el cumplimiento de sus objetivos y programas; administrar los recursos financieros asignados al Instituto Nacional de Migración, así como la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles.

En un nivel jerárquico inferior se encuentran las 32 Delegaciones Regionales, las cuales están establecidas en cada uno de los Estados de la República para coordinar las actividades en materia migratoria que se lleven a cabo en cada Entidad Federativa.

2.3. EL FENÓMENO MIGRATORIO

2.3.1. Causas y Consecuencias del Fenómeno Migratorio

El Fenómeno Migratorio ha existido desde tiempos remotos en el mundo; México es producto de este fenómeno, siendo la primera de estas migraciones la que protagonizaron los aztecas que vinieron de Aztlán a Tenochtitlan. La migración, con ciertos cambios en su intensidad y modalidades, ha sido constante desde el siglo pasado; sin embargo, en los últimos años ha adquirido una importancia tal, que se ha convertido en uno de los grandes fenómenos globales de la actualidad, llegando a constituir el 4.5% de la población que habita las regiones más desarrolladas y el 1.6% de las menos desarrolladas.⁴

La Migración es consustancial a la naturaleza humana, todos los seres humanos son migrantes en algún momento de su vida; es una actividad que compite con otras por ser la más vieja del mundo y que se ha convertido en factor de influencia decisiva en la política y economía de las naciones.

Prácticamente ningún país, como tampoco ninguna región del mundo, escapa a la dinámica de las migraciones o puede mantenerse ajeno a sus consecuencias. La migración internacional es y seguirá siendo durante los años por venir, un asunto de primer orden en las agendas bilateral y multilateral de los países.

⁴ Cifras proporcionadas por el Centro de Estadística del Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional Veracruz.

En las últimas décadas, la migración no documentada ha sobresalido como uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos en las relaciones entre los países; en particular entre México y Estados Unidos, en virtud de que la frontera norte del país es la más transitada del mundo, con alrededor de 300 millones de cruces al año.⁵

El debate sobre la migración hacia Estados Unidos se ha conducido de manera reciente en un tono frecuentemente alarmista, que en México coincide con un periodo que se caracteriza por una profunda reestructuración económica. En los Estados Unidos existe la tendencia de estereotipar a los migrantes como transgresores de la legislación migratoria, como usurpadores de los puestos de trabajo que por derecho corresponden a los estadounidenses y como responsables directos de muchos males existentes en la sociedad.

Las causas que generan el fenómeno migratorio son muchas; la mayoría de estos movimientos en el mundo obedece a la búsqueda de mejores condiciones de vida, en lo que encontramos diversos y complejos factores estructurales, como son las asimetrías económicas, sociales y laborales existentes entre las naciones, la creciente interdependencia económica y las intensas relaciones e intercambios entre los países.

En México, las causas generadoras de la migración de nacionales hacia Estados Unidos principalmente, la constituyen; la carencia de recursos económicos que sufren cientos de familias; la falta de oportunidades de trabajo que estén bien remunerados y que no sólo requieran personal de menos de 30 años; el analfabetismo, la baja escolaridad y nivel educativo y cultural de las personas; la cercanía de la frontera estadounidense que tiene una influencia marcada en el país, haciendo pensar a la gente que por ser la primera potencia mundial, es un país rico y con trabajo para todos.

⁵ Cifras proporcionadas por el Centro de Estadística del Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional Veracruz.

Influye de manera importante también la insistencia de los medios de comunicación y cine, entre otros, de enfocar a Estados Unidos como un país de mejor forma de vida que México; en otros de los casos la migración se debe ya a una tradición familiar.

Una economía tan creciente como la norteamericana seguirá siendo un imán no sólo para los mexicanos, sino también para los centroamericanos y personas de todas partes del mundo. El flujo migratorio va a continuar durante muchos años, mientras se siga intentando ir a buscar mejores oportunidades laborales y siga habiendo oferta de trabajo; esto en virtud de que existe una simbiosis entre las necesidades económicas de los migrantes y la oferta de mano de obra.

Mientras Estados Unidos necesite más trabajadores pagando una mano de obra barata, además de ahorrarse una carga fiscal y médica por tratarse de trabajadores indocumentados a los cuales no se les respetan sus derechos laborales, y los mexicanos necesiten más trabajo, el problema de la migración ilegal no disminuirá.

Entre las consecuencias producidas por el fenómeno de la migración internacional, principalmente la realizada de manera indocumentada de México hacia Estados Unidos, se encuentra la pérdida de la autoestima, depresión y falta de nacionalismo; la pérdida de valores familiares; la ausencia de imagen paterna y materna en el crecimiento y desarrollo educativo y afectivo de los hijos, en los casos en que quienes emigran dejan a sus hijos en México; pérdida de amor y valores de los hijos hacia los padres, a causa del abandono que perciben, además de una deficiente instrucción académica; ser víctima de maltrato físico, psicológico y social, así como de violaciones a sus derechos humanos; llegando incluso en ocasiones hasta la muerte.

En México se registran dos corrientes migratorias principales:

- 1) La migración laboral centroamericana, especialmente Guatemalteca a México, y
- 2) La migración laboral mexicana a Estados Unidos de Norteamérica.

En cuanto a la primera corriente migratoria, se estima que en la frontera mexicana con Guatemala, cruzan anualmente cerca de 400 mil Guatemaltecos. De ellos, aproximadamente 100 mil son jornaleros agrícolas temporales, que se emplean casi todos en Chiapas.⁶

Respecto a la segunda corriente, la constante interacción entre las comunidades fronterizas de México y Estados Unidos, provocan cruces del orden de los 300 millones anuales, como ya se había mencionado anteriormente.

En relación con la migración indocumentada, más de un millón de trabajadores mexicanos al año son deportados por las autoridades norteamericanas hacia este país. Es probable que los flujos migratorios de sur a norte se incrementen aún más, de persistir las condiciones que los propician, sobre todo las relacionadas con el estancamiento del desarrollo y la pobreza en América Latina.

Como conclusión de lo anteriormente señalado, se puede observar que el fenómeno migratorio está constituido por movimientos de personas y de grupos, originados casi siempre por motivos económicos, que se convierten en asuntos políticos y temas de discusión en las más altas tribunas, los cuales trascienden a las páginas de los periódicos y a los espacios de radio y televisión, en la búsqueda de consensos sociales para encontrar soluciones razonables a un problema que no se le ve el fin.

⁶ Cifras proporcionadas por el Centro de Estadística del Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional Veracruz.

Como nunca antes, hoy se hace necesaria una auténtica cooperación en los asuntos migratorios de las naciones, y no sólo de aquéllas cuyas fronteras son colindantes, sino de todos los países, porque en términos generales, los que no se han convertido en generadores de migrantes, son receptores de flujos de población extranjera, o por lo menos territorios de transmigración.

Al inicio del siglo XXI, el fenómeno de la migración ha adquirido un carácter incuestionablemente global y es necesaria la comprensión de los gobiernos; la concertación de voluntades y la reciprocidad en el trato digno de quienes, por la causa que sea, se ven en la necesidad de transitar de la tierra en donde nacieron a otra que les ofrece, por lo menos en sueños, un horizonte promisorio.

Así pues, el fenómeno migratorio apunta hacia una nueva conceptualización más amplia, que incorpore como elementos fundamentales de análisis: el nivel de desarrollo económico y social de los países; los elementos de la soberanía y sus dimensiones; los mercados de trabajo; la integración de los migrantes a la estructura social de los países receptores; las relaciones internacionales; el espacio físico y el medio ambiente; así como los derechos humanos de los migrantes, entre otros aspectos relevantes.

2.3.1. Concepto de Migrante

Migrante es toda persona que se traslada de un lugar a otro por diversas causas, con el propósito de establecerse en él de forma definitiva; dando como resultado dos tipos de movimientos humanos:

- **Inmigración**
- **Emigración**

La **Inmigración** se refiere a la internación de personas de nacionalidad extranjera a México, las cuales, como ya se mencionó con anterioridad, ingresan al país con el propósito de establecerse y residir en él.

El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Gobernación, realizará los estudios demográficos que sean necesarios para determinar el número de extranjeros que sea permisible que se establezcan dentro del territorio nacional, ya sea de acuerdo a las actividades que desempeñen o a las zonas en donde estas personas pretendan establecerse; de igual manera sujetará la entrada de extranjeros al país, a las reglas y modalidades que considere convenientes, tomando como base las posibilidades que tengan éstos de contribuir al desarrollo nacional.

Con respecto a la **Emigración**, ésta se refiere a los mexicanos y extranjeros que salen de México con el firme propósito de quedarse a residir en un país distinto.

Le corresponde a las autoridades mexicanas investigar las causas que dan origen a la emigración de mexicanos, así como tomar las medidas necesarias, tendientes a la protección de los mismos.

Ambos tipos de migración pueden causar ciertos perjuicios tanto en el país receptor como en el emisor, como son la falta de empleo, el exceso de población en los países receptores e incluso, en algunos casos, el aumento en los índices de delincuencia.

2.3.2.1. Calidades y Características Migratorias

"Los extranjeros podrán internarse al territorio mexicano dentro de alguna de las siguientes Calidades Migratorias:

- **No Inmigrante;** e
- **Inmigrante**⁷

Como **No Inmigrante** se entiende al extranjero que obteniendo un permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna al país de manera temporal, con la intención de regresar a su país de origen.

Inmigrante es el extranjero que se interna de manera legal en el país, con el propósito de quedarse a radicar en él; buscando finalmente adquirir la calidad de Inmigrado.

Dentro de cada una de estas Calidades Migratorias se encuentran distintas Características con base en las cuales los extranjeros ingresarán al país.

En la Calidad de **NO INMIGRANTE**, existen las siguientes Características Migratorias:

- 1) **"TURISTA.-** Ésta es para aquél extranjero que se interna al país con fines de recreo, salud, artísticas, culturales o deportivas; las cuales no son remuneradas, ni tienen por objeto obtener un lucro de las mismas. La temporalidad máxima que se puede conceder para que una persona permanezca en el país en calidad de turista es de seis meses improrrogables.
- 2) **TRANSMIGRANTE.-** Es aquella persona que atraviesa el territorio mexicano con el único objeto de ir en tránsito hacia otro país. La temporalidad que se concede es de treinta días.

⁷ Ley General de Población, Capítulo III Inmigración, Artículo 41.

3) **VISITANTE.-** Se interna con el propósito de dedicarse a ejercer alguna actividad sea o no lucrativa, siempre y cuando ésta sea lícita y honesta. La temporalidad que se otorga es de un año.

Dentro de esta misma característica existen ciertas variantes, entre las que se encuentran:

- Visitante de Negocios e Inversionista
- Visitante Técnico o Científico
- Visitante Rentista
- Visitante Profesional
- Visitante Cargo de Confianza
- Visitante Observador de Derechos Humanos
- Visitante para conocer Procesos Electorales
- Visitante Consejero

3) **MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.-** Esta persona se interna para ejercer el ministerio de algún culto, realizar labores de asistencia social o filantrópicas, de acuerdo a la asociación religiosa a la que pertenezcan, debiendo contar ésta con registro previo ante la Secretaría de Gobernación, y que el extranjero de que se trate posea, también con anterioridad el carácter de ministro de culto. La temporalidad concedida en este caso es de un año, concediendo hasta cuatro prórrogas de la misma temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples durante el término.

4) **ASILADO POLÍTICO.-** Es aquél que ingresa al país para proteger su vida o su libertad por ser víctima de persecuciones políticas en su país de origen. En este caso, la temporalidad la determinará la propia Secretaría de Gobernación de acuerdo a las circunstancias que concurren en cada caso.

- 5) **REFUGIADO.**- Es el extranjero que se interna al país para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos del país, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, obligándolo a huir hacia otro país. La Secretaría de Gobernación renovará el permiso de estancia en el territorio nacional las veces que lo estime necesario.
- 6) **ESTUDIANTE.**- Se interna con el objeto de iniciar, terminar o perfeccionar sus estudios en instituciones o planteles oficiales o aquellos que estén incorporados y tengan reconocimiento de validez. Se le concederá el permiso por el tiempo que duren sus estudios y el necesario para obtener su documentación escolar final; otorgado mediante prórrogas anuales.
- 7) **VISITANTE DISTINGUIDO.**- Se conceden a investigadores, científicos y humanistas, periodistas de reconocido prestigio internacional. La temporalidad otorgada es hasta por seis meses.
- 8) **VISITANTE LOCAL.**- Se otorga al extranjero para que visite puertos marítimos o ciudades que son fronterizas. La temporalidad se concede sólo por tres días.
- 9) **VISITANTE PROVISIONAL.**- Se concede para el desembarco de extranjeros que lleguen a puertos o aeropuertos internacionales, cuando su documentación carezca de algún requisito secundario; para lo cual deberán constituir depósito o fianza para garantizar su regreso a su país en caso de no cumplir con el plazo concedido. La temporalidad otorgada es de treinta días.
- 10) **CORRESPONSAL.**- Se internan para desempeñar actividades propias de la profesión de periodistas, cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal,

siempre y cuando acredite su nombramiento o el ejercicio de la profesión. La temporalidad por la que se otorga es hasta por un año, pudiéndose conceder prórrogas por el mismo tiempo cada una, con entradas y salidas múltiples.”⁸

Asimismo, dentro de la Calidad Migratoria de **INMIGRANTE** se encuentran las siguientes características:

- 1) **“RENTISTA.-** Internándose al territorio nacional para vivir de sus recursos económicos traídos del extranjero, de los intereses que produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado.
- 2) **INVERSIONISTA.-** Se concede al extranjero que ingresa a territorio mexicano para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de acuerdo a lo establecido por las leyes nacionales; siempre que con ello contribuya al desarrollo económico y social del país.
- 3) **PROFESIONAL.-** Se otorga al extranjero que se interna en el país con el propósito de ejercer una profesión.
- 4) **CARGO DE CONFIANZA.-** Con la intención de asumir cargos de dirección, administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República.
- 5) **CIENTÍFICO.-** Concedido al extranjero para dirigir o realizar investigaciones científicas, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades se realicen con el objeto de lograr el desarrollo nacional.
- 6) **TÉCNICO.-** Es el extranjero que realiza investigaciones aplicadas dentro de la producción o desempeña funciones técnicas o especializadas que no puedan

⁸ Ley General de Población, Capítulo III Inmigración, Artículo 42, Fracciones I – XI.

ser prestadas por residentes en el país.

