



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

III REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL DEL FOPREL

San Salvador, El Salvador 3 de junio de 2013.



Serie **América Latina y El Caribe**

25



**II REUNIÓN DE LA COMISIÓN
INTERPARLAMENTARIA DE MEDIO AMBIENTE Y
CAMBIO CLIMÁTICO Y III REUNIÓN DE LA
COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE
ASUNTOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN
REGIONAL**

Serie América Latina

N° 25

INDICE

- 1. INFORMACIÓN BÁSICA**
- 2. PROGRAMA DE LA II REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO Y III REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL**
- 3. INFORMACIÓN GENERAL DE EL SALVADOR**
- 4. PERFIL DEL DIP. SIGFRIDO REYES**
- 5. PERFIL DE LA DIPUTADA KARINA SOSA**
- 6. PERFIL DEL LIC. DOUGLAS MORENO, VICEMINISTRO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DE EL SALVADOR**
- 7. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD: DILEMAS E INTERROGANTES. UNAM 2011.**
- 8. PROGRAMA DE PROTECCIÓN A MIGRANTES. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMÉRICANOS**
- 9. FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2012**
- 10. LEY DE MIGRACIÓN DE MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS 2011**
- 11. ENTENDIENDO EL CAMBIO A LAS LEYES DE INMIGRACIÓN DE MÉXICO. WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS MEXICO INSTITUTE 2011**
- 12. EL GOLFO DE FONSECA. GOBIERNO DE EL SALVADOR**

ANEXOS

- 13. LEY DE MIGRACIÓN BELICE**
- 14. LEY DE INMIGRACIÓN DE COSTA RICA**
- 15. LEY DE MIGRACIÓN DE EL SALVADOR**
- 16. LEY DE MIGRACIÓN GUATEMALA**
- 17. LEY DE MIGRACIÓN HONDURAS**
- 18. LEY DE MIGRACIÓN NICARAGUA**

19.LEY DE MIGRACIÓN PANAMÁ

20.LEY DE MIGRACIÓN REPÚBLICA DOMINICANA

1

INFORMACIÓN BÁSICA

EMBAJADA DE MÉXICO EN EL SALVADOR

Embajador: RAÚL LÓPEZ-LIRA NAVA

Domicilio: Calle Circunvalación Pasaje No. 12, Col. San Benito, San Salvador, El Salvador, Apartado Postal 432

Teléfono: (503) 2248-9900, 2248-9901, 2248-9902

Fax: (503) 2248-9906

E-mail: embamex@intercom.com.sv
embamex@intrega.com.sv

2

A G E N D A

“II Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Medio Ambiente y Cambio Climático” y “III Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales e Integración Regional”

**San Salvador, El Salvador
03 de Junio de 2013**

- 8:30 a.m. Inscripción (Hotel Crowne Plaza, San Salvador)
- 9:00 a.m. Inauguración: (Salón Caribe)
- Himno Nacional.
- Palabras de bienvenida del Secretario Ejecutivo del FOPREL, Santiago Rivas Leclair.
- Mensaje de Inauguración de Sesiones, por parte del Presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador y Vicepresidente del FOPREL, Honorable Diputado Sigfrido Reyes.
- Firma de convenio de Cooperación y Colaboración con el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica fase II (PRESANCA II).
- Firma de convenio de Cooperación y Colaboración con el Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD).
- 9:30 a.m. Receso para café (Espacio para Foto Oficial).
- . Traslado de las respectivas Comisiones Interparlamentarias, conferencistas y miembros del Consejo Consultivo a los respectivos salones donde se realizarán las reuniones de las mismas.

Agenda “II Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Medio Ambiente y Cambio Climático” (salón Norteamérica A y B)

- 9:45 a.m. Palabras del Honorable Diputado Víctor Granados, Presidente de la Comisión Interparlamentaria de Medio Ambiente y Cambio Climático, dando por abierta la sesión de trabajo.
- 09:50 a.m. Constatación de Quorum por el Licenciado Luis Vásquez, miembro del Consejo Consultivo de FOPREL y Secretario Ejecutivo de dicha Comisión.
- 09:55 a.m. Conferencia de la Licenciada Patricia Palma, Directora Ejecutiva de PRESANCA II: “Situación de la SAN y el efecto de los diferentes determinantes en el tema de ambiente y cambio climático.
- 10:15 a.m. Preguntas y Respuestas
- 10:25 a.m. Conferencia del Ing. Sanitarista Guillermo Umaña: “Gestión de los Recursos Hídricos en Centroamérica, realidades y desafíos”.
- 10:45 a.m. Preguntas y Respuestas
- 10:55 a.m. Conferencia del Msc. Ing. Martín Méndez, Director Ejecutivo del FOCARD – APS: “inventario Jurídico/ Legislación existente en la Región sobre Agua Potable y Saneamiento”.
- 11:15 a.m. Preguntas y Respuestas
- 11:25 a.m. Conferencia “Situación Ambiental Compartida del Golfo de Fonseca”. Representantes del Instituto CIDEA-UCA.
- 11:45 a.m. Preguntas y Respuestas
- 11:55 a.m. Conferencia del Honorable Diputado Víctor Granados, Presidente de la Comisión (video).
- 12:15 p.m. Preguntas y Respuestas
- 12:25 p.m. Breve presentación de cada Parlamento de la situación jurídica sobre medio ambiente y cambio climático.
- 1:00 p.m. ALMUERZO
- 2:00 pm Debate, discusión, aprobación y firma de resolución.
- 4:00 pm Conferencia de Prensa conjunta entre ambas comisiones.

Agenda “III Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales e Integración Regional” (Salón Caribe)

- 9:45 a.m. Palabras de la Honorable Diputada Karina Sosa, Presidenta de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales e Integración Regional, dando por abierta la sesión de trabajo.
- 09:50 a.m. Constatación de Quorum por el Doctor Oscar Armando Pineda Navas, miembro del Consejo Consultivo de FOPREL y Secretario Ejecutivo dicha Comisión.
- 9:55 a.m. Conferencia: Retos y Desafíos de la Región de Centroamérica, México y el Caribe en materia de Migración y Seguridad, a cargo del Viceministro de Seguridad y Justicia de El Salvador, Douglas Moreno.
- 10:15 a.m. Preguntas y Respuestas
- 10:25 a.m. Conferencia: “Derechos Humanos y la Atención y Auxilio a nuestros migrantes” por la Licenciada Natalia Rebollo de la Cámara de Diputados de México.
- 10:45 a.m. Preguntas y Respuestas
- 10:55 a.m. Conferencia: Análisis de la Situación Jurídica en Derechos de los Migrantes. Enfoque de armonización legislativa regional, por la Doctora Jacqueline Gómez.
- 11:15 a.m. Preguntas y Respuestas
- 11:25 a.m. Presentación del Documento “Pronunciamiento Regional Sobre la Reforma migratoria de los Estados Unidos de América” por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza.
- 11:40 a.m. Preguntas y Respuestas
- 11:50 a.m. Conferencia “Situación Jurídica Derechos Compartidos en el Golfo de Fonseca”. Representantes del Instituto CIDEA-UCA.
- 12:10 p.m. Preguntas y Respuestas
- 12:20 p.m. Breve presentación de cada Parlamento de la situación política en su país.
- 1:05 p.m. ALMUERZO
- 2:00 pm Debate, discusión, aprobación y firma de resolución.
- 4:00 pm Conferencia de Prensa conjunta entre ambas comisiones.

Nota: A las 18:30 del día lunes 2 de junio, Recepción ofrecida por el Presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador a los Honorables Diputados y Diputadas que integran las comisiones, en el Salón Jade, Hotel Crowne.

3

EL SALVADOR

Nombre oficial	República del El Salvador
Capital	San Salvador
Independencia	15 de Septiembre de 1821 (de España)
Superficie total	21, 041 km2
División política	El Salvador se divide en 14 departamentos (Ahuachapán, Cabañas, Chalatenango, Cuscatlán, La Libertad, La Paz, La Unión, Morazán, San Miguel, Santa Ana, San Salvador, San Vicente, Sonsonete y Usulután), 39 distritos, los cuales se dividen en 262 municipios. Los departamentos están agrupados en tres zonas, (Occidental, Oriental y Central).
Población, (miles) 2012	6.251.495 (Proyecciones Nacionales)

GOBIERNO

Tipo de gobierno	La Constitución de 1983 se define el ordenamiento legal básico del país. Allí se establece que El Salvador es una república democrática, representativa en la que rige el sistema presidencialista.
Poder Ejecutivo	Es encabezado por el Presidente, asistido por un Vicepresidente y el Consejo de Ministros. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos al mismo tiempo por voto popular y para un periodo de cinco años. Actualmente el Jefe del Estado es Mauricio Funes del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Vicepresidente es Salvador Sánchez Cerén, ambos pasaron a ocupar su cargo, a partir del 01 de junio de 2009. El Consejo de Ministros es elegido por el Presidente. http://www.casapres.gob.sv/
Poder Legislativo	La Asamblea Legislativa es unicameral, conformada por 84 diputados, elegidos por sufragio popular cada tres años con derecho a reelección. Las últimas elecciones se celebraron 15 de marzo de 2009 y las próximas se llevaran acabo en 2014. http://www.asamblea.gob.sv/
Poder Judicial	Tribunal Supremo o Corte Suprema (15 magistrados son seleccionados por el colegio de abogados y electos por la Asamblea Legislativa para un periodo de nueve años con derecho de reelección renovándose por terceras partes cada tres años. Los 15 magistrados se asignan a cuatro salas del Tribunal Supremo - constitucional, civil, penal,

administrativa y conflictos).

<http://www.csj.gob.sv/idioma.html>

Partidos Políticos

- Partido Demócrata Cristiano. (PDC)
- Convergencia Democrática. (CD)
- Farabundo Martí para la Liberación Nacional. (FMLN)
- Partido de Conciliación Nacional. (PCN)
- Alianza Republicana Nacional. (ARENA)
- Popular Partido Social Cristiano. (PPSC)
- Frente Democrático Revolucionario. (FDR)

<http://www.tse.gob.sv/page.php?15>

<https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/es.html>

Moneda

Colon, El dólar se usa como moneda de curso legal

Productos

Café, azúcar, maíz, arroz, frijol, platano, bovinos, cerdos y

Agrícolas

y pollos.

Ganaderos

Principales

Alimentos, bebidas, jabón, textiles y minerales.

Industrias

RELACIONES PARLAMENTARIAS

México y El Salvador coinciden en los siguientes foros: PARLATINO, COPA, PARLAMERICAS, PARLACEN y UIP a la fecha se ha llevado a cabo una reunión interparlamentaria, en los últimos doce años no se han registrado visitas bilaterales de parlamentarios de El Salvador a México ni de parlamentarios mexicanos a este país.

Relación Comercial México-El Salvador

- El Tratado de Libre Comercio suscrito entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras entró en vigor para los tres primeros el 15 de marzo de 2001, mientras que con Honduras inició el 1 de junio de 2001.
- Su firma constituye un gran avance en la estrategia de política de negociaciones comerciales internacionales de México, la cual busca ampliar, diversificar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos, al mismo tiempo que permite obtener reciprocidad a nuestro proceso de liberalización comercial, reduce la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales por parte de nuestros socios comerciales y fomenta los flujos de inversión extranjera directa hacia México.

- Este Tratado de Libre Comercio es uno de los mandatos fundamentales del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y junto con los tratados suscritos con Costa Rica y Nicaragua, se da uno de los últimos pasos hacia una zona de libre comercio entre México y Centroamérica.
- A partir de 2009 México inició con Centroamérica las negociaciones para la convergencia en un solo tratado de los tres vigentes, con el fin de tener un solo conjunto de reglas que sustituyan las existentes entre las Partes, que estarán contenidas en un TLC Único.
- La negociación del Tratado Único, tuvo su génesis el 26 de marzo de 2009, cuando los subsecretarios de los países participantes, establecieron el plan de acción para la convergencia en Managua, Nicaragua. No obstante, el inicio de negociaciones fue hasta mayo de 2010, debido a los problemas internos de Honduras.
- El acuerdo se firmó el 22 de noviembre de 2011 y esto representó el final de un proceso negociador ágil, capaz y maduro entre los equipos de México y de los países centroamericanos. Logrando como resultado un nuevo Tratado que representa a corto y mediano plazos aumentos del comercio y la inversión, así como la articulación de esfuerzos que contribuyan a la profundización del proceso de integración, cooperación y desarrollo regional, entre países miembros del Mecanismo de Tuxtla y otros foros que buscan la integración regional en América Latina.

Comercio

- El comercio total bilateral entre México y El Salvador llegó a 777 millones de dólares (mdd) en 2011, con exportaciones mexicanas hacia El Salvador de 667 mdd e importaciones provenientes desde El Salvador por 110 mdd.
- En los últimos once años el comercio total bilateral creció 138%, al pasar de 327 mdd en 2000 a 777 mdd en 2011, lo que representó una tasa de crecimiento promedio anual de 8%.
- Las exportaciones mexicanas hacia El Salvador crecieron 117% del año 2000 a 2011, al pasar de 307 a 667 mdd (7% tasa media anual). Por otro lado, las importaciones desde El Salvador tuvieron un crecimiento de 450%, al pasar de 20 a 110 mdd (17% tasa media anual).
- Durante el mismo periodo México ha mantenido una balanza comercial superavitaria en su comercio con este país. El año con mayor superávit fue 2008 cuando alcanzó los 701 mdd.
- Los principales productos exportados de México hacia El Salvador son: petróleo crudo; televisores con pantalla plana; aguacates; poliacetales;

medicamentos de uso terapéutico o profiláctico; trenes de aterrizaje y partes (aeronaves); preparaciones alimenticias (malta); champúes; bebidas fermentadas; y alambrón de hierro y acero.

- Los principales productos importados por México desde El Salvador son: camisetas de algodón; bebidas gaseadas y a base de frutas; las demás aguas minerales y gaseadas; calzoncillos de algodón; cajas, sacos y bolsas de papel y cartón; condensadores eléctricos; ropa de cama de fibras sintéticas y artificiales; medicamentos para uso terapéutico o profiláctico; tejidos de punto e hilados de poliéster.

México es el tercer socio comercial de El Salvador, séptimo destino de exportaciones y segundo proveedor entre los países de América Latina y El Caribe¹. El Salvador es el catorceavo socio comercial para México, el décimo octavo proveedor en la región y el doceavo destino exportador

Inversión

IED de México en El Salvador²

- La inversión de México en El Salvador acumulada al mes de diciembre de 2011 es de 1,017 mdd, equivalente al 1,4% del total de la inversión mexicana en América Latina y el Caribe (72,474 mdd), lo cual coloca a El Salvador como el doceavo país receptor de inversión mexicana.

IED de El Salvador en México³

- La inversión de El Salvador en México, acumulada a diciembre de 2011, sumó 6 mdd, equivalente al 0.16% de la inversión de los países de América Latina y el Caribe (3,834 mdd); con ello, El Salvador se ubicó como el treceavo país con inversión en México.

TRATADOS CELEBRADOS POR MÉXICO Y EL SALVADOR

- Convención sobre el Cambio Regular y permanente de Obras Científicas, Literarias o Artísticas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador
- Convenio de Protección y Restitución de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador
- Convenio de Cooperación Turística entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador

¹ Con información de UN COMTRADE 2010

² Con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

³ Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia
- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Ejecución de Sentencias Penales.
- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o materia de Disposición Ilícita
- Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador
- Tratado de Extradición entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador
- Convenio de Cooperación Educativa y Cultural entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador
- Tratado de Cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador sobre Asistencia Jurídica mutua en materia Penal
- Convenio sobre Transporte Aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador

4

SIGFRIDO REYES
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE ELSALVADOR Y
VICEPRESIDENTE DEL FOPREL



Nació en San Salvador, el 3 de septiembre de 1960. Realizó sus estudios de bachillerato en el Instituto Nacional Francisco Menéndez. Posteriormente realizó estudios académicos en la Universidad de El Salvador, obteniendo el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales.

En su trayectoria Académica destaca su participación en el Programa Avanzado de Políticas Económicas y Sociales, del INCAE, Costa Rica (1993); en el programa de Alta Gerencia de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Centroamericana, UCA, El Salvador, (1994); en el Diplomado en Comercio Internacional e Integración Económica de la Universidad Tecnológica de El Salvador, (1996); y sus grados de Maestría en Administración Financiera de la Universidad Tecnológica de El Salvador (1999); y Maestría en Gestión de Política Económica, de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales, Universidad de Columbia, New York (2002).

Es miembro fundador del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), donde ha desempeñado el cargo de Secretario de Comunicaciones, actualmente es Miembro del Consejo Nacional, de la Comisión Política y Diplomática de dicho partido.

Ha sido electo como Diputado Propietario por el Departamento de San Salvador en la Asamblea Legislativa de El Salvador durante los períodos 2006 - 2009, 2009-2012 y 2012-2015. Asimismo fue electo como Diputado al Parlamento Centroamericano, PARLACEN, en los períodos 1996 – 2001 y 2001 – 2006.

Se ha desempeñado además como Presidente pro Témpace del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, FOPREL (del 30 noviembre 2011 al 25 de enero de 2013); Vicepresidente del Parlamento Latinoamericano PARLATINO (1 de febrero de 2011-2015), Vicepresidente del Grupo Geopolítico de América Latina y el Caribe ante la Unión Interparlamentaria UIP, e integrante de la Organización Acción Mundial de Parlamentarios (PGA, por sus siglas en ingles), ha sido

electo como Segundo Vicepresidente del Grupo Geopolítico de América Latina y del Caribe ante la Unión Interparlamentaria – GRULAC- para el periodo del 21 de octubre del 2012 al 21 de octubre del 2015.

