

**Universidad Iberoamericana León**  
**Departamento de Ciencias Jurídicas**

**I. MOVIMIENTOS EMIGRATORIOS**  
**INFORME SOBRE MÉXICO**

**Mtro. Germán Estrada Laredo**  
**Mtro. Joel Hernández Domínguez**  
**Lic. Miguel Vilches Hinojosa**

**León, México, a 12 de mayo de 2005.**

## INDICE

ABREVIACIONES.....	3
1. Los Movimientos Emigratorios, en particular.....	4
1.1. Nota histórica.....	5
1.2. Datos demográficos actuales.....	7
1.3. Formulación y ejecución de políticas emigratorias. Autoridades y administraciones públicas competentes en la gestión de la emigración.....	11
1.3.1 Secretaría de Gobernación.....	11
1.3.2 Secretaría de Relaciones Exteriores.....	12
2. Descripción general del sistema legal-administrativo.....	13
2.1 Regulación legal de la circulación de personas (cruce de fronteras, salida, restricciones de salida).....	13
2.1.1 Marco Constitucional Mexicano.....	13
2.1.2 Aspecto interno del derecho de tránsito.....	14
2.1.3 Aspecto externo del derecho de tránsito.....	15
2.1.4 Instrumentos legales de protección e identificación para el tránsito internacional.....	15
2.2. Políticas sociales y regulación legal de los derechos sociales de los emigrantes.....	17
2.3. Especial consideración de la negociación colectiva y conflictos colectivos que en la fase de negociación se encuentran monopolizados por interlocutores sociales emigrantes.....	22
2.4. Políticas de retorno y su instrumentación legal.....	26
2.5...Emigración y derecho de la nacionalidad. Pérdida y recuperación de la nacionalidad.....	29
3. Análisis funcional de la gestión del sistema legal (acomodación hecho-Derecho). Datos, ineficiencias, disfunciones e interrogantes.....	32
BIBLIOGRAFÍA.....	35

## ABREVIACIONES

ART: Artículo

AFL-CIO: La Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales, por sus siglas en inglés

ANB: Asamblea Nacional de Braceros

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CAFN: Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

EMIFN: Encuesta sobre Migración de la Frontera Norte

EUA: Estados Unidos de América

INM: Instituto Nacional de Población

LGP: Ley General de Población

MCAS: Matrícula Consular de Alta Seguridad

ONU: Organización de Naciones Unidas

RLGP: Reglamento de la Ley General de Población

SG: Secretaría de Gobernación

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UFW: Sindicato de los Trabajadores del Campo, por sus siglas en inglés

## I. MOVIMIENTOS EMIGRATORIOS

---

### **1. Los Movimientos Emigratorios<sup>1</sup>, en particular.**

La emigración es un desplazamiento de personas hacia otro país, con la intención de abandonar su país de origen, por un tiempo indeterminado e indefinido, es decir, es la óptica del país expulsor. La Ley General del Población (LGP) considera como emigrantes “a los mexicanos y a los extranjeros que salen del país con el propósito de residir en el extranjero”.<sup>2</sup> Este concepto es restringido, ya que tendría que agregarse que también son emigrantes aquellos que salen del país con el propósito de laborar en el extranjero.<sup>3</sup> Es menester señalar que además de la problemática jurídica, el fenómeno emigratorio tiene múltiples dimensiones sociales, ya sean económicas, políticas y/o culturales.

Los movimientos emigratorios constituyen un fenómeno mundial en nuestros días. La mayoría de las personas que cruzan fronteras internacionales se encuentran en búsqueda de mejores condiciones de vida; lo que supone profundas asimetrías económicas entre los países expulsores y receptores, así como la creciente relación e interdependencia comercial, política y cultural de los diferentes países. Se estima que el aumento de la migración internacional ha sido de 75 a 84 millones entre 1965 y 1975, y de 105 a 120 millones entre 1985 y 1990. Se calcula que para el año 2000 alrededor de 150 millones celebraron la llegada del nuevo siglo residiendo fuera de sus países de origen, de los cuales más de la mitad venía de los países en desarrollo.<sup>4</sup>

En consonancia con esta situación internacional, actualmente México se ha convertido en un país de emigración, principalmente hacia Estados Unidos de América

---

<sup>1</sup> La distribución de la investigación nos llevó a realizar la distinción analítica entre inmigración y emigración; sin embargo, también utilizamos libremente a lo largo del texto el concepto genérico de migración.

<sup>2</sup> Art. 77 de la LGP.

<sup>3</sup> Cf. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa e IIJ-UNAM, México 2000, p.1484.

<sup>4</sup> Boletín núm. 18. Dinámica reciente de las migraciones en América Latina. Año 6, 2002. Editado por el Consejo Nacional de Población

(EUA), y muy secundariamente hacia Canadá, siendo el movimiento emigratorio mexicano un fenómeno esencialmente laboral<sup>5</sup>. Se estima que 8 de cada 10 personas que se van a vivir de México a otro país son hombres, y casi nueve de la misma proporción lo hacen en edad de trabajar.<sup>6</sup>

La emigración de mexicanos hacia EUA es en su gran mayoría de personas indocumentadas,<sup>7</sup> es decir, los emigrantes mexicanos se internan en EUA sin la autorización correspondiente, cruzando la frontera norte de México en condiciones de alto riesgo. Esto ha dado por resultado el surgimiento de una compleja estructura delictiva fronteriza especializada en traficar con los emigrantes y generando un clima de inseguridad social.

Además, la problemática de los emigrantes mexicanos hacia EUA acarrea otras muchas dificultades, como son, el envío de remesas, la carencia de derechos laborales, la exclusión del sistema de seguridad social y de salud, el acceso a la educación, la desintegración familiar, entre otras.

## **1.1. Nota histórica**

La vecindad geográfica de México con los Estados Unidos de América (EUA) ha hecho recurrente el flujo migratorio entre ambos países. Antes de la guerra de 1846, eran los inmigrantes estadounidenses los que preocupaban al Estado Mexicano, y en realidad ese flujo ilegal fue uno de los motivos de la guerra en la que México perdió la mitad de su territorio.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Aunque habría que matizar con los recientes estudios que señalan que la emigración mexicana cada vez más se convierte en una emigración con un carácter familiar.

<sup>6</sup> Revista de Información y análisis núm. 19, 2002. Editada por el Consejo Nacional de Población.

<sup>7</sup> Según la EMIFN la migración indocumentada se ha convertido en la modalidad predominante del flujo migratorio temporal, ya que si entre 1993 y 1997, 48 por ciento de los migrantes temporales carecía de documentos para cruzar la frontera, la cifra aumentó a 63 por ciento entre 1998 y 2001, y a 75 por ciento entre 2001 y 2003. Ver la página electrónica de la CONAPO.

<sup>8</sup> Bustamante, Jorge A., *Los contextos histórico, político y teórico de la migración mexicana a Estados Unidos*, en El Bordo núm. 14, Año 7, Vol. VII, Otoño 2004. Publicación semestral de la Universidad Iberoamericana Tijuana. p. 13.

Pero hacia finales del siglo XIX existían en los EUA redes de trabajadores migrantes mexicanos, como consecuencia de que agentes norteamericanos se encargaban de contratar a mexicanos para laborar en la extensión de ferrocarriles, la explotación de las minas y la apertura de nuevas tierras a la agricultura.<sup>9</sup>

Para principios del siglo XX, México tiene en marcha un fenómeno emigratorio laboral hacia los EUA que no había atendido, por adolecer de una política migratoria concreta.