7) **FAMILIARES.**- Estos se internan para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge, pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

8) **ARTISTAS Y DEPORTISTAS.**- Concedidas para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que éstas sean benéficas para el país.

9) **ASIMILADOS.**- Otorgada a extranjeros asimilados al medio nacional, o que hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano, para desempeñar actividad lícita y honesta".⁹

Aparte de las Calidades y Características Migratorias mencionadas anteriormente, también existen los **INMIGRADOS**; que son aquellos "extranjeros que adquiere derechos de residencia definitiva en el país."¹⁰

Para que un extranjero pueda llegar a ser inmigrado, se requiere que haya tenido durante cinco años residencia legal en México bajo la calidad de inmigrante; siempre y cuando sus actividades durante ese periodo hayan sido honestas y positivas para la comunidad.

Por último, es importante señalar que ningún extranjero puede tener dos calidades o características migratorias simultáneamente.

⁹ Ley General de Población, Capítulo III Inmigración, Artículo 48, Fracciones I - IX.

¹⁰ Obra Citada, Artículo 52.

2.3.3. Principales Vías de Movimiento Migratorio

El Artículo 99 del Reglamento de la Ley General de Población considera al Movimiento Migratorio como: El tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida al o del país.

Las principales vías de movimiento migratorio en el Estado de Veracruz, son las siguientes:

Marítimas: Integradas por los puertos de Tuxpam, Veracruz y Coatzacoalcos.

Aéreas: Compuestas por los aeropuertos de Veracruz y del Tajín.

Terrestres: En lo que se refiere a las vía terrestres, Veracruz no cuenta con zonas fronterizas. Sin embargo, debido a la situación geográfica del Estado de Veracruz, constituye un punto obligado de cruce de extranjeros procedentes principalmente de Centro y Sudamérica, tanto documentados como indocumentados.

De acuerdo con las cifras obtenidas por el Instituto Nacional de Migración, el flujo de extranjeros indocumentados ha ido en aumento, tal como lo demuestra la siguiente comparación:

ENERO – ABRIL 2000	=	4865 extranjeros asegurados
ENERO – ABRIL 2001	=	5479 extranjeros asegurados

Resultando con un incremento del **12.6%** en el año 2001, en comparación con el mismo periodo del año 2000. (Cifras proporcionadas por el Centro de Estadística del Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional de Veracruz).

Debido a las distintas causas que provocan la migración constante, las cuales ya fueron mencionadas con anterioridad, los países han implementado cada vez medidas más efectivas para controlar la entrada de personas que no

cumplen con los requisitos legales; sin embargo, a su vez, esto ha convertido el transporte de personas en un negocio redituable para un determinado grupo de personas que controlan en todos los niveles las leyes del denominado tráfico de indocumentados.

El transporte de extranjeros indocumentados que en otros tiempos se realizaba por la vía terrestre, cruzando los montes y evadiendo las revisiones migratorias y aquéllas realizadas de manera periódica también por otras autoridades, se ha popularizado a través de la vía aérea: ingresando al país inicialmente de manera terrestre por cualquiera de las fronteras localizadas en el sur del territorio nacional, para abordar posteriormente un vuelo nacional de alguno de los aeropuertos del sureste del país.

En virtud de lo anterior, las autoridades migratorias se han visto en la necesidad de implementar operativos especiales de verificación migratoria en todos los vuelos procedentes del sureste, aún cuando no se trate de vuelos internacionales.

CAPITULO TERCERO

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES Y EL TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS

3.1. DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

3.1.1. Derechos de los Migrantes

Todas las personas, hombres y mujeres, que se encuentran dentro del territorio mexicano, independientemente de su nacionalidad, y si cuentan o no con documentación migratoria en regla, tienen sus derechos humanos garantizados con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior con fundamento en el artículo 33 de la propia Carta Magna, el cual señala que los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías individuales consagradas en la misma.

Cuando una persona de nacionalidad extranjera quiere internarse en México, antes de viajar debe realizar los trámites migratorios correspondientes, obteniendo la información relativa en la embajada o consulado mexicano más cercano al lugar en donde se encuentre; ya que de esta manera, al contar con la documentación necesaria, el extranjero se evita problemas legales al llegar a México. Quien entre al país sin documentos está violando las leyes mexicanas,

por lo tanto se hace acreedor a sanciones y puede ser obligado a abandonar el país.

Si una persona de nacionalidad extranjera se interna al país para proteger su vida, libertad o seguridad porque hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, y esto lo haya obligado a huir hacia otro país; puede solicitar a las autoridades migratorias ser considerado dentro de la característica de Refugiado, así como también se avise al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Si de acuerdo a la Ley, se determina que el extranjero es Refugiado, tiene derecho a:

- No ser devuelto a su país de origen, ni a cualquier otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.
- Que no lo hagan abandonar el país.
- Que no lo sancionen por haberse internado ilegalmente en México.

De igual manera, otro de los derechos que tienen los extranjeros al encontrarse dentro del territorio mexicano, es que nadie puede atentar contra su vida o su integridad física. Ninguna autoridad puede privarlo de su libertad, ni despojarlo de sus pertenencias, ni restringir sus derechos, si no existe un documento oficial, una orden escrita emitida por una autoridad competente que sustente legalmente esas acciones, salvo el caso de que sea sorprendido en el momento de cometer una violación a la ley (flagrancia) o cuando no exista juez en el lugar. En caso de que la detención se realice en el interior del domicilio del migrante, deberán mostrarle una orden de cateo.

De igual manera, debe solicitar que su detención sea notificada a la embajada o consulado de su país; tiene derecho a no declarar o hacerlo hasta que su abogado o representante consular se encuentren presentes.

Las autoridades siempre deberán tratarlo con respeto y amabilidad, además de tener la obligación de atender y contestar las peticiones que les formulen por escrito.

"En el caso de que un extranjero se haya internado a México, careciendo de documentos migratorios o usando documentación falsa, y la autoridad determina que debe abandonar el país, tendrá los siguientes derechos:

- No ser agredido por las autoridades.
- No ser separado de los menores que se encuentren bajo su responsabilidad.
- Les sea otorgado por parte de las autoridades, hospedaje provisional como medida de aseguramiento en estaciones migratorias.
- A los servicios básicos de higiene, alimentación y salud.
- El trato deberá ser siempre digno y con total respeto a sus derechos humanos.
- A comunicarse con la embajada o el consulado de su país, con su familia, con las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos, o con las oficinas de información y quejas del Instituto Nacional de Migración.
- Las autoridades deberán practicarle un examen médico general, antes de su alojamiento, y en caso de que lo requiera, deben proporcionarle atención médica de emergencia.
- Las autoridades deberán brindarle un trato respetuoso y amable, y devolverle sus pertenencias al momento de abandonar el país, salvo la documentación que resulte falsa o fraudulenta.
- Ninguna autoridad deberá pedirle dinero o favores sexuales; en caso de

hacerlo, incurre en una grave responsabilidad ante la ley.

- Que su patrón le pague, conforme a derecho, por el trabajo realizado en México.
- Las autoridades mexicanas están obligadas a respetar estos derechos de los migrantes, de lo contrario serán sancionadas con todo el rigor de la ley."¹¹

En caso de que un extranjero quiera presentar una queja o denuncia, deberá recordar la cara y el nombre de las autoridades que hayan cometido la violación en sus derechos, así como los colores del uniforme que porten. Debe también memorizar las placas de los vehículos que utilicen.

De lo señalado anteriormente, se pueden observar los derechos que tiene un extranjero al encontrarse en territorio mexicano y, sobre todo, los derechos o garantías que le deben ser respetados al momento de ser asegurados por las autoridades, al encontrarse en el país en calidad de indocumentado, o bien, con documentación falsa.

3.1.2. Principales Delitos y Abusos cometidos contra los Migrantes

En su paso por México rumbo a otro país, muchos de los migrantes son objeto de malos tratos y se convierten en víctimas de delitos y abusos por parte de personas que se aprovechan de su difícil situación al estar en tránsito hacia otro lugar en donde buscan una mejor condición de vida a la que tienen en su país de origen.

¹¹ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Programa Nacional de la Mujer, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Cartilla de Derechos Humanos para los Migrantes, págs. 9 – 17.

Estos abusos son cometidos por delinquentes comunes que se sitúan en lugares estratégicos de paso de migrantes, para sorprenderlos y hacerlos víctimas de sus ilícitos.

En otras ocasiones, caen en las manos de corporaciones policíacas o funcionarios corruptos que buscan beneficiarse de la condición de migrante muchas veces indocumentado en que se encuentra el extranjero.

Algunas de estas corporaciones policíacas son las autoridades encargadas del aseguramiento de los extranjeros que se internan al país de manera indocumentada, que al llevar a cabo esta actividad se sienten con derechos suficientes para maltratarlos y violar sus derechos humanos.

Entre los abusos de que son objeto los migrantes se encuentra el que no se les proporcione alimentación suficiente durante el tiempo que permanecen asegurados antes de ser repatriados o puestos a disposición de las autoridades migratorias, en el caso de que hayan sido asegurados por otra autoridad que lleve a cabo estas funciones; que no se les preste la asistencia médica en caso de requerirla, que los mantengan incomunicados y no les permitan llamar a sus representaciones consulares o a su familia; que no se les presten los servicios básicos de higiene; que sean víctimas de la prepotencia de algunos funcionarios.

Igualmente, en ocasiones son separados de los menores con los que viajan, violando con ello sus derechos, o bien no se les permite comunicarse a la Comisión de Derechos Humanos; otras veces a las mujeres les piden favores sexuales a cambio de ciertos beneficios, entre otras cosas.

Los delitos que son cometidos con mayor frecuencia en contra de los migrantes, son fundamentalmente los siguientes:

3.1.2.1. Extorsión

Definición del Delito: "Al que obligue a otro hacer, tolerar o dejar de hacer algo contra sus propios bienes patrimoniales o los de un tercero, para procurarse a sí mismo o a otro, un lucro indebido, se le aplicarán..."¹²

Modus operandi: Esta práctica es tan antigua como la migración, constituyéndose una costumbre de "cobro por libre tránsito", por llamarlo de alguna manera, que los indocumentados están acostumbrados a pagar al llegar a cualquier revisión. Se realiza en los propios lugares o puntos de revisión, o bien, en las estaciones de las corporaciones de que se trate antes de ser entregados al Instituto Nacional de Migración.

Sujetos Activos: La extorsión en contra de indocumentados se realiza principalmente por las diferentes corporaciones policiacas que sustituyen a la policía migratoria en sus atribuciones de inspección, sin descartar que esta misma práctica se realice en menor grado por elementos de esta última.

De acuerdo a las estadísticas que existen en el archivo regional del Instituto Nacional de Migración en Veracruz, el 70% de las denuncias que son presentadas por los extranjeros una vez que son puestos a disposición de esta dependencia, son en contra de los elementos de Seguridad Pública del Estado de diversos municipios. En segundo lugar y con un 20% se encuentran las denuncias por extorsión en contra de elementos de los PRECOS (Puntos de Revisión Carreteros), específicamente el PRECOS denominado "Tajín" y finalmente con un 10% las denuncias en contra de elementos de la PFP (Policía Federal Preventiva).

¹² Código Penal del Estado de Veracruz, Título VI Delitos contra el Patrimonio, Capítulo VI, Artículo 189.

Desgraciadamente las denuncias no proceden como deberían puesto que una vez que se tiene conocimiento de estos hechos y se levanta la declaración de los extranjeros afectados, estas se turnan ante el Ministerio Público con la intención de que se continúe con el procedimiento, sin embargo, eso implica para los extranjeros permanecer más tiempo asegurados en las estancias migratorias antes de que puedan ser deportados, razón por la que en muchos de los casos ellos prefieren hacer únicamente una declaración administrativa ante la autoridad migratoria para que, en el mejor de los casos, se les imponga una sanción administrativa.

3.1.2.2. Violación

Definición del Delito: "A quien por medio de la violencia física o moral tenga cópula con una persona sea cual fuere su sexo, se le impondrán... se entiende por cópula, la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por la vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo."¹³

Modus operandi: Este ilícito en contra de extranjeras indocumentadas no era tan común o tan antiguo como el anterior, sin embargo, se ha incrementado el número de estos casos en los últimos dos años. El ilícito se perpetra generalmente en los lugares de revisión que en su mayoría se encuentran en lugares apartados, o bien detrás de los propios vehículos que transportan a los extranjeros, pudiendo llevarse a cabo en presencia de otros elementos de la misma corporación.

Sujetos activos : Este delito es cometido en su mayoría también por las diversas corporaciones policíacas que se encuentran en los diferentes retenes o garitas de revisión. Sin embargo, se han presentado varios casos en los que el delito se comete por los propios traficantes de personas o polleros, por otros

¹³ Código Penal del Estado de Veracruz, Título IV Delitos contra la Libertad y la Seguridad Sexual, Capítulo I, Artículo 152, Párrafos 1 y 3.

indocumentados o por elementos de las llamadas "maras-salvatruchas" o pandillas centroamericanas.

El problema que presenta este delito es que en ocasiones resulta difícil de probar la violencia para el sometimiento de la víctima, toda vez que elementos de las corporaciones les ofrecen a las extranjeras permitirles continuar su trayecto hacia Estados Unidos si aceptan tener relaciones con ellos, promesa que en la mayoría de los casos no se cumple.

Actualmente el delito se ve agravado por la minoría de edad de las víctimas, puesto que de acuerdo a las estadísticas migratorias se han incrementado notablemente el número de menores de edad que tratan de cruzar a los Estados Unidos, frecuentemente sin familiar alguno que les acompañe.

Al igual que en el delito anterior, las extranjeras no siempre están de acuerdo en denunciar a sus agresores, y frecuentemente lo hacen cuando ya han pasado horas indispensables para que se lleve a cabo la revisión médica y el análisis de las lesiones, haciendo más difícil que se pueda proceder contra los mismos.