5

**DIPUTADA KARINA SOSA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE ASUNTOS
INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL**



Comisiones Legislativas a las que pertenece

- Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior (Presidenta)
- Comisión de La Familia, la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor (Vocal)

Trayectoria Política

- Diputada propietaria por el departamento de San Salvador y en funciones como propietaria período 2012 – 2015
- Diputada Suplente por el departamento de San Salvador y en funciones como propietaria período 2009 - 2012.
- Diputada Suplente por el departamento de San Salvador, período 2003 - 2006.

6

DOUGLAS MAURICIO MORENO RECINOS



Es originario de Santa Ana; es Abogado de la República, con veinte años de experiencia en el área del Derecho Penal, Procesal Penal, Derecho Penitenciario y Criminología Aplicada.

Estudió en la Universidad de El Salvador y en la Universidad tecnológica; en el Centro Especializado de Prácticas Penitenciarias de Barcelona, la Escuela Penitenciaria de Costa Rica y el Concejo Nacional de la Judicatura de El Salvador. Además, posee una especialización en Criminología y Derecho Penal juvenil, y una en Justicia Penal.

Experiencia:

Tiene una trayectoria laboral transcurrida en el ejercicio liberal de la profesión de abogado; fue Coordinador de Conmutaciones de la Sala de lo Penal, jefe y fundador del Departamento de Reos sin Sentencia, fundador y jefe del Departamento de Prueba y Libertad Asistida, todos de la Corte Suprema de Justicia. También, ha sido profesor de las Escuelas de Capacitación Judicial de El Salvador, Honduras y Nicaragua. Fue consultor del Banco Interamericano para el Desarrollo, en la elaboración de la currícula de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, sus equipos y para el Sistema Penitenciario. Se desempeñó como Director General de Centros Penales y, actualmente, funge como Viceministro de Justicia y Seguridad Pública.

Es el Coordinador del Gabinete de Gestión de la Prevención de la Violencia, Presidente del Consejo Nacional contra la Trata de Personas, miembro de las juntas directivas del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, del Instituto Nacional de la Juventud y del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia; integrante de la Comisión de Seguridad para Centroamérica del Sistema de Integración Centroamericana, contacto del Comité Interamericano contra el Terrorismo y contacto de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.

Actualmente es miembro del Comité Conjunto de la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley ILEA – San Salvador.

7

Migración y seguridad: dilemas e interrogantes¹

Luis Herrera-Lasso² y Juan B. Artola³

INTRODUCCIÓN

11

Para analizar los vínculos entre seguridad y migración es esencial distinguir entre los distintos ámbitos de la seguridad. La migración irregular, que es la que más preocupa a los países receptores de migrantes, es también la más comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la migración irregular en particular representen o hayan representado un riesgo *per se* o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados. Los nuevos paradigmas de la seguridad surgidos en Estados Unidos a partir de 2001 han generado una enorme confusión en este debate al producir políticas en las que no queda claro el sustento ni el objetivo último.

Los delitos asociados con la migración –particularmente con la irregular–, como la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas constituyen amenazas claras a la seguridad pública de los países involucrados. La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. Sin embargo, es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen.

La tendencia en algunos países a “securitizar” las políticas migratorias refleja una perspectiva ahistórica de las causas y el desarrollo de las migraciones; además, a veces esconde motivaciones de política interna. Lamentablemente, el discurso que vincula de manera negativa a la migración con la seguridad promueve tanto la criminalización de los migrantes como ciertas expresiones preocupantes de discriminación, chovinismo y racismo. De ahí la pertinencia de abordar este debate para delimitar más claramente el lugar que ocupa la migración

¹ Agradecemos a Daniela González Iza por su apoyo en la ubicación de cifras y fuentes utilizadas.

² Internacionalista mexicano. Especialista en temas de seguridad nacional, políticas migratorias y relaciones internacionales. Director de Grupo Coppan. Correo electrónico: lherrera@coppan.com

³ Sociólogo uruguayo. Funcionario de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Ha sido representante de dicha organización en Nicaragua, Perú, Haití, República Dominicana y México. Actualmente es director regional de la OIM en América del Sur, con sede en Buenos Aires. Correo electrónico: jartola@iom.int

en los distintos ámbitos de la seguridad: la seguridad internacional, la seguridad nacional, la seguridad fronteriza, la seguridad regional, la seguridad pública y la seguridad humana, conceptos que se abordan en este trabajo.

Al hacer la delimitación de los distintos vínculos que existen entre el fenómeno de la migración y los diversos aspectos de la seguridad, se ponen en el centro de la discusión elementos que ayudan a evitar distorsiones que deriven en políticas públicas que poco mejoran la seguridad, pero que en mucho obstaculizan –sobre todo en años recientes– el avance en distintos temas, complejos y en muchos casos graves, que acompañan a los flujos migratorios.

ANTECEDENTES

Desde que el hombre se volvió sedentario, la migración ha sido una constante en la historia. Las causas directas de las migraciones, su intensidad y la dirección de los flujos varían según la época y la geografía, pero siempre han estado presentes. Los flujos migratorios pueden obedecer a razones económicas y de sobrevivencia: cuando la tierra deja de ser fértil, se agotan los recursos naturales o suceden desastres naturales. Estos fenómenos originan movimientos de pueblos enteros de un lugar a otro. Las persecuciones por razones étnicas, religiosas o políticas también han sido causa de migraciones. La historia muestra múltiples ejemplos. Sin embargo, un factor común a las migraciones es que difícilmente se presentan como un suceso aislado o individual. Usualmente son tribus, grupos sociales o familias los que se mueven a un continente o país distinto al de su residencia habitual. Los viajeros y visitantes no son considerados migrantes.

En el siglo xx encontramos múltiples casos que muestran esta tendencia. Los judíos debieron emigrar de muchos lugares de Europa debido al asedio en la Rusia zarista y bajo la Alemania nazi. En la segunda mitad del siglo xx, cientos de miles de centroamericanos y caribeños han emigrado como consecuencia de los desastres naturales –terremotos, ciclones y huracanes– que destruyeron su hábitat natural. Sin embargo, el fenómeno más común y frecuente de las migraciones en el mundo actual responde a la necesidad de trasladarse a lugares donde existen mejores oportunidades de trabajo. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a finales de 2008 más de 200 millones de personas vivían fuera de su lugar de origen por razones económicas. En segundo término están los refugiados y asilados políticos, quienes representan más de 15 millones de personas.⁴

En el derecho internacional no existe ninguna figura que establezca la facultad de emigrar o inmigrar como un derecho inalienable del ser humano. Hasta ahora esas decisiones se mantienen en el ámbito de la soberanía de cada Estado. La mayor parte de éstos no

⁴ ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *International Migration 2009 Wallchart*, División de Población, Nueva York, 2009. Disponible en www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/2009IttMig_chart.htm

pone restricciones a la emigración de sus nacionales, pero sí las impone a la inmigración de extranjeros a su territorio. Actualmente es decisión de cada Estado decidir quién entra en su territorio, así como las condiciones y tiempos de estadía; por su parte, el extranjero está obligado a respetar dichas condiciones. En este mismo sentido, todo Estado se reserva el derecho a rechazar o expulsar de su territorio a los extranjeros que por una u otra razón no se consideran bienvenidos, incluso después de haber sido aceptados y de haber ingresado con la documentación requerida.

Un rasgo distintivo de la segunda mitad del siglo xx, después de que el mundo entró en una fase de reordenamiento al término de la Segunda Guerra Mundial, ha sido el avance en las legislaciones nacionales en materia de inmigración. La mayor parte de los Estados han establecido políticas y dictado leyes *ad hoc* para el control y supervisión de quienes ingresan a su territorio. Los avances en la tecnología permiten desarrollar sistemas de control y supervisión migratorios más eficientes a través de la expedición de documentos de viaje –usualmente pasaportes y visas– cada vez más seguros, bases de datos de ciudadanos nacionales y extranjeros de gran capacidad, fácil y rápido acceso, y sistemas de registro de entradas y salidas internacionales cada vez más sofisticados. El avance en estos campos en los últimos 50 años ha sido extraordinario. También en este mismo periodo se dan tendencias aparentemente opuestas en el ámbito de la migración internacional. Frente a legislaciones y políticas más restrictivas y sistemas más eficientes de control, la integración económica a nivel subregional en algunas partes del mundo ha llevado a la generación de espacios de libre circulación entre ciudadanos de distintos países. El ejemplo más claro es la Unión Europea, esquema de integración económica en el que los nacionales de 27 países tienen la libertad de trasladarse a otro país miembro sin ninguna restricción de empleo o tiempo de estadía. Es el mismo caso de subregiones como el Mercado Común del Sur (Mercosur), los países andinos y los países de América Central, entre los cuales existen acuerdos bilaterales o multilaterales que permiten a sus ciudadanos la libre circulación.⁵ Por el contrario y curiosamente, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esquema en el que confluyen tres países en un sistema de libre comercio –Canadá, Estados Unidos y México– no sólo no existe la libertad de movimiento, sino que es una de las áreas del mundo en las que existen mayores restricciones para la movilidad. El esquema de movilización laboral quedó fuera del acuerdo desde la fase de negociación.

El fenómeno de la globalización ha traído consigo una infraestructura mundial de comunicaciones sin precedente. Moverse de un continente a otro resulta ahora fácil y rápido,

⁵ Entre 1991 y 2000 se suscribieron 28 acuerdos bilaterales entre países de América Latina: cinco de regularización, cinco convenios laborales, 13 de libre circulación y cinco de retorno. En el mismo período se suscribieron 36 acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos y otros países fuera de la región: nueve de readmisión, uno de regularización, cinco convenios laborales, 18 de libre circulación, uno de retorno y tres de protección al migrante. Véase OIM, *World Migration 2003*, p. 178. En el caso de los acuerdos multilaterales, existe la tendencia a adoptar acuerdos de cooperación bajo esquemas de integración regional. Tal es el caso del convenio regional CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); el Tratado de Chaguaramas (en el caso de CARICOM); el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral y el Instrumento Andino de Migración Laboral (comunidad andina), así como las decisiones adoptadas en el Mercosur en materia de libre residencia para sus nacionales.

así como comunicarse con parientes y amigos en el exterior para organizar y coordinar estos traslados no representa ninguna dificultad dada la existencia de varios tipos de teléfonos y de Internet. Tampoco es un problema transferir recursos de un lugar a otro del planeta en forma segura y económica. Estos avances se convierten en un incentivo para la migración, pues actúan como facilitadores de todo tipo de desplazamientos.

A pesar de no existir una legislación internacional sobre migración –más allá de los instrumentos que comprometen a los Estados al respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias–,⁶ la mayor parte de las legislaciones migratorias nacionales favorecen la inmigración de quienes se consideran mano de obra altamente calificada, lo que representa un activo seguro para sus economías. También son bienvenidos, en general, los inversionistas, en particular aquellos que traen consigo su propio capital, excepto cuando éste pueda ser de dudosa procedencia. La mayor parte de los Estados, ricos y pobres, no sólo permiten este tipo de inmigración sino que incluso la promueven.

Un avance indiscutible en muchas de las legislaciones nacionales vigentes es permitir la inmigración por motivos de reunificación familiar, que se sustenta en el referente humanitario que implica este tipo de movimientos, y refleja una mayor preocupación por los migrantes y sus familias. Esta lógica de apoyo humanitario se añade a las figuras del refugio y el asilo, ya consolidadas en el derecho y la práctica internacionales en el siglo xx.

Existe también una relativa flexibilidad en un gran número de países cuando se trata de estudiantes, sobre todo de quienes buscan ingresar a programas de posgrado. Estos perfiles usualmente son candidatos a convertirse en residentes, más aún si llegan a estudiar con sus propios medios y con buenas calificaciones. Este segmento representa un valor agregado para el sistema educativo del país de destino y la posibilidad de asimilarlos al mercado de trabajo nativo. Los perfiles más instruidos de los países en desarrollo son hoy en día parte importante de este flujo migratorio. De acuerdo con la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, desde 1990 más de la mitad de los nacionales estadounidenses galardonados con el Premio Nobel son de origen extranjero, eventualmente naturalizados estadounidenses.⁷

Las restricciones inician cuando las políticas se dan para los trabajadores de baja calificación. Históricamente, como lo muestra el trabajo del economista Jacques Attali, todos aquellos lugares que han sido polos de desarrollo económico se convierten casi simultánea-

⁶ Los principales instrumentos de derechos humanos relacionados con la protección de migrantes son la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), el Protocolo contra el Tráfico de Migrante por Aire, Mar y Tierra, y el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. También están la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional (2000), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

⁷ Neeraj Kaushal y Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants”, *MPI Insight*, núm. 16, Migration Policy Institute, Washington, D.C., Julio de 2006, p. 14. Disponible en www.migrationpolicy.org/ITFIAF/TF16_Kaushal.pdf.

mente en polos de atracción de la migración.⁸ Desde el Imperio Romano hasta las economías más desarrolladas del siglo xx, este fenómeno es claramente perceptible. Conforme aumenta el nivel de calificación de los nativos en una economía pujante, se registra un excedente de demanda laboral en las ocupaciones de baja calificación. La tendencia es clara: cuando se requiere mano de obra extranjera de baja calificación se flexibilizan las políticas de inmigración; al momento en que la situación económica cambia, las políticas se vuelven más restrictivas; los que antes eran bienvenidos se vuelven repudiados y, en muchos casos, cuando la economía ya no los necesita se recurre a expulsiones masivas de extranjeros. Así sucedió en Estados Unidos con los mexicanos a raíz de la Gran Depresión.⁹ No es raro, en estos escenarios, el desarrollo de discursos e incluso de políticas xenofóbicas con un pretendido espíritu nacionalista o proteccionista.

Debe señalarse que el fenómeno de la migración que se presenta entre países sucede también al interior de los mismos. O sea, funciona con la misma lógica al interior de los Estados. Los polos de mayor desarrollo dentro de un país atraen a la población de las regiones o provincias menos desarrolladas. De acuerdo con información de la ONU, actualmente se estima que existen en el mundo 750 millones de migrantes internos.¹⁰

SEGURIDAD INTERNACIONAL Y MIGRACIÓN

Hasta ahora, en ningún momento de la historia se ha ubicado a la migración económica y social como una amenaza a la seguridad del Estado. La inmigración económica puede ser bienvenida, moderadamente aceptada o incluso repudiada, pero las decisiones suelen tomarse en torno a la racionalidad económica y no bajo paradigmas de seguridad. Sin embargo, es importante destacar que siempre han existido extranjeros no deseados que son considerados un factor de riesgo o una amenaza a la seguridad nacional. En estas categorías siempre están los espías, los criminales y, más recientemente, los terroristas. Ningún Estado les da la bienvenida, además de contar con sistemas *ad hoc* para identificarlos, rechazarlos o expulsarlos. En casi todos los casos estas responsabilidades están en manos de

⁸ Jacques Attali, *Breve historia del futuro*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2007.

⁹ Como consecuencia de la Gran Depresión, de 1929 a 1939 se llevaron a cabo varias olas de deportaciones masivas de migrantes, sobre todo de origen mexicano. De acuerdo con los censos, mientras que en 1930 se registraban 639 mil personas que habían nacido en México, para 1940 solamente había 377 mil. Se registró también una disminución en los ingresos legales de inmigrantes. Esta situación cambió durante y después de la Segunda Guerra Mundial, ya que el sector agrícola en Estados Unidos tenía una gran demanda laboral. De esta manera, después de haber “importado” a 168 mil inmigrantes mexicanos durante la guerra (con el inicio del Programa Bracero en 1942), el Congreso estadounidense decidió renovar la vigencia del programa hasta 1964. Durante su vigencia, el programa proporcionó trabajo a más de cinco millones de trabajadores agrícolas mexicanos. Véase David Spener, “Mexican Migration to the United States, 1882-1992: a Long Twentieth Century of Coyotaje”, *Working Paper*, núm. 124, The Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de San Diego, octubre de 2005, pp. 31-33. Disponible en <http://ccis.ucsd.edu/PUBLICATIONS/wrkg124.pdf>.

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, ONU, Madrid, 2010, p. 2.

autoridades distintas de aquellas encargadas de administrar el tema de la inmigración económica. Los migrantes económicos, los refugiados y los asilados políticos históricamente no aparecen en estas categorías consideradas como peligrosas.

A pesar de que difícilmente se da en la historia algún caso en el que los migrantes económicos se consideraran una amenaza para el Estado, las condiciones del mundo del siglo XXI han llevado a asociar en forma directa los flujos migratorios con las prioridades de seguridad. Esto sucede, sobre todo, a partir del 2001 cuando las acciones terroristas en Estados Unidos generaron nuevos paradigmas de seguridad que rápidamente traspasaron al ámbito de la migración. Un ejemplo muy claro de este nuevo escenario lo encontramos en el caso de la migración procedente de México hacia territorio estadounidense.

La vecindad entre México y Estados Unidos ha traído, históricamente aparejados, flujos migratorios de mano de obra, sobre todo de sur a norte. Sin embargo, desde el Programa Bracero –suscrito en 1942–, no se ha vuelto a firmar un acuerdo migratorio entre las dos naciones. A principios de 2001 los dos países estrenaban presidente. Por un lado, en México el presidente entrante, Vicente Fox Quesada, representaba un parteaguas en la historia del país por el logro de desbancar al PRI, partido político con 70 años en el poder. Por otro, en Estados Unidos un republicano, George W. Bush, llegaba a la Presidencia después de ocho años de mandato demócrata. En este ambiente, en abril de 2001 ambos gobiernos decidieron iniciar pláticas para abordar en forma bilateral el fenómeno de la migración y encontrar una mejor fórmula para la movilización de migrantes económicos entre los dos países. Por primera vez en más de cinco décadas este tema se reincorporaba a la agenda bilateral.