Como lo señala Jorge Durand<sup>10</sup>, es posible sintetizar la política emigratoria de México hacia los EUA, en los últimos cien años, en cinco fases:

- 1) En la primera mitad del siglo XX, se realizó una política disuasiva que pretendía desalentar el flujo de emigrantes, con el argumento de que México necesitaba de toda su gente para su desarrollo. En esta época de principios del siglo, la población mexicana era de apenas 13 millones de mexicanos. Por su parte, Estados Unidos realizaba la repatriación masiva de mexicanos que se habían quedado en los territorios anexados. Se acuñó la visión de que los emigrantes eran traidores a la patria.
- 2) A partir de la 2ª Guerra Mundial, la política migratoria se volvió negociadora, debido a que Norteamérica necesitaba trabajadores para mantener su producción agrícola y su sistema de ferrocarriles. Se negoció el Programa Bracero, en el que se trasladaron cerca de 5 millones de trabajadores temporales. Después de 22 años de este programa, en 1964, Estados Unidos decidió dar por terminado este acuerdo de manera unilateral.

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Durand, Jorge. *Cien años de política migratoria*, en Masiosare, suplemento semanal del diario La Jornada No. 309 del 23 de noviembre de 2003, México D.F.

- 3) En las décadas de los 70 y 80, con la confianza en el oro negro, el gobierno mexicano se olvidó de la emigración y aplicó una política de “dejar hacer-dejar pasar”. Lo mismo hizo Estados Unidos, pues los trabajadores seguían llegando sin negociación alguna, la frontera se convirtió en un filtro según la demanda de mano de obra, iniciando la era de los indocumentados. La consecuencia fue la pérdida de control de la frontera, a lo que Washington respondió con leyes restrictivas de derechos para con los indocumentados.
- 4) En los años 90, la agenda de política exterior mexicana se vio captada de lleno por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En ese contexto únicamente se implementó una política de reparación de daños hacia el interior del país. Es la época cuando se intentó recuperar la confianza de los connacionales que vivían en Estados Unidos: Se comenzó a brindar protección y servicio a los migrantes que regresaban a ver sus familias y se legalizó la “doble nacionalidad.”
- 5) La etapa de la política migratoria mexicana de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, convirtió a los migrantes en héroes. Esta política comenzó con un carácter propositivo y negociador; busco construir las bases de un acuerdo migratorio integral, que por un lado atendiera a los mexicanos radicados en Estados Unidos y por otro, regulara, a futuro, los flujos migratorios. Los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono del 11 de septiembre de 2001, sepultaron los esfuerzos para llegar a firmar acuerdo migratorio integral.

Quizá sería conveniente agregar una sexta etapa en la política emigratoria de México, la cual se ha desarrollado con base en el creciente “empoderamiento”, económico, político y social, de la comunidad mexicana en los Estados Unidos de América. Algunas evidencias de lo anterior son, el surgimiento de organismo públicos, (los cuales serán

tratados más adelante), y la aprobación de la iniciativa de ley para que los mexicanos en el extranjero puedan votar, <sup>11</sup>el 22 de febrero de 2005, por parte de la Cámara de Diputados

## **1.2. Datos demográficos actuales**

La frontera norte de México con Estados Unidos de América tiene una extensión de poco más de 3,000 kilómetros, y comprende seis Estados de la República Mexicana: Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas; y cuatro de los EUA: California, Arizona, Nuevo México y Texas.

Aunado a lo anterior, los EUA cuentan con la economía más grande del mundo con un PIB per cápita de \$37,600 dólares en el 2002, mientras que México, para el mismo año, contaba con un estimado de PIB per cápita de \$8,900 dólares<sup>12</sup>. Es claro que la desigualdad económica entre ambos países es un factor fundamental para que la emigración mexicana vaya en aumento.

### **A) Población de migrantes mexicanos**

La migración mexicana a EUA se ha incrementado en casi tres veces entre 1980 y 2003, desde alrededor de 9 millones a 26.7 millones. De estos últimos, se estima que 9.9 millones corresponden a la población nacida en México (emigrantes) y cerca de 16.8 millones a la nacida en Estados Unidos.<sup>13</sup>

Se estima que en 2002 residían en Estados Unidos alrededor de 4 millones de emigrantes mexicanos en situación irregular, lo que significa un incremento de 67 % en

---

<sup>11</sup> Ross Pineda, Raúl., *Voto de los mexicanos en el exterior. Los migrantes no se cruzan de brazos*, en Masiosare suplemento semanal del diario La Jornada No. 376 del 6 de marzo de 2005, México D.F.

<sup>12</sup> La información es del libro estadístico mundial de la CIA Agencia de Inteligencia de EUA (The World Factbook of CIA)

<sup>13</sup> En la exposición de los siguientes datos, salvo indicación en contrario, seguimos el capítulo 7 Migración Internacional, en Informe de Ejecución del Programa de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2003.  
Ver <http://www.conapo.gob.mx/prensa/informes/007.pdf>



relación con el volumen de 2.4 millones en 1996, estimado en el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración.

Los emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos se caracterizan por una mayor diversidad en cuanto a sexo y edad y, contrariamente al patrón tradicional (predominantemente masculino y joven), la migración mexicana en Estados Unidos asume cada vez más un carácter familiar.

La migración mexicana involucra a un más amplio conjunto de grupos sociales y ocupacionales, los cuales se insertan en Estados Unidos prioritariamente en los sectores terciario y secundario y, en menor escala, en el primario (60, 36 y 4%, respectivamente, en 2003).

Se observa una mayor extensión territorial del fenómeno migratorio en México, con la transformación de algunas entidades federativas del centro del País (estado de México, Puebla, Hidalgo y el Distrito Federal), del sur (Guerrero y Oaxaca) y del sureste (Veracruz) en importantes áreas en la dinámica expulsora a Estados Unidos.

Se registra una tendencia hacia la desconcentración de la emigración mexicana en el territorio de Estados Unidos, con disminución relativa en California y Texas, en beneficio de otros estados, los cuales han pasado de incorporar 26 % de los emigrantes en 1994 a 38 % en 2003.

En el periodo 2001-2003, la migración indocumentada constituyó la modalidad predominante de la migración temporal, toda vez que 75 % no disponía de autorización para cruzar la frontera, y 79 % carecía de permiso para trabajar en Estados Unidos (contrastando con los valores de 1993-1997, 48 y 51%, respectivamente). No obstante lo anterior, 82 % de los trabajadores migrantes se encuentran ocupados, lo que revela la importancia *de facto* de la demanda de mano de obra en territorio estadounidense, en abierta contradicción con las dimensiones *de jure* de sus políticas migratorias.

Se observa que existe un incremento de personas sin experiencia migratoria, que pasa de 29 % en 1993-1997 a 72 % en 2001-2003. En otras palabras, hay una tendencia hacia el desgaste de los mecanismos de circularidad migratoria, es decir, de la ida y vuelta de los trabajadores típicamente migrantes, ya que los migrantes temporales se están "deteniendo" en Estados Unidos, en la medida en que tienden a extender el tiempo de estancia hasta un punto en que establecen allí su residencia.

El refuerzo del control fronterizo en los puntos tradicionales de ingreso —como San Diego, y El Paso,— tuvo los efectos de cambiar las rutas de los migrantes indocumentados, quienes ahora se trasladan a otros puntos de mayor riesgo y costo, y de contribuir a la disminución de la migración circular, ya que ésta es predominantemente de modalidad indocumentada.

## **B) Las remesas de los mexicanos**

Las remesas enviadas a México por sus emigrantes radicados en EUA figuran como un beneficio económico de considerable importancia. Se trata de recursos que, en paralelo con la migración, han venido incrementando su monto en los últimos años, esto beneficia a un número cada vez mayor de mexicanos. De acuerdo con la información del Banco de México, durante la última década, el país recibió más de 46 000 millones de dólares y tan sólo en el año 2003 ingresaron alrededor de 13, 270 millones de dólares por concepto de remesas provenientes de EUA.

El impacto de las remesas es más significativo en las economías locales y regionales con tradición migratoria —las regiones de emigración tradicional y centro reciben alrededor de 71% del flujo total de remesas—, aun cuando está aumentando su importancia en las zonas emergentes.