3.1.2.3. Robo

Definición del Delito: "Al que se apodere de una cosa total o parcialmente ajena, mueble, sin consentimiento de quien pueda disponer de la misma conforme a la Ley, con ánimo de dominio, lucro o uso, se sancionara..."¹⁴

Modus Operandi: Este ilícito en contra de extranjeros indocumentados es una especie de tradición desde hace mucho tiempo, y va relacionado

¹⁴ Código Penal del Estado de Veracruz, Título VI Delitos contra el Patrimonio, Capítulo I, Artículo 173, Primer Párrafo.

directamente con la revisión que de los extranjeros y sus pertenencias hacen las autoridades aseguradoras; el ilícito se desarrolla en sentido estricto en las diferentes dependencias de las corporaciones, sin embargo en la revisión preliminar al momento del aseguramiento se revisan las ropas de los indocumentados apropiándose del dinero que lleven a la mano.

Sujetos Activos: Como se mencionó en el párrafo precedente, son las diferentes corporaciones policiacas incluida la policía migratoria, las entidades que cometen el ilícito de robo en contra de los indocumentados.

La falta de la elaboración de un inventario de carácter individual por cada indocumentado que ingresa a la estación migratoria, fomenta este delito dejando sin posibilidad a los extranjeros de reclamar lo que les ha sido quitado, justificándose las diferentes autoridades a través de los diversos reglamentos internos de supuesta seguridad que rigen dentro de los lugares de aseguramiento.

Las denuncias de estos ilícitos por parte de los extranjeros, no trasciende por las razones antes citadas, además de que en ocasiones los jefes de las corporaciones los carean con los diferentes elementos que infringen temor a los mismos, evitando ser señalados directamente. En el caso de que se señale al responsable el asunto se soluciona de manera interna entre el Jefe de la corporación y el oficial señalado, levantándose el acta respectiva y obteniéndose, en el mejor de los casos, una sanción al respecto.

3.1.2.4. Abuso de Autoridad

Definición del Delito: "Se impondrán... a los servidores públicos que ordenaren o cometieren cualquier acto ilegal o dejaren de cumplir los deberes de su función en perjuicio de los derechos de alguien o en beneficio propio o ajeno.

Se impondrán prisión de uno a ocho años y multa hasta de cuatrocientas veces el salario mínimo, al servidor público que:

II.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se halle bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.¹⁵

Modus Operandi: Aún cuando el tema de la presente investigación se enfoca a los extranjeros indocumentados, es indispensable señalar que este ilícito es perpetrado también en contra de mexicanos, en los diferentes puntos de revisión o garitas de las diversas corporaciones policiacas. La facilidad con que se desarrolla tiene lugar aún frente a los conductores de transportes públicos que llevan como pasajeros a extranjeros indocumentados o a nacionales que son confundidos con los mismos.

Sujetos Activos: Este ilícito como fue mencionado en el párrafo precedente, se realiza por las autoridades aseguradoras en cada caso. En su mayoría se realiza por otras corporaciones distintas de la policía migratoria, quienes sin la preparación en esta materia tan específica, se suplantan en las funciones de inspección y detección, desconociendo incluso las características fisonómicas de las diferentes regiones centroamericanas.

Debido a que en toda inspección migratoria se le requiere a cada persona una identificación o documento oficial de su país de origen, aun cuando muchos de ellos no los portan consigo para tratar de no ser identificados, las autoridades que realizan la inspección cometen el error, en ocasiones con violencia de confundir a nacionales mexicanos con extranjeros indocumentados.

¹⁵ Código Penal del Estado de Veracruz, Título XIV Delitos contra la Función Pública, Capítulo II, Artículo 254, Fracción II.

Por otro lado, la solicitud de una identificación que puede ser un pasaporte, una cédula o un acta de nacimiento, es entregada a las autoridades aseguradoras, que abusando de su autoridad rompen los documentos en presencia de los extranjeros o bien, no los entregan a las autoridades migratorias para que sean devueltos a los extranjeros al momento de la deportación.

Igualmente, la violencia que descargan los elementos de las diversas corporaciones policíacas sobre los extranjeros, en un símbolo del abuso de autoridad, puesto que dichos elementos se encuentran armados y en situación de ventaja en relación con los mismos, siendo entregados posteriormente a migración, asentando en sus informes que los golpes que presentan los extranjeros se deben a caídas sufridas al momento del aseguramiento. Configurándose ocasionalmente el delito de lesiones acompañado del abuso de autoridad.

3.2. DELITO DE TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS

3.2.1. El Tráfico de Indocumentados

Desde los últimos años del siglo pasado el mundo entero ha presenciado el aumento de manera espectacular en las actividades de las organizaciones criminales que se dedican al tráfico de personas.

Estas bandas perfectamente bien integradas que operan a escala internacional, se han incrementado debido a las condiciones de la economía mundial, las transiciones políticas e inestabilidad de los gobiernos de todo el mundo, provocando que aumente sin cesar el flujo de personas que buscan salir de su país de origen, principalmente rumbo a Estados Unidos.

Muchas víctimas del tráfico caen presas de esta práctica porque buscan una vida mejor o mejores oportunidades económicas; son por lo tanto, vulnerables a las promesas de buenos empleos y salarios altos. Los conflictos armados internos y los desastres naturales pueden resultar también en un aumento del tráfico de indocumentados. La desestabilización y el desplazamiento de poblaciones aumenta su vulnerabilidad a la explotación y el abuso a través del tráfico.

Estas organizaciones funcionan a nivel mundial con una impunidad casi absoluta; la corrupción de los países de origen y tránsito les facilita el transporte de grandes grupos de personas. Se dedican a esta actividad por razones de lucro, los grupos criminales optan por traficar con seres humanos porque es muy provechoso y, hasta ahora, ofrece poco riesgo debido a que, al contrario de otros "productos básicos", la gente puede ser usada repetidas veces y el tráfico no requiere una gran inversión de capital. Los traficantes sienten poco respeto por los derechos o dignidad de sus víctimas.

"La aparición de organizaciones internacionales de introducción ilegal de extranjeros ha provocado un aumento radical en las tarifas, llegando en algunos casos a alcanzar los \$70,000.00 dólares. Estas organizaciones han ideado métodos sumamente ingeniosos y nuevas rutas de transporte; algunas han llegado incluso a comprar barcos de gran tonelaje con el propósito expreso de transportar seres humanos. Las nuevas rutas pueden entrañar el tránsito por numerosos países, el uso de varios medios de transporte y documentos fraudulentos o falsificados."¹⁶

¹⁶ Greene Joseph R., "Estados Unidos y una Coalición Multinacional entorpecen las operaciones de Introducción Ilegal de Migrantes"; Contención del Crimen Transnacional, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Volumen 6 Número 2, Agosto 2001. www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijs/gj-4.htm

El tráfico de personas plantea un reto fundamental y de importancia crucial en el terreno de los derechos humanos y la ejecución de la ley. Estos traficantes modernos tratan a las mujeres, hombres y niños como productos básicos de los que se abusa, que se venden y transportan a través de las fronteras al igual que las drogas o las armas robadas.

Los traficantes tienen muchos rostros; en muchos de los casos no implica únicamente el traslado ilegal de un país a otro, sino que a veces a las víctimas se les obliga a trabajar en talleres explotadores, obras en construcción, prostibulos y campos. Son diplomáticos que importan trabajadores domésticos y los mantienen aislados y realizando tareas forzadas en sus hogares; fuerzan a sus víctimas a cocinar comidas en restaurantes, a coser ropa o a recoger las legumbres frescas del día. Privadas del goce de sus derechos humanos, muchas de las víctimas están sujetas a amenazas a su persona y sus familias, a la violencia, a condiciones de vida horribles y a lugares de trabajo peligrosos; algunas de las víctimas han respondido a anuncios en la creencia de que un buen empleo les aguardaba en otro país.

Estas organizaciones criminales radicadas en países de origen, tránsito y destino, pueden recurrir a múltiples organizaciones o subcontratistas para aislarse y protegerse así de la identificación y enjuiciamiento por los organismos encargados del cumplimiento de las leyes.

Una de las realidades más difíciles que enfrentan las víctimas del tráfico de personas es la propensión de los gobiernos en todo el mundo a tratarlas como delincuentes o como trabajadores indocumentados no deseados, en vez de como seres humanos con derechos. Las respuestas son inapropiadas en todo el mundo; una vez que las víctimas consiguen liberarse de sus captores o son liberadas por otros, con frecuencia son de nuevo tratadas injustamente por los gobiernos en el país de destino.

Muchos gobiernos se niegan a aceptar que el tráfico de seres humanos es un problema en sus países o bien, no están dispuestos a hacerle frente al problema debido al alto nivel de corrupción involucrado. Algunos gobiernos ven el tráfico de indocumentados como simplemente otra forma de migración indocumentada, de manera que encarcelan a las víctimas por violaciones a las leyes de migración o de trabajo y las deportan. Los países que procesan judicialmente a los traficantes con frecuencia tratan a las víctimas como "testigos" que se pueden desechar y los deportan a sus países después de que la policía deja de necesitar su asistencia; un ejemplo de esto es el caso de Estados Unidos, en donde los migrantes que son traficados hacia ese país, pueden permanecer detenidos en calidad de testigos de cargo dentro del proceso que se sigue contra el probable traficante de indocumentados que lo guiaba o conducía hasta que el mismo culmine; posterior a ello el migrante es deportado a su país de origen después de permanecer detenido de dos hasta cuatro meses para rendir su testimonio.

En los países que actúan para combatir el tráfico de seres humanos, la atención primaria se concentra en procesamientos judiciales, intercepción fronteriza y cooperación a través de las fronteras, sin embargo estas acciones tomadas individualmente no frenarán el crecimiento de este delito. Los países de América han aumentado sus esfuerzos contra los guías y traficantes, pero muy pocos han establecido mecanismos para proteger adecuadamente a los migrantes. Los países tratan de sancionar a los delincuentes y a las redes criminales que victimizan a los migrantes en la industria internacional multimillonaria del tráfico sin considerar la protección de las víctimas.

Muy pocos países ofrecen alguna compensación o beneficio a las víctimas de la conducción ilícita o el tráfico, y en lugar de ello las tratan como migrantes indocumentados sujetos a ser deportados. "Recientemente la comunidad internacional dio un paso muy importante para asegurar que el delito de tráfico

de indocumentados sea reconocido universalmente firmando el Protocolo para Prevenir, Eliminar y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, así como el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire abiertos, los cuales se encuentran incluidos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado que fue firmada en Diciembre del 2000 por casi 120 países, entre ellos México."¹⁷

Sin embargo, aunque esto representa un paso enorme hacia delante, no incorpora plenamente las normas internacionales de derechos humanos que garantizan a todas las personas, incluso a las víctimas indocumentadas del tráfico, acceso a la justicia y servicios básicos como albergue temporal, atención médica y comida. Contiene provisiones que garantizan alguna seguridad física a las víctimas para ayudar a procesar judicialmente a sus traficantes, pero deja la provisión de servicios y la protección a discreción de los gobiernos. La legislación nacional, por lo tanto, debe remediar esta situación para afirmar que las víctimas migrantes del tráfico de seres humanos tienen derecho a la protección de los derechos humanos básicos.

Haciendo referencia específicamente a México, es una fuente de migrantes a los Estados Unidos, Canadá y Japón, además de un país de tránsito para personas de diversos países, especialmente de Centroamérica y China. A través de México transita un importante número de personas de Brasil y de Europa Oriental, así como migrantes salvadoreños y guatemaltecos, especialmente niños que son traficados a México para prostituirse, particularmente en la frontera sur.

De acuerdo con la Ley de Protección a las Víctimas del Tráfico y la Violencia aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en el año 2000, el

¹⁷ Jordan Ann, Directora de la Iniciativa contra el Tráfico de Personas; "Tráfico de Seres Humanos: la esclavitud que nos rodea", 29 de Agosto del 2001. www.usembassy-mexico.gov/sp010829esclavitud.html

gobierno de México todavía no cumple totalmente los estándares mínimos, que son los siguientes:

- "1) El gobierno debe prohibir el tráfico y castigar los actos de tráfico.
- 2) El gobierno debe prescribir castigos en proporción con los que se aplican a los delitos graves, tales como la agresión sexual mediante el uso de la fuerza; o la comisión a sabiendas del tráfico en algunas de sus formas más reprobables (tráfico con propósitos sexuales, tráfico que involucre violación o secuestro o tráfico que sea causa de muerte).
- 3) Para la comisión a sabiendas de cualquier acto de tráfico, el gobierno debe prescribir un castigo que sea lo bastante riguroso como para disuadir, y que refleje adecuadamente la naturaleza abominable del delito.
- 4) El gobierno debe hacer esfuerzos serios y sostenidos para eliminar el tráfico.

La Ley establece siete criterios que deben considerarse como indicadores del punto 4, esfuerzos serios y sostenidos para eliminar el tráfico:

- 1) Si el gobierno investiga y enjuicia vigorosamente los actos de tráfico dentro de su territorio.
- 2) Si el gobierno protege a las víctimas del tráfico, alienta la ayuda de las víctimas a la investigación y el enjuiciamiento, les provee a las víctimas alternativas legales a su deportación a países donde enfrentarían represalias o padecimientos, y asegura que a las víctimas no se les castiga inapropiadamente sólo por actos ilegales cometidos como resultado directo de haber sido víctimas del tráfico.
- 3) Si el gobierno ha aprobado medidas, tales como educar al público, para impedir el tráfico.
- 4) Si el gobierno coopera con otros gobiernos en la investigación y el enjuiciamiento del tráfico.

- 5) Si el gobierno extradita a las personas acusadas de tráfico, como lo hace en el caso de delitos graves.
- 6) Si el gobierno vigila los patrones de inmigración y emigración como pruebas de tráfico, y si las agencias de ejecución de la ley responden apropiadamente.
- 7) Si el gobierno investiga y enjuicia vigorosamente a los funcionarios públicos que participan en el tráfico, y toma todas las medidas apropiadas contra los funcionarios que condonan el tráfico."¹⁸

Por lo tanto, de acuerdo con lo estipulado por esta Ley estadounidense, México se encuentra ubicado en el Nivel 2; es decir, entre aquellos países que no cumplen totalmente con dichos estándares pero que están haciendo importantes esfuerzos para cumplirlos.

En el nivel 1 se ubican los países que cumplen con estos estándares mínimos, mientras que en el nivel 3 están los países que no cumplen con ellos ni están haciendo nada para lograrlo.