Nunca se sabrá si esa negociación estaba destinada a un final feliz, pues en septiembre de 2001, a raíz de los ataques terroristas en Estados Unidos, se acabó la discusión bilateral, el tema migratorio se subordinó al ámbito de la seguridad y no volvió a la mesa de negociaciones. Tampoco en Estados Unidos existieron en los primeros años del siglo condiciones para una reforma migratoria. Durante prácticamente toda la primera década del siglo XXI la legislación relativa a la migración se centró en medidas de control de la frontera sur para evitar –según el planteamiento político– la entrada de terroristas vía México. El impacto de esta política en la relación con México fue mayor, pues la inmigración económica indocumentada no disminuyó como se esperaba con las nuevas restricciones, pero las condiciones de cruce se hicieron más difíciles, costosas y riesgosas para los migrantes. Así, este nuevo escenario contribuyó al desarrollo sin precedente de una industria de delitos asociados a la migración indocumentada en torno a estos flujos. Adicionalmente, esta política rompió con la circularidad de la migración económica, ya que los residentes indocumentados mexicanos espaciaron sus visitas a México y establecieron su domicilio permanente en Estados Unidos. Este nuevo escenario afectó de igual manera a miles de centroamericanos que desde años atrás habían seguido la misma ruta que los mexicanos, sobre todo nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras. El costo y los riesgos de migrar se incrementaron en forma proporcional a la distancia por recorrer.

De acuerdo con las estimaciones de la oficina de Seguridad Interior de Estados Unidos (*Department of Homeland Security*) los flujos de inmigrantes indocumentados bajaron en forma importante después de septiembre de 2001, pero a partir de 2002 retomaron su ritmo habitual y no fue sino hasta 2008, a raíz de la crisis económica y financiera en Estados Unidos, cuando se registró su clara disminución debido a la reducción significativa en la demanda de mano de obra de baja calificación, en particular en los sectores de la construcción y de servicios. Esta evolución muestra un hecho interesante, pues las cifras despejan las dudas sobre si la disminución de las corrientes de indocumentados se originaba en las medidas y las inversiones multimillonarias en la frontera con México bajo el paradigma de la seguridad o si la variable con mayor peso para determinarlas seguía siendo el mercado laboral. Todo indica que fue hasta la crisis financiera en 2007 que empezaron a bajar en forma significativa. Ciertamente, resulta muy difícil medir el impacto proporcional de uno y otro factores, pero las fechas resultan indicativas de que lo que realmente motivó una disminución importante de los flujos no fue la rigidez de los controles en la frontera, sino la crisis económica. La inversión para la seguridad en la frontera, al menos en el tema migratorio, dista de ofrecer resultados concluyentes.

Resulta interesante destacar en este contexto que, a pesar del tratamiento del tema de la migración por parte de Estados Unidos, en la agenda internacional el vínculo de la migración económica con la seguridad no avanzó, pues de los varios acuerdos internacionales que surgieron a partir de 2001, en ninguno de ellos se mencionó la migración económica como un riesgo a la seguridad internacional. En última instancia, como se puede apreciar en 2010, el éxito de la política estadounidense para reducir los flujos de indocumentados en la frontera con México dista de ser contundente y los vínculos directos de éstos con los riesgos planteados por los terroristas son muy cuestionables. Sin embargo, el nuevo escenario canceló cualquier posible negociación sobre el asunto de la migración con México; el tema en materia de reordenamiento de flujos y regularización de residentes ilegales prácticamente se estancó; los riesgos y costos para los indocumentados se incrementaron en forma exponencial y la industria de delitos asociados a la migración presentó un crecimiento sin precedente.

LAS DISTINTAS ARISTAS DE LA SEGURIDAD EN EL TEMA MIGRATORIO

El nuevo paradigma de la seguridad de Estados Unidos se globalizó rápidamente. Cualquier tema que se quisiera tratar con Washington estuvo, a partir de ese momento, subordinado a la cooperación en los temas de seguridad. Para sus aliados fuertes en Europa y Asia esto se tradujo en un compromiso de recursos, de inteligencia, y para muchos de ellos de tropas, para conjuntar esfuerzos en el marco de la lucha contra el terrorismo, primero en Afganistán y después en Irak. Para México, el nuevo escenario no sólo implicaba aceptar que temas de su interés –como la migración– quedaran fuera de la agenda bilateral por

tiempo indefinido, sino que también debía poner su parte en la lucha contra el terrorismo, no necesariamente con recursos o tropas en los países donde se suponía estaban los terroristas, pero sí con un compromiso y una serie de acciones para evitar convertirse en lugar de tránsito de potenciales terroristas.¹¹ Si bien es cierto que el terrorismo islámico no ha representado hasta ahora una amenaza directa a la seguridad nacional de México, no menos cierto es el hecho de que un acto terrorista en Estados Unidos en el que México estuviese de alguna forma implicado, por ejemplo como lugar de tránsito de los terroristas, tendría enormes consecuencias por todo lo que deriva de la vecindad. Evitar que esto suceda se convirtió en una prioridad.

Con esa filosofía el gobierno mexicano, frente a este inesperado escenario y ante la imposibilidad de ignorar el reciente paradigma de seguridad de su vecino, utilizó las circunstancias para avanzar en forma importante en la construcción de sus sistemas de información, bases de datos y registros de entrada y salida de nacionales y extranjeros. También le sirvió de estímulo para hacer más eficientes sus servicios de información, sus mecanismos de coordinación interna y externa, y para fortalecer su capacidad de respuesta institucional en temas migratorios.

Característica de los ocho años de la presidencia de George W. Bush fue la persistencia en Estados Unidos de una estrategia global que se definía y se instrumentaba en Washington y que en poco o nada consideraba la opinión o la posición de vecinos o aliados. Se partía de la premisa política de que “el que no está conmigo está contra mí”, y a partir de ello Estados Unidos dividió al mundo entre los que aceptaban sin cuestionar su estrategia y atendían sus requerimientos, y “los que estaban con el enemigo”. No había espacio para posiciones intermedias. Esta perspectiva hirió la sensibilidad y el orgullo de aliados tan importantes como Alemania y Francia. La “cooperación forzada”, en pleno siglo XXI, no despertó muchas simpatías entre las democracias modernas ni entre la opinión pública mundial. La positiva oleada democrática, tan característica del siglo XX, se hizo sentir ahora en el ámbito internacional frente a una posición de la nación norteamericana que dejaba poco espacio al diálogo y a la concertación. Las manifestaciones multitudinarias en contra de la invasión de Irak en las principales capitales del mundo fueron clara muestra de esta tendencia, que el presidente Obama reconoció en su discurso de toma de posesión como uno de los problemas graves de la política exterior estadounidense que debía corregirse.

Paradójicamente, durante este periodo Estados Unidos invirtió muy poco en la cooperación con México en materia de seguridad. Su política de control de la frontera como parte de la seguridad fue estrictamente unilateral. México no fue ni consultado ni tomado en cuenta al momento de definir políticas y programas. Esta nueva situación tampoco generó un

¹¹ De hecho, a principios de 2003, cuando estaba por pasarse una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la intervención en Irak, México, que era miembro no permanente del Consejo en ese momento, adelantó su posición de que votaría en contra. Canadá –sin ser miembro del Consejo– adoptó la misma posición. Que los dos vecinos de Estados Unidos no parecieran dispuestos a apoyar la intervención en Irak, la primera prioridad para ese gobierno, resultó un hecho un tanto extraño para el resto del mundo.

esquema de seguridad compartida en la frontera donde invirtieran recursos, tecnología o infraestructura, todo lo cual se vio reflejado en su totalidad en el lado estadounidense. Más aún, a la par del incremento en las inversiones y los programas para aumentar la seguridad en la frontera, los proyectos para la facilitación de cruces legales se vieron disminuidos en presupuesto y atención durante las dos administraciones del presidente George W. Bush. Sólo los programas con referente directo a la seguridad tuvieron cabida en el Ejecutivo y en el Congreso de ese país.

La otra paradoja en este nuevo paradigma fue relegar el tema de la regularización de los indocumentados en Estados Unidos, lo que hubiera parecido un asunto prioritario para la seguridad, debido a la presencia, en 2001, de cerca de nueve millones de extranjeros indocumentados de los cuales no se tenía ningún registro de identidad ni se conocían sus intenciones. En la lógica de la seguridad se esperaría algún proceso de censo o regularización, que a la fecha no ha sucedido. Esta posición también podría interpretarse como la aceptación implícita de que los inmigrantes económicos, mayoritariamente mexicanos, no obstante ser ilegales y estar indocumentados, no representan una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. ¿Por qué entonces concentrar las medidas de seguridad en la frontera para impedir su ingreso?¹²

A pesar de estas contradicciones, es inevitable que el tema de la seguridad tenga un alto efecto contaminante sobre el migratorio, a lo que ha contribuido la escasa claridad conceptual en Estados Unidos respecto de los contenidos de seguridad en la cuestión de la migración. Esta confusión, ciertamente propiciada por los planteamientos y contradicciones de la política estadounidense, ha llevado a que cuando se habla de migración y seguridad usualmente no se explicita si se trata de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad de los migrantes o seguridad de la frontera. Por ello resulta pertinente hacer algunas precisiones al respecto.

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

La primera categoría en esta discusión es el vínculo entre la seguridad nacional y la migración. Al respecto, dos hechos resultan relevantes. Las medidas de seguridad de Estados Unidos en la frontera con México para evitar la inmigración ilegal han tenido resultados muy limitados,

¹² De acuerdo con datos del Departamento de Seguridad Interna, mientras que en el año 2000 se calculaban alrededor de 8.5 millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos (6.1 millones provenían de México, Centroamérica y el Caribe), en 2008 se calculaba que había 11.6 millones de inmigrantes indocumentados (8.5 millones provenientes de México, Centroamérica y el Caribe). México es el principal país de origen de inmigrantes irregulares en Estados Unidos; en el año 2000, el 55% de la población irregular era de origen mexicano, seguido por El Salvador, con 5%. En 2008, el porcentaje de población indocumentada de origen mexicano en Estados Unidos se disparó al 61%, observándose una variación del 42%. Véase Michael Hoefer, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008," *Population Estimates*, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, febrero de 2009, disponible en www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf

pues si bien se registra una disminución en el crecimiento de los flujos, sobre todo a partir de 2008, seguimos hablando de cientos de miles de indocumentados que cruzan cada año por la frontera terrestre entre México y Estados Unidos. Si la intención, como prioridad de seguridad nacional, era poner un escudo para evitar que por esa frontera ingresaran terroristas, difícilmente podríamos decir que si lo hubiesen intentado mezclándose con los flujos de indocumentados no lo hubiesen logrado. A pesar de todos los programas para el control físico de las fronteras implementados a partir de 2001, la población indocumentada en Estados Unidos se incrementó en 36% del año 2000 al 2008, al pasar de 8.5 millones a 11.6 millones.¹³ En segundo término, al no haberse hecho absolutamente nada por conocer quiénes son los casi 12 millones de residentes indocumentados (2010), sin que esto haya representado un problema para la seguridad nacional de Estados Unidos, se podría decir que no existen razones para aducir que la inmigración indocumentada –económica y de reunificación familiar en su mayoría– representa un riesgo para la seguridad nacional de ese país.

En el caso de México, tampoco existen razones para ubicar la inmigración indocumentada como un tema de la agenda de seguridad nacional, aunque ciertamente ha habido traspies en el discurso oficial, derivados quizá de la confusión en el manejo del tema con los nuevos paradigmas. Más aún, las decisiones tomadas han sido en sentido contrario, lo que se ve reflejado en la descriminalización de la migración en las leyes mexicanas. A partir de 2008 ingresar a México sin los documentos requeridos ya no es considerado un delito penal sino solamente una falta administrativa.¹⁴

En el entorno global es bien conocido que los terroristas que entraron a Estados Unidos en 2001 contaban con documentos de ingreso a ese país. En los atentados terroristas en Madrid (2005) y Londres (2007) tampoco fueron extranjeros indocumentados los involucrados en esas acciones, sino ciudadanos de esos países vinculados con organizaciones radicales o extranjeros que contaban con documentos de ingreso y que estaban legalmente en el país. El escándalo reciente resultado del asesinato de un líder palestino en Dubai, perpetrado presuntamente por agentes del Mossad con documentos de identidad de países de la Unión Europea, puso en evidencia que incluso las agencias estatales se movilizan con documentos de terceros países sin despertar sospechas.¹⁵ Más aún, todo parece indicar que uno de los requisitos para poder maniobrar en operativos especiales alrededor del mundo

¹³ En el año 2000, la población irregular en Estados Unidos alcanzaba los 8.5 millones de personas. La tendencia fue creciente hasta 2008: 10.5 millones en 2005; 11.3 millones en 2006; 11.8 millones en 2007 y 11.6 millones en 2008. En 2009, se estimó una disminución del 7% en la población irregular: 10.8 millones de personas. Entre 2007 y 2009 se registró una disminución de un millón de personas, lo cual coincidió con la crisis económica en Estados Unidos. Michael Hofer, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, *Ibid.*

¹⁴ Ley General de Población, artículos 118, 125 y 127 (reformados en mayo de 2008).

¹⁵ Mahmud al-Mabduh, líder palestino de Hamás, fue asesinado en su cuarto de hotel, en Dubai, en enero de 2010. Las investigaciones policíacas revelaron que el asesinato corrió a cargo del Mossad, el servicio secreto israelí, y que más de 15 sospechosos llevaban pasaportes británicos, irlandeses, australianos y franceses. Esta situación ha sido objeto de crítica por parte de la Unión Europea debido al uso indiscriminado de pasaportes falsos.

es hacerlo con documentación legal o con documentación cuya ilegalidad sea difícil de detectar en los puntos de entrada. Hacerlo en forma indocumentada significaría correr un riesgo innecesario cuando esto se puede arreglar, con relativa facilidad, con los recursos y los contactos necesarios.

En el ámbito social existen en muchos países voces y grupos xenofóbicos que consideran a los extranjeros como un factor contaminante, disruptivo o intrusivo en su identidad, carácter o proyecto nacional. Esto no es nuevo en la historia. Incluso es frecuente que aparezcan voces “autorizadas” que sugieren o insinúan que los inmigrantes constituyen una amenaza a la seguridad de su país, como lo trató de demostrar el historiador estadounidense Peter Heather, quien atribuye la caída del Imperio Romano a la flexibilidad mostrada en materia de inmigración.¹⁶ La misma idea es visible en el caso del reputado politólogo estadounidense Samuel Huntington, que en uno de sus últimos escritos considera a la “ola café” –los mexicanos– como una amenaza para la seguridad de Estados Unidos.¹⁷ Sin embargo, esas son voces privadas, que no constituyen ni se han traducido hasta ahora en políticas oficiales. Por el contrario, hoy en día en la legislación de prácticamente todas las naciones –usualmente a nivel constitucional– se incluyen los principios de no discriminación por razones de género, etnia, credo o nacionalidad, y esto aplica a todo aquel que se encuentra en su territorio, sean nacionales o extranjeros. La legislación estadounidense no es la excepción.¹⁸ Ubicar a la inmigración económica como una amenaza explícita a la seguridad nacional significaría dar marcha atrás a uno de los avances más importantes en materia de igualdad de derechos de los últimos dos siglos.

Lo que deriva de este análisis es un llamado a la cautela. Existen extranjeros que por sus antecedentes e intenciones son considerados indeseables, pues constituyen una amenaza o un riesgo al interés y a la seguridad nacional de un determinado país. Los terroristas y los delincuentes –y si se quiere los espías extranjeros– están en esta categoría y todo Estado tiene el derecho y la prerrogativa de hacer lo posible y lo imposible por detectarlos, expulsarlos o neutralizarlos. Sin embargo, ubicar estos casos como representativos del fenómeno de los millones de migrantes que se trasladan a otro país por razones económicas o de reunificación familiar no conduce a ningún sitio. Tampoco existen antecedentes en la historia –salvo extrapolaciones intelectuales o ideológicas– en que una migración importante haya sido motivo de la desintegración o desestabilización de un Estado extranjero.

¹⁶ Véase la obra de Peter Heather, *The Fall of the Roman Empire. A New History of Rome and the Barbarians*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

¹⁷ Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York, 2004, pp. 221-251.

¹⁸ Los derechos de los inmigrantes, cualquiera que sea su condición, se encuentran consagrados en las diez primeras enmiendas de la Constitución de Estados Unidos (mismas que conforman la Carta de Derechos Humanos). Estas son: (1) Libertad de expresión, de prensa, religiosa, asamblea pacífica y de petición al gobierno; (2) Derecho de las personas a tener y portar armas, así como a mantener una milicia; (3) Protección contra el alojamiento de militares; (4) Protección contra registros e incautaciones irrazonables; (5) Debido proceso; (6) Juicio por jurado y derechos del acusado; (7) Juicio civil por jurado; (8) Prohibición de una fianza excesiva, al igual que de castigos crueles e inusuales; (9) Protección de derechos no específicamente enumerados en la Carta de Derechos; y (10) Poderes de los Estados y de las personas.

Cuando se habla de migración y seguridad, otra categoría que se alude implícitamente es la seguridad pública. En muchos países se ha extendido la percepción de que los inmigrantes económicos son particularmente responsables de la comisión de delitos del fuero común y de que su presencia contribuye a la inseguridad pública. Culpar al extranjero de los problemas de una sociedad también es una constante en la historia. Las mentes xenofóbicas ven en el extranjero al responsable de sus males, y si bien esta no es una tendencia generalizada, es un mal ancestral que con frecuencia se refleja en el discurso de los políticos de derecha y ultraderecha, que son los que suelen presentarlos como un factor contaminante de sus sociedades. La mayor parte de los discursos nacionalistas y proteccionistas incluyen elementos de esta naturaleza.

Un argumento común para sostener esta hipótesis es mostrar la conformación étnica y el origen nacional de los presidiarios en las cárceles. Por ejemplo, si existe una proporción de origen étnico, o bien de una nacionalidad determinada que sobrepasa la media, esto se utiliza como medio para reforzar las posiciones xenofóbicas. En países o naciones con políticas explícitas de discriminación hacia determinados grupos étnicos, la proporción de presidiarios de estos grupos tiende a ser mayor que la del resto de la población. Tal fue el caso del *apartheid* en Sudáfrica –donde el número de presos negros siempre estuvo muy por encima del número de blancos. Una situación similar puede verse en los países en desarrollo, sobre todo en aquellos en los que prevalece una cultura de discriminación –no *de jure*, pero sí *de facto*– hacia determinados grupos étnicos, como sucede todavía en un buen número de los Estados de América Latina.