Las entidades federativas que ocupan los primeros lugares de envíos de remesas de EUA a México son: Michoacán, con 1,692.4 millones de dólares, que representa el 12.63 % de las remesas enviadas durante 2003; Jalisco, con 1,298.6 millones de dólares, que

representa el 9.69 % del mismo periodo; Guanajuato, con 1,209.8 millones de dólares, que representa el 9.03 en igual periodo; Estado de México, con 1040.4 millones de dólares, que representa el 7.77 %; y Distrito Federal con 849.6 millones de dólares, que representa el 6.34 % de las remesas enviadas durante el 2003.<sup>14</sup>

El número de hogares receptores de estas remesas se duplicó entre 1992 y 2002, pasando de 660 mil hogares a 1,402 millones. Las remesas tienen efectos visibles en el ingreso familiar, ya que representan casi la mitad del ingreso corriente monetario en los hogares que las reciben.

### **1.3 Formulación y ejecución de políticas emigratorias. Autoridades y administraciones públicas competentes en la gestión de la emigración**

En México la formulación y ejecución de políticas emigratorias corresponde al Poder Ejecutivo Federal,<sup>15</sup> a través de la Secretaría de Gobernación<sup>16</sup> (SG) y de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>17</sup> (SRE).

#### **1.3.1 La Secretaría de Gobernación**

La SG es la encargada de dirigir la Política de Población en México, y por ende la Política Migratoria, en el marco de la Ley General de Población (LGP)<sup>18</sup> y su reglamento.

---

<sup>14</sup> Programa especial de migración 2005-2006, Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y a sus familiares, Gobierno del Estado de Guanajuato, p. 70.

<sup>15</sup> Cf. Art. 89 constitucional, frac. I, en donde se otorga la facultad al Presidente de la República, en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo, de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

<sup>16</sup> La LGP, expedida por el Congreso de la Unión, en su Art. 2 decreta que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

<sup>17</sup> El Art. 89 frac. X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es prerrogativa del Presidente de la República dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Así mismo, enuncia los principios normativos que se deberán seguir en política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

<sup>18</sup> La LGP está fundamentada en el Art. 73 frac. XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para dictar leyes sobre

Así mismo, la LGP faculta a esta Secretaría a restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija<sup>19</sup>; y además, le otorga la prerrogativa para investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales, y dictar medidas reguladoras y medidas de colaboración con la SRE para proteger a los emigrantes mexicanos.<sup>20</sup>

Existen tres organismos relevantes que tienen competencia en la política emigratoria de México, y que se encuentran en estrecha relación con la SG: el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte (CAFN).

- *Consejo Nacional de Población*

La LGP contempla la creación del CONAPO como organismo encargado de la investigación y planeación demográfica del país, con la finalidad de incluir a la mayor parte de la población en el desarrollo económico y social. Este Consejo es presidido por el Secretario de Gobernación.

- *Instituto Nacional de Población*

El INM es un Órgano Técnico Desconcentrado de la SG, el cual tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

- *Comisión para Asuntos de la Frontera Norte*

---

nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (Expedida el 11 de diciembre de 1973. Última reforma el 4 de enero de 1999)

<sup>19</sup> Art. 3 frac. VIII de la LGP.

La CAFN, creada en el año 2001, se constituye como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar, a través de procesos de planeación y ejecución, las políticas y acciones de gobierno encaminadas a lograr el desarrollo integral y sustentable de la región de la frontera norte del país. Esta Comisión es presidida por el Secretario de Gobernación.

### **1.3.2 Secretaría de Relaciones Exteriores**

La SRE es la otra autoridad por medio de la cual el Ejecutivo Federal formula y ejecuta políticas emigratorias. La Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) es el marco jurídico dentro del cual la SRE ejecuta la Política Exterior de México y representa al país en el extranjero.

A los funcionarios que integran el Servicio Exterior Mexicano les corresponde proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.<sup>21</sup> Para cumplir con esta obligación, la SRE labora en coordinación con la SG, a través de diferentes acciones y programas.<sup>22</sup>

Con la creciente población de mexicanos en el exterior, específicamente en Estados Unidos de América, y para hacer frente a las demandas de estos co-nacionales, se creó, hacia el año 2002, el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), el cual cuenta con un consejo consultivo integrado por 152 miembros que representan a la comunidad mexicana y México-americana en EUA. El IME es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado por el Presidente de la República e integrado por su gabinete.

---

<sup>20</sup> Art. 76 LGP

<sup>21</sup> Art. 2. fracc. II de LSEM

<sup>22</sup> Cf. En este mismo trabajo punto 2.2

## **2. Descripción general del sistema legal-administrativo**

### **2.1 Regulación legal de la circulación de personas (cruce de fronteras, salida, restricciones de salida)**

#### **2.1.1 Marco Constitucional Mexicano**

El derecho de tránsito se encuentra regulado en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>23</sup> Es necesario señalar, que la libertad de tránsito, también conocida como libertad de movimiento o locomoción, incluye la libertad de residencia, ambas con diversas expresiones y contenidos.

La libertad de tránsito consiste en la facultad de que disfruta todo individuo para desplazarse por el territorio del país sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, pasaporte o salvoconducto, carta de seguridad, o cualquier otro requisito de este tipo, así como libertad para entrar y salir del país sin autorización o permiso previo. Esta disposición constitucional no establece estas libertades de manera absoluta, sino que las consagra sujetas a límites, específicamente a los emanados de las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad penal o civil, y a las de la autoridad administrativa respecto a los límites que establezcan las leyes sobre migración e inmigración, salubridad general, y respecto de los extranjeros residentes considerados como perniciosos, clara referencia a la posibilidad de expulsión de los mismos en los términos del Artículo 33 de la propia Constitución.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Art.11 CPEUM, “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

<sup>24</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor M., Art. 11 *Constitución Política Mexicana Comentada.*, Ed., Porrúa., p.168. Esta disposición legal tiene una explicación histórica en nuestro país, por las pasadas intervenciones extranjeras.

## 2.1.2 Aspecto interno del derecho de tránsito

El derecho de libre tránsito hacia el interior del país puede tener diferentes restricciones y limitaciones. A continuación enumeramos las más importantes:

a).- Las providencias precautorias, dictadas por una autoridad, como por ejemplo el arraigo, que es una institución que tiene como fin impedir que una persona se ausente del lugar donde ha sido demandada. Y el mismo arraigo puede ser superado si el demandado deja apoderado debidamente instruido y expensado para que haga frente a la demanda.

b).- La detención y la prisión preventiva, que se encuentran en el ámbito del derecho penal, y que buscan evitar que el presunto responsable evada sus responsabilidades penales producto de la comisión de un delito.

c).- Las leyes migratorias o de salubridad general pueden imponer restricciones al libre tránsito. Se establecen en la ley para ser ejecutados por la autoridad administrativa y no por la judicial, como en los casos anteriores.<sup>25</sup>

La regulación del movimiento migratorio que implica el tránsito más allá de las fronteras es una atribución del Estado mexicano de orden administrativo, susceptible de ser considerado como tradicional, y en virtud de la cual la administración pública, a través de los servicios migratorios dependientes de la SG, desempeña el papel de vigilante y registrador de emigrantes hacia otros países.

En México, el servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación y el exterior por los delegados de la Secretaría mencionada, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares.

---

<sup>25</sup> Cf. Art. 33 CPEUM

### **2.1.3 Aspecto externo del derecho de tránsito.**

La libertad de tránsito en lo externo hoy se encuentra por lo general sujeta en todos los países del mundo a la presentación del pasaporte, como un documento que permite identificar al individuo, e incluso a la obtención de la visa, que es la autorización para ingresar a un país por tiempo determinado y con fines específicos para los cuales se autoriza el internamiento.<sup>26</sup>

El derecho internacional reconoce el derecho de toda persona a salir libremente de cualquier país, incluso del propio, a regresar a su país y circular libremente por el territorio del Estado al que haya entrado legalmente. Este derecho lo encontramos consignado en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.<sup>27</sup>

### **2.1.4 Instrumentos legales de protección e identificación para el tránsito internacional**

Existen diversos mecanismos jurídicos para regular el tránsito de personas entre los países del orbe. El tránsito de personas puede ser voluntario u obligado, este último causado por pugnas internas de un país, por guerras internacionales, por conflictos o inestabilidades socio-políticas, y por desastres naturales, entre otros.