Según esta Ley, "a partir del Informe Anual de Tráfico de Personas del 2003, los países del nivel 3 quedarán sujetos a ciertas sanciones, principalmente la terminación de la ayuda que no sea humanitaria ni tenga relación con el comercio. Tales países encararán también la oposición de Estados Unidos a la ayuda (excepto la humanitaria, del comercio y la relacionada con el desarrollo) de las instituciones financieras internacionales, específicamente del Fondo Monetario Internacional y los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial"¹⁹

¹⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, Servicio Noticioso desde Washington, Introducción a Informe Anual sobre Tráfico de Personas 12 de Julio del 2001. www.usinfo.state.gov/español/01071201.htm

¹⁹ Obra Citada.

De acuerdo a lo anterior, se observa la manera en que Estados Unidos pretende presionar a los países del mundo que no están realizando nada por disminuir el tráfico de personas y la protección de sus víctimas, retirando su apoyo económico, así como su rechazo a que otras instituciones de carácter internacional puedan concederlo.

El problema de tráfico de personas no es nuevo; sin embargo, ha sido apenas en los últimos años que la manifestación contemporánea de este problema ha capturado la atención gubernamental internacional y que los gobiernos han comenzado a ocuparse de él.

Ni el público ni las autoridades deben esperar que las personas traficadas se presenten, confíen en ellos o estén dispuestas a hablar contra sus traficantes hasta que ellas y sus familias estén a salvo. Estas personas han sido intimidadas y sometidas, tanto psicológica como físicamente; regularmente no comprenden sus derechos y no están preparadas para permanecer en el país de destino. También están desorientadas y con frecuencia no pueden comprender que lo que les ocurrió es un delito, por lo tanto quienes procuran asistir a las personas víctimas de tráfico de seres humanos o recoger información sobre los traficantes, deben ser extremadamente sensibles a los aspectos psicológicos y culturales.

Desafortunadamente es necesario ser cauteloso al informar de estos casos a los órganos encargados de la administración de justicia porque en muchos países la corrupción desempeña un papel fundamental en la habilidad de los traficantes para operar. Éstos últimos con frecuencia fuerzan a las personas traficadas a viajar con documentos falsos con la intención de que exista un menor riesgo de ser detectadas como indocumentados; esto muchas veces provoca que las personas traficadas sean acusadas del delito de uso de documentos falsos y permanezcan encarcelados purgando una condena por haber cometido un delito causado por su ignorancia.

De lo anterior se desprende que el tráfico de personas es un problema que ha alcanzado dimensiones abrumadoras en todo el mundo. Resolverlo y proporcionar apoyo a sus muchas víctimas sólo es posible mediante esfuerzos de cooperación entre las naciones. Esta cooperación debe establecerse en un plano bilateral y multilateral, que incluya tanto a los gobiernos como a las organizaciones no gubernamentales; también debe involucrar la coordinación de todos los niveles y ramas del gobierno, para desarrollar estrategias que combatan el tráfico de seres humanos. Para esto, los países destinatarios del tránsito deben trabajar junto con los países que son fuente de migración. Los países que son fuentes migratorias deben prevenir la migración y facilitar la reintegración de las víctimas del tráfico de indocumentados a sus comunidades de origen.

*México y Estados Unidos participan en la llamada Iniciativa de Seguridad Fronteriza (BSI) que tiene por objeto reducir las calamidades y muertes de los migrantes que tratan de cruzar la frontera meridional de Estados Unidos. Gracias a esta Iniciativa, en el año 2000 se pudo salvar a cerca de 2,500 migrantes y este año continúan los rescates. En mayo de 2001 se rescató a 12 personas en el inhóspito desierto de Yurria, Arizona, que habían sido abandonadas por el individuo que las habían conducido por aquél lugar, sin embargo otras 14 personas fallecieron como consecuencia de ello, de las cuales la gran mayoría eran originarias del estado de Veracruz. En marzo del 2001 los guardias de fronteras rescataron a una mujer que estaba a punto de perecer ahogada en el río Bravo, que separa a México de Estados Unidos, después que quienes la traían se dieran a la fuga y la dejaran abandonada en la corriente."²⁰

²⁰ Greene Joseph R., "Estados Unidos y una Coalición Multinacional entorpecen las operaciones de Introducción Ilegal de Migrantes"; Contención del Crimen Transnacional, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Volumen 6 Número 2, Agosto 2001. www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgs/gj-4.htm

No obstante, por desgracia muchos migrantes más no han podido ser rescatados. Murieron víctimas de traficantes de indocumentados interesados en explotar su debilidad. Al parecer los beneficios económicos son más valiosos que los seres humanos para los que se dedican a este comercio infame. Un elemento importante de la campaña internacional para poner freno a este tráfico, es informar debidamente a los presuntos migrantes de los peligros de confiar su vida y su futuro a estos criminales.

Actualmente en México, la Procuraduría General de la República, a través de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada acaba de crear una Fiscalía Especializada para el combate del Tráfico de Personas; esto fue anunciado en el mes de Octubre del 2001 ante los medios de comunicación por la Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo, María de la Luz Lima Malvido, durante una reunión de evaluación de acciones de coordinación para la seguridad fronteriza y nacional en Tijuana, Baja California; para lo cual se acordó unir esfuerzos a nivel nacional, vinculando todas las áreas de la institución con las Procuradurías Estatales, la del Distrito Federal y la Procuraduría de Justicia Militar. Esto constituye un gran avance en la lucha contra el delito de Tráfico de Indocumentados y su correcta sanción.

3.2.2. Análisis Jurídico del Delito de Tráfico de Indocumentados en las diversas Legislaciones Mexicanas.

El Tráfico de Indocumentados es un delito especial, en función de que no está contemplado en el Código Penal sino que se encuentra tipificado en una Ley especial, con fundamento en lo señalado por el artículo 6 del Código Penal Federal, denominada ésta Ley General de Población.

Se trata de un delito grave de carácter federal, estipulado actualmente en el artículo 138 de la mencionada Ley General de Población; sin embargo, en la

legislación migratoria de principios del siglo XX se hace mención de ciertas conductas que pueden considerarse antecedentes de lo que actualmente constituye el tráfico de indocumentados en México.

Específicamente, en la Ley de Migración de 1926, el artículo 73 mencionaba que "...todos los que por cuenta propia o ajena celebren contratos para cuya ejecución se requiera la emigración de trabajadores mexicanos, deberán sujetarse a las disposiciones relativas del Reglamento de esta Ley"²¹; de igual manera, el artículo 96 de la misma ley señalaba que quienes hagan emigrar a dichos trabajadores sin que existan los contratos ya mencionados o sin cumplir con los requisitos que exigía esta ley, se les aplicaba una pena de uno a dos años de prisión o bien, una multa de cien a dos mil pesos, también contemplaba los casos en que se hiciera uso de la coacción o el engaño para lograr tales fines, en cuyo caso se duplicaba la penalidad.

Los artículos mencionados de la Ley de Migración de 1926 constituyen el primer antecedente de lo que actualmente se conoce como Tráfico de Indocumentados, ya que se aplicaba una sanción a quien hiciera que trabajadores mexicanos emigren a otros países sin cumplir con los requisitos, es decir sin documentos, por lo que emigraban de manera ilegal; sin embargo la sanción aplicada podía consistir en pena privativa de libertad o bien, en una sanción pecuniaria.

De igual manera, en la Ley de Migración de 1930 se observa una redacción del artículo 157 muy parecida a la del 96 de la Ley mencionada en el párrafo anterior, la única modificación que se observa es en relación a la sanción que se aplica para el caso, la cual consiste únicamente en una multa que va de

²¹ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000, Artículo 73 de la Ley Migración de 1926, Talleres Gráficos de México, México, D. F. Septiembre del 2000, pág. 141.

cien a mil pesos, eliminando la pena privativa de libertad para este ilícito.

Durante el año de 1936 entró en vigor la primera Ley General de Población la cual mantenía exactamente la misma redacción del artículo 157 de la ley anterior, si hacer ningún cambio en cuanto a la penalidad aplicada para el caso.

Ya con la entrada en vigor de la Ley General de Población de 1947, para cuya elaboración se hace una amplia revisión del contenido de la ley de 1936, se crea entre otras cosas el artículo 108 en el cual se especifica una pena que va de dos a cinco años de prisión y multa hasta de \$10,000.00 pesos "...a todos los que por cuenta propia o ajena pretendan llevar o lleven trabajadores mexicanos al extranjero sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación."²² Con esto se observa un cambio muy importante sobre todo por cuanto hace a la sanción que se aplica a quien cometa el ilícito mencionado, ya que en esta nueva ley se vuelve a incluir la pena privativa de libertad aumentando de manera importante el tiempo de permanencia en prisión, adicionado además con la multa, ya que con la modificación se aplica tanto pena de prisión como pecuniaria.

Este interés por parte de los legisladores mexicanos en el tema en cuestión se hace presente en el año de 1974 con la creación de la nueva Ley General de Población, ya que debido al incremento del fenómeno de la migración en el mundo y, por lo tanto, también de la práctica en las actividades de introducción ilegal de personas tanto mexicanas como extranjeras a otros países, se incorpora un tipo delictivo a la ley para sancionar a quienes introducen o pretenden introducir extranjeros a otro país utilizando el territorio de México, sin contar con la autorización que establece la ley.

²² Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000*, Talleres Gráficos de México, México, D. F. Septiembre del 2000, pág. 234.

Esta incorporación se realiza adicionando un segundo párrafo al artículo 108 de la Ley General de Población de 1947 en el cual se sanciona también "... al que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país."²³ Sin embargo, también el primer párrafo del artículo 108 ya existente se modifica aumentando la penalidad ahora de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos; esta misma sanción se aplicará a quienes cometan lo mencionado respecto de los extranjeros en el segundo párrafo recién creado, convirtiendo así el antiguo artículo 108 de la Ley de 1947 en el artículo 118 de la nueva Ley de 1974.

Como se observa, es hasta este año de 1974 cuando se incluyen en el capítulo de sanciones a quienes introduzcan extranjeros, ya que hasta la ley anterior sólo se sancionaba a quienes introducían personas de nacionalidad mexicana al extranjero sin autorización; sin embargo, por ser una actividad que se realizaba con frecuencia, sobre todo siendo México un país de tránsito de los centroamericanos hacia Estados Unidos, era necesario tipificarlo para poderlo combatir.

Sin embargo, por la creciente importancia y complejidad de los flujos migratorios, era necesario revisar nuevamente el marco jurídico migratorio para realizar ciertas reformas exigidas en los tiempos actuales; es por ello que se realizaron diversas modificaciones a la Ley General de Población, entre las que destacan las que tienen por objeto dar mayor protección a los derechos humanos de los migrantes y combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de personas.

²³ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000*, Talleres Gráficos de México, México, D. F. Septiembre del 2000, pág. 263.

Existe un reclamo generalizado de la sociedad para que se castigue con mayor severidad a aquellas personas que cometen el delito de tráfico de indocumentados. Con ese propósito se modifica de nueva cuenta lo que constituye el artículo 138, al cual se le fueron aumentando varios párrafos, así como un incremento en la penalidad. En la actualidad se aplica una sanción de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a quien cometa el delito de tráfico de indocumentados.

En este primer párrafo se observa que dicha pena se impondrá "...a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente"²⁴, por lo que se puede ver que se ha incluido lo relativo a la introducción de extranjeros a otro país que anteriormente se encontraba tipificado en el segundo párrafo de este mismo artículo; de igual manera se incluyó el hecho de que las personas sean introducidas a otro país con el propósito de traficar con ellas, situación que no se encontraba contemplada en ninguna de las leyes anteriores.

En el segundo párrafo de este artículo se estipula que se aplicará la misma sanción mencionada para aquellos que introduzcan extranjeros al territorio nacional, con propósito de tráfico, o bien, que los albergue o los transporte por el mismo con la intención de que no sean descubiertos por las autoridades migratorias. De igual manera, se sancionará con prisión de uno a cinco años y multa de hasta cinco mil días de salario mínimo a quien colabore para realizar las conductas anteriores; con lo que se puede observar que no serán sancionados únicamente aquellos que introduzcan a las personas, sino también quienes colaboren para la comisión del delito o que transporten y alberguen a los migrantes durante su trayecto.

²⁴ Ley General de Población, Capítulo VIII Sanciones, Artículo 138, Primer Párrafo.

Por último, se adiciona un párrafo final para castigar con mayor rigor a aquellos que pongan en riesgo la salud, integridad o vida de los migrantes, o que trafiquen con menores de edad; así como cuando el que interviene en la conducta es un servidor público, aumentando la sanción en estos casos, hasta en una mitad.

3.2.2.1. Elementos Constitutivos del Delito

El Tráfico de Indocumentados, como todos los demás delitos tipificados en los diversos Códigos y Leyes vigentes en México, cuentan con ciertos elementos jurídicos que los hacen constituirse como tales.

Estos elementos se dividen en tres grupos, elementos objetivos o externos, subjetivos y normativos.

En este tema se podrá observar con cuales de dichos elementos cuenta el delito que se estudia, para lo cual primero es necesario conocer el texto del tipo penal que contempla el delito de Tráfico de Indocumentados.

Artículo 138.- "Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos

para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público".²⁵

➤ Elementos de la Descripción Legal:

BIEN JURÍDICO TUTELADO:

El Concepto de Bien Jurídico fue empleado por primera vez por Ihering para precisar el objeto de protección de las normas de derecho. Para algunos otros juristas como Nawiasky, se debe hablar de fin jurídico o interés jurídicamente protegido, pues el concepto positivista de derecho subjetivo cabe perfectamente en estos términos.

De acuerdo a la teoría positiva, el bien jurídico es arbitrariamente fijado por el legislador de acuerdo a su propio criterio. Según la misma, el legislador observa la realidad social, y de acuerdo a ésta y a su ideología, determina cuales son los objetos a proteger, como lo son; la vida, la libertad, la propiedad, la honra, etc.

²⁵ Ley General de Población, Capítulo VIII Sanciones, Artículo 138.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna los bienes jurídicos que el legislador consideró que deberían estar protegidos; por lo tanto el artículo 14 de la Carta Magna indica que nadie puede ser privado de la vida, la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos.

Hablar de bienes jurídicos es hablar de valores esenciales para la sociedad que, por su importancia, son protegidos por el derecho penal mediante la tipificación de delitos que atentan en su contra. Así, cada tipo delictivo consignado en el Código Penal protege un bien jurídico y por ello se aplica una sanción civil o penal.

De acuerdo con lo anterior, en el delito de Tráfico de Indocumentados el **BIEN JURÍDICO TUTELADO** es: la Vida Humana y la Seguridad Personal.