En otra perspectiva, en casi todos los países los presidiarios de menores recursos tienden a tener una proporción mayor que los encarcelados provenientes de estratos sociales medios o superiores. Esta situación se puede ver de dos maneras. Es así porque no cuentan con los recursos para contratar una defensa adecuada o para sobornar a las autoridades y negociar su salida o evitar su ingreso a prisión. O bien, es porque estos grupos tienen una propensión al crimen y a violar la ley mayor que el resto de la población; de ahí el sofisma de que “la pobreza genera criminalidad”. El argumento puede sostenerse en una u otra dirección. Actualmente en muchos lugares de Estados Unidos la proporción de afroamericanos y latinos en las prisiones es mayor que la de los blancos. ¿Significa esto que los afroamericanos y los latinos son más propensos al crimen que los blancos? La mayor parte de las explicaciones serias de estos fenómenos son sociológicas y hasta ahora no hay nada que muestre científicamente que la propensión a la delincuencia se explica por la etnia, por la nacionalidad o incluso por el estrato económico, como el factor determinante.¹⁹

¹⁹ Un estudio publicado por la American Immigration Law Foundation encontró que no hay una correlación entre la inmigración (indocumentada, incluso) y los índices de criminalidad en Estados Unidos. De acuerdo con este estudio, la tasa de encarcelamiento de hombres entre 18 y 39 años fue cinco veces mayor entre los estadounidenses que entre los extranjeros. Véase Rubén G. Rumbaut y Walter A. Ewing, *The Myth of Immigrant Criminality and*

Otro de los temas más complejos cuando se habla de migraciones son los procesos de integración económica y social de los extranjeros que se convierten en residentes permanentes. Esto es de actual y especial preocupación en varios países europeos con poblaciones importantes de origen africano, asiático o caribeño, corolario de sus historias coloniales. El problema se ha complicado a partir del año 2000 por la presencia de comunidades islámicas que representan varios millones de su población. También este aspecto es de gran interés para Estados Unidos. Algunos especialistas en migración, como Demetrios G. Papademetriou, consideran actualmente el asunto de la integración igual o más importante que los procesos de regularización o las condiciones de ingreso.²⁰ Es verdad que cuando existen posiciones xenofóbicas o las economías hacen crisis, los procesos de integración tienden a complicarse. Sin embargo, tampoco ha sido este un tema históricamente considerado dentro de la agenda de riesgos de seguridad de los Estados.

Existe otra perspectiva para ubicar la migración en el ámbito de la seguridad pública que tiene una relación más directa: la referida a los delitos asociados a las movilizaciones de los migrantes. Este fenómeno se presenta, casi en su totalidad, asociado a las migraciones indocumentadas.²¹ En el caso de los flujos de México hacia Estados Unidos se puede hablar de una relación directa entre la rigidez de los esquemas para la movilización de un país a otro y el número y la variedad de delitos cometidos asociados a estos movimientos. En el lado opuesto, para los nacionales de países entre los que existe la libre circulación, estas faltas son prácticamente inexistentes, pues no hay obstáculo o impedimento legal para la libre circulación de personas, lo que hace innecesario el tráfico de migrantes, la expedición de documentos falsos y otros delitos asociados a la migración. En la Unión Europea o en el Mercosur, el índice de infracciones asociadas a la migración que involucra a nacionales de esos países es bajísimo y en la mayor parte de estos casos tiene que ver con la trata de personas.²²

Por el contrario, los mayores índices de delitos asociados con la migración con fuerte impacto en la seguridad pública se registran en aquellos escenarios en los que existen importantes flujos de personas con deseo o intención de trasladarse a otro país, pero que no cubren con los requisitos legales para ser admitidos. Si a pesar de ello deciden migrar, significa que los incentivos son mayores que los costos y los riesgos. Tal es el caso de la población de

the Paradox of Assimilation: Incarceration Rates Among Native and Foreign Born Men, Immigration Policy Center, American Immigration Law Foundation, febrero de 2007, disponible en www.americanimmigration-council.org/sites/default/files/docs/Imm%20Criminality%20%28IPC%29.pdf

²⁰ Demetrios G. Papademetriou, *et al.*, *Immigration and America's Future: A New Chapter*, reporte del Grupo Independiente de Trabajo sobre Inmigración y el Futuro de América, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2006, disponible en www.migrationpolicy.org/ITFIAF/finalreport.pdf

²¹ La excepción es la expedición de documentos falsos o de documentos legítimos, pero obtenidos ilegalmente, recurso que utilizan las organizaciones criminales, terroristas y algunos servicios de inteligencia.

²² Luis Herrera-Lasso (coordinador), "Factores de riesgo en los flujos migratorios en el continente americano", en *Hacia una visión hemisférica de la migración*, informe preparado para la OEA por Grupo Coppan, S.C., México, septiembre de 2007.

mexicanos y centroamericanos que buscan, por cientos de miles, ingresar a Estados Unidos en busca de trabajo o para efectos de reunificación familiar.²³

En última instancia, lo que ha sucedido en el escenario de la migración hacia Estados Unidos en los últimos diez años es resultado de una relación directa entre flujos importantes de migrantes indocumentados con la decisión de partir y las restricciones crecientes para ingresar al país de destino. Debido a esta brecha, desde 2001 se ha registrado un crecimiento sin precedente en las organizaciones delictivas asociadas con la migración indocumentada que se dirige a territorio estadounidense. Entre mayores son los obstáculos y los riesgos para ingresar, mayor es la necesidad de contar con apoyos “especializados” para poder lograrlo y el costo que hay que pagar por ello. Hace diez años el servicio de guía que ofrecía cruzar la frontera entre México y Estados Unidos, para “dar el brinco” sin ser detectado, costaba entre 500 y 800 dólares. Actualmente el costo es de entre dos y tres mil dólares. Si el trayecto inicia en Centroamérica, el costo del “viaje” asciende a entre cuatro y seis mil dólares. Mientras que el costo desde un país asiático se puede elevar hasta 40 mil dólares. Entre mayores sean las dificultades y la distancia, mayor será el costo y las ganancias para los “prestadores del servicio”.²⁴

Sin embargo, los “servicios” no se acotan solamente al “viaje” o “al brinco”. Otra modalidad consiste en pasar la frontera con documentos falsos o de otra persona. Estos servicios registran tarifas incluso mayores, pues implican menor riesgo que cruzar por los ríos, montañas o desiertos, en caminatas que pueden durar varios días y que presentan múltiples riesgos a la integridad y seguridad física de los migrantes. El universo de prestadores de servicios tampoco se agota en los guías o “polleros” o en los falsificadores de documentos para cruzar. Una vez en Estados Unidos es importante contar con el “apoyo” de los “enganchadores” y/o contratistas. Para poder tener empleo es necesario contar con algún tipo de documento: un número de seguridad social, una licencia de conducir o alguna otra constancia de residencia legal a la que el indocumentado usualmente no tiene acceso. Esto implica otro costo. Adicionalmente, la mayor parte de los empresarios que contratan indocumentados lo hacen a través de terceras empresas que son las que corren el riesgo, que cobran también a los migrantes por prestarles el servicio. En todos los casos mencionados existen claras violaciones a las leyes de los dos países; las organizaciones criminales

²³ Según las estimaciones del National Migration Forum, frente a una demanda de la economía estadounidense de aproximadamente 500 mil trabajadores extranjeros al año, las autoridades migratorias procesan solamente cinco mil permisos. National Immigration Forum, “At Year’s End, Where Are We on Comprehensive Immigration Reform?”, 23 de diciembre de 2005, disponible en www.immigrationforum.org/press/release-display/at-years-end-where-are-we-on-comprehensive-immigration-reform/

²⁴ De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la demanda por “coyotes” y “polleros” tiende a ser inelástica, por lo que los costos se han incrementado considerablemente. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*, México, 2007, pp. 69-70, disponible en www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf_sobre_Des_Hum_2006-2007.pdf. Sobre el aumento de demanda de coyotes, puede consultarse Mexican Migration Project, “Access to border-crossing guides and family/friend of first U.S. trip”, disponible en <http://mmp.opr.princeton.edu/results/002coyote-en.aspx>.

dedicadas a estas actividades operan, por definición, en ambos lados de la frontera y son integradas por nacionales de distintos Estados.

Las violaciones a las leyes no se acotan a los directamente involucrados en el tránsito. Los prestadores de servicios requieren de un mínimo de colaboración de las autoridades en los países de paso y destino para poder operar. El negocio deja suficientes ganancias para abrirse paso mediante la corrupción de autoridades. Hoy en día se estima que al menos uno de cada dos inmigrantes indocumentados que ya residen en Estados Unidos hizo uso de algún servicio de “apoyo especializado” para poder ingresar o permanecer en ese país.²⁵ Este universo sería de al menos 200 mil personas al año de todas las nacionalidades. No es un negocio menor, pues se ve además enriquecido si se considera que quienes se dedican al tráfico de indocumentados son en muchos casos los mismos que se dedican a la trata de personas, un negocio de lesa humanidad pero de cuantiosas ganancias. En todos los casos, la corrupción de autoridades es una constante, lo que necesariamente incide en el debilitamiento de las instituciones del Estado y en la multiplicación y profundización de escenarios de inseguridad pública.

La violencia también acompaña a la migración indocumentada. A pesar de los contactos o apoyos que puedan tener entre las autoridades, los prestadores de servicios siempre están expuestos a ser detectados y perseguidos por las mismas autoridades. Adicionalmente, como en todo negocio de esta naturaleza –crimen organizado– existe una competencia por territorios y clientes, que se resuelve con todos los medios disponibles. Proteger y posicionar el negocio de indocumentados implica contar con estructuras de protección que implican capacidad ofensiva y defensiva; para ello es frecuente la utilización de medios violentos. Las víctimas pueden ser autoridades, competidores, migrantes o civiles que se encuentran en los escenarios de enfrentamiento, lo que necesariamente genera problemas de seguridad pública. En la frontera norte de México, en particular, adquirir armas y municiones de todo tipo es relativamente sencillo dado el ilimitado mercado que existe, sobre todo en el estado de Texas, donde los requisitos para su compra son mínimos y de donde provienen la mayor parte de los arsenales de todas las organizaciones criminales que operan en el norte del país.

Un tema importante que debe esclarecerse en esta discusión es que en la mayoría de los casos no son los migrantes los sujetos de las acciones criminales que ponen en riesgo la seguridad pública. Contratar un guía o cruzar la frontera sin documentos constituye un acto ilegal, pero no una acción criminal. El migrante, solo o acompañado, evita por principio situaciones de riesgo para él o sus familiares. Su único propósito es cruzar la frontera y su expectativa es que el guía y otros eslabones de la cadena le brinden un servicio “profesional

²⁵ Un ejemplo sobre los costos que representa el pago de “apoyos” para permanecer en Estados Unidos es el de cientos de trabajadores huéspedes que ingresan a este país, quienes pagan hasta 10 mil dólares en honorarios antes de empezar a trabajar en el país. Véase el reporte *Cercano a la esclavitud: programas de trabajadores huéspedes en los Estados Unidos*, Southern Poverty Law Center, Georgia, marzo de 2007, pp. 9-14, disponible en www.splcenter.org/sites/default/files/downloads/Close_to_Slavery_Spanish.pdf

y seguro” que justifique su inversión económica y el riesgo que asume. Los migrantes económicos, en su enorme mayoría, no son violentos. La mejor prueba de ello es que una vez en territorio estadounidense, al ser detectados por la patrulla fronteriza, la detención de un grupo de 15 o 20 personas la realizan uno o dos agentes. Esto es así porque los agentes saben que los migrantes no presentan resistencia física ni son agresivos. Su único propósito es pasar, conseguir un trabajo honesto y una mejor vida para ellos y sus familias.

A pesar del incremento exponencial de las organizaciones criminales asociadas con la migración indocumentada, lo que sin duda representa un tema de seguridad pública, llama la atención el poco efecto que esto ha tenido para cambiar las condiciones de ingreso en Estados Unidos, lo que evitaría la mayor parte de estos problemas. Ya desde los años noventa era frecuente, entre las autoridades estadounidenses, culpar a los “polleros” de las muertes y de las desgracias de los migrantes al cruzar la frontera y considerar a los migrantes como el *objeto* y no como el *sujeto* del delito. Desde 1995, las autoridades estadounidenses han realizado esfuerzos –algunos de ellos con la cooperación directa de las autoridades mexicanas– para reducir los riesgos que corren los migrantes. Entre estos pueden señalarse el programa de repatriación al interior, las patrullas de vigilancia en desiertos y montañas, los equipos de rescate en las zonas más peligrosas y los acuerdos para la entrega de inmigrantes indocumentados –sobre todo mujeres y niños–, en horarios y sitios predeterminados a lo largo de la frontera para evitar que sean víctimas de acciones criminales.²⁶ También se han preocupado, en términos generales, por contar con centros de detención con condiciones dignas para los ingresados. Sin embargo, el incremento en los riesgos para los migrantes y la creciente presencia de organizaciones criminales han servido poco como elementos de presión para avanzar en el diseño e implementación de esquemas de ingreso que resulten seguros, legales y ordenados para los migrantes económicos y sus familias. Ni siquiera en el ámbito de los trabajadores temporales se ha registrado en Estados Unidos algún avance en lo que va del siglo.

Por otro lado, el rezago legislativo a nivel federal en Estados Unidos ha provocado una mayor intervención de los estados fronterizos en el tema migratorio. Esto se ha traducido en la promulgación de leyes y reglamentos en los que cada uno de ellos se confiere atribuciones en materia migratoria, lo que ha traído consigo un desorden aún mayor en el manejo del tema. El caso más reciente está en Arizona, estado en el que se ha aprobado una ley que faculta a las policías locales a detener a cualquier persona que presuntamente sea un inmigrante indocumentado sólo por su apariencia. La ausencia de avances en el tema migratorio

²⁶ Los programas de repatriación al interior iniciaron en San Diego, California, en 1996, y después se extendieron a otros puntos de la frontera. Estos programas, sobre todo en el verano, consisten en ofrecer al migrante las condiciones para regresar a su lugar de origen en forma segura, digna y ordenada y evitar exponerse así a las condiciones de riesgo del cruce ilegal. El programa ha sido exitoso, aunque el número de migrantes que se han acogido a este programa –participar es voluntario– representa un porcentaje mínimo del número total de migrantes ilegales.

a nivel federal ha provocado una situación de creciente vulnerabilidad para los migrantes y de focos de tensión social que podrían agravarse.²⁷

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD FRONTERIZA

Cuando se habla de la migración en el ámbito de la seguridad fronteriza se hace con distintos enfoques. A partir de 2001, la inmigración ilegal se consideró en los nuevos paradigmas de seguridad estadounidense como un potencial de riesgo para la seguridad nacional. Así, los programas y medidas en la frontera han buscado, en esta lógica, impedir el acceso de inmigrantes indocumentados para disminuir el riesgo de ingreso de algún terrorista. Sin embargo, entre el discurso, las políticas y los resultados hay serias brechas y ambigüedades. Para Estados Unidos, las fronteras terrestres se convierten dentro de este paradigma en flanco de vulnerabilidad y potencial de riesgo, por lo cual resultaba importante impedir el ingreso de ilegales, en particular por su frontera sur. De ahí que los programas implementados se hayan dirigido a: mayor vigilancia, incremento del número de agentes de la patrulla fronteriza, edificación de cercas a lo largo de la frontera y despliegue de tecnología de punta para detectar ingresos no autorizados. Numerosas iniciativas fueron aprobadas en el Congreso estadounidense para incrementar la seguridad en su frontera sur en el periodo 2001-2008, pero ninguna para avanzar en la regularización o en la facilitación de flujos.²⁸

Al momento de los resultados, las cuentas no son muy halagüeñas. De 2000 a 2008 hubo un incremento adicional de 3.1 millones de residentes indocumentados –de los cuales alrededor del 60% son mexicanos o centroamericanos– que se añadieron a los 8.5 millones que ya

²⁷ La Ley SB 1070, “Safe Neighborhoods: Immigration and Law Enforcement”, de Arizona, contiene disposiciones referentes a la criminalización de la migración irregular, facultades migratorias otorgadas a autoridades locales, la verificación del estatus migratorio inmediatamente después de la detención de inmigrantes y la obligación de las personas a presentar una identificación oficial cuando sea detenida, para demostrar la legalidad de su estadía en territorio estadounidense. Una de las disposiciones más criticadas de esta ley es la posibilidad de la detención de cualquier persona para verificar su estatus migratorio bajo el principio de “sospecha razonable”. Esta iniciativa fue objeto de algunas enmiendas (SB 2162) en las que se aclaran las situaciones en las que se puede requerir a un sospechoso de inmigrante indocumentado, además de que se suprime el concepto “sospecha razonable”, el cual podía desembocar en una situación de discriminación racial. Para mayor referencia puede consultarse: State of Arizona House of Representatives, “House Bill 2162”, disponible en www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.htm

²⁸ De acuerdo con Douglas Massey, después de los eventos del 11-S, el presupuesto de la Patrulla Fronteriza se incrementó 950% en relación al presupuesto designado en 1980. Asimismo, las horas de servicio se incrementaron más de 100 veces con respecto a datos de 1980. Douglas Massey, “Securing the Borders and America’s Points of Entry, What Remains to be Done”, testimonio ante el Comité Judicial del Senado, 20 de mayo de 2009. Disponible en <http://judiciary.senate.gov/hearings/hearing.cfm?id=3859>. De acuerdo con datos presentados por U.S. Customs and Border Protection en 2009, se incrementaron en un 24% –respecto del año fiscal 2008– las millas en la frontera bajo un “control efectivo”. En el año 2005, sólo 288 millas se consideraban bajo control efectivo; en 2006 fueron 449 millas; en 2007, 599 millas; en 2008, 757 millas, y en 2009, 939 millas. Asimismo, en el año 2009 se sumaron 1,960 agentes de la Patrulla Fronteriza a la frontera sur estadounidense, sumando un total de 20,100 agentes y ya se habían construido 636.5 millas de vallas a lo largo de la frontera con México. Véase U.S. Customs and Border Protection, *Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009*, disponible en www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/publications/admin/perform_rpt_2009.ctt/perform_rpt_2009.pdf

existían en 2001 y si, como se asume, la mayoría de estos nuevos residentes indocumentados entraron por la frontera terrestre, estaríamos hablando de un promedio anual de 358 mil nuevos ingresos ilegales. Si el propósito de esta política fue efectivamente evitar dicho ingreso, los resultados llevarían a considerarla, por lo menos, de dudosa efectividad. Una experta estadounidense en migración comentó, en una reunión informal, que la evaluación de los resultados de estas políticas en Washington consistía en “un acto de fe”, pues nada apunta a que efectivamente se hayan logrado resultados proporcionales a la inversión realizada, más allá de servir de respaldo al discurso político y mostrar una posición firme frente a las supuestas amenazas.