#### **A) El pasaporte**

En México, el pasaporte ha existido desde principios del siglo XIX, y representa la manera más segura de salir del país y de ingresar a otro, ya que en virtud de la reciprocidad internacional los órganos de otro país reconocen este documento. El pasaporte es “el documento jurídico administrativo que emana de los órganos de la autoridad competente del Estado que lo emite, por el que se concede a su portador autorización para abandonar el territorio nacional y dirigirse al extranjero.”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor M, op cit. 171-172

<sup>27</sup> Cf. Art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>28</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IJ-UNAM y Porrúa, México, 2002, tomo V, p. 456.



El pasaporte es expedido por las delegaciones de la SRE o los consulados de México en el extranjero. Sin embargo, y pese a la reciprocidad internacional, el pasaporte mexicano no es suficiente para ingresar a algunos países que exigen que los extranjeros soliciten una visa, ante la Embajada o Consulado del país a donde se desea viajar. Este es el caso de los EUA, en donde el pasaporte mexicano no es suficiente para entrar legalmente, radicar o trabajar. Para tal propósito, se debe contar con una visa obtenida del Consulado de Estados Unidos en México o del Servicio de Inmigración y Naturalización en Estados Unidos.

## **B) La matrícula consular**

La matrícula consular, expedida por las autoridades mexicanas, es un documento que sirve para identificarse como mexicano ante cualquier autoridad extranjera, pudiendo tener diversos usos que se especificarán más adelante. En el apartado correspondiente a las políticas sociales de los emigrantes (inciso C)<sup>29</sup>

## **C) Las determinaciones de calidad de Asilo y/o Refugiado**

El derecho internacional prevé dos diferentes estatutos jurídicos para aquellas personas que se vean forzadas a desplazarse de su país de origen, por conflictos o causas diversas, solicitando la protección fuera de su país, a saber: refugiado y asilado.<sup>30</sup>

a) El refugiado es aquella persona que cuenta con el temor fundado de ser perseguida en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, por pertenecer a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.<sup>31</sup> También se incluye en este concepto a los desplazados por desastres naturales. El régimen jurídico internacional aplicable a los refugiados es la convención relativa al Estatuto de los Refugiados, firmada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1951 y su Protocolo de 1967. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

---

<sup>29</sup> Cf. En este mismo trabajo punto 2.2

<sup>30</sup> La LGP en sus Art. 35 y 42, incluye los conceptos de asilado y refugiado.

<sup>31</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IJ-UNAM y Porrúa, México, 2002, tomo VI, p. 133-135.

(ACNUR) es el organismo encargado actualmente de la protección internacional de los refugiados. México no reconoce el estatuto internacional de refugiado, ya que no ha ratificado la Convención de 1951, ni su Protocolo de 1967.<sup>32</sup>

b) El asilo tiene dos formas: primera, el asilado territorial, se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, y segundo, el asilado diplomático, también se otorga a un perseguido político, pero en aquellos locales nacionales (embajadas) que gozan de inviolabilidad en el extranjero.<sup>33</sup> El régimen jurídico internacional aplicable a los asilados se encuentra en las convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial, adoptadas por la X Conferencia Internacional Americana en Caracas, en 1954, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en 1969. Todos estos instrumentos han sido ratificados por el gobierno de México.

## **2.2. Políticas sociales y regulación legal de los derechos sociales de los emigrantes**

Las políticas sociales migratorias son competencia, en primer orden, de las autoridades federales del país<sup>34</sup>, y en segundo, a las autoridades estatales, finalmente a la autoridad municipal. En México no contamos con políticas sociales integrales para el caso de los migrantes, los migrantes mexicanos no reciben el apoyo y la atención debida por parte de las diferentes autoridades mexicanas.<sup>35</sup> Precisamente porque las autoridades no garantizan los derechos más fundamentales de los migrantes han surgido, en la frontera norte de México, cientos de organizaciones civiles y religiosas que ofrecen asistencia y ayuda a un gran número de migrantes. Sin embargo, ni los unos ni los otros logran brindar atención a la gran mayoría.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IJ-UNAM y Porrúa, México, 2002, tomo I, p. 394.

<sup>34</sup> Cf. En este mismo trabajo el punto 1.3

<sup>35</sup> Según cifras oficiales, durante el 2004 se presentaron 272 muertes ocurridas durante intentos de cruce, mientras un año antes ocurrieron 431 decesos. Otras fuentes señalan que el número muertos en 2004 fue de 373. Ver Diario La Jornada del 25 de enero del 2005.

<sup>36</sup> Moreno Mena, José A. *Migración en la frontera norte*, en El Bordo No. 4, Otoño de 1999, año 2 vol. II, Uia-Tijuana.

Las acciones que el gobierno mexicano ha instrumentado para proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos que emigran “resultan desproporcionadamente insuficientes respecto a la magnitud del fenómeno o bien se circunscriben a ámbitos como el de la seguridad, ajenos a los factores sociales y económicos que propician los desplazamientos.”<sup>37</sup> En la última década éstas acciones se han concentrado en los siguientes programas:

- A) Programa Paisano
- B) Proyecto Interinstitucional de atención a menores fronterizos
- C) Matricula consular
- D) Grupo Beta de protección a migrantes
- E) Programa de salud y apoyo al migrante

#### **A) Programa Paisano**

En la década de los ochenta líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en los Estados Unidos se unieron para presentar al gobierno de México la propuesta de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrían servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal en contra de los connacionales en su ingreso al país. Como resultado de ello, el gobierno federal firmó un acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país.<sup>38</sup>

La instrumentación de este Acuerdo derivó, en 1989, en lo que se denominó Programa Paisano, con la participación de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Salud y Turismo, así como de la Oficina de la Contraloría

---

<sup>37</sup> Santibáñez Romellón, Jorge. *Muerte en el desierto*, en Nexos No. 317, Mayo de 2004, p. 46.

<sup>38</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Abril de 1989.

General de la Federación, la Procuraduría General de la República y el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El Programa Paisano entró en funciones en diciembre de 1989, bajo la figura de Comisión Intersecretarial con la suma de 15 secretarías y dos entidades del Ejecutivo Federal, así como tres procuradurías, con una eficiente coordinación interinstitucional. El programa es permanente y cuenta con un Comité Técnico, una Coordinación Nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 comités estatales.

El Programa Paisano tiene como objetivo garantizar a los connacionales su ingreso, tránsito y salida del país, con absoluta garantía de sus derechos, seguridad de sus bienes y personas. Este programa se ha fortalecido por la participación de organismos de derechos humanos y de 2, 299 personas de la sociedad civil.<sup>39</sup>

#### **B) Proyecto interinstitucional de atención a menores fronterizos.**

Inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos surge en el año 1996 con el propósito de atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país.<sup>40</sup> El Proyecto interinstitucional es el resultado de los acuerdos establecidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM), con el objeto de otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen.

---

<sup>39</sup> Secretaría de Gobernación, [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

<sup>40</sup> *Ibidem*

En 1998, el INM, da inicio a la recopilación de información sobre el número de repatriados por rango de edad y sexo, con la finalidad de conocer los flujos migratorios en los distintos puntos de la frontera norte. Las cifras que reporta el INM sobre menores repatriados incluyen: menores que viajan solos, acompañados, transfronterizos, que rechazan la ayuda, y menores canalizados para su atención a la Red de Albergues de Tránsito y otras instituciones de asistencia social.