La Vida Humana es un bien jurídico tutelado, toda vez que al ser víctimas del tráfico, las personas ya sean mexicanos o extranjeros, constantemente se encuentran en peligro de muerte ya que los traficantes o comúnmente conocidos como "polleros" los hacen viajar en condiciones inhumanas, escondidos en camiones con doble fondo, a temperaturas extremadamente altas y cruzar la frontera por rutas peligrosas para no ser descubiertos por las autoridades migratorias; como consecuencia de ello, los migrantes indocumentados frecuentemente fallecen al tratar de cruzar hacia un nuevo país; esto además de que muchas veces son abandonados por los propios traficantes en zonas desérticas sin agua, quedando en un estado de total indefensión.

Por lo que se refiere a la Seguridad Personal, también se considera un bien jurídico tutelado en el delito de Tráfico de Indocumentados en virtud de que, como ya se mencionó en el párrafo anterior, los migrantes indocumentados parten de su país sin ninguna medida de seguridad, además de que pretenden internarse a otro de manera ilegal ya que carecen de la documentación

necesaria para hacerlo, por lo que, en caso de lograr su cometido, ingresarán a un nuevo país con todas las desventajas por su condición de indocumentados.

En cuanto a los sujetos que intervienen en la comisión del delito, se tiene lo siguiente:

- **SUJETO ACTIVO:** Cualquier persona, por sí o por medio de otro u otros.
- **SUJETO PASIVO:** Mexicanos o extranjeros que carezcan de la documentación correspondiente para entrar o salir del país.

CUERPO DEL DELITO:

Para entender como está compuesto el delito en cuestión, es necesario conocer que significa el Cuerpo del Delito, el cual de acuerdo con lo señalado por el artículo 164 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado, se integra por el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad del hecho previsto como delito por la Ley.

De igual forma, "por elementos objetivos se entienden aquellos que son susceptibles de ser apreciados por el simple conocimiento y cuya función consiste en describir la conducta o el hecho. Así, son elementos objetivos aquellos que se refieren a los sujetos activo o pasivo, al objeto del delito, a los medios especiales de comisión, o bien al tiempo o espacio".²⁶ De lo anterior se concluye que los elementos objetivos constituyen el Cuerpo del Delito.

En este caso, los **ELEMENTOS OBJETIVOS O EXTERNOS**, son:

²⁶ Manual del Agente del Ministerio Público 1999, Gobierno del Estado de Veracruz, Procuraduría General de Justicia, Año 1999, pág. 4.

Párrafo Primero.-

- A quien por sí o por interpósita persona
- Pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros
- A internarse a otro país
- Sin la documentación correspondiente

Párrafo Segundo.-

- A quien por sí o por medio de otro u otros
- Introduzca
- Sin la documentación correspondiente
- Expedida por autoridad competente
- A uno o varios extranjeros
- A territorio nacional
- O los albergue o transporte
- Por el territorio nacional

Párrafo Tercero.-

- A quien a sabiendas
- Proporcione los medios, se preste o sirva
- Para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores

Párrafo Cuarto.-

- Cuando las conductas descritas
- Se realicen respecto de menores de edad
- O en condiciones o por medios
- Que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados
- O bien cuando el autor del delito sea servidor público

En cuanto a los elementos subjetivos, éstos son "aquellos que se refieren al motivo o fin de la conducta".²⁷ En el presente caso, son los siguientes:

ELEMENTOS SUBJETIVOS:

Párrafo Primero.-

- Con propósito de tráfico

Párrafo Segundo.-

- Con propósito de tráfico
- Con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria

Por último, están los **ELEMENTOS NORMATIVOS**, los cuales "son los que requieren una valoración jurídica o cultural, expresiones como "honestamente", ilegítimamente" o "sin motivo justificado", pertenecen a esta clasificación".²⁸ En este caso, como se puede observar no hay este tipo de elementos.

DELITO GRAVE: Sí, es el único delito tipificado como grave en la Ley General de Población.

3.2.4. Propuesta de Reforma al Artículo 138 de la Ley General de Población

En virtud de la evolución registrada a través del tiempo en la comisión de los delitos en el mundo, es indispensable que se lleven a cabo algunas

²⁷ Manual del Agente del Ministerio Público 1999, Gobierno del Estado de Veracruz, Procuraduría General de Justicia, Año 1999, pág. 4.

²⁸ Obra Citada.

modificaciones en las leyes encargadas de sancionar los actos realizados por los individuos en la sociedad, con el objeto de actualizar la ley a la forma en que se lleva a cabo el delito.

Específicamente el artículo 138 de la Ley General de Población, como ya se mencionó anteriormente, sanciona el delito de tráfico de indocumentados en México; sin embargo, toda vez que se trata de un delito que se encuentra en plena evolución no sólo en México sino en el mundo entero, es necesario modificar la redacción del artículo, con el objeto de actualizarlo y hacerlo más acorde a la realidad de estos tiempos.

Dichas modificaciones se refieren primordialmente al hecho de que, en la actualidad en muchos de los casos, el cruce en la frontera se hace utilizando documentación falsa; o bien, portando documentos que no son los necesarios para poder ingresar al país, o que siendo éstos, el cruce se realice por un punto distinto al que permiten las autoridades migratorias del país de destino. De igual forma, se pretende añadir la figura de las mujeres y las personas con alguna discapacidad, toda vez que en fechas recientes, la migración de las mismas se ha incrementado notablemente, por lo que resulta necesario incluirlas en el tipo penal.

Así pues, a continuación se presenta una propuesta de reforma al artículo 138 de la Ley General de Población ya señalado:

Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse en otro país, sin la documentación correspondiente, o existiendo ésta, carezca de alguno de los requisitos legales necesarios para su internación. La

misma pena se impondrá al que realizando la conducta anterior lleve a cabo la internación de mexicanos o extranjeros por un punto distinto al señalado por las autoridades migratorias de cada país.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, **o con documentación falsa o carente de requisitos legales**, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con **o sin la finalidad** de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad, **mujeres y/o personas discapacitadas**; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

CAPITULO CUARTO

LA PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES

4.1. GRUPOS DE PROTECCIÓN A MIGRANTES

4.1.1. Antecedentes de los Grupos Beta de Protección a Migrantes

Al recrudecerse la crisis económica en México a fines de la década de los 80's, el flujo de personas que pretendían llegar a los Estados Unidos en busca de una mejor forma de vida, se incrementó. Esto trajo como consecuencia que el gobierno estadounidense cambiara su tradicional política migratoria e instrumentara un nuevo sistema de acciones para ejercer un completo control de la migración, principalmente la indocumentada.

Dentro de este nuevo sistema de control y bajo una serie de argumentos, incluida la visión de "seguridad nacional", Estados Unidos fortaleció con mayor presupuesto al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), el cual inmediatamente procedió al cierre de las fronteras mediante la duplicación de los recursos humanos y materiales, utilizando tecnología de punta para detectar a los indocumentados que pretendían cruzar ilegalmente, helicópteros y muros de acero para construir una barrera perimetral a lo largo de toda la frontera, con el fin de frenar la migración hacia su país.

Este exceso de vigilancia fronteriza propició el florecimiento de las bandas de traficantes de personas y las altas tarifas fijadas por los mismos, debido a la dificultad del cruce fronterizo por el cierre tradicional de las vías clandestinas; esto trajo como consecuencia que comenzaran a utilizar las zonas desérticas, montañosas y los ríos de crecientes caudalosas como las opciones de cruce más viables por la estricta vigilancia fronteriza que se tenía, aunque implicaba mayores riesgos y peligros para la vida y el patrimonio de los migrantes.

4.1.1.1. Creación y Fundamento Jurídico de los Grupos Beta

Ante el crecimiento de los índices de delincuencia, abusos, lesiones, violaciones y muertes de migrantes en su intento por llegar a un nuevo país, que en 1989 alcanzaron la cifra de 36 muertes violentas, la Secretaría de Gobernación en Agosto de 1990 implementó el programa piloto denominado "Operativo Beta" en la Ciudad de Tijuana, Baja California Norte.

Este grupo estaba conformado por 12 elementos (cuatro por cada orden de gobierno), el objetivo primordial era brindar auxilio y apoyo a los migrantes, realizar funciones de vigilancia y protección para evitar que intentaran cruzar a Estados Unidos por zonas que implicaban graves riesgos para su vida y que no utilizaran como zonas de descanso áreas de alta incidencia criminal.

Por los logros obtenidos con este primer programa piloto, se comenzó a instrumentar en otras áreas conflictivas y con índices de actos de delincuencia en la frontera norte del país. En 1994 surgió el Grupo Beta de Nogales, Sonora y el programa siguió creciendo hasta conformar los que se tienen en la actualidad.

El Grupo Beta de Protección a Migrantes se encuentra conformado por un equipo de 350 elementos operativos, distribuidos en 15 sedes: Tijuana, Tecate y

Mexicali en Baja California; Nogales y Agua Prieta en Sonora; Matamoros y Nuevo Laredo en Tamaulipas; Piedras Negras en Coahuila; Tapachula y Comitán en Chiapas; Chetumal en Quintana Roo; Tenosique en Tabasco; Acayucan en Veracruz; Tapanatepec en Oaxaca y Ciudad Juárez en Chihuahua; los últimos tres no se encuentran aún en funciones.

La creación de los Grupos Beta se encuentra sustentada en el último párrafo del artículo 7 de la Ley General de Población, el cual faculta a la Secretaría de Gobernación para velar por el respeto de los derechos humanos y la integridad familiar de los sujetos a la ley, es decir los migrantes; así como en el artículo 137 del Reglamento de la misma Ley, en el cual se señala que la Secretaría de Gobernación puede crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional.

En conclusión, los Grupos Beta trabajan por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes así como su integridad física y patrimonial, sin importar su nacionalidad ni su situación migratoria; otorgan auxilio y protección en casos de riesgos por fenómenos naturales e intentos de abuso y atropellos por parte de autoridades y particulares.

4.1.1.2. Funciones de los Grupos Beta de Protección a Migrantes

Los Grupos Beta ejercen sus funciones en tres vertientes:

➤ **Orientación y Asistencia:**

Se encargan de orientar a los migrantes respecto de los derechos que les asisten, así como de los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera por zonas peligrosas. De igual manera les brindan asistencia legal y social, reciben y atienden quejas, canalizando las denuncias ante las autoridades

correspondientes.

➤ **Protección de los Derechos Humanos:**

Se realizan operativos de carácter preventivo para proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes, así como también se combaten los actos delictivos que se detectan en flagrancia colaborando para ello con las autoridades competentes.

➤ **Combate y Salvamento:**

Se llevan a cabo labores de rescate y auxilio a migrantes en situaciones de riesgo, en coordinación con corporaciones y organismos de ambos lados de la frontera.

Más específicamente, entre las acciones que llevan a cabo los Grupos Beta se encuentran las siguientes:

Principales Acciones de Prevención de Delitos a Favor de los Migrantes

- 1) Patrullaje preventivo permanente en las principales áreas de concentración o de paso de migrantes y/o de incidencia de crímenes en su perjuicio.
- 2) Difusión con los distintos foros de trabajo donde participa el grupo beta, principalmente en los Consejos Consultivos de Seguridad Pública, para hacer conciencia a los servidores públicos de los derechos que les asisten a los migrantes, así como de las responsabilidades en que incurren aquellos que lo hacen.

Principales Acciones de Rescate Realizadas a Favor de los Migrantes

- 1) El rescate de migrantes cuando acaban de ser víctimas de un delito y perseguir a sus agresores.

- 2) En los patrullajes que se llevan a cabo, identificar a los migrantes que requieren asistencia médica y canalizarlos al servicio médico para su atención.
- 3) Asistencia a transmigrantes y demás particulares extranjeros que se encuentran en situaciones difíciles en su paso por México (se descompuso su vehículo, sufrió un accidente, etc.); en esos casos, los elementos del grupo beta auxilian a las víctimas, trasladan enfermos o lesionados, o bien solicitan la presencia de las autoridades competentes para cada caso (Cruz Roja, Ministerio Público, bomberos, etc).
- 4) De igual forma, como una ayuda humanitaria se les brinda alimentación, asistencia jurídica y médica a aquellos migrantes que lo requieren o que fueron víctimas de un delito.

De acuerdo a lo anterior, las acciones más frecuentes que llevan a cabo los Grupos Beta de Protección a Migrantes son:

- Brindar alimentación
- Canalización al servicio médico necesario
- Apoyo en la gestión ante autoridades administrativas, judiciales o laborales
- Asistencia jurídica a trabajadores agrícolas y trabajadoras domésticas
- Localización de extranjeros extraviados en el país
- Enlazarlos con sus representaciones consulares en México y con sus familias en su lugar de origen o destino migratorio vía telefónica, de manera gratuita; eventualmente se les consigue ropa y zapatos aquellos que lo requieran
- Recuperar costos de boletos de avión de los migrantes
- Recuperar objetos personales en hoteles, con particulares o con autoridades

- Apoyar a los migrantes para la recuperación y trámites correspondientes para el traslado de los cuerpos de familiares finados dentro del territorio mexicano
- Apoyo para cobrar los envíos de dinero que les realiza su familia
- Auxilio para tramitar el oficio de salida cuando los migrantes solicitan el retorno de manera voluntaria a su lugar de origen.

Otra de las funciones que llevan a cabo los Grupos Beta en las fronteras de México, es la del rescate de menores de edad que por la ignorancia de los padres son entregados a personas mal intencionadas o a los mismos traficantes de personas, siendo ésta una situación que se ha vuelto cotidiana actualmente.

El abandono de los menores por parte de sus padres, hace a los Grupos Beta, buscar instancias de apoyo para que el menor reciba la atención necesaria, haciendo en algunos casos convenios con el DIF Municipal y Casas Hogar en donde los menores puedan encontrar un hogar.

En otras ocasiones, los menores que son abandonados por los traficantes de personas en su intento por llegar a la frontera norte del país, reciben de igual manera la asistencia de los Grupos Beta, ya que ellos agotan todos los recursos para localizar y dar informes a los padres del menor, así como para que el padre y/o la madre especifique a que familiar se hace la entrega del mismo.

En dicha situación, se debe cuidar la integridad física del menor, y la persona a quien se haga la entrega del mismo.