Otro aspecto que no se puede soslayar es la ambigüedad misma en el discurso y en la definición de políticas en las que nunca se establece con claridad que la inmigración sea una amenaza a la seguridad nacional. Si el propósito era evitar la entrada de potenciales terroristas, la mayoría de los expertos en la materia opinan que esto no se logra con controles físicos o complejos sistemas de inspección en la frontera, sino con operativos de inteligencia bien orquestados que logren detectar y detener a los terroristas antes de llegar a las fronteras terrestres o a otro puerto de entrada a Estados Unidos. Esto bajo la lógica de que si los migrantes indocumentados pueden evadir los controles fronterizos contando con recursos limitados, para las organizaciones criminales o terroristas esto sería “pan comido”.²⁹

En el caso de la frontera sur de México, la porosidad es incluso mayor que en la frontera norte, aunque la densidad de los flujos es mucho menor. Por parte del gobierno mexicano, como ya se comentó, existe una política más clara en el sentido de que la inmigración indocumentada no se considera una amenaza a la seguridad nacional, lo que llevó en 2008 a su descriminalización en la ley. Por otro lado, las condiciones físicas y sociales de la frontera sur mexicana hacen todavía más difícil pretender un esquema que pueda asegurar el control de cada persona que entra y sale a lo largo de la zona. La experiencia de la frontera norte se convierte, para este propósito, en el mejor caso para demostrar que una estrategia de esta naturaleza presenta dificultades de tal magnitud que desalientan el mero intento de hacerlo. Para el tema del terrorismo y el control de otros extranjeros no deseados aplica el mismo principio, en el sentido de que se debe abordar a través de otros mecanismos y otros medios. Un elemento reciente que vincula la migración y la seguridad en esta frontera se refiere a la presencia de las organizaciones y bandas criminales que prestan servicios a los migrantes para poder cruzar. Como se mencionó previamente, esta problemática está más vinculada al tema de la seguridad pública. Tanto en la frontera norte como en la frontera sur de México, los delitos asociados con la migración indocumentada constituyen un asunto de seguridad pública y es bien conocido que en esas organizaciones participan tanto nacionales como extranjeros. Además, un problema que corre en paralelo es la corrupción de autoridades asociada con este tipo de delitos, que vulnera y debilita las instituciones de cualquier Estado, lo que sí es materia de seguridad nacional y un problema serio.

²⁹ De acuerdo con Douglas Massey, la militarización de la frontera sólo tuvo efectos en el aumento de los costos de cruce y los riesgos de muerte, mas no en la probabilidad de aprehensión. Douglas Massey, “Securing the Borders and America’s...”, *op. cit.*

Otro factor que vincula la presencia de la migración con la seguridad en la frontera tiene que ver directamente con la seguridad e integridad personal de los migrantes y sus familias. Esto se debe a que los principales riesgos del viaje se presentan precisamente en el cruce de la frontera y en las zonas aledañas, un tema muy delicado que involucra a las autoridades y a la sociedad civil. Como ya se dijo, en Estados Unidos culpan directamente de esta situación a los guías o “polleros”. Sin embargo, por su condición de paso, los migrantes son también fáciles víctimas de bandas de asaltantes, violadores, secuestradores y, en no pocos casos, sobre todo en México y Centroamérica, son objeto de abuso y extorsión por parte de las autoridades locales. La única forma de revertir esta situación es el ordenamiento y la legalización de los flujos. A mayores controles y restricciones, mayores los costos y los riesgos para los migrantes.

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD HUMANA

Históricamente, las migraciones se han realizado debido a distintos factores: persecución política, étnica, religiosa –situaciones más cercanas a la figura del asilo o del refugio– o por razones económicas. En el primer caso, el estrato económico y social no necesariamente es homogéneo. En el caso de la migración por razones económicas, cuando la esclavitud existía como una institución legal muchas de estas migraciones fueron forzadas, lo que explica la presencia de población africana en América, por mencionar un ejemplo. Cuando la decisión de migrar es libre, usualmente se da entre sectores de la población que están en los estratos bajos de las sociedades, aunque no necesariamente son los más bajos, pues es necesario contar con recursos para poder trasladarse, particularmente cuando la migración se hace en forma indocumentada. También es necesario contar con espíritu aventurero, buena salud, capacidad de adaptación y ciertas habilidades para emplearse y para salir adelante. Esto origina que los migrantes económicos, en muchas sociedades, sea la gente joven y con mayor energía, pues son quienes están dispuestos a tomar el riesgo para alcanzar un mejor modo de vida y dejar atrás un “mundo sin expectativas”. En muchos países estos flujos representan una pérdida neta de mano de obra valiosa para la economía y la sociedad del país de origen.

En la mayor parte de los países donde se registran migraciones voluntarias –como es el caso de los europeos en Estados Unidos en el siglo XIX o de los chinos a principios del siglo XX–, a lo largo de los años sus integrantes conforman grupos de poder que se posicionan en la política, en la economía y en otros ámbitos de la sociedad, los cuales se convierten en enclaves para recibir a nuevos paisanos. Cuando las migraciones son muy jóvenes, el posicionamiento en la sociedad del país de destino es incipiente y como comunidad extranjera pueden pasar varias décadas antes de lograr un trato igualitario. Para que esto suceda se requiere de un alto grado de asimilación e integración a la nueva sociedad.³⁰

³⁰ El trabajo reciente de Peter Waldmann plantea una interesante discusión en torno a las distintas variables que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y los distintos resultados que de ahí derivan. Véase Peter K. Waldmann, “Radicalización en la diáspora: por qué musulmanes en Occidente atentan contra sus países de

Sin embargo, a pesar de las variantes que existen a lo largo de la historia no hay instituciones internacionales que en forma obligatoria y sistemática vigilen que se respeten los derechos de los migrantes, como sucede en otros temas en los que existen organismos internacionales encargados de custodiar que se acaten las reglas, por ejemplo, del sistema financiero o del comercio internacional. Algunos Estados expulsores les brindan a los migrantes ciertos apoyos para su salida a otro país, y sobre todo para su retorno a casa. En ciertos Estados receptores existen organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, que velan por los derechos de los inmigrantes y promueven algunos programas de integración. En la mayoría de los Estados expulsores con un segmento importante de su población en el exterior existen programas oficiales para apoyar la defensa de los derechos de sus connacionales y favorecer la permanencia de vínculos con el país de origen. Sin embargo, en ausencia de un cuerpo de derecho internacional que ampare a la gente en esta situación, su nivel de exposición y vulnerabilidad frente a los ciudadanos y autoridades de los países de destino es por definición mayor, mientras que su nivel de competitividad usualmente es menor. Esto se ve agravado cuando los migrantes son indocumentados, lo que les reduce en forma importante sus derechos –más allá de los derechos inalienables del hombre– en muchos casos a pesar de cumplir con sus obligaciones fiscales. Es en este contexto que la llamada seguridad humana –un concepto de la segunda mitad del siglo xx– adquiere especial relevancia, sobre todo cuando se trata de los migrantes económicos indocumentados.

Ya en la década de los ochenta, la noción tradicional de la seguridad comenzó a sufrir cambios importantes. Por un lado, aún en los países con una fuerte preocupación por esta materia se comienzan a introducir calificativos (seguridad común, cooperativa, colectiva, comprehensiva) que aluden a una versión más centrada en la cooperación bilateral o multilateral. Por otro, surgen críticas a una concepción estrecha y ortodoxa para incluir nuevas amenazas multidimensionales: económicas, poblacionales, del medio ambiente, de movimientos de personas, de redes criminales o de violaciones –a veces masivas– de derechos humanos. Las discusiones que se dieron en el seno de algunos órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA) a inicios de esta década sobre el combate al terrorismo reflejan muy bien estos diversos aspectos.

En ese contexto, la seguridad humana se plantea desde finales de los noventa como un doble enfoque novedoso: la seguridad debe centrarse en las personas, no solamente cuando éstas se ven amenazadas por la violencia física, sino también por las limitaciones a su subsistencia en condiciones de dignidad. En ese sentido, la seguridad humana contempla como premisa central que la persona es el sujeto de la seguridad, por lo que la prioridad pasa de los derechos de los Estados (soberanía, no injerencia) a los derechos de las personas. Ello implica el diseño de estrategias y políticas que garanticen niveles mínimos de bienestar, libertad y derechos.

acogida”, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010, disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt9-2010

Varios corolarios surgen de lo anterior. En primer término, la seguridad se vincula directamente con el desarrollo y con las trabas (políticas, económicas, estructurales) para que éste sea accesible a las mayorías; segundo, la seguridad implica dimensiones cuantitativas (satisfacción de necesidades materiales, alimentación, salud, vivienda, educación) y cualitativas (la dignidad humana, la participación comunitaria, el control ciudadano, la autonomía, la libertad de expresión); tercero, la seguridad integra dimensiones locales y globales, ya que para su disfrute intervienen factores de género, edad, clase social, etnia o religión, pero también inciden la familia, la comunidad, el Estado y la estructura de la comunidad internacional.

Para la discusión del tema migratorio, la visión de la seguridad humana tiene diversas consecuencias. Por ejemplo, la migración puede incrementar la seguridad humana al proveer acceso a mejores oportunidades y condiciones de vida. En este contexto, la migración irregular y las políticas restrictivas que la motivan atentan contra ella.

La ausencia de seguridad humana está en el origen de los flujos migratorios, regulares e irregulares. Así, la migración internacional puede también obstaculizarla, pues implica pérdidas de capital humano para los países de origen: los migrantes son cada vez más jóvenes y con mayor educación. Asimismo, los países receptores tienen un creciente interés por los inmigrantes calificados y muy calificados. En el extremo de la ecuación, el tráfico y la trata de personas son un serio atentado a la seguridad humana.

Si bien los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los migrantes, su preocupación central radica en proporcionar seguridad, bienestar y estabilidad social a sus ciudadanos. En ese sentido, la introducción de conceptos de seguridad humana en las políticas migratorias plantea desafíos importantes para la gestión de la migración regular y la prevención de la irregular. Ello implica, sin duda, el diálogo y la cooperación entre países receptores y emisores de migrantes, lo que necesariamente obliga a adoptar enfoques regionales frente al fenómeno.

UNA MIRADA REGIONAL

Las migraciones económicas allende las fronteras de cualquier país son procesos internacionales, pues aunque los Estados mantengan una posición relativamente pasiva frente al fenómeno –sobre todo los expulsores– el traslado de algún segmento social a uno o varios países en el exterior se convierte naturalmente en un asunto internacional.

En la era de la globalización, donde las comunicaciones facilitan todo tipo de movimientos –de bienes, personas, información, mensajes, divisas, etcétera– se genera un ambiente que también facilita la migración. Cuando ésta se realiza entre países vecinos se compromete solamente a dos Estados. Cuando, como es frecuente, para llegar al país de destino es necesario cruzar territorios de otras naciones, el proceso adquiere carácter multilateral.

Cuando se observa que la inmigración indocumentada representa alrededor de 40 millones de personas (2008) en los cinco continentes, necesariamente aparece el lado oscuro de la globalización, esto es, las organizaciones delictivas que participan directamente en el tráfico y trata de personas.³¹ Si los migrantes y las organizaciones delictivas que los apoyan adquieren un carácter transnacional, las autoridades, inevitablemente, deben tratar el fenómeno en esa misma lógica. Sin embargo, al igual que en el caso de otros movimientos ilícitos como son las drogas y las armas, la cooperación internacional entre autoridades se queda con demasiada frecuencia por detrás del potencial de operación de las organizaciones criminales.

Sea la migración documentada o indocumentada, la mayor parte de los esfuerzos para controlar los flujos migratorios son de carácter nacional, a partir de políticas nacionales, lo que hasta ahora poco ha ayudado a su ordenamiento y legalización. Ciertamente, entre grupos de países con acuerdos formales como la UE o el Mercosur, el flujo de personas es mucho más fluido y ordenado. Sin embargo, hacia el exterior existe el mismo fenómeno que entre los Estados.

Una de las regiones de migración más importantes del mundo y que presenta mayores retos es América del Norte. Lo es por el flujo continuo de migrantes de todas las latitudes y por la enorme brecha existente entre quienes desean ingresar, en particular a Estados Unidos, y los que tienen la capacidad para cumplir con los requisitos para hacerlo en forma legal. Los 10.8 millones de residentes indocumentados en ese país (2009) dan una idea numérica de la magnitud de esta brecha.

En este entorno, México juega un papel muy relevante al ser uno de los pocos países en el mundo que es origen, destino y tránsito de migrantes. Origen, por todos sus nacionales que migran hacia el norte. Tránsito, por los miles de centroamericanos y sudamericanos que utilizan territorio mexicano para trasladarse a Estados Unidos. Y destino, por los miles de centroamericanos, en particular guatemaltecos y hondureños, que eligen a México como lugar de residencia, temporal o permanente, para actividades laborales, comerciales y sociales. Dados los enormes flujos de migrantes que transitan por México en forma indocumentada, el índice de delitos asociados a la migración es de los más altos del mundo, lo mismo que el número de organizaciones e individuos de múltiples nacionalidades involucrados en ellos. Los delitos son en esencia de carácter transnacional. Lo mismo sucede con las redes que los operan. No así la mayor parte de los esfuerzos para combatirlos.

Como hemos visto a lo largo de este texto, los principales cuellos de botella para este tránsito son las fronteras terrestres, lugar en donde los migrantes requieren de guías y polleros para poder “dar el brinco” y continuar su recorrido. Es en estos cruces donde son más vulnerables y están expuestos a un mayor número de riesgos. El control de estos riesgos por parte de las autoridades –en particular en materia de seguridad pública– ha probado

³¹ De acuerdo con estimaciones realizadas por la OIM, los migrantes irregulares representan del 15 al 20% de los flujos migratorios totales. Organización Internacional para las Migraciones, “A propósito de la migración: hechos y cifras”, disponible en www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es#6

ser muy limitado, por el tipo de relación de beneficio que existe entre el sujeto del delito: organizaciones ilegales y bandas delictivas, y el objeto del delito: los migrantes y sus familias. Esta “complicidad por conveniencia” dificulta la aplicación de la ley y la preeminencia del estado de derecho.

Pero quizás el factor más importante que explica estos escenarios de inseguridad sea la ausencia de esquemas que permitan el flujo seguro, legal y ordenado de los migrantes económicos y sus familias. A pesar de que todos los indicadores apuntan a que la migración en esta parte del mundo es un fenómeno regional, en América del Norte la calidad de los flujos se determina esencialmente a partir de políticas y medidas unilaterales que provienen de Estados Unidos. La cooperación, incluso para la persecución del delito, es de bajo perfil, como lo es también la que proporciona seguridad al migrante. Mayores esfuerzos se han hecho en el tema de la trata de personas, aunque los resultados están todavía por debajo de lo necesario.

En 1997, los países de América del Norte, Centroamérica y el Caribe acordaron la formación de un foro de diálogo sobre migración para darle al tema una perspectiva regional. Este fue un foro exclusivamente de debate e intercambio de información, por lo que no derivó en acuerdos ni acciones vinculantes para los países participantes.³²

La variable dominante de esta dinámica regional parte de Estados Unidos, como el principal país receptor de la migración en donde se generan alrededor de 500 mil empleos nuevos cada año. Dado que las políticas son altamente restrictivas en proporción al número de inmigrantes económicos que demanda la economía estadounidense, los flujos de indocumentados se mantienen en números muy altos. La mayor parte de los países expulsores –México en primer término– no tienen la capacidad económica para incorporar en su fuerza de trabajo a todos sus nacionales candidatos a formar parte de la población económicamente activa. En este escenario, la salida a Estados Unidos ha representado una importante válvula de escape para su economía, con el beneficio adicional de las remesas, que representan actualmente alrededor de 2% del PIB.³³ Es el mismo caso de los países cen-

³² La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), o Proceso Puebla, se conforma por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, Inmigración y Justicia. Los actuales miembros del Proceso Puebla son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La CRM tiene una Secretaría Técnica y un Grupo Regional de Consulta. Entre sus principales resultados se encuentra la adopción de un Plan de Acción (1997), en donde se recogieron los lineamientos para una acción regional en cuestiones de políticas y gestión migratoria, derechos humanos, migración y desarrollo. Asimismo, se ha logrado avanzar en la creación de sistemas de información –como el Sistema de Información Estadísticas sobre Migración en Centroamérica y México (SIEMCA/SIEMMES)– y la integración de la sociedad civil en los procesos de debate.