### **C) Matrícula consular**

La matrícula consular de alta seguridad (MCAS) es un documento de registro oficial para los mexicanos que viven en el exterior. El registro de connacionales por medio de la red consular es una práctica reconocida por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Los consulados mexicanos han emitido estos certificados desde 1871. El propósito del registro consular es permitir a los funcionarios proveer protección y dar acceso a los servicios que presta el Consulado, así como proporcionar ayuda a parientes y autoridades estatales para la localización de familiares y connacionales en el extranjero. Los servicios de registro consular también incluyen: emisión de certificados de nacimiento, actas de defunción, actas de matrimonio y servicios notariales. En la práctica consular mexicana, se otorga a cada solicitante un comprobante de cada servicio como prueba del trámite.<sup>41</sup>

La MCAS se ha convertido en un documento de identificación importante para los mexicanos en el exterior, sobre todo desde que el documento se hizo portátil y cuenta con una fotografía (con características similares a una licencia de conducir).

Para julio del 2004, 377 ciudades, 163 condados, 178 instituciones financieras y 1180 departamentos de policía en EUA aceptaban la matrícula consular como válida. En 33 estados de la Unión Americana, al menos una autoridad acepta la matrícula consular como identificación oficial, adicionalmente, 12 estados la han aceptado la como una de las

---

<sup>41</sup> Ver página de Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores, [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

pruebas de identidad requeridas para obtener la licencia para conducir. Algunas compañías privadas han empezado a aceptar la matrícula para abrir cuentas de utilidades y obtener seguros. Varias aerolíneas también la aceptan como una identificación válida.

Del 6 de marzo de 2002 hasta el 18 de julio de 2004, el gobierno mexicano ha expedido 2,214,738 matrículas consulares. Las autoridades mexicanas estiman que cerca de 4 millones de mexicanos en Estados Unidos tienen este documento.<sup>42</sup>

La crítica a la matrícula consular se enfoca a la seguridad del documento, o a su supuesta relación con la ley migratoria. La matrícula consular no tiene relación con el derecho soberano de Estados Unidos para determinar quién puede o no ser admitido en su territorio, así como las condiciones para que alguien permanezca allí. De ninguna manera la Matrícula constituye una forma de “regularización del estatus migratorio” que pueda dificultar la aplicación de las leyes migratorias en ese país.<sup>43</sup>

#### **D) Grupo Beta de protección a migrantes**

El gobierno mexicano ha instrumentado un Grupo de Protección a migrantes mexicanos, de conformidad a los Acuerdos de Coordinación firmados por las tres instancias de gobierno donde existen grupos Beta. Este grupo está considerado en el Reglamento de la Ley General de Población (RLGP).<sup>44</sup>

Las funciones asignadas a los grupos Beta, son: la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Art. 137 del RLGP: “La Secretaría podrá crear Grupos de Protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos grupos se crearán en el marco de los Acuerdos de Coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios”, Art. 138 del RLGP.- “El Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los grupos a que alude el artículo anterior, y en los mismos podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal.”

Las funciones descritas se manejan a través de 3 vertientes: 1) Rescate y salvamento, en labores de rescate y auxilio a migrantes en situación de riesgo, en coordinación con corporaciones y organismos de ambos lados de la frontera; 2) protección de los Derechos Humanos, por medio de operativos de carácter preventivo para proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes; y 3) orientación y asistencia, para brindar información 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.

#### **D) Programa de salud y apoyo al migrante.**

Esta destinado a facilitar la integración de los diferentes esfuerzos institucionales para el desarrollo de proyectos y acciones orientados a la atención de la salud del migrante en el ámbito nacional e internacional.

### **2.3. Especial consideración de la negociación colectiva y conflictos colectivos que en la fase de negociación se encuentran monopolizados por interlocutores sociales emigrantes.**

El universo de organizaciones migrantes es muy amplio. Existen desde federaciones y clubes nacionales y estatales, hasta sindicatos y organizaciones comunitarias pro-migrantes. Estos grupos han cobrado nueva fuerza y poco a poco han ido reactivando la lucha por la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Del 20 de septiembre al 4 de octubre del 2003, se llevó a cabo en EUA, la Caravana de la Libertad para los Trabajadores Inmigrantes, que articuló la fuerza de varias organizaciones pro-migrantes; entre ellas se encuentra el más poderoso sindicato de trabajadores de Estados Unidos: *The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* AFL-CIO (La Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales). La AFL-CIO, fundada en 1955, cuenta con 13 millones de

trabajadores afiliados y reconoce a los Estados Unidos como una nación de inmigrantes por lo que se solidariza con su lucha, sus derechos laborales y el respeto a su dignidad.

La AFL-CIO recientemente criticó la propuesta que George W. Bush, Presidente de EUA, llevó al congreso en enero del 2004, ya que considera que en el esquema de trabajadores temporales, por 3 años, no es posible proteger los derechos de los trabajadores migrantes, además de que no se brinda garantía alguna de que esta residencia temporal sea renovable.<sup>45</sup>

Una de las organizaciones migrantes de cuño mexicano que ha cobrado mayor fuerza es la Asociación Tepeyac de Nueva York, la cual organizó en el año 2004 una campaña denominada: *One way permanent residency* (Un solo camino: residencia permanente). Esta campaña rechazaba las propuestas de residencia temporal que obligaba a los trabajadores a regresar a su país de origen. Por el contrario, luchaba en favor de la residencia permanente para todos los inmigrantes indocumentados y de la residencia temporal por tres años, con miras a residencia permanente, para trabajadores que emigraban por primera vez. En noviembre del 2004, dicha campaña, contaba con dos estrategias: por un lado, buscar estadounidenses solidarios para que firmaran una promesa de voto para el partido político que ofreciera la residencia permanente a migrantes; y por otro lado, realizar un boicot contra los productos mexicanos, como la cerveza, para presionar al gobierno mexicano, a través de los empresarios, para que apoyaran las propuestas de los migrantes.<sup>46</sup>

Esta estrategia del boicot desde el consumo, fue un giro novedoso que introdujeron los jornaleros migrantes en la lucha por sus derechos<sup>47</sup>. Una de las organizaciones más importantes que comenzó con este tipo de estrategias es la UFW *United Farm Workers*

---

<sup>45</sup> El representante en México de esta organización es Benjamín Davis, quien dirige el Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional. Ver la página de Internet de la AFL-CIO y Diario La Jornada del 11 de abril de 2004.

<sup>46</sup> Ver su página de Internet: <http://tepeyac.org>

<sup>47</sup> Actualmente los jornaleros, que son cerca de 2.5 millones, están entre los trabajadores más pobres de los Estados Unidos, ganando entre 17 mil y 15 mil dólares anuales. El 95 % de estos trabajadores son mexicanos. Ver Masiosare, semanario del diario La Jornada, del 11 de abril de 2004.



(Sindicato de los Trabajadores del Campo). Esta organización fue fundada por César Chávez y Dolores Huerta en los años sesenta y aplicaron el boicot a las uvas.<sup>48</sup>

Las organizaciones inmigrantes en EUA también han comenzado a actuar en el campo político norteamericano. Han impulsado propuestas de ley que se presentaron en septiembre del 2003 ante el Congreso de Estados Unidos: por un lado, con apoyo de la Asociación Tepeyac, se presentó la ley de seguridad fronteriza y migración (HR2899) por tres senadores republicanos de Arizona, que incluye un programa de legalización de trabajadores indocumentados y una propuesta de trabajadores temporales; mientras que por otro lado, con apoyo de la UFW, se presentó una propuesta bipartidista, que sólo contempla un programa de trabajadores agrícolas.<sup>49</sup>

Del lado mexicano de la frontera, los emigrantes también han realizado una intensa actividad política con el gobierno mexicano, que va desde entablar acuerdos hasta realizar manifestaciones en demanda de sus derechos.