4.1.2. Unidad de Protección a Migrantes

Adicionalmente a los Grupos Beta, y como respuesta a los muy lamentables acontecimientos ocurridos el día 8 de Junio del 2000 en la frontera

norte de México, que condujeron al fallecimiento de dos nacionales originarios de Tierra Blanca, Veracruz, quienes intentaban cruzar la frontera por el Río Bravo para internarse a territorio estadounidense, pero debido a la profundidad y las corrientes existentes en el mismo, ambas personas fallecieron ahogados ante las miradas de elementos del Grupo Beta de Protección a Migrantes de aquélla zona que no pudieron rescatarlos; surge entonces la Unidad de Protección a Migrantes, con el objeto de que las tareas de protección a los mismos sean atendidas con un enfoque integral y a partir de criterios homogéneos.

A raíz de tales hechos el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, acordó se implementaran a la brevedad diez acciones emergentes para reestructurar los Grupos de Protección a Migrantes; para ampliar, reforzar y hacer más eficientes las tareas de protección a migrantes en el área de cada Delegación Regional.

La Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración de cada Estado de la República es la instancia responsable del desarrollo de los programas y acciones de protección a migrantes en el ámbito respectivo. Esta medida permite identificar la unidad de mando, así como al responsable directo de las acciones de protección a migrantes en general, en cada una de las entidades federativas.

Para atender de manera más eficaz las responsabilidades inherentes a los programas y acciones de protección a migrantes, así como la coordinación y control de los grupos de protección, se integra un grupo colegiado de trabajo, denominado "Unidad de Protección a Migrantes", el cual opera en el ámbito de competencia de cada Delegación Regional de Migración.

"Esta Unidad de Protección a Migrantes es un cuerpo colegiado, cuya conformación y funciones serán normadas por la Coordinación de Relaciones

Internacionales e Interinstitucionales del Instituto Nacional de Migración, conforme a ciertos lineamientos generales:

- 1) La Unidad de Protección a Migrantes es un cuerpo colegiado que se integrará con servidores públicos adscritos a las Delegaciones Regionales, con el objeto de llevar a cabo acciones orientadas a promover el respeto de los derechos humanos de los migrantes, su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria en el país.
- 2) La Unidad será presidida por el Delegado Regional, quien a su vez designará al funcionario que desempeñe permanentemente las funciones de Secretario Técnico, así como a los demás integrantes de la Unidad.
- 3) La Unidad se conformará con al menos dos servidores públicos adscritos a la Delegación Regional, quienes deberán estar capacitados en las materias de asistencia jurídica y protección a los derechos humanos.²⁹

4.1.2.1. Funciones de la Unidad de Protección a Migrantes

La Unidad de Protección a Migrantes de cada Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración tiene ciertas funciones específicas, entre las que se encuentran las siguientes:

²⁹ Reunión del Consejo Consultivo Delegación Regional Veracruz, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, Enero del 2001, pág. 4.

Debe intensificar y ampliar las campañas de prevención de riesgos en las rutas de mayor flujo de migrantes, para evitar con ello que corran peligros durante su travesía, sobre todo en las zonas de condiciones naturales adversas o de mayor incidencia de muertes o lesiones sufridas por los mismos.

De igual manera, debe fortalecer las campañas de difusión preventiva en lugares de concentración de migrantes como son las centrales de autobuses, terminales de ferrocarril, casas de asistencia, albergues y hoteles; básicamente para prevenir a los migrantes sobre las acciones que deben llevar a cabo las autoridades en caso de ser interceptados por ellas, así como orientarlos sobre sus derechos en caso de agresión por parte de las mismas y advertirles que el cruce por zonas desérticas o de alto riesgo conlleva el peligro de probable pérdida de la vida en circunstancias de total indefensión.

Estas campañas de difusión deben coordinarse con la Unidad de Comunicación Social y la Dirección de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración, promoviendo para su realización el apoyo de las autoridades estatales y de las representaciones consulares en México de Guatemala, Honduras y El Salvador, en virtud de la gran cantidad de migrantes originarios de dichos países que cruzan por territorio mexicano, principalmente rumbo a Estados Unidos.

La Unidad debe coordinar acciones entre diversas instituciones para la localización y paradero de extranjeros indocumentados, auxilio a lesionados y gestión y traslado de restos de personas fallecidas en el territorio del país; de igual manera debe atender las acciones de localización de migrantes independientemente de su nacionalidad y contar con un registro de las incidencias de cada caso en coordinación con la Dirección de Protección a Migrantes.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Finalmente, la Unidad de Protección a Migrantes debe promover y realizar en forma permanente, acciones de colaboración con autoridades federales, estatales y municipales; además de establecer mecanismos de concertación de acciones con las organizaciones de carácter civil que operan en territorio nacional en el ámbito de la protección a los migrantes.

4.1.3. Comisión de Protección a Migrantes

De igual manera como fue creada la Unidad de Protección a Migrantes en cada Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración, se estableció un grupo específico que persigue el mismo objetivo, al cual se le dio el nombre de "Comisión de Protección a Migrantes", quien es el responsable de orientar y proponer las líneas de acción de la Unidad de Protección a Migrantes.

Esta mencionada Comisión se instala al interior de las Delegaciones Regionales, para lo cual se convoca a representantes de las dependencias e instituciones públicas y privadas con la intención de abarcar todos los sectores de la sociedad y de esta manera involucrar a todos ellos en la elaboración de propuestas que sirvan para la mejor protección de los migrantes y que será puesta en práctica por la Unidad.

Las líneas de acción que debe llevar a cabo la Comisión son las de orientar y proponer las actividades que realice la Unidad de Protección a Migrantes, también debe promover y fomentar en la comunidad la cultura de respeto a los derechos humanos de los migrantes, proponer acciones para el mejoramiento, capacitación y profesionalización de los funcionarios que integran la Unidad.

De la misma forma debe proponer la realización de estudios sobre el trato que se da a los migrantes dentro del ámbito del Estado y proponer medidas que contribuyan a que los migrantes que ingresan, transitan o salen del territorio nacional, reciban un trato digno. Debe promover acciones necesarias para identificar los cambios que se den en lo relativo a la movilidad de los flujos migratorios y de los lugares de cruce de extranjeros indocumentados, así como la detección de las zonas de alto riesgo.

Entre otras de sus facultades está la de proponer mecanismos de enlace con instituciones públicas y privadas con el objeto de auxiliar y rescatar a los migrantes en caso de ser necesario, promover la difusión de medidas de protección a los migrantes, atendiendo para ello a las características propias de cada región o cruce fronterizo; así como la realización de acciones para crear e implementar nuevos programas de protección.

4.2. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES

4.2.1. Programa Paisano

Como resultado de las inconformidades de muchos connacionales que año con año regresan a México después de trabajar en Estados Unidos y Canadá; mediante un Acuerdo Presidencial en el año de 1989, se dispusieron diversas medidas y acciones para prevenir y combatir robos, abusos y extorsiones de que son objeto a su regreso al país, así como para el mejoramiento de los trámites y servicios realizados en fronteras, puertos y aeropuertos internacionales de México, principalmente en los puntos fronterizos; posterior a ello fue creado el Programa Paisano.

Este nuevo programa se encargó de coordinar diversas dependencias para dar un trato justo y conforme a derecho a los connacionales que retornan a México así como hacer más eficientes los trámites y servicios públicos de los que hacen uso para ello.

Entre las principales funciones del programa se encuentran:

- Dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero.
- Que los mexicanos al retornar reciban un trato justo, orientación adecuada y respeto a sus derechos humanos y bienes patrimoniales.
- Reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en Estados Unidos y Canadá.

De igual manera, el Programa Paisano ofrece atención, información y orientación sobre dudas que tengan los mexicanos a su regreso al país sobre los trámites que deban llevar a cabo, además de proporcionarles apoyo vial, mecánico y turístico.

Tras diez años de creación, el Programa Paisano ha buscado mejorar su funcionalidad, de manera que hasta ahora suman 17 las dependencias y entidades del gobierno federal, las que conforman la Comisión Intersecretarial del mismo, que unen esfuerzos y acciones que tienden a dar atención a sus necesidades, ampliar o mejorar los servicios públicos federales y evaluar el cumplimiento de los mismos.

A partir del 23 de septiembre de 1999, el Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano impulsa el relanzamiento del Programa Paisano, con la promoción de nuevas acciones de protección, como fue la implementación por primera vez del Operativo de Observadores Paisano 2000, en el que participaron casi 700 voluntarios.

En todo el tiempo de existencia del programa, es la primera ocasión en la que se instrumenta este operativo con la participación de representantes de dependencias como la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la Secretaría de Turismo, de la Secretaría de Gobernación, los gobiernos estatales de las zonas de origen de los migrantes, y sobre todo representantes de organismos de derechos humanos, y organizaciones no gubernamentales.

La finalidad de este operativo fue la de coadyuvar en la disminución de abusos y excesos por parte de algunos servidores públicos cometidos contra connacionales, además de que se proporcionaba orientación sobre trámites y servicios, en tanto que las quejas y denuncias se canalizaban a las instancias competentes para su sanción correspondiente.

El operativo se implementó en 81 puntos de internación en todo el país, principalmente en puntos fronterizos, puestos de revisión carreteros, aeropuertos, terminales de autobuses y carreteras en algunos Estados del interior del país, en los cuales se presentaba el mayor flujo de personas.

La ya mencionada Comisión Intersecretarial renovó su carácter federalista, al convocar a la participación conjunta, y al prestar permanentemente la atención a los migrantes, a las comunidades de connacionales radicados en el extranjero, pero también a sus familias, a través de los gobiernos de los Estados y presidencias municipales de los Estados de origen.

Intervienen en ella múltiples sectores, ya que paulatinamente involucra en diversas actividades la participación de grupos protectores de los derechos humanos y diversas organizaciones no gubernamentales y gremiales.

De igual manera, actúa en dos direcciones toda vez que enfoca sus acciones en la protección de los connacionales en Estados Unidos y dentro del territorio nacional.

Ya en el año 2000 el Programa Paisano creció, de manera que ahora cuenta con representantes en los consulados de México en Los Ángeles, California y Chicago, Illinois.

Además existen representaciones del mismo en varias ciudades de la República Mexicana como son: Nuevo Laredo, Reynosa, Mexicali, Ciudad Juárez, Nogales, Oaxaca, Zacatecas, por ser sitios clave de paso y destino de los migrantes que regresan a este país.

Estos representantes del Programa Paisano tienen como objetivo apoyar en las tareas de difusión, información y orientación de trámites y servicios a los connacionales que así lo soliciten tanto en Estados Unidos, en ciudades ubicadas en los puntos fronterizos, y los estados de origen de los migrantes.

De igual forma, los representantes del programa reciben las quejas y denuncias que nuestros Paisanos formulen, a fin de canalizarlas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que se encarga de investigar a los servidores públicos que incurran en irregularidades y de aplicar la sanción que corresponda por la falta cometida.

El fortalecimiento del Programa Paisano también se refleja en cuanto a la infraestructura, de manera que actualmente, con el fin de brindar mejor servicio, puede dar atención telefónica a través de números gratuitos, desde Estados Unidos, Canadá y desde cualquier punto del territorio mexicano.

Para lograr una verdadera eficiencia y consolidación del Programa es necesaria su permanencia, prioritariamente aquellas actividades como son los Operativos de Observación, para lograr que los casos de corrupción, maltrato y abuso, no sólo disminuyan como hasta ahora, sino que sean eliminados.

La Coordinación Nacional del Programa Paisano, ha desarrollado sus operaciones en los siguientes sentidos:

- Continuar con el despliegue de acciones y coordinación con los consulados mexicanos en los Estados Unidos para la protección de aquellos que ya residen en ese país y para vigilar que, cuando se den las repatriaciones, éstas sean cada vez más ordenadas y seguras.
- Fortalecer los programas de capacitación, mejoramiento y abastecimiento de mayor infraestructura, especializando sus funciones en la orientación y salvaguarda de los migrantes.

Otro de los avances del Programa es que a partir de Agosto del 2000, los paisanos que enfrenten problemas de tipo legal, cuentan con la orientación y asesoría legal gratuita de abogados del Instituto Federal de Defensoría Pública, dependiente del Poder Judicial de la Federación; para lo cual se firmó un convenio por el que se dará apoyo legal a los migrantes que así lo soliciten sin ningún costo.

En relación con lo anterior, el Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano sostuvo que "las trabajadoras y trabajadores migratorios son particularmente vulnerables, lo que hace más indispensable asegurarles de inmediato y en forma gratuita servicios de defensoría legal o asesoría, extendiendo la protección que ya recibían con el Programa Paisano ahora renovado y fortalecido"³⁰.

Otra de las acciones que busca el Programa Paisano ha sido la de ligar muy estrechamente la acción interna de apoyo a los connacionales que regresan a México con la protección consular que se les da durante su estancia en territorio norteamericano.

Lo anterior con base en lo establecido en el artículo 76 de la Ley General de Población, que señala:

³⁰ Temas de Migración, Publicación Mensual del Instituto Nacional de Migración, Unidad de Comunicación Social, Año 1, Núm. 2, Junio de 2000, pág. 14.

"Por lo que se refiere a emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

II.- Dictar medidas de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos".³¹

En lo relativo al programa de difusión, actualmente se pretende llegar a más del 90 por ciento de la población de origen mexicano a través de las visitas que representantes de la Comisión Intersecretarial realizarán a 42 consulados de México en Estados Unidos y Canadá.

Asimismo se pretende reforzar la campaña que realiza en Estados Unidos la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante una mayor difusión por medios electrónicos (radio y televisión), de sugerencias y consejos para que los connacionales puedan tener de regreso a México un ingreso y estancia seguros.

Se produjeron además seis spots para radio para su difusión tanto en territorio nacional como en Estados Unidos y Canadá.

Entre los materiales de difusión que desde el año 2000 distribuye el Programa Paisano se encuentra la Guía Oficial, denominada Guía Paisano; la distribución de ejemplares de la misma, se realiza a través de los consulados mexicanos, además de incorporarla en periódicos locales de mayor penetración entre la población mexicana en algunos de los consulados como Los Angeles y Chicago.

En México, la Guía Paisano es distribuida en centrales de autobuses, puntos de revisión carreteros, aeropuertos y en las mismas oficinas del Instituto Nacional de Migración, con el objeto de que los migrantes mexicanos conozcan los trámites que deben realizar para regresar al país, las mercancías que pueden traer consigo y todo la información necesaria para defender sus derechos y

³¹ Ley General de Población, Capítulo IV Emigración, Artículo 76, Segundo Párrafo.

conocer sus obligaciones.