³³ A pesar de que es un porcentaje pequeño el que representa el flujo de remesas en su PIB, México es el principal país receptor de remesas en América Latina (recibe alrededor del 40% de las remesas enviadas a la región) y es el tercer receptor a nivel mundial. De 2007 a 2009, el envío de remesas disminuyó 19% (en 2007, las remesas alcanzaron los 26 mil mdd, mientras que en 2009 –por efecto de la crisis económica principalmente–, fueron de 21 mil mdd). La caída en el envío de remesas se había pronosticado más fuerte; sin embargo, la depreciación del peso frente al dólar fue un atenuante en esta caída. Fundación BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos, “La crisis económica y sus efectos en la migración y las remesas”, en *Situación de la migración en México*, mayo de 2010, disponible en www.bbva.com/mexico/BBVA_Bancomer_Servicio_de_Estudios_Economicos/La_crisis_economica_y_sus_efectos_en_la_migracion_y_las_remesas, mayo de 2010, disponible en [www.bbva.com/mexico/BBVA_Bancomer_Servicio_de_Estudios_Economicos/La_crisis_e](http://www.bbva.com/mexico/BBVA_Bancomer_Servicio_de_Estudios_Economicos/La_crisis_economica_y_sus_efectos_en_la_migracion_y_las_remesas)

troamericanos y caribeños con flujos históricos de migrantes hacia América del Norte. Los Estados expulsores no tienen ningún incentivo para detenerlos, ni el derecho a impedirles la salida de su territorio que atentaría contra la libertad de movimiento de sus ciudadanos, una de las garantías individuales con rango constitucional en todos los países de la región, con la sola excepción de Cuba. Esto significa que los países expulsores no tienen un aliciente real para cooperar con Estados Unidos.

REFLEXIÓN FINAL

En síntesis, la situación descrita lleva a la conclusión de que en el corto plazo no se puede llegar a un acuerdo para lograr un flujo legal, ordenado y seguro de migrantes económicos y sus familias en América del Norte. Aunque el mercado laboral se mueve en dirección distinta, factores de diversa naturaleza impiden que los legisladores y los políticos de Estados Unidos encuentren un punto de equilibrio, para que el número de trabajadores extranjeros que demanda su economía se acerque al número de trabajadores que acepta el sistema legal –tradicionalmente la mayoría de los inmigrantes se encuentran empleados a pesar de su situación indocumentada.

La antítesis que existe entre las posiciones de países expulsores (en favor de la emigración, aunque sea indocumentada y con todo lo que ello implica) y el principal país receptor, cuyo sistema sólo admite legalmente a un número muy por debajo de lo que demanda el mercado, hace prácticamente imposible que el ordenamiento de flujos se alcance a partir de un acuerdo regional.

Cuando vemos la migración desde esta perspectiva, lo que más llama la atención es el hecho de que las mayores incidencias de la migración en el tema de la seguridad se originan precisamente en el desfase entre la demanda de trabajadores y la oferta de condiciones para ingresar en forma segura, legal y ordenada. La explicación de este desfase tiene sin duda muchas aristas. La mayoría provienen de la historia política y social de Estados Unidos y de su forma de interactuar con el mundo, en particular con sus vecinos. La resultante, para el tema que nos ocupa, es que en última instancia las mayores incidencias de la migración en el tema de la seguridad se desprenden de este esquema: el riesgo de que individuos de organizaciones terroristas se mezclen con flujos de indocumentados; los riesgos que asumen los indocumentados en su tránsito ilegal; los incentivos para la comisión de delitos asociados a la migración indocumentada que ha propiciado la expansión de las organizaciones criminales en este ámbito; y la contribución que esta situación hace a la inseguridad en las zonas aledañas a la frontera de México con Estados Unidos y con el sur del continente.

8

CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS

OEA/Ser.G
CE/AM/INF. 7/08
15 abril 2008
Original: Textual

NORMATIVIDAD INTERNA Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MIGRACIÓN
DEL GOBIERNO DE MÉXICO

(Presentado por la Misión Permanente de México ante la OEA)

PROGRAMA DE PROTECCIÓN A MIGRANTES

El Instituto Nacional de Migración, preocupado por el bienestar y la salud de los migrantes, funda en 1990 el Grupo Beta Tijuana que tiene como principal objetivo salvar la vida de los migrantes en peligro en las zonas de riesgo. Su labor arrojó resultados admirables ya que muchas vidas fueron salvadas, por lo que se buscó dar un mayor impulso a este proyecto.

En 1994 se formó el Grupo Beta Nogales y en 1995 dos Grupos más, uno en Tecate y el segundo en Matamoros, actualmente son 16 Grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país.

Los recursos con los que se cuenta han sido aprovechados para capacitar a los Agentes Beta y proveerlos de mejor equipo para optimizar su labor. Como parte de la capacitación se les entrena en técnicas de orientación y búsqueda, rescate terrestre y acuático, primeros auxilios, conocimientos básicos de derechos humanos, asistencia social y sistemas de comunicación, que permiten que día a día se ofrezca un servicio altamente profesional y de gran beneficio para la comunidad.

BASES LEGALES

Las bases legales para la creación de los Grupos Beta de Protección al Migrante son los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Ley General de Población; Grupos de Protección al Migrante es el nombre con el que somos denominados en dicho reglamento y su contenido es el siguiente:

Artículo 137.- 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.

Artículo 138.- 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.

Adicionalmente los Acuerdos de Coordinación y Convenios Específicos, son también documentos importantes mediante los que se determinan y reconocen la actividad de los Grupos Beta en los estados y son firmados por los tres niveles de Gobierno.

OBJETIVO GENERAL

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.

MISIÓN

Trabajar por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, otorgándoles auxilio y protección en situaciones de riesgo, intentos de abuso por parte de autoridades y/o particulares. Los Grupos de Protección a Migrantes, actúan prioritariamente en las zonas fronterizas y lugares de tránsito de migrantes.

¿QUIÉNES LO INTEGRAMOS?

Personal de los tres órdenes de Gobierno especializados en labores de búsqueda, rescate y primeros auxilios, quienes estamos capacitados para la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes. Nuestras funciones las desarrollamos enfocadas principalmente en tres vertientes:

RESCATE Y SALVAMENTO



Realizando labores de rescate y auxilio a migrantes que se encuentran en situaciones de riesgo, en coordinación con las dependencias involucradas en la materia.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Efectuando labores orientadas a brindar apoyo legal y asistencia social a los migrantes, recibiendo y atendiendo quejas, así como canalizando las denuncias ante las instancias correspondientes, con el objeto de proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes.



ORIENTACIÓN Y ASISTENCIA

Orientando a los migrantes respecto de los derechos que les asisten en México, así como de los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera.

NUESTRO LEMA

VOCACIÓN, HUMANISMO Y LEALTAD



¿CÓMO PROTEGEMOS?

Cada Grupo Beta efectúa patrullajes de reconocimiento en las áreas de riesgo de las franjas fronterizas en los municipios de su jurisdicción para detectar migrantes en posible situación de riesgo.

INSTALANDO TORRES DE ORIENTACIÓN

Las torres Beta tienen una altura de 10 metros y en su parte superior tiene una luz estroboscópica visible a 10 kilómetros. Junto a ella existe un depósito de agua y una sombra para que los migrantes se refugien hasta la llegada del personal de los Grupo Beta para ser rescatados.



Los resultados de las actividades de los grupos beta se encuentran en El segundo número del volumen XIII del documento "Estadísticas Migratorias", el cual reúne información generada en las Delegaciones Regionales y Locales del Instituto Nacional de Migración en todo el país e incluye datos anuales desde 1989 hasta 2004 y del periodo de Enero a Febrero del año 2008 sobre las principales

variables migratorias (ver página electrónica

http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Estadisticas_Migratorias).

PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN A MENORES FRONTERIZOS

Antecedentes

Inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa 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.

El Programa de Atención a Menores Fronterizos 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.

Como parte de los compromisos asumidos por el INM se realiza la recopilación de la información sobre el número de repatriados por rango de edad y sexo, con la finalidad de conocer los flujos, los distintos puntos de la frontera norte.

Asimismo, es importante señalar que las cifras que reporta el INM sobre menores repatriados en sus estadísticas, incluyen a todos los menores que viajan solos o acompañados, de circuito, transfronterizos, menores que rechazan la ayuda y los que son canalizados para su atención a la Red de Albergues de Tránsito, en la que participan los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

La autoridad migratoria estadounidense informa al Consulado de México correspondiente que realizará la repatriación de un grupo de menores. El Consulado mexicano a través del área de protección consular realiza una visita a los menores para conocer el estado que guardan y poder realizar el reporte correspondiente.

Proceso de repatriación:

La autoridad migratoria estadounidense notifica al Instituto Nacional de Migración el número de menores por repatriar, así como el punto de recepción y hora en la que se realizará la entrega de los menores.

En los eventos de repatriación las autoridades estadounidenses proporcionan al personal del INM la información general de cada menor (nombre, sexo, fecha de nacimiento, lugar de origen y fecha de su aseguramiento).

En algunos casos las autoridades estadounidenses realizan directamente la repatriación de menores que son asegurados durante su intento por cruzar a los Estados Unidos de América, sin notificación al Consulado Mexicano. En otros casos se realiza la entrega de menores en horas no hábiles de los Consulados.

Los menores son recibidos por la autoridad migratoria y son trasladados a las oficinas del INM para verificar las condiciones de salud de los mismos. En caso de que algún menor presente algún incidente de maltrato o violación a sus derechos humanos se notifica al personal superior, a la autoridad estadounidense y al Consulado para los efectos procedentes.

Las autoridades migratorias después de realizar una entrevista a cada menor y de acuerdo con su situación particular los canaliza directamente a los albergues del DIF y/o a la Red de Albergues de Tránsito encargados de iniciar el procedimiento de localización de sus familiares, así como del retorno a los núcleos familiares y lugares de origen. Es importante señalar que algunos menores de circuito (fronterizos) o de ciertos rangos de edad se niegan a ser enviados a los albergues y en otros casos los familiares acuden a las oficinas del INM a recogerlos o se trasladan ellos mismos a sus casas.

Por último, cabe destacar que en el marco del Programa de referencia se está trabajando en la implementación de la Estrategia de Atención a los Menores Migrantes en la Frontera Sur , para lo cual se ha formado un Grupo de Coordinación integrado por el Sistema Nacional DIF, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto de Desarrollo Humano de Chiapas y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo objetivo es establecer las bases de colaboración para llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros que se encuentran en esa frontera, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos que les confieren las leyes mexicanas y otros ordenamientos internacionales, así como brindar atención humanitaria e integral.

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS NORMAS PARA EL
FUNCIONAMIENTO
DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE
MIGRACIÓN

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01normas.pdf>

ACUERDO QUE TIENE POR OBJETO ESTABLECER LOS CRITERIOS CONFORME A LOS CUALES LOS EXTRANJEROS, DE CUALQUIER NACIONALIDAD, QUE HABITEN EN EL TERRITORIO NACIONAL, PODRÁN PROMOVER LA OBTENCIÓN DE SU DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA CONFORME A LA NORMATIVIDAD APLICABLE, EN LA CALIDAD MIGRATORIA DE NO INMIGRANTE, EN BENEFICIO DE SU SEGURIDAD JURÍDICA Y DE SU INTEGRACIÓN FAMILIAR, ASÍ COMO EVITAR QUE SEAN OBJETO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN O DE VIOLACIONES A SUS DERECHOS HUMANOS Y A SUS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01migra.pdf>

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL COMITÉ INTERNO DE CAPACITACIÓN Y
EVALUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01capac.pdf>

CIRCULAR NÚMERO 018/99, POR LA QUE SE DA A CONOCER LA NUEVA
FORMA MIGRATORIA PARA TURISTA, TRANSMIGRANTE Y VISITANTE
PERSONA DE NEGOCIOS O VISITANTE CONSEJERO, QUE INGRESEN AL
PAÍS VÍA AÉREA

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01circ.pdf>

**CIRCULAR RE 1.1. ADENDUM A LA CIRCULAR R.E.-1
RELATIVA A LAS REGLAS A LAS QUE SE SUJETARA EL INGRESO TEMPORAL
DE PERSONAS DE NEGOCIOS, DE CONFORMIDAD CON EL TRATADO DE
LIBRE COMERCIO PARA AMERICA DEL NORTE (T.L.C.A.N.)**

Circular publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 30 de noviembre de 1994.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Instituto Nacional de Migración.- Coordinación de Regulación de Estancia.

CIRCULAR RE 1.1.

ADENDUM A LA CIRCULAR R.E.-1 RELATIVA A LAS REGLAS A LAS QUE SE SUJETARA EL INGRESO TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS, DE CONFORMIDAD CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA AMERICA DEL NORTE (T.L.C.A.N.).

Con el objeto de cumplimentar las medidas acordadas en el seno del Grupo de Trabajo Trilateral creado por el T.L.C.A.N. en su artículo 1605, e inmersos en el propósito de facilitar y agilizar los trámites de internación al país de las "personas de negocios", el Instituto Nacional de Migración a mi cargo, con fundamento en los artículos 3o., fracc. VII, 4o., 5o. y 13 de la Ley General de Población; 4o. y 45 del Reglamento de la Ley antes citada; 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 3o., fracc. II y 7o. fracc. III del Decreto de creación de este Instituto, ha dispuesto reformar los términos de la circular R.E.-1 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de mayo de 1994, de conformidad con lo siguiente:

PRIMERO.- Con el propósito de facilitar la distribución de las Formas Migratorias para personas de negocios (FMN), se modifica el párrafo 3.2 para quedar de la siguiente forma:

3.2.- La FMN será entregada directamente a los interesados por conducto de las oficinas Consulares de México en Canadá y Estados Unidos de América, así como por las agencias de viaje, líneas aéreas y personal migratorio en los puertos y puntos de entrada a la República Mexicana. Asimismo, las organizaciones y agrupaciones de empresas y empresarios, así como empresas y negociaciones con relaciones empresariales internacionales podrán solicitar autorización en las oficinas del Instituto para contar con formas migratorias para "personas de negocios" que se utilizarán bajo su estricta responsabilidad y de conformidad con las medidas de control que al efecto ha establecido el propio Instituto.

SEGUNDO.- En relación con el punto 4.3 y en lo relativo a la autorización para realizar actividades económicas, se modifica para quedar como sigue:

4.3.- La autorización de admisión se otorgará con fundamento en los artículos 42, fracción III de la Ley General de Población y 82, 85 y 86 del Reglamento de la materia, como No Inmigrante Visitante autorizado para realizar actividades lucrativas cuando el extranjero ingrese al país en cualquiera de las siguientes modalidades: de Comerciantes e Inversionistas, Transferencia de personal y Profesionales.

Bajo estas modalidades podrán mantener una relación de carácter civil o mercantil remunerada en México, por virtud de un contrato celebrado con la empresa o persona física domiciliada en Canadá o Estados Unidos de América.

No están autorizados para realizar actividades lucrativas los nacionales de Estados Unidos de América y Canadá que ingresen con FMN bajo la modalidad de Visitante de Negocios.

En ningún caso los visitantes de negocios podrán considerar que al amparo de la FMN puedan en territorio nacional mantener una relación de trabajo o laboral que implique subordinación, estar cumpliendo un horario, tener asignado un lugar de trabajo o actividad permanente, o salario, pues para ello se requerirá autorización previa de la autoridad migratoria en los términos de la Ley General de Población.

TERCERO.- El extranjero que se interne con FMN bajo la modalidad de profesionista, deberá contar con cédula profesional que le permita el ejercicio libre de la profesión, a menos que ingrese al país como trabajador subordinado a una empresa extranjera. En razón de lo anterior, la regla 4.4. se reforma para quedar en los siguientes términos:

4.4.- Para los efectos de la autorización de la internación con FMN, los agentes migratorios deberán:

- a. Requerir el documento original con el cual el extranjero pruebe su nacionalidad y, en su caso, documento público que contenga fotografía y firma del titular. Dicha documentación (pasaporte, copia certificada del acta de nacimiento, ...), será devuelto en el acto.
- b. Cerciorarse de que el extranjero desea ingresar al país para el desarrollo de alguna de las actividades mencionadas en el Anexo 1 de esta circular y el propósito para entrar al país.

- c. De tratarse de la modalidad de "Visitante de Negocios" se requerirá, además:
 - Documentación con la que se compruebe el carácter internacional de la actividad de negocios que se propone realizar.
 - De no presentarse con dicha documentación, será suficiente la declaración verbal de que el lugar principal del negocio que representa y el de obtención de ganancias se encuentra en territorio de Estados Unidos de América y/o Canadá.

- d. De tratarse de la modalidad "profesionales" se requerirá, además:
 - Declaración verbal o escrita del extranjero en la que manifieste la actividad que pretende desarrollar, en el entendido de que si para ello requiere cédula profesional deberá tramitarla ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.
 - De conformidad con el T.L.C.A.N. en el caso de profesionales de la medicina, y cumplidos los requisitos anteriores, sólo podrán ser objeto de autorización cuando la actividad a desarrollar sea la docencia o investigación.
 - De contar con cédula profesional se podrá internar a México y desarrollar todas las actividades inherentes a su profesión en los términos de la legislación mexicana y lo dispuesto en el Capítulo XII del T.L.C.A.N.

CUARTO.- Los extranjeros que ingresen al país documentados con FMN bajo las modalidades de Comerciante o Inversionista, Transferencia de personal y Profesionales, podrán realizar actividades lucrativas remuneradas en México de conformidad con los acuerdos de reciprocidad adoptados por el Grupo de Trabajo previsto en el T.L.C.A.N. En atención con lo anterior, se reforman las reglas 6.1 y 6.2 en los apartados que se indican:

6.1.- Si el visitante "persona de negocios" con FMN desea prolongar su estancia en México y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo esta modalidad, deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una FM3 como No Inmigrante Visitante de Negocios.

6.2.- Para estos efectos, las oficinas migratorias correspondientes integrarán un expediente migratorio en el que como mínimo se contará:

- a. El original de la FMN para proceder a su debida cancelación.
- b. ...
- c. Declaración del interesado, bajo protesta de decir verdad, de que no ha variado, ni el objeto ni las circunstancias que originaron su internación inicial bajo esta modalidad, y en su caso, que no mantiene una relación laboral con persona física o moral mexicana.