Una manifestación del poder de los migrantes en México comenzó entre marzo y abril del 2004. Al menos, tres organizaciones de braceros comenzaron a manifestarse por la desaparición del fondo de ahorros que se retuvo a unos 400 mil mexicanos durante el Programa Bracero de 1942 a 1967. Dicho fondo representaba unos mil millones de dólares. En abril de ese año, la Alianza Bracero proa invadió el rancho del Presidente Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato. La Asamblea Nacional de Braceros (ANB), liderada por Ventura Gutiérrez comenzó una caravana hacia San Francisco, California después de conocer la negativa del gobierno de Fox a restituir el dinero o a buscar a los responsables por no haber bases jurídicas. Por su parte, la Unión Binacional de Braceros, dirigida por Baldomero Capiz, dijo tener información de que el Banco Wells Fargo depositó los mil

---

<sup>48</sup> Para tener más información sobre la historia de esta organización, de sus dirigentes y de sus acciones ver <http://www.ufw.org>.

<sup>49</sup> Durand, Jorge. *Cien años de política migratoria*, en Masiosare, suplemento semanal del diario La Jornada No. 309 del 23 de noviembre de 2003, México D.F.

millones de dólares en el Banco de México durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez en los años setenta.<sup>50</sup>

La actividad política de los migrantes mexicanos ha sido tan intensa que, como ya lo hemos comentado, llevó al gobierno mexicano a crear en el año 2002, el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), que busca promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.

Y es que los migrantes mexicanos se han constituido en una verdadera fuerza electoral capaz de inclinar la balanza en la elección de las autoridades mexicanas. En EUA existen alrededor de ocho millones de personas, en edad de votar, que prácticamente se encuentran excluidos de la democracia electoral, tanto en México como en Estados Unidos. Según estimaciones del Colegio de la Frontera Norte en el 2000 se encontraban en edad de votar 7 millones 900 mil 965 migrantes mexicanos en Estados Unidos. Así para el 2006, se calcula que la población de migrantes permanentes será de alrededor de 12 millones, de los cuales estarán en edad votar casi 10 millones de migrantes.<sup>51</sup>

En consecuencia con este potencial político de los migrantes mexicanos en EUA, los migrantes mexicanos se han constituido en un nuevo actor político en el sistema electoral mexicano al estar muy cerca de obtener el derecho al voto; consiguiéndose así, un avance significativo en la lucha de los emigrantes mexicanos por el reconocimiento de sus derechos políticos, que al menos se remonta a finales de la segunda década del siglo XX.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Ver el diario La Jornada el 22 de marzo del 2004 y el 11 de abril de 2004.

<sup>51</sup> Un informe del estudio del Colegio de la Frontera Norte puede ser consultado en La Jornada del 9 de abril de 2004. También se pueden ver los argumentos en pro y en contra del voto de los mexicanos en el exterior en la Jornada del 21 de marzo de 2004.

<sup>52</sup> Martínez Saldaña, Jesús, *Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana*, en Migraciones Internacionales, Revista del Colegio de la Frontera Norte, Vol. 2, Núm. 2, julio – diciembre de 2003, pp.96-120.

En abril del 2004, se realizó la firma del acuerdo para la Regulación del Voto de Mexicanos en el Exterior. Este Acuerdo fue sufragado por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso y por Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación (Segob). Dicho Acuerdo se comenzó a cristalizar en la reciente aprobación de la iniciativa de ley para garantizar el derecho de voto de los mexicanos en el exterior, aprobada por la Cámara de Diputados el 22 de febrero de 2005.

#### **2.4. Políticas de retorno y su instrumentación legal**

En la historia de las migraciones en México y hasta la actualidad, no han existido propiamente políticas integrales de retorno de migrantes<sup>53</sup>, sino más bien programas sociales que regulan la migración de nacionales, ida y vuelta, y en especial del flujo de los migrantes mexicanos hacia los EUA. Estas políticas se expresan en programas del Gobierno Federal, como el Programa Paisano, y Programas de Salud, entre otros.<sup>54</sup>

Hay que señalar que, pese a que en 1993, Canadá, EUA y México firmaron el Tratado de Libre Comercio para América del Norte TLCAN,<sup>55</sup> dando origen al mercado de consumidores más grande del mundo; este acuerdo no incluyó en las negociaciones el tema de los trabajadores migrantes. Por las fronteras sí pueden circular libremente las mercancías y los capitales, mas no los trabajadores.

Aunado a esto, podemos decir que en la última década, la política oficial de los EUA respecto a los migrantes mexicanos se ha definido como una política antimigratoria, aunque en los hechos se aliente la inmigración. Es decir, que estaríamos ante una política migratoria “ambigua”, la cual depende principalmente de los factores del mercado laboral.

---

<sup>53</sup> Cf. En este mismo trabajo el punto 2.2

<sup>54</sup> Entendemos por retorno, el regreso de nacionales con intenciones de residencia permanente en el país, estas políticas no existen, las políticas sociales al respecto son políticas que alientan el regreso temporal de manera ordenada, al país de origen.

<sup>55</sup> NAFTA, por sus siglas en inglés. Según *The New York Times*: “desde la entrada en vigor del TLCAN, la brecha entre ricos y pobres en México se ha ensanchado en lugar de reducirse. Además, de los 700 mil trabajos que generaron las maquiladoras en los primeros siete años del acuerdo, 300 mil se han perdido desde el año 2000”. Ver diario La Jornada del 28 de diciembre del 2003.

Si EUA requiere mano de obra, “flexibiliza” su política migratoria hacia los trabajadores mexicanos; si por el contrario, el mercado se contrae, la política migratoria cambia, se endurece y llega hasta extremos de manifestaciones xenofóbicas.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la política antimigratoria de EUA se ha endurecido, agravando las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores migrantes en su retorno a México, particularmente de los indocumentados. El sensible aumento en el número de muertes de trabajadores migrantes indocumentados es una realidad e indicador de lo complejo del tema de migrantes y de la relación entre ambos gobiernos.<sup>56</sup> Las causas principales de muerte de los trabajadores migrantes indocumentados son: el ahogamiento, la insolación, la hipotermia (frío) y los accidentes que son resultado de las persecuciones de las policías fronterizas.<sup>57</sup>

El retorno de emigrantes en condiciones dignas se ha convertido en un punto de constante tensión entre los dos gobiernos. En México, tanto la SRE como la SG han manifestado su intención de atender el retorno de migrantes mexicanos provenientes de EUA que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad. Sus contrapartes en EUA han declarado la intención de ayudar a este retorno, llegando a firmar acuerdos binacionales para tal efecto, además de contar con los instrumentos internacionales ratificados por ambos países en materia de atención a los trabajadores migrantes.<sup>58</sup>

El principal instrumento legal internacional en esta materia, y que ambos países han firmado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el cual prevé la cooperación de los estados partes en la adopción de medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores migrantes y de sus familiares, hasta su estado de origen cuando decidan regresar, expire su

---

<sup>56</sup> Claudia Smith, de California Rural Legal Assistance reporta, con Datos del Consulado Mexicano en San Diego, 405 muertes de mexicanos sólo en la región fronteriza de California.

<sup>57</sup> Moreno Mena José A. , Migración en la Frontera Norte, El Bordo, revista semestral de la UIA Tijuana, Otoño 1999, vol. II, México, 1999, p. 74-75.