Ante los resultados obtenidos por el Programa Paisano en México, el cual busca entre otros objetivos, garantizar un trato justo y conforme a derecho hacia connacionales que radican en el extranjero, primordialmente en Estados Unidos, a su regreso a México; algunos países de Centroamérica como El Salvador, se muestran interesados en crear un programa similar de apoyo a sus paisanos que se encuentren en esa misma situación.

4.2.2. Mecanismos de Protección Consular

Otro programa de protección a migrantes que actualmente se encuentra en aplicación, es el de los Mecanismos de Protección Consular, los cuales son convenios de colaboración establecidos entre los Gobiernos de México y de los países Centroamericanos; como ya se mencionó, se encuentran enmarcados dentro de los programas de Protección a Migrantes que tienen como precepto la protección y defensa de la dignidad y los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de todos los migrantes, sin importar su nacionalidad o situación jurídica migratoria.

Estos Mecanismos de Protección Consular surgen durante la Conferencia Regional de Autoridades Migratorias, celebrada en la Ciudad de Puebla en el mes de Marzo de 1996, cuando el gobierno de México propuso a los gobiernos participantes la creación de estos mecanismos.

En la citada Conferencia, los gobiernos de Belice, Canadá, Costa Rica, el Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, acordaron alentar a los estados de la región, en particular aquellos con fronteras comunes, a promover mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección de los derechos humanos de los migrantes, en los que participen las

autoridades de los diferentes niveles de gobierno, funcionarios encargados de la aplicación de la Ley, representantes consulares y diplomáticos de los países.

El Objetivo principal de estos Mecanismos de Protección es:

Establecer y promover una mayor comunicación y colaboración entre las autoridades de México y de los países Centroamericanos, con especial énfasis en las acciones de protección y respeto a los Derechos Humanos de los migrantes.

De igual manera, para su aplicación, los Mecanismos de Protección Consular basan sus acciones en los siguientes principios:

- 1) Proporcionar a cualquier individuo asegurado por las autoridades migratorias mexicanas, el apoyo, ayuda e información acerca de sus derechos y opciones legales; incluyendo el derecho a establecer contacto con su representante consular y facilitar la comunicación entre las representaciones consulares y sus nacionales.
- 2) Notificar a las representaciones consulares los casos específicos en que estén involucrados nacionales que hayan sufrido accidentes o que hayan fallecido, o bien cuando se presente el aseguramiento o detención de menores de edad, mujeres embarazadas o personas que se encuentren en situación de riesgo.
- 3) Proporcionar espacios adecuados para que los representantes consulares entrevisten a sus respectivos nacionales, cuando éstos sean asegurados, y así se encuentren en lugares en que puedan sentirse seguros y expresarse con tranquilidad.

4.2.2.1. Integración y Funcionamiento de los Mecanismos de Protección Consular

En los Mecanismos de Protección Consular, como ya se señaló en el tema anterior, participan diversas autoridades de los países que intervienen; integrándose por dos instancias, una central y otra local:

➤ **Instancia Central** conformada,

Por parte de la Secretaría de Gobernación:

- De la Coordinación de Delegaciones del Instituto Nacional de Migración, responsable de la operación del mecanismo, y
- De la Dirección de Control Operativo, dependiente de la Coordinación de Delegaciones, encargada de la atención de las peticiones de información y apoyo por parte de las representaciones consulares acerca de sus connacionales.

Por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- De la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.

Por parte del Gobierno del país actuante:

- Del Cónsul General y/o los funcionarios consulares acreditados en México que sean designados para tal efecto.

➤ **Instancia Local**, conformada

Por parte de la Secretaría de Gobernación:

- De la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración de cada uno de los Estados de la República Mexicana, responsable de operar el mecanismo en la región que le corresponda.

Por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- De las Delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores correspondientes a las entidades federativas respectivas.

Por parte de las Representaciones Consulares:

- Del Cónsul General o el Cónsul de Carrera u Honorario en la localidad, y/o funcionarios consulares acreditados en México que sean designados para tal efecto.

El funcionamiento de los Mecanismos de Protección Consular pretende:

- 1) Generar un espacio institucional para la resolución de diferencias y problemas que surgen de la aplicación de las disposiciones migratorias en México, y para el intercambio de información sobre dicha materia entre las autoridades migratorias de México y las representaciones consulares Centroamericanas en el país.
- 2) Fomentar una mayor comunicación entre la autoridad migratoria y las representaciones consulares Centroamericanas en México, a través de un canal específico para la atención de casos de violaciones a los Derechos Humanos de sus connacionales, por parte de autoridades mexicanas federales, estatales o municipales.
- 3) Propiciar las condiciones necesarias para que las representaciones consulares Centroamericanas en México, desarrollen adecuadamente las funciones de protección a sus connacionales.
- 4) Coadyuvar a que las autoridades migratorias y auxiliares en el cumplimiento de las disposiciones correspondientes, actúen con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.

El primero de estos mecanismos que empezó a operar, fue el que se firmó entre los países de México y Guatemala el 3 de Mayo de 1996; en ese mismo año, el 3 de Junio se suscribió con Honduras; de igual forma el 5 de Julio se firmó con Costa Rica; el 16 de Octubre con El Salvador y por último, el 17 de Septiembre de 1997 se instalaron los Mecanismos de Protección Consular entre los gobiernos de México y Nicaragua.

De lo anterior, se observa que los mencionados mecanismos tienen como finalidad llevar a cabo un enlace directo entre las autoridades mexicanas que de alguna manera tienen relación con los extranjeros que se encuentran en México, como son la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración y los Consulados de los países Centroamericanos, para realizar acciones de colaboración entre los representantes de los países interesados, con el objeto de que los individuos en cuestión sean tratados con total respeto a sus derechos humanos y se les concedan las garantías individuales consagradas en el primer capítulo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3. ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

4.3.1. Mejoramiento de los Grupos Beta de Protección a Migrantes

Los Grupos de Protección a Migrantes como ya fue señalado en páginas anteriores, tienen como principal objetivo la protección y asistencia de los extranjeros documentados e indocumentados que por alguna razón se internan en el país, en caso de encontrarse en situación de riesgo o de violación en sus derechos humanos por parte de alguna autoridad o de particulares; sin embargo, como también se mencionó, el 8 de Junio del 2000 en la frontera norte del país fallecieron dos mexicanos ahogados en el Río Bravo, como consecuencia de las corrientes caudalosas y la falta de las medidas necesarias para atravesar el mismo.

En ese acontecimiento, se encontraban presentes elementos de uno de los Grupos Beta de la frontera norte, quienes a pesar de sus esfuerzos no pudieron hacer nada para rescatarlos, falleciendo ante sus ojos.

En virtud de estos hechos, la población del país se pudo dar cuenta que no existe la seguridad y el equipo necesario para afrontar este tipo de situaciones, a pesar de la gran cantidad de personas que cruzan la frontera arriesgando su vida y la de su familia por buscar un mejor modo de vida, así como aquellos que fallecen en el intento.

La creación de los Grupos Beta de Protección a Migrantes ha sido un gran acierto; sin embargo, aún hace falta perfeccionar sus funciones y su aplicación, para brindar protección y asesoría a todos aquellos migrantes que se internen o pretendan salir del territorio nacional.

Por lo tanto, se considera necesaria la creación y funcionamiento de otras sedes del Grupo Beta en las regiones fronterizas hasta lograr abarcar toda la frontera norte y sur del país, pero también en otras zonas del interior de la república que sean de paso de migrantes, como son aquellas regiones en donde los migrantes indocumentados utilizan como medio de transporte el ferrocarril de carga, por ser el modo más económico de lograr su objetivo; sin embargo, también es de gran riesgo para ellos, ya que al abordarlo, tienen que hacerlo cuando el tren ya se encuentra en movimiento para no ser detectados, y en muchos de los casos, lo que sucede es que por la inercia y la fuerza del mismo, los migrantes son arrollados, sufriendo amputación de algún miembro de su cuerpo o en el peor de los casos la muerte; en otros casos, las personas después de haber viajado por días, incluso meses, se quedan dormidas sobre las vías para escuchar cuando pase el tren que deben abordar para seguir su camino, pero por el cansancio, son arrollados y fallecen en condiciones espantosas.

Asimismo, esas zonas son utilizadas por los asaltantes para aprovecharse de las condiciones de desventaja de los migrantes, para robarlos y matarlos, dejando los cuerpos sobre las vías para que el tren borre las huellas de su delito, y de esta manera hacer pensar que realmente murieron arrollados por él; pudiendo hacerlo con total libertad ya que en muchos de estos lugares no existen elementos de ninguna corporación que puedan brindarles protección y ayuda.

De igual manera, se requiere brindar una capacitación constante a los miembros de dichos Grupos en las áreas de rescate y salvamento, primeros auxilios, asesoría jurídica y derechos humanos para que de esta manera puedan prestar sus servicios de una manera más eficiente, así como realizar evaluaciones periódicas para verificar el grado de aprovechamiento y su condición física, la que forma parte importante en el desempeño de sus funciones.

También se considera de vital importancia que los Grupos Beta lleven a cabo sus operaciones de acuerdo con lo establecido por los estándares internacionales para prestar un servicio de alta calidad; y toda vez que estos grupos cuentan con recursos económicos y materiales propios para el ejercicio de sus funciones, deben realizar un manejo eficiente de los mismos para su mayor rendimiento.

Es necesario realizar un programa de conocimiento y difusión de lo que son los Grupos Beta, sus actividades y funciones, para que sean reconocidos por los migrantes, es importante también que se lleven a cabo convenios con organizaciones no gubernamentales que realicen actividades y operaciones afines, para realizar trabajos coordinados de asistencia a migrantes y de esta manera brindar apoyo a un número mayor de personas.

Así también, en esa labor de difusión de los Grupos Beta, es importante poner a disposición del público una página web en la cual se den a conocer las

actividades que realizan, los números telefónicos, el Grupo Beta más cercano al lugar donde se encuentren y la manera en que pueden formular una denuncia por abusos de parte de alguna autoridad o de particulares.

De todo lo antes expuesto, se puede observar que los Grupos Beta de Protección a Migrantes forman parte primordial en la protección a las personas que se internan en el territorio nacional o pretenden salir de él; sin embargo, aún requiere de ciertos ajustes y mejoras para lograr una mayor cobertura de apoyo y un mejor servicio a la población.

4.3.2. Protección de Vías más Transitadas

En el territorio nacional existen zonas que presentan mayor afluencia de migrantes, ya que debido a su situación geográfica, se convierten en lugares de paso obligado para aquellas personas que viajan hacia la frontera norte del país.

En virtud de lo anterior, y aprovechándose de la situación de desventaja y vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes, principalmente los indocumentados, en esas zonas se concentran grupos de personas, como son los llamados "mara-salvatruchas" establecidos en la frontera sur del país y Centroamérica, que se dedican a robar, violar y a cometer toda clase de delitos en contra de los migrantes que se ven obligados a cruzar por ahí en su camino por el territorio mexicano.

De igual manera, existen otras regiones del país, primordialmente en la frontera con Estados Unidos, que también resultan de alto riesgo para las personas que cruzan por ellas, debido a que se trata de zonas desérticas, con temperaturas extremas en las que también se pone en grave peligro la vida de los migrantes que las atraviesan sin agua y alimentos suficientes para sobrevivir.

Asimismo, hay épocas del año en que los ríos presentan mayor caudal, por lo que representan un alto riesgo si se intenta nadar en ellos, haciendo referencia en este caso al Río Bravo, en el que han fallecido muchas personas arrastradas por las grandes corrientes que presenta en época de lluvias.

En virtud de lo anterior y toda vez que dentro del territorio nacional existen vías y caminos que constituyen un riesgo latente para aquellos migrantes que por su situación de indocumentados se ven obligados a transitar por ellos, es necesario implementar programas de protección que se lleven a cabo coordinadamente entre la Unidad de Protección a Migrantes, como órgano del Instituto Nacional de Migración encargado de aplicarlos en el ámbito de cada Delegación Regional, los Grupos Beta, la Comisión de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales que realizan actividades afines y diversas autoridades del ámbito federal, estatal y municipal.

Estos programas de protección a migrantes deben aplicarse a nivel nacional, con el objeto de dar a conocer a las personas que crucen por esas vías, cuales son los peligros a los que se enfrentan, los riesgos que corren; así como ante que autoridades pueden acudir para solicitar su apoyo en caso de ser víctimas de algún delito.

Estas zonas de gran tránsito de migrantes deben ser mayormente protegidas, utilizando medios impresos como folletos informativos, letreros y anuncios ubicados en las centrales de autobuses, terminales de ferrocarril, aeropuertos, hoteles y albergues, en los cuales existen gran afluencia de extranjeros; así como con un patrullaje constante en el que participen autoridades de los tres niveles de gobierno, con personal capacitado para brindar orientación en la materia de derechos humanos y con conocimiento de la zona de que se trate.

Asimismo, resulta de gran importancia implementar un programa enfocado a combatir el tráfico de indocumentados, a través del cual se informe a

los migrantes los mecanismos que utilizan este tipo de delincuentes para cometer el ilícito, las modalidades en que se presenta, así como las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurren en él; este programa debe ser de amplia difusión, utilizando medios audiovisuales e impresos, con la finalidad de evitar que los migrantes mexicanos y extranjeros sean engañados con falsas promesas de trabajo, haciéndoles pagar grandes cantidades de dinero por llevarlos a otro país de manera ilegal.

4.3.3. Nuevas Medidas de Seguridad

Con el objeto de lograr una mayor protección a los migrantes mexicanos y extranjeros, deben tomarse ciertas medidas de seguridad adicionales.

En virtud de la situación económica en que se encuentra el país actualmente y ante la escasez de empleos, muchas personas han decidido emigrar principalmente a los Estados Unidos en busca de un trabajo que les permita vivir mejor; por lo que se considera de gran importancia instrumentar un programa de conscientización a la población mexicana, para hacerles ver los problemas a que se enfrentan al cruzar la frontera norte rumbo a un nuevo país.