- d. Comprobante que el interesado cuenta con los recursos económicos propios y/o suficientes para su estancia en el país, y
- e. ...

QUINTO.- Con el propósito de otorgar mayores facilidades en la permanencia y salida de los extranjeros con FMN que se encuentran realizando sus actividades fuera de la franja fronteriza norte del país, se adiciona la regla 6.7:

6.7.- Si el extranjero con FMN no pudiera salir del país al vencimiento de su Forma Migratoria, la autoridad migratoria le podrá expedir un oficio de salida definitiva hasta por 30 días para concluir su estancia en México.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 30 de octubre de 1994.- El Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Alberto Pérez Blas.- Rúbrica.

9



**Informe de Rendición de Cuentas de la Administración
Pública Federal 2006 – 2012
Memoria Documental**

**FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL
MIGRANTE**

FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE

**DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL
MIGRANTE Y VINCULACIÓN**

I. PRESENTACIÓN.

La presente Memoria Documental (MD) ha sido denominada:

“FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE”

El objetivo general de estos grupos de protección al migrante es garantizar la atención, protección y apoyo a los migrantes que ingresan, transitan y salen de México, con estricto apego y respeto a sus derechos humanos.

Lo anterior, se ha alcanzado instrumentando las siguientes políticas públicas, coordinando esfuerzos interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno; nivel federal, estatal y municipal, así como con otros países, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, organismos internacionales, en un periodo comprendido de 2007 a 2012:

- **Programa Paisano.** Opera bajo la figura de una Comisión Intersecretarial, conformada por 21 dependencias del Gobierno Federal, que interinstitucionalmente generan beneficios y facilidades para los paisanos que vienen de visita a México. El programa es permanente; sin embargo, se refuerza durante las tres temporadas vacacionales con mayor flujo de connacionales: Semana Santa, Verano e Invierno. Tiene presencia territorial en las 32 entidades federativas de la República Mexicana, así como en las ciudades de Chicago, Houston y Los Ángeles, en Estados Unidos de América (EUA).
- **Programa de Repatriación Humana.** Atiende a los mexicanos repatriados desde los EUA, mediante módulos establecidos en los puntos con mayor flujo de repatriación (Tijuana y Mexicali, Baja California; Nogales, Sonora; Cd. Juárez y Ojinaga, Chihuahua; Cd. Acuña y Piedras Negras, Coahuila; así como Nuevo Laredo y Matamoros, Tamaulipas), teniendo como principal objetivo proporcionar atención, orientación e información personalizada sobre las opciones de retorno a sus lugares de origen y los apoyos que las diferentes instancias les puedan brindar para cubrir las necesidades inmediatas de esta población, atendiendo con un enfoque integral y un esquema interinstitucional la problemática del retorno de los migrantes mexicanos repatriados que involucra anualmente a casi medio millón de connacionales. Sin embargo, todo este trabajo no sería posible sin la coordinación y esfuerzo entre los tres órdenes de Gobierno, de los cuales se

encuentran dentro de los principales actores: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de la Función Pública (SFP); la sociedad civil organizada, con una participación más activa de los albergues de apoyo al migrante; la iniciativa privada, especialmente con el apoyo de las líneas de transporte terrestre y los organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), todos ellos colaboran para mejorar las condiciones de recepción de los repatriados y vincularlos a los programas sociales para que se reincorporen, si así lo desean, al desarrollo productivo del país en condiciones dignas y con opciones de desarrollo integral.

- **Grupos Beta de Protección a Migrantes.** Tienen como objetivo la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, sin importar su nacionalidad o situación migratoria. Para conseguirlo, realizan labores de rescate y auxilio a migrantes que se encuentran en situaciones de riesgo, proporcionan asistencia social y brindan apoyo legal a los migrantes, canalizando sus quejas y denuncias ante las instancias competentes. Su labor se extiende también a apoyar al Programa de Repatriación Humana en la atención de migrantes mexicanos a través del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI).

Actualmente, existen 21 Grupos Beta integrados por funcionarios de los gobiernos, federal, estatal y municipal, con presencia operativa en 9 estados de la República Mexicana: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca.

- **Modelo para la Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados.** Su finalidad es garantizar que se respeten los derechos, en todo momento, de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados que atraviesan por un proceso de repatriación y retorno y así, llevarlos de un modo seguro a sus comunidades de origen. Uno de los pasos para lograr una adecuada operación del Modelo, fue la creación de un cuerpo de **Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS)**, quienes son Agentes Federales de Migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados.

Los Programas Paisano y de Repatriación Humana, los Grupos Beta y los Oficiales de Protección a la Infancia han coadyuvado a la asistencia de la diversa población migrante, a través de la consecución de sus objetivos específicos, comprendidos desde 2007 hasta 2012.

Nombre: Lic. Salvador Beltrán del Río M.

Cargo: Comisionado

Dependencia o Entidad: Instituto Nacional de Migración

Lugar y fecha: 30/11/2012

Firma:



VII.4. DOCUMENTACIÓN SOPORTE DE LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

A continuación, se describe la aplicación de recursos de cada uno de los programas y acciones. Cabe señalar que el Programa de Repatriación Humana inició operaciones en 2008, sin embargo, fue hasta 2009 que comienza a adquirir bienes y servicios por parte del Instituto; lo anterior, dado a que no cuenta con presupuesto propio para su operación y sólo puede usar los recursos que están dentro de las partidas abiertas para el INM. En 2010, no realizó ninguna compra debido a que la Dirección General de Administración no autorizó la adquisición de vestuario para el PRH, sino hasta 2011.

2007

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa Paisano	Convenio de Concertación para Encuesta de Evaluación Programa Paisano. COLEF INM	
OPIS	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Tlaxcala, firmado el 18 de febrero	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con BCS, firmado el 11 de septiembre	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Veracruz, firmado el 30 de octubre	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Oaxaca, firmado el 4 de diciembre	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Sinaloa del 13 de diciembre	

**Informe de Rendición de Cuentas de la Administración
Pública Federal 2006 – 2012
Memoria Documental
FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL
MIGRANTE**

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Chihuahua, firmado 16 diciembre	
	Convenio de Colaboración con el SNDIF	

2008

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa Paisano	Convenio de Concertación para la Encuesta de Evaluación del Programa Paisano COLF- INM	016: Guía Paisano.
		086: Compra de chalecos.
		088: Compra de playeras.
		096: Compra de calendarios organizadores.

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
OPIS	Convenio de Colaboración en materia de Salud con San Luis Potosí del 15 enero.	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Guerrero del 15 de febrero.	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Aguascalientes del 18 febrero.	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Coahuila del 18 de febrero.	

**Informe de Rendición de Cuentas de la Administración
 Pública Federal 2006 – 2012
 Memoria Documental
 FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL
 MIGRANTE**

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Zacatecas del 18 de febrero.	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Campeche del 11 de abril.	

2009

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa Paisano	Convenio de colaboración y apoyo para realizar una emisión filatélica. (SEPOMEX-INM)	006: Compra de playeras.
		007: Compra de gorras.
		010: Guías Paisano Semana Santa
		021: Guías Paisano Verano.
		047: Material de difusión, módulos móviles.
		053: Compra de playeras, chalecos y morral.
		054: Compra gorras y chamarras.
	Convenio de Colaboración para apoyar a los adultos mayores en el Estado de Tamaulipas. Sistema DIF- Tamaulipas- INM)	055: Guía Paisano Invierno.
		059: Compra de banners, backs y mantas informativas.
		068: Compra de trípticos, postes y calcomanías.
081: Compra de mobiliario.		
		096: Cpa. calendarios organizador

**Informe de Rendición de Cuentas de la Administración
Pública Federal 2006 – 2012
Memoria Documental
FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL
MIGRANTE**

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa de Repatriación Humana		Pedido 058: Impresión de material informativo
		Pedido 060: Tintas de seguridad y sellos
		Pedido 065: Impresión de material informativo
		Pedido 067: Vestuario para personal del PRH
Grupos Beta	Acuerdo de Coordinación para la realización de acciones tendentes a la protección de migrantes que celebran por una parte el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y por la otra el Gobierno del Estado libre y Soberano de Oaxaca, suscrito el 23 de noviembre de 2009.	
	Acuerdo de Coordinación para la realización de acciones tendentes a la protección de migrantes que celebran por una parte el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y por la otra el Gobierno del Estado libre y Soberano de Chiapas, suscrito el 23 de noviembre de 2009.	
OPIS	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Tabasco, firmado el 24 de agosto.	
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Yucatán, firmado el 26 de agosto.	
	Convenio de colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres del 20 de octubre	
	Convenio de colaboración con CONAPRED, firmado el 21 de diciembre.	

2010

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa Paisano		002: Guía Paisano Semana Santa y Verano.
		015: Compra de gorras.
		016: Compra de playeras.
		017: Compra de chalecos.
		018: Cpa vestuario (morrall).
		032: Módulos móviles.
		033: Guías Paisano Invierno.
OPIS	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Quintana Roo del 6 de mayo.	001: 1500 insignias OPI.
	Convenio de Colaboración en materia de Salud con Hidalgo, el 6 de septiembre.	
Grupos Beta		Contrato Box Lunch del PRVI

2011

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa Paisano	Convenio de concertación SEGOB- INM- MATT	001: Guías Paisano Sem. Sta.
		002: Compra de playeras.
		010: Guías Paisano Verano.

**Informe de Rendición de Cuentas de la Administración
Pública Federal 2006 – 2012
Memoria Documental
FORTALECIMIENTO DE GRUPOS DE PROTECCIÓN AL
MIGRANTE**

		012: Compra de gorras.
		015: Compra de vestuario.
		036: Guías Paisano Invierno.
		041: Compra de chalecos.
		051: Compra de chamarras).
ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS/PEDIDOS
Programa de Repatriación Humana	Convenio de Concertación entre el Instituto Nacional de Migración y la Fundación Mexicans and Americans Thinking Together (MATT), firmado el 16 de octubre de 2011.	011: Compra de cinturones.
		Pedido 029: Cinco pantallas de 50".
		Pedido 040: Compra de chamarras y chalecos.
		Pedido 041: Compra de playeras tipo polo.
		Pedido 044: Compra de gorras, playeras y pantalón azul marino.
		Pedido 054: Compra de botas y guantes.
		Contrato de donación con la OIM de bienes informáticos y médicos firmado el 30 de noviembre
Grupos Beta	Convenio Específico para la creación del Grupo Beta de Protección a Migrantes Ixtepec en el Estado de Oaxaca, suscrito el 20 de mayo de 2011 (con esta fecha se creó el grupo Beta Ixtepec).	Contrato de Box Lunch para el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior
OPIS		009: 5000 insignias OPI

2012

ACCIÓN DE PROTECCIÓN A MIGRANTES	CONVENIOS	CONTRATOS
Programa Paisano	Convenio de Colaboración para Encuesta de Evaluación Programa Paisano. COLEF-INM	001: Guías Paisano Semana Santa, Verano e Invierno. 014: Módulos móviles. 015: Compra de vestuario (playeras y gorras). 016: Compra de vestuario (chalecos y chamarras).
Programa de Repatriación Humana	Convenio de Colaboración entre el INM y la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, 26 de marzo de 2012.	Pedido 007: Tintas de seguridad para los sellos. Contrato 064: Servicio de mensajería.
Grupos Beta		Pedido 15, 16 y 17: Compra vestuario y uniformes
OPIS		0372: por 2,000 insignias OPI

VIII. SEGUIMIENTO Y CONTROL.

El seguimiento y control de las actividades tendientes al Fortalecimiento de los Grupos de Protección al Migrante se llevaron a cabo mediante los siguientes informes y eventos:

- Informes anuales.
- Informes de quejas.
- Informes de operativos especiales del Programa Paisano.
- Auditoría a la Dirección Nacional del Programa Paisano realizada en 2010.
- Minutas de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA No Acompañados y Mujeres Migrantes.
- Informes de supervisiones.

IX. RESULTADOS Y BENEFICIOS ALCANZADOS.

Con la instrumentación todas las actividades tendientes a fortalecer a los Grupos de Protección al Migrante, se cumple el objetivo general de garantizar a la gran diversidad de migrantes en su entrada, tránsito, salida y retorno del país (mexicanos repatriados, los migrantes que se encuentran en situación vulnerable como mujeres, los niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad). Los resultados obtenidos y los beneficios alcanzados se ven reflejados con lo siguiente:

- Consolidación del Programa Paisano como la ventanilla única que respalda a los connacionales para solventar sus dudas antes de venir a México. Acompañado del aumento de la confiabilidad en el Programa, por parte de la ciudadanía; debido a la mayor participación de la sociedad civil en sus operativos especiales, el trabajo coordinado en los tres niveles de gobierno y la amplia gama de facilidades y beneficios que gestiona para ellos gracias a la sólida vinculación interinstitucional que mantiene con diversos socios en el ámbito público, privado e internacional.
- Fortalecimiento del Programa Paisano como un sistema integral de información actualizado, eficiente y oportuno, que favorece la consolidación de la cultura de prevención por parte de los paisanos para conocer sus derechos y obligaciones al venir a México y así erradicar prácticas de corrupción y maltrato. Todo ello ha sido posible al lograr una mayor difusión y proyección a través de su portal de Internet, la implementación de nuevos sistemas de comunicación, su incursión en las redes sociales y el fortalecimiento operativo en su call center, en los módulos informativos distribuidos en toda la República Mexicana y en las Representaciones en EUA.
- Generación de confianza en el gobierno de México por el combate a la corrupción, la protección de bienes y personas, la simplificación de trámites y medidas que facilitan el ingreso, tránsito y salida del país, objetivo alcanzado gracias al arduo trabajo en materia de atención efectiva de quejas y peticiones de ayuda, así como de sensibilización de funcionarios públicos que interactúan con los migrantes en el marco del Programa Paisano.

- Desde las inauguraciones de los módulos a partir del 2008 hasta el 31 de marzo de 2012, se han repatriado a 1'392,584 connacionales, de los cuales se han atendido a 804,772.
- En 2011, se tuvo un registro de 358,599 eventos de repatriación en los diversos módulos del Programa, de los cuales 269,197, solicitaron algún o varios apoyos que se ofrecen, es decir el Programa de Repatriación Humana tuvo un 75% de aceptación.
- Esfuerzos constantes para dignificar la infraestructura de los Módulos del PRH y obtener más recursos humanos para a fin de mejorar la atención y eficiencia de las repatriaciones.
- Se han incrementado considerablemente los apoyos que se les otorgan en los Módulos del PRH a los repatriados mexicanos, con la finalidad de cubrir sus necesidades inmediatas.
- A partir de que se comenzó a operar el Programa de Repatriación Humana, cada vez más se han ido sumando esfuerzos para brindar servicios y beneficios por parte de las diferentes instancias involucradas, formando parte de esta gran labor humanitaria, garantizando día a día una repatriación más segura, ordenada, digna y humana, preocupadas y sensibilizadas por mejorar las condiciones de recepción y poderlos vincular con programas sociales para que se reincorporen, sí así lo desean, al desarrollo productivo de la Nación en condiciones más dignas posibles.
- El 25 de mayo de 2011, se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley General de Población, dando sustento legal a las acciones que realiza el PRH en sus artículos 80 bis, 81, 83 y 84.
- Identificación de los Grupos de Protección al Migrante o Grupos Beta como una buena práctica del gobierno mexicano en materia migratoria por la OIM y como ejemplo del que pueden aprender muchos países, a fin de implementarlos en contextos similares.
- El alcance de los servicios que proveen los Grupos Beta es de suma importancia para los migrantes que transitan por nuestro país, sin importar su nacionalidad y condición migratoria. Sólo en 2011, atendió a un total de 286 mil 868 migrantes.
- Mayor impacto tangible en la protección y defensa de la vida y los derechos humanos de los migrantes en México, a través de la construcción de alianzas y la consecuente obtención de recursos técnicos y materiales adicionales.

- Aumento del interés de otras dependencias gubernamentales, ONG's e instituciones privadas en participar con los Grupos Beta en la donación de cobertores, ropa, alimentos, que se distribuyen a los migrantes en temporadas de invierno y en situaciones especiales donde necesitan de apoyo durante su tránsito.
- Incremento de la vinculación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); la cual se refleja en la composición de los Grupos Beta en todo el país, ilustrando la responsabilidad compartida en la atención a migrantes. Cabe mencionar, que mucha responsabilidad recae en los funcionarios del Gobierno Federal, quienes representan a la mayoría de los funcionarios de tales Grupos.
- Salvaguarda de los derechos humanos de miles de migrantes que transitan por la República Mexicana, en condiciones de vulnerabilidad, sin importar su nacionalidad o situación migratoria, a lo largo de más de dos décadas de existencia.
- Para el término de este sexenio el INM logra contar con un cuerpo de 543 OPIS distribuidos en las 32 Delegaciones Federales; asimismo, este modelo ha traspasado fronteras, siendo reconocido internacionalmente como una buena práctica; además, ha sido replicado por los gobiernos de otros países, como: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.
- El INM logró integrar durante este sexenio a grandes aliados como Nextel México, quien se comprometió a garantizar el derecho al contacto familiar de los NNA migrantes no acompañados en las estaciones migratorias, instalando líneas telefónicas gratuitas. Finalmente, en coordinación con la COMAR, Sin Fronteras, A.C y el RENAPO, acordaron coadyuvar en la promoción de la observancia del derecho a la identidad de los niños, niñas y adolescentes hijos de migrantes, a través de talleres de capacitación en la materia dirigidos a Jueces y Oficiales de los registros Civiles Estatales.
- La trascendencia de todas las acciones tendientes al fortalecimiento de los Grupos de Protección al Migrante se evidencia en la propia Ley de Migración, promulgada en el DOF, el 25 de mayo de 2011. En la cual, se destaca el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, con especial atención a los grupos vulnerables, como los menores de edad y también se enfatiza la responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras en el tema

migratorio. De manera específica, puntualiza que los NNA migrantes tendrán derecho a la impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso y tomando en cuenta su edad, se privilegiará el interés superior de los mismos. Adicionalmente, menciona que el SNDIF, en sus tres niveles, deberá proporcionar asistencia social y otorgar facilidades de estancia y protección a las NNA migrantes no acompañados.

X. INFORME FINAL.

Las múltiples acciones de protección al migrante han significado un tema prioritario para el Instituto Nacional de Migración; por lo que se ha privilegiado el desarrollo e instrumentación de actividades, encaminadas a la salvaguarda y defensa de los derechos humanos de la diversidad de migrantes.

Por su parte, el Gobierno Federal reconociendo los riesgos a los que se enfrentan los migrantes e identificando su condición de vulnerabilidad, desde hace más de 23 años, formuló e instrumentó una política de protección, que se ha materializado en la operación y renovación permanente del Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, los Grupos Beta y los Oficiales de Protección a la Infancia, representando el lado humanitario del INM.

A lo largo de esta Memoria Documental, se ha plasmado el constante trabajo realizado y el fortalecimiento, que año con año, han alcanzado los diferentes programas de protección a favor de los y las migrantes.

10



LEY DE MIGRACIÓN

TEXTO VIGENTE

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011

Nota de vigencia: El artículo 10; las fracciones I, II, III y VI del artículo 18; el artículo 21; los Capítulos I y II del Título Cuarto; el último párrafo del artículo 74; los artículos 101 y 102; el artículo 117; el último párrafo del artículo 112; los artículos 126 y 127, y los artículos 149, 157 y 158, de esta Ley, entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la misma.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A :

SE EXPIDE LA LEY DE MIGRACIÓN Y SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Y DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley de Migración.

LEY DE MIGRACION

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES PRELIMINARES

CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.



Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.

Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.

Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales.

Equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros.

Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos familiares, laborales o de negocios en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aún cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país.



Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Autoridad migratoria, al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria;

II. Acuerdo de readmisión: al acto por el cual la Secretaría determina autorizar la internación al país de un extranjero deportado con anterioridad;

III. Asilado político: a quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

IV. Apátrida: toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

V. Centro de Evaluación: al Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración;

VI. Condición de estancia: a la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional.

VII. Constitución: a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Cuota: al número máximo de extranjeros para ingresar a trabajar al país ya sea en general por actividad económica o por zona de residencia.

IX. Defensor de derechos humanos: a toda persona u organización de la sociedad civil que individual o colectivamente promueva o procure la protección o realización de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías individuales en los planos nacional o internacional.

X. Estación Migratoria: a la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria;

XI. Extranjero: a la persona que no paisea la calidad de mexicano, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución;

XII. Filtro de revisión migratoria: al espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos;



XIII. Instituto: al Instituto Nacional de Migración;

XIV. Ley: a la presente Ley;

XV. Lugar destinado al tránsito internacional de personas: al espacio físico fijado por la Secretaría para el paso de personas de un país a otro;

XVI. Mexicano: a la persona que posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución;

XVII. Migrante: al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.

XVIII. Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal;

XIX. Oficina consular: a las representaciones del Estado mexicano ante el gobierno de otro país en las que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localizan en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento;

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

XXI. Protección complementaria: a la protección que la Secretaría otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

XXII. Refugiado: a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente;

XXIII. Reglamento: al Reglamento de la presente Ley;

XXIV. Retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual;

XXV. Remuneración: a las percepciones que reciban las personas en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos por la prestación de un servicio personal subordinado o por la prestación de un servicio profesional independiente;

XXVI. Secretaría: a la Secretaría de Gobernación;

XXVII. Situación migratoria: a la hipótesis en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas;



XXVIII. Tarjeta de residencia: al documento que expide el Instituto con el que los extranjeros acreditan su situación migratoria regular de residencia temporal o permanente;

XXIX. Trámite migratorio: Cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria, para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio de carácter migratorio a fin de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del Instituto, y

XXX. Visa: a la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento. La visa también se puede otorgar a través de medios y registros electrónicos pudiéndose denominar visa electrónica o virtual. La visa autoriza al extranjero para presentarse a un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia, siempre que se reúnan los demás requisitos para el ingreso.

Artículo 4. La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.

Artículo 5. Quedan exceptuados de la inspección migratoria los representantes y funcionarios de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales que se internen al país en comisión oficial, sus familiares y los miembros del personal de servicio, así como las personas que, conforme a los tratados y convenios de los cuales sea parte el Estado Mexicano, a las leyes y a las prácticas internacionales reconocidas por el Estado Mexicano, gocen de inmunidades respecto de la jurisdicción territorial, atendiendo siempre a la reciprocidad internacional.

Los extranjeros que concluyan su encargo oficial en los Estados Unidos Mexicanos y deseen permanecer en el país, así como aquéllos que gocen de inmunidad y renuncien a ella con el fin de realizar actividades lucrativas, deberán cumplir con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TÍTULO SEGUNDO DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIGRANTES

CAPÍTULO ÚNICO DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 6. El Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.

Artículo 7. La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley.



Artículo 8. Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

Artículo 9. Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.

Artículo 10. El Estado mexicano garantizará a los migrantes que pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular, así como a aquéllos que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

Artículo 12. Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

Artículo 13. Los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de:

- I. Sus derechos y obligaciones, conforme a la legislación vigente;
- II. Los requisitos establecidos por la legislación aplicable para su admisión, permanencia y salida, y
- III. La posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, del otorgamiento de protección complementaria o de la concesión de asilo político y la determinación de apátrida, así como los procedimientos respectivos para obtener dichas condiciones.

La Secretaría adoptará las medidas que considere apropiadas para dar a conocer la información mencionada, de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 14. Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.



Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.

En caso de dictarse sentencia condenatoria a un migrante, independientemente de su condición migratoria, las autoridades judiciales estarán obligadas a informarle de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo.

Artículo 15. El Estado mexicano promoverá el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural.

Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.

TÍTULO TERCERO DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA MIGRATORIA

CAPÍTULO I DE LA AUTORIDADES MIGRATORIAS

Artículo 18. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil;

II. Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia, siempre que de ellas se desprenda para su titular la posibilidad de realizar actividades a cambio de una remuneración; así como determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquellas que reciben trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedida en esas regiones, en los



términos de la presente Ley. En todos estos supuestos la Secretaría deberá obtener previamente la opinión favorable de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tomará en cuenta la opinión de las demás autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento;

III. Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento;

IV. Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros, en términos de la presente Ley y su Reglamento;

V. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros;

VI. Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en términos de esta Ley y su Reglamento;

VII. Dictar los Acuerdos de readmisión, en los supuestos previstos en esta Ley, y

VIII. Las demás que le señale la Ley General de Población, esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 19. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Instrumentar la política en materia migratoria;

II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;

III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;

IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento;

V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento;

VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos;

VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y



X. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones legales;

II. Promover conjuntamente con la Secretaría la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros;

III. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;

IV. En los casos previstos en esta Ley, tramitar y resolver la expedición de visas, y

V. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

CAPÍTULO II DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DEL INSTITUTO

Artículo 22. La actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la presente Ley.

Artículo 23. En términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, en los términos del Reglamento.

La certificación es requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción.

Para efectos de la certificación, el Instituto, contará con un Centro de Evaluación acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 24. El Centro de Evaluación tendrá las siguientes atribuciones:

I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

II. Comunicar a las unidades administrativas competentes los resultados de las evaluaciones que practique, para los efectos del ingreso, promoción o permanencia de los servidores públicos del Instituto, según corresponda;



III. Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del Instituto que acredite las evaluaciones correspondientes;

IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;

V. Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado e implementar las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de la información contenida en dichas bases;

VI. Recomendar la capacitación y la implementación de las medidas que se deriven de los resultados de las evaluaciones practicadas, y

VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 25. Los servidores públicos del Instituto para su ingreso y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos, así como contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.

Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.

CAPÍTULO III DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN MATERIA MIGRATORIA

Artículo 26. Corresponde a la Secretaría de Turismo:

I. Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país;

II. Participar en las acciones interinstitucionales en materia migratoria, que coadyuven en la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en destinos nacionales, para el desarrollo y beneficio del país, y

III. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 27. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Promover en coordinación con las autoridades sanitarias de los diferentes niveles de gobierno que, la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Establecer requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres, mediante visitas de inspección conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;



IV. Diseñar y difundir campañas en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, para la prevención y control de enfermedades, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, y

V. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 28. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos;

II. Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;

III. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales respecto de los delitos de los que son víctimas los migrantes;

IV. Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes;

V. Conocer respecto de los delitos previstos en los artículos 159 y 161 de esta Ley, y

VI. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal:

I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección;

II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria, conforme a lo previsto en el artículo 112 de esta Ley;

III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;

II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;

III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y



IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TÍTULO CUARTO DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO I DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 31. Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.

Las dependencias que se mencionan están obligadas a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios correspondientes a sus respectivas competencias.

Artículo 32. La Secretaría, podrá cerrar temporalmente los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por causas de interés público.

Artículo 33. Los concesionarios o permisionarios que operen o administren lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, estarán obligados a poner a disposición del Instituto las instalaciones necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones, así como cumplir con los lineamientos que al efecto se emitan.

Las características que deberán tener las instalaciones del Instituto en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, se especificarán en el Reglamento.

Artículo 34. Los mexicanos y extranjeros sólo pueden entrar y salir del territorio nacional por los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire.

La internación regular al país se efectuará en el momento en que la persona pasa por los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, dentro de los horarios establecidos para tal efecto y con intervención de las autoridades migratorias.

Artículo 35. Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

Artículo 36. Los mexicanos no podrán ser privados del derecho a ingresar a territorio nacional. Para tal efecto, deben acreditar su nacionalidad además de cumplir con los demás requisitos que se establecen en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Los mexicanos comprobarán su nacionalidad, con alguno de los documentos siguientes:

I. Pasaporte;

II. Cédula de Identidad Ciudadana o Cédula de Identidad Personal o su equivalente;



III. Copia certificada del Acta de Nacimiento;

IV. Matrícula consular;

V. Carta de Naturalización, o

VI. Certificado de Nacionalidad Mexicana.

En su caso, podrá identificarse con credencial para votar con fotografía, expedida por la autoridad electoral nacional, o cualquier otro documento expedido por la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se podrá acreditar la nacionalidad mexicana mediante cualquier otro elemento objetivo de convicción que permita al Instituto determinar que se cumplen con los supuestos de acreditación de la nacionalidad mexicana.

En los casos en que el Instituto cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas.

De igual forma, al ingresar al país, los mexicanos estarán obligados a proporcionar la información y los datos personales que, en el ámbito de sus atribuciones, les sea solicitada por las autoridades competentes y tendrán derecho a ser informados sobre los requerimientos legales establecidos para su ingreso y salida del territorio nacional.

Artículo 37. Para internarse al país, los extranjeros deberán:

I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes:

a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y

b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o

c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.

II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.

III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;

b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;

c) Titulares de un permiso de salida y regreso;



d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;

e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y

f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

Artículo 38. La Secretaría, por causas de interés público y mientras subsistan las causas que la motiven podrá suspender o prohibir la admisión de extranjeros mediante la expedición de disposiciones administrativas de carácter general, que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 39. En los términos de esta Ley y su Reglamento, en el procedimiento de trámite y expedición de visas y autorización de condiciones de estancia intervendrán:

I. Las oficinas establecidas por la Secretaría en territorio nacional, y

II. Las oficinas consulares, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Artículo 40. Los extranjeros que pretendan ingresar al país deben presentar alguno de los siguientes tipos de visa, válidamente expedidas y vigentes:

I. Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

II. Visa de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada y realizar actividades remuneradas.

III. Visa de visitante para realizar trámites de adopción, que autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y, en su caso, se inscriba en el Registro Civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización, sólo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito algún convenio en la materia.

IV. Visa de residencia temporal, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor a cuatro años.

V. Visa de residente temporal estudiante, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que se llevarán a cabo en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, y realizar actividades remuneradas conforme a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 52 de esta Ley.



VI. Visa de residencia permanente, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer de manera indefinida.

Los criterios para emitir visas serán establecidos en el Reglamento y los lineamientos serán determinados en conjunto por la Secretaría y la Secretaría de Relaciones Exteriores, privilegiando una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes.

Ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento.

La visa acredita requisitos para una condición de estancia y autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso al país en dicha condición de estancia, sin perjuicio de que posteriormente obtenga una tarjeta de residencia.

Artículo 41. Los extranjeros solicitarán la visa en las oficinas consulares. Estas autorizarán y expedirán las visas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En los casos del derecho a la preservación de la unidad familiar, por oferta de empleo o por razones humanitarias, la solicitud de visa se podrá realizar en las oficinas del Instituto. En estos supuestos, corresponde al Instituto la autorización y a las oficinas consulares de México en el exterior, la expedición de la visa conforme se instruya.

La oficina consular podrá solicitar al Instituto la reconsideración de la autorización si a su juicio el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Instituto resolverá en definitiva sin responsabilidad para la oficina consular.

Artículo 42. La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 37 de esta Ley.

Artículo 43. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 de este ordenamiento, las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

II. Cuando no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables;

III. Cuando se dude de la autenticidad de los documentos o de la veracidad de los elementos aportados;

IV. Estar sujeto a prohibiciones expresas de autoridad competente, o

V. Lo prevean otras disposiciones jurídicas.



Las autoridades migratorias, en el ámbito de sus atribuciones, contarán con los medios necesarios para verificar los supuestos anteriores y para este fin podrán solicitar al extranjero la información o datos que se requieran.

El hecho de que el extranjero haya incumplido con lo dispuesto en la fracción II de este artículo, no impedirá a la autoridad migratoria analizar de nueva cuenta su solicitud de visa, siempre que cumpla con lo dispuesto en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En los casos en que el extranjero haya sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales, el Instituto valorará su condición migratoria atendiendo los principios de la readaptación social, así como los relativos a la reunificación familiar.

Artículo 44. Las empresas de transporte internacional de pasajeros marítimo o aéreo, tienen la obligación de verificar que los extranjeros que transporten, cuenten con la documentación válida y vigente que se requiere para internarse al territorio nacional o al país de destino final.

Artículo 45. Los tripulantes extranjeros de empresas en tránsito internacional de transportes aéreos, terrestres o marítimos que lleguen al territorio nacional en servicio activo, sólo podrán permanecer en el país por el tiempo necesario para reiniciar el servicio en la próxima salida que tengan asignada.

Los gastos que origine la presentación, deportación o salida del país de tripulantes que no cumplan con esta disposición, serán cubiertos por la empresa de transporte para la cual laboran.

Artículo 46. Las empresas aéreas y marítimas, así como las aeronaves y los barcos de carácter privado que efectúen el transporte internacional de pasajeros deberán transmitir electrónicamente al Instituto la información relativa a los pasajeros, tripulación y medios de transporte que entren o salgan del país.

En el Reglamento se especificará la información que se solicitará, y los términos para su envío serán determinados en las disposiciones administrativas de carácter general que expida el Instituto.

Artículo 47. Para la salida de personas del territorio nacional, éstas deberán:

- I. Hacerlo por lugares destinados al tránsito internacional de personas;
- II. Identificarse mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente;
- III. Presentar al Instituto la información que se requiera con fines estadísticos;
- IV. En el caso de extranjeros, acreditar su situación migratoria regular en el país, o el permiso expedido por la autoridad migratoria en los términos del artículo 137 de esta Ley, y
- V. Sujetarse a lo que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

- I. Se le haya dictado por autoridad judicial, providencia precautoria o medida cautelar, siempre que tenga por objeto restringir la libertad de tránsito de la persona;
- II. Que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso;



III. Que goce de libertad preparatoria o condicional, salvo con permiso de la autoridad competente;

IV. Por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

V. Tratándose de niñas, niños y adolescentes sujetos a un procedimiento de restitución internacional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 49. La salida del país de niñas, niños y adolescentes o de personas bajo tutela jurídica en términos de la legislación civil, sean mexicanos o extranjeros, se sujetará además a las siguientes reglas:

I. Deberán ir acompañados de alguna de las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela, y cumpliendo los requisitos de la legislación Civil.

II. En el caso de que vayan acompañados por un tercero mayor de edad o viajen solos, se deberá presentar el pasaporte y el documento en el que conste la autorización de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, ante fedatario público o por las autoridades que tengan facultades para ello.

Artículo 50. El Instituto verificará la situación migratoria de los polizones que se encuentren en transportes aéreos, marítimos o terrestres y determinará lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 51. La Secretaría estará facultada para emitir políticas y disposiciones administrativas de carácter general, que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de atender las necesidades migratorias del país, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional de Población.

CAPÍTULO II DE LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

I. VISITANTE SIN PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.

II. VISITANTE CON PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero que cuente con una oferta de empleo, con una invitación por parte de alguna autoridad o institución académica, artística, deportiva o cultural por la cual perciba una remuneración en el país, o venga a desempeñar una actividad remunerada por temporada estacional en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con entidades extranjeras, para permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

III. VISITANTE REGIONAL. Autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país.



Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría establecerá la vigencia de las autorizaciones y los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.

IV. VISITANTE TRABAJADOR FRONTERIZO. Autoriza al extranjero que sea nacional de los países con los cuales los Estados Unidos Mexicanos comparten límites territoriales, para permanecer hasta por un año en las entidades federativas que determine la Secretaría. El visitante trabajador fronterizo contará con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con la oferta de empleo con que cuente y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee.

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.

Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;

- b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.

También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.

VI. VISITANTE CON FINES DE ADOPCIÓN. Autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y en su caso, se inscriba en el registro civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización solo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos haya suscrito algún convenio en la materia.

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes



podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

a) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge, concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia;

b) Cónyuge;

c) Concubinario, concubina o figura equivalente, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación mexicana, y

d) Padre o madre del residente temporal.

Las personas a que se refieren los incisos anteriores serán autorizados para residir regularmente en territorio nacional bajo la condición de