<sup>58</sup> Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, en Vidaurri Arechiga y Guadalupe Camacho, (Compiladores). *Derecho Humanos de las Personas Migrantes*, Textos Básicos, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guanajuato, , p. 14-49, México, 2004.

permiso o se hallen en situación irregular. Cuando se encuentren en este último caso, los estados cooperarán a su reintegración social y cultural en su estado de origen.<sup>59</sup>

En los hechos, los acuerdos son violados principalmente por los mismos gobiernos que lo signan. En los últimos años, el retorno de los migrantes mexicanos provenientes de EUA, lejos de resolverse, se ha agravado, cuenta de ello son los informes que presentan organismos de derechos humanos, de ambos países.<sup>60</sup> A decir de las organizaciones civiles, no lucrativas, dedicadas a defender los derechos humanos de los migrantes, los acuerdos se firman pero son las mismas autoridades firmantes, las que no cumplen con ellos. Los resultados han sido magros y poco efectivos.<sup>61</sup>

A continuación enumeramos algunos de los instrumentos que en los últimos años los gobiernos, de México y de Estados Unidos han firmado en materia de políticas de retorno:

- **Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos.** Ambos gobiernos se comprometen a respetar los derechos humanos de todos los migrantes. 7 de mayo 1996.<sup>62</sup>
- **Procedimiento para la repatriación segura y ordenada de los nacionales mexicanos,** diciembre 1997. Se actualizan los lugares y procedimientos para la repatriación digna, segura y ordenada de los trabajadores migratorios indocumentados.

---

<sup>59</sup> Suscrito por México el 22 de mayo de 1991. Vinculación de México; 8 de marzo de 1999. Ratificación, aprobación del Senado; 14 de diciembre de 1998, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1999.

<sup>60</sup> Según el informe *Los procedimientos y las condiciones de las personas migrantes en situaciones de detención en el país*, entregado a la SG en mayo de 2004 por el Foro Migraciones, sostiene que el 84.8 % de los migrantes entrevistados se les detuvo con violencia. En 72.7, la violencia fue verbal; en 18.2, física; en 6.1, verbal y física, y en 3 por ciento verbal y psicológica. Ver La Jornada del 14 de junio de 2004.

<sup>61</sup> Moreno Mena José A., op cit. 72 p.

<sup>62</sup> Entre las principales violaciones a los derechos de los migrantes se citan: “mujeres deportadas en altas horas de la noche, siguen llegando camiones con expresidarios junto con migrantes deportados. Algunos niños son deportados sin la presencia de un adulto que lo acompañe... deportaciones de personas que vienen con algún problema de salud o que fueron golpeadas, maltratadas e incluso baleadas, sin que se haga ningún reporte especial a los consulados mexicanos”.

- **Iniciativa de Seguridad Pública para toda la frontera.** 1977. Discutida y aprobada por gobiernos locales (estados fronterizos), e instituciones de migración de ambos países. La Iniciativa contempla tres ejes fundamentales: prevención, búsqueda y rescate-identificación de los migrantes. 1997.
- **Seguridad Fronteriza.**1999. Operativos binacionales. Prevención, búsqueda, rescate-identificación de indocumentados.

## **2.5. Emigración y derecho de la nacionalidad. Pérdida y recuperación de la nacionalidad**

La nacionalidad es un concepto complejo que implica elementos sociológicos, jurídicos y políticos. Por un lado, la nacionalidad se refiere a la pertenencia y vinculación de un individuo a determinado pueblo por medio de la historia, las costumbres y la cultura; y por otro, este concepto nos hace presente: “el Estado que otorga la nacionalidad, el individuo que la recibe y su nexa o vínculo”<sup>63</sup> jurídico. Desde la visión del derecho, “la nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado”<sup>64</sup>.

Actualmente, con la creciente movilidad de personas entre diversos países y el intenso y constante intercambio cultural y comercial, se ha llegado, en gran número de países, a una completa diversificación entre los habitantes de una misma nación: razas, religiones, idiomas y costumbres conviven en un mismo país. Esta modificación en la configuración social de los países ha exigido que los ordenamientos positivos, tanto internacionales como nacionales, hayan sido modificados para flexibilizar el concepto jurídico de nacionalidad. La regla fundamental establecida por el Instituto de Derecho Internacional de que “Toda persona debe tener una nacionalidad y nada más que una nacionalidad”, ha dejado de ser una regla para los órdenes jurídicos de las naciones.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IIJ-UNAM y Porrúa, México, 2002, tomo V, p. 186

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 185

En México, como consecuencia de la creciente residencia de mexicanos en el exterior, específicamente en EUA, los artículos constitucionales 30, 32 y 37, referentes a la nacionalidad y a la ciudadanía, fueron reformados en 1997. La parte más substancial de esta reforma fue la que instituyó que ningún mexicano, por nacimiento, podrá ser privado de su nacionalidad, no así de la ciudadanía: la misma Constitución considera seis hipótesis para que un mexicano pierda la ciudadanía.

Las reformas abrieron la posibilidad de que los mexicanos pudieran acceder a la “doble nacionalidad”<sup>66</sup> en el caso de que así lo permita la legislación de la otra nación.<sup>67</sup> Antes de esta reforma, la Constitución sí consideraba la pérdida de la nacionalidad mexicana. Actualmente, ningún mexicano podrá perder su nacionalidad.

En el caso de los mexicanos por nacimiento, que hubiesen perdido su nacionalidad, en el mismo decreto de reforma se menciona que éstos podrían beneficiarse de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 37 constitucional, reformado; estando en posibilidad de conservar su nacionalidad, siempre y cuando mediara solicitud hecha a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de entrada en vigor de la reforma. El decreto en cuestión entró en vigor en 1998 y vencía en el 2003. Los mexicanos que quisieran acogerse a los beneficios de este instrumento, tenían un plazo de 5 años para recuperarla. Sin embargo, en octubre del 2003, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reforma que permitía a los mexicanos residentes en el extranjero realizar el trámite para conservar su nacionalidad, si adoptaron la de otro país, independientemente del tiempo que hubiese transcurrido.<sup>68</sup>

En el caso de los mexicanos que posean otra nacionalidad, el artículo 32 constitucional señala que la Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a estos mexicanos, “y establecerá normas para evitar conflictos por doble

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 191-193.

<sup>66</sup> Con pulcritud jurídica, debería de hablarse de la “no pérdida de la nacionalidad”

<sup>67</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Jurídica Esfinge, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30,32 y 37 de la CPEUM, publicado en el Diario Oficial el 20 de marzo de 1997, México, 2003, p.171-172.

<sup>68</sup> Ver diario La Jornada, del 24 de octubre del 2003.

nacionalidad”.<sup>69</sup> El mismo artículo 32 menciona que para el ejercicio de cargos y funciones, contemplados en la misma constitución, se requiere ser mexicano por nacimiento, y se reservan a los mexicanos que tengan esa calidad y no adquieran otra. Lo mismo se aplica en lo que señalan las leyes del Congreso de la Unión, en tiempos de paz, en el servicio en el Ejército, Fuerzas de Policía o Seguridad Pública, Armada o Fuerza Aérea. Lo mismo aplica a la tripulación de embarcaciones o aeronaves con bandera mexicana.

La Constitución Mexicana contempla la pérdida de la ciudadanía, que no significa de la nacionalidad. La pérdida de la ciudadanía se funda en actos que puedan colocar al nacional en relación de dependencia con un gobierno extranjero. La ciudadanía se pierde en los siguientes supuestos: por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; por prestar oficialmente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente; por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que puedan aceptarse libremente; por ayudar, en contra de la nación, en cualquier reclamación diplomática ante un tribunal internacional, y en los demás casos que fije la ley.<sup>70</sup>

La ciudadanía se adquiere, además de contar con la calidad de mexicano, con tener 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir.<sup>71</sup> La Constitución establece que son prerrogativas de los ciudadanos: votar en la elecciones; poder ser votado para todos los cargos de elección popular; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.<sup>72</sup>

A fin de presentar de forma esquemática lo referente a la adquisición y pérdida de la nacionalidad en México sugerimos el siguiente cuadro.

---

<sup>69</sup> Cf. CPEUM, op. cit., Art. 32, p. 42.

<sup>70</sup> Cf. CPEUM, Art. 37, fracc. C.

<sup>71</sup> Cf. CPEUM, Art. 34.

<sup>72</sup> Cf. CPEUM, Art. 35.



<b>SOBRE LA NACIONALIDAD MEXICANA</b>	
<b>SE ADQUIERE</b>	<b>SE PIERDE</b>
<b>POR NACIMIENTO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres (a.30,I)</li> <li>• Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional.</li> <li>• O de madre mexicana nacida en territorio nacional. (a.30,II).</li> <li>• Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización. (a.30,III).</li> <li>• Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes (a.30,IV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. (a. 37. A.)</li> </ul>
<b>POR NATURALIZACIÓN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los extranjeros que obtengan carta de naturalización, otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. (a.30,B,I).</li> <li>• La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio en territorio nacional, y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley. (a.30,B,II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera.</li> <li>• Por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero.</li> <li>• Por usar un pasaporte extranjero.</li> <li>• O por aceptar, o usar, títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero</li> <li>• Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. (a.37,B,).</li> </ul>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005.

### **3. Análisis funcional de la gestión del sistema legal (acomodación hecho-derecho).**

#### **Datos. Ineficiencias y disfunciones. Interrogantes.**

1.- La emigración es una libertad de tránsito que es reconocida como un derecho de todo ser humano y tutelada como una garantía individual en el derecho positivo mexicano. La libertad de tránsito no es absoluta, sino que se encuentra limitada y regulada hacia el interior y hacia el exterior de México, así como por aquellos países a los que se pretende ingresar.

2.- México es un país de emigración hacia EUA. Esta emigración tiene una compleja tradición de más de cien años de historia, que ha generado nuevas problemáticas sociales, culturales y económicas. La intensidad de este flujo migratorio ha rebasado el orden legal vigente, tanto en el lado mexicano como en el estadounidense, ocasionando una emigración que en su mayoría es indocumentada, y por tanto, de alto riesgo para la integridad física de los cientos de personas que tratan de cruzar la frontera norte, diariamente.

3.- La SG y la SRE son las dos autoridades federales competentes para regular la migración en nuestro país. Sin embargo, sus facultades y límites de colaboración no se encuentran claramente definidos, lo que ha ocasionado una creciente confusión en los gobernados al momento de la aplicación de las atribuciones de estas autoridades. En el último sexenio (2000-2006), los titulares de estas dependencias federales han utilizado los programas de ayuda al migrante con el objetivo de atraer el capital político que representan en beneficio de a sus proyectos políticos personales.

4.- En México, no existen políticas sociales integrales para los migrantes, solamente programas gubernamentales que se circunscriben a problemáticas específicas, como su seguridad personal al cruzar la frontera, o su identificación en el extranjero.

Los programas de retorno de migrantes mexicanos se han centrado únicamente en el flujo de ida y vuelta de nacionales, sean residentes en México o residentes en EUA; sin embargo, estos programas no promueven integralmente su retorno permanente.

5.- La fuerza colectiva de los migrantes mexicanos actúa de manera creciente en ambos lados de la frontera. Aunque sus exigencias y demandas en el ámbito político no tienen un carácter institucional, su acción política ha comenzado a influir en las decisiones gubernamentales, por el gran potencial electoral que representan. En consonancia, con esta situación una de las más importantes reformas al sistema legal es aquella que otorga el derecho al voto de los mexicanos en el exterior, con la que se ha comenzado a modificar el sistema electoral de México para incluir a cerca de 10 millones de connacionales que actualmente se encuentran excluidos de la democracia electoral.

6.- Las remesas que los trabajadores migrantes mexicanos envían desde EUA a sus familias en México, constituyen la segunda fuente de divisas del exterior para nuestro país después del petróleo, mientras que la expectativa es que para el 2005 las remesas sean la primer fuente de divisas del exterior. A pesar de esto, las remesas no son objeto de políticas del gobierno mexicano, que controlen o regulen el envío de este capital.

Surge el interrogante de quiénes son los verdaderos beneficiarios de las remesas, ya que no existe suficiente claridad entre el monto de remesas que es enviado y la aplicabilidad de estos recursos en México.

7.- Los diferentes acuerdos que se han signado entre los gobiernos de México y EUA para proteger los derechos fundamentales de los migrantes mexicanos durante su retorno, han sido ineficaces en los hechos y violados cotidianamente por las autoridades de ambos países, lo que ha provocado el surgimiento y la intervención de numerosas organizaciones civiles y religiosas que brindan ayuda y asesoría a los migrantes.

8.- En la última década se realizó una importante reforma constitucional que contemplaba la no pérdida de la nacionalidad mexicana, aún cuando se adoptara una

nacionalidad diferente. Por tanto, podemos decir que el derecho de la nacionalidad en México se ha flexibilizado en función de la gran cantidad de mexicanos en el exterior y de la creciente interrelación entre las naciones; hasta el punto de que los mexicanos por nacimiento, bajo ninguna circunstancia, dejarán de ser nacionales, abriendo la posibilidad de que un individuo tenga varias nacionalidades además de la mexicana. En el derecho mexicano se reservan los derechos políticos y civiles para el ciudadano, figura diferente a la nacionalidad.

9.- Las circunstancias sociales de los migrantes plantean la necesidad de crear organismos supranacionales y marcos jurídicos integrales que brinden protección y tutelen los derechos fundamentales de los migrantes; a la vez que aporten una nueva perspectiva de las fronteras entre los países, sin olvidar la armonía que debe existir entre la soberanía de los diferentes Estados.

## BIBLIOGRAFÍA.

BUSTAMANTE, Jorge A., Los contextos histórico, político y teórico de la migración mexicana a Estados Unidos, en El Bordo núm. 14, Año 7, Vol. VII, Otoño 2004. Publicación semestral de la Universidad Iberoamericana Tijuana, México.

DURAND, Jorge, Cien años de política migratoria, en Masiosare, suplemento semanal del diario la Jornada No. 309 del 23 de noviembre de 2003, México, D.F.

DURAND, Jorge y MASSEY Douglas, Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI, Ed. Universidad Autónoma de Zacatecas y Porrúa, 2003, Zacatecas 2003.

MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., Constitución Política Mexicana Comentada, Ed., Porrúa, México, 2000.

MARTÍNEZ SALDAÑA, Jesús, “Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana”, en Migraciones Internacionales, Revista del Colegio de la Frontera Norte, Vol. 2, Núm. 2, julio –diciembre de 2003, pp.96-120.

MOLINA, Tania Ramírez, “Como máquinas en los campos”, en Masiosare, suplemento semanal del diario la Jornada No. del 11 de abril 2004, México, D.F.

MORENO MENA, José A, “Migración en la frontera norte”, en El Bordo No. 4, Otoño de 1999, año 2 vol. II, Uia-Tijuana, México, pp. 59-85

ROSS PINEDA, Raúl, “Voto de los mexicanos en el exterior. Los migrantes no se cruzan de brazos”, en Masiosare suplemento semanal del diario La Jornada No. 376 del 6 de marzo de 2005, México, D.F.

SATIBÁÑEZ ROMELLÓN, Jorge, “Muerte en el desierto “, en Nexos No. 317, Mayo de 2004, pag. 46-49

VIDAURRI ARECHIGA y Guadalupe Camacho, (Compiladores), Derecho Humanos de las Personas Migrantes, Textos Básicos, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guanajuato, México, 2004.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y Porrúa, México, 2002, en seis tomos.

## INTERNET

- [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) Página de la Presidencia de la República.
- <http://usinfo.state.gov/espanol> Página de Información de EUA en español.
- [www.colef.mx](http://www.colef.mx) Colegio de la Frontera Norte.
- [www.segob.com](http://www.segob.com) Secretaría de Gobernación de México
- [www.johnkerry.com/esp/](http://www.johnkerry.com/esp/) Página del candidato demócrata John Kerry
- [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com) Página del periódico *La Opinión* de Los Ángeles.
- [www.sre.gob.mx/ime](http://www.sre.gob.mx/ime) Página del Instituto de los Mexicanos Exterior
- [www.census.gov](http://www.census.gov) Página del Buró de Censo y población de EUA.
- [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com) Página de la Revista *Foreign Policy*.
- [www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx) Página del Instituto Nacional de migración (MX)
- [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) Página de Consejo Nacional de población (MX)