Con la aplicación de este programa debe informarse a los mexicanos de los peligros que corren al internarse a otro país de manera indocumentada, ya que generalmente el cruce se realiza por lugares riesgosos; o bien, utilizando documentación falsa, ya que con esto se está incurriendo en un delito que puede ser sancionado con pena de prisión; así también, el hecho de que es probable que no encuentren un trabajo seguro y todas las desventajas que ello conlleva; aunque a pesar de los esfuerzos que se realicen, la mejor manera de disminuir la migración hacia Estados Unidos, es ofreciendo mayores oportunidades de empleo y mejor remuneradas dentro del territorio nacional.

En lo que se refiere a los migrantes extranjeros, es necesario como una medida adicional de protección y seguridad, brindar capacitación constante a las diversas autoridades que además de la policía migratoria, realizan operativos para el aseguramiento de indocumentados, para que de esta manera tengan los conocimientos necesarios para desempeñar de la mejor manera la función de inspección y vigilancia, respetando siempre los derechos humanos de los migrantes.

Por último, como una forma importante de disminuir los abusos y violaciones de que son objeto los migrantes extranjeros al internarse al territorio nacional en calidad de indocumentados, es vital que se lleve a cabo el cierre de la frontera sur del país, constituyendo un grupo destinado a la custodia de la misma, para lograr un verdadero control de la entrada y salida de personas del país por esa zona; ya que como continuamente se puede observar, incluso a través de los medios de comunicación, dicha frontera se encuentra totalmente abierta, y por ella cruza una innumerable cantidad de personas utilizando pequeñas balsas construidas con llantas de manera primitiva, en las que para realizar el cruce, únicamente deben pagar una mínima cantidad de dinero.

De esa manera, al disminuir el flujo de personas que cruzan por aquella frontera de manera irregular y sin ningún control, también se vería mermada la actividad de los delincuentes y personas que aprovechan la aparente falta de interés por parte de las autoridades competentes, para la comisión de ilícitos en perjuicio de los migrantes.

CONCLUSIONES

- 1.- El Derecho Migratorio es la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros, y proteger los de los nacionales.
- 2.- En la historia del Derecho Migratorio en México en un principio se dio una prohibición absoluta, pasó posteriormente por una etapa de completa apertura, hasta llegar a lograr un control verdadero en la entrada, estancia y salida de extranjeros del país.
- 3.- El Instituto Nacional de Migración fue creado en el año de 1993 como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.
- 4.- El fenómeno migratorio está constituido por movimientos de personas y de grupos, originados en la mayoría de los casos por motivos económicos; actualmente ha adquirido un carácter global por lo que es necesaria la comprensión de los gobiernos, la concertación de voluntades y la reciprocidad en el trato digno de quienes se ven en la necesidad de emigrar de un país a otro.
- 5.- El fenómeno migratorio apunta hacia una nueva conceptualización más amplia, que incorpore como elementos fundamentales de análisis: el nivel de

desarrollo económico y social de los países, los mercados de trabajo, la integración de los migrantes a la estructura social de los países receptores, las relaciones internacionales, así como los derechos humanos de los migrantes, entre otros aspectos relevantes.

6.- En México, las principales causas generadoras de la migración hacia Estados Unidos la constituyen la carencia de recursos económicos; la falta de oportunidades de trabajo bien remunerados; el analfabetismo, la baja escolaridad, nivel educativo y cultural de las personas y la cercanía de la frontera estadounidense.

7.- Entre las consecuencias producidas por la migración internacional se encuentra la pérdida de la autoestima, depresión y falta de nacionalismo; la pérdida de valores familiares; ser víctima de maltrato físico, psicológico y social, así como de violaciones a sus derechos humanos en el país de destino; llegando incluso en ocasiones hasta la muerte.

8.- Migrante es toda persona que se traslada de un lugar a otro por diversas causas, con el propósito de establecerse en él de forma definitiva; dando como resultado dos tipos de movimientos humanos: inmigración y emigración.

9.- Movimiento Migratorio es el tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida al o del país.

10.- Todas las personas, hombres y mujeres, que se encuentran dentro del territorio mexicano, independientemente de su nacionalidad, y si cuentan o no con documentación migratoria en regla, tienen sus derechos humanos garantizados con base en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- En su paso por México muchos de los migrantes, principalmente indocumentados, son objeto de malos tratos convirtiéndose en víctimas de delitos como extorsión, violación, robo, abuso de autoridad por parte de personas que se aprovechan de su difícil situación.

12.- Las actividades de las organizaciones criminales que se dedican al Tráfico de Personas se han incrementado debido a las condiciones de la economía mundial, las transiciones políticas e inestabilidad de los gobiernos de todo el mundo, provocando que aumente sin cesar el flujo de personas que buscan salir de su país de origen, principalmente rumbo a Estados Unidos.

13.- En Diciembre del 2000 la comunidad internacional dio un paso muy importante para asegurar que el delito de Tráfico de Personas sea reconocido universalmente firmando el Protocolo para Prevenir, Eliminar y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, así como el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire abiertos.

14.- Resolver el problema del Tráfico de Personas y proporcionar apoyo a sus muchas víctimas sólo es posible mediante esfuerzos de cooperación entre los países que son fuente y destinatarios de la migración, en un plano bilateral y multilateral que incluya tanto a los gobiernos como a las organizaciones no gubernamentales para desarrollar estrategias que combatan el delito.

15.- En virtud de que el Tráfico de Indocumentados es un delito en plena evolución no sólo en México sino en el mundo entero, es necesario modificar la redacción del artículo 138 de la Ley General de Población que lo tipifica, con el objeto de actualizarlo y hacerlo más acorde a la realidad de los tiempos actuales.

16.- En el año de 1994 surgieron los Grupo Beta de Protección a Migrantes con el objetivo de trabajar por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de

los migrantes, así como su integridad física y patrimonial, sin importar su nacionalidad ni su situación migratoria; de igual forma otorgan auxilio y protección en casos de riesgos por fenómenos naturales e intentos de abuso y atropellos por parte de autoridades y particulares.

17.- La Unidad de Protección a Migrantes es un cuerpo colegiado creado como consecuencia de los lamentables acontecimientos ocurridos el 8 de Junio del 2000 en la frontera norte del país en el que fallecieron dos connacionales ahogados en el Río Bravo.

18.- Dicha Unidad se integra con servidores públicos adscritos a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración de cada Estado, con el objeto de llevar a cabo acciones orientadas a promover el respeto de los derechos humanos de los migrantes, su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria en el país.

19.- Así también, el Programa Paisano es un programa de protección establecido en el país, que busca entre otros objetivos, garantizar un trato justo y conforme a derecho hacia los connacionales que radican en Estados Unidos, a su regreso a México así, como hacer más eficientes los trámites y servicios públicos de los que hacen uso para ello.

20.- Los Mecanismos de Protección Consular tienen como objetivo principal establecer y promover una mayor comunicación y colaboración entre las autoridades de México y de los países Centroamericanos, con especial énfasis en las acciones de protección y respeto a los Derechos Humanos de los migrantes.

21.- La creación de los Grupos Beta ha sido un gran acierto; sin embargo, es necesaria la realización de ciertas mejoras y ajustes para perfeccionar sus funciones, estructura y aplicación, con la finalidad de brindar mayor protección y

asesoría a todos aquellos migrantes que se internen o pretendan salir del territorio nacional.

22.- En virtud de que dentro del territorio nacional existen vías que son constantemente transitadas por los migrantes en su paso por el país, y que por los riesgos a que se enfrentan al cruzar por ellas, constituyen un peligro latente, se considera de vital importancia la instrumentación de nuevos programas de protección a migrantes que sirvan para mejorar la situación en dichas zonas.

23.- De igual manera, es necesario implementar nuevas medidas de seguridad que tengan como objetivo primordial disminuir los índices delictivos en contra de los migrantes.

PROPUESTAS

UNICA.- En virtud de la creciente problemática en lo relativo a la comisión del delito de Tráfico de Indocumentados, se considera necesaria la modificación del artículo 138 de la Ley General de Población, que tipifica el mencionado delito en México.

La necesidad de dicha reforma obedece al hecho de que en la actualidad, las modalidades en la comisión del ilícito han variado, toda vez que ahora en muchos de los casos, el cruce se realiza utilizando documentos falsos, o bien, portando documentación que no es la exigida por el país al que se ingresa o que carece de alguno de los requisitos necesarios, o que en caso de ser la documentación idónea, el cruce se realiza por un punto distinto al que señalan las autoridades migratorias del país de destino.

Así también se pretende con esta modificación a la redacción del artículo 138 de la Ley General de Población, añadir en el último párrafo la figura de las mujeres y las personas que padecen alguna discapacidad, en virtud de que en fechas recientes, la migración de las mismas se ha incrementado notablemente, haciendo con ello necesario su inclusión al tipo penal.

De igual manera y con la intención de lograr una mayor protección a los derechos de los migrantes, es de vital importancia instrumentar diversas medidas y programas relativos a la materia; tales como mejoras a la estructura y funcionamiento de los Grupos Beta, la creación y puesta en marcha de un mayor número de sedes, no sólo a lo largo de las fronteras, sino también

en otras zonas del interior del territorio nacional que sean de paso de migrantes.

Asimismo, instrumentar programas para proporcionar mayor protección en las zonas de mayor afluencia de migrantes, a través de los cuales se les proporcione información importante para protegerse de los peligros a que se encuentren expuestos, además de un programa nacional de combate al Tráfico de Indocumentados para dar a conocer las modalidades en la comisión del delito, los mecanismos que utilizan los traficantes y las sanciones que se imponen a quienes lo cometan.

Por último, implementar programas de conscientización a la población mexicana que pretende emigrar del país de manera ilegal, haciéndoles saber los riesgos a los que se exponen y los problemas a que se pueden enfrentar al llegar al país de destino; así como poner en práctica nuevas medidas de seguridad que permitan disminuir los índices de delincuencia en contra de migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acciones Preventivas de los Servicios Migratorios contra el Tráfico de Migrantes, Programa Interinstitucional de Capacitación y Sensibilización, Dirección del Centro de Capacitación Migratoria, Coordinación de Planeación e Investigación, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2001, págs. 10 – 12, 17 – 19, 24 y 25.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, López Betancourt, Eduardo, Delitos Especiales, Tercera Edición, Editorial Porrúa, Año 1994, págs. 11, 12, 66 y 67.
- 3.- Carrillo Castro, Alejandro, Evolución del Derecho y la Política Migratorios en México, Cuadernos de Historia y Política Veracruzana, Editora del Gobierno del Estado; Octubre del 2000, págs. 5 - 35.
- 4.- Cartilla de Derechos Humanos para los Migrantes, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Programa Nacional de la Mujer, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, págs. 1 – 17.
- 5.- Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821 – 2000, Instituto Nacional de Migración, Segunda Edición, Talleres Gráficos de México, Año 2000, págs. 143, 176, 211, 234, 263 y 296.
- 6.- Derechos y Obligaciones de los Extranjeros en México, Comisión de los Derechos Humanos, Secretaría Ejecutiva, México, Año 2000, págs. 2 y 3.
- 7.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Profesional, Derechos Reservados 2000.

- 8.- Diplomado en Administración y Política Migratoria, ¿Qué es el INM?, Coordinador Académico Dr. Alejandro Carrillo Castro, Coordinación de Desarrollo y Formación Permanente, Noviembre de 1999, págs. 9 – 16, 19 – 21, 23 – 29.
- 9.- Fiscalías contra el terrorismo y el tráfico de armas y el de personas!, Periódico Notiver, La noticia en el momento que sucede, 8 de Octubre del 2001, pág. 14.
- 10.- Guía Paisano 2000, Programa Paisano, Talleres Gráficos de México, año 2000.
- 11.- Manual del Agente del Ministerio Público 1999, Gobierno del Estado de Veracruz, Procuraduría General de Justicia, Año 1999, pág. 4.
- 12.- ¡No te arriesgues! ¡Cuida tu vida!, Programa de Protección a Migrantes, Instituto Nacional de Migración, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios.
- 13.- Paz García, Jaime Arturo, Coordinador Nacional de Grupos Beta, Grupos Beta, Programa de Ayuda y Protección a Migrantes, Año 2001, págs. 1 – 6, 19.
- 14.- Reunión del Consejo Consultivo, Delegación Regional Veracruz, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, Enero 2001, págs. 2 – 8.
- 15.- Temas de Migración, Publicación Mensual del Instituto Nacional de Migración, Unidad de Comunicación Social, Año 1, Núm. 2, Junio del 2000, págs. 2, 9, 11, 14 y 24.
- 16.- Temas de Migración, Publicación Mensual del Instituto Nacional de Migración, Unidad de Comunicación Social, Año 1, Núm. 3, Julio 2000, págs. 2, 12, 13, y 16.

17.- Temas de Migración, Publicación Mensual del Instituto Nacional de Migración, Unidad de Comunicación Social, Año 1, Núm. 1, Mayo 2000, págs. 3, 14, 17 y 24.

18.- Código Penal Federal, Artículo 6.

19.- Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz, Artículo 164.

20.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 11 y 73.

21.- Ley General de Población, Artículos 32, 41, 42, 44, 48, 52 y 138.

22.- Reglamento de la Ley General de Población, Artículos 99, 133, 134, 137 y 138.

23.- Anuncian creación de nuevos Grupos Beta de Apoyo a Migrantes, 14 de Agosto del 2001 (Notimex).

<http://mx.yahoo.com/noticias/010814/actualidad/noti.../tamps-grupos-beta-997835460.htm>

24.- Contención del Crimen Transnacional, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 6, Número 2, Agosto 2001.

www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgs/ijgs0801.htm

25.- Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, Servicio Noticioso desde Washington, Introducción a Informe Anual sobre Tráfico de Personas. 12 de Julio del 2001.

www.usinfo.state.gov/español/01071201.htm

26.- Greene Joseph R., "Estados Unidos y una Coalición Multinacional entorpecen las operaciones de Introducción Ilegal de Migrantes"; Contención del Crimen Transnacional, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Volumen 6 Número 2, Agosto 2001.

www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgs/gj-4.htm

27.- Instituto Politécnico Nacional, México: Tierra de Migrantes, Año 2000.
<http://oncetv-ipn.net/migrantes/>

28.- Jordan Ann, Directora de la Iniciativa contra el Tráfico de Personas; "Tráfico de Seres Humanos: la esclavitud que nos rodea", 29 de Agosto del 2001.
www.usembassy-mexico.gov/sp010829esclavitud.html

29.- Programa Paisano, www.paisano.gob.mx/8frame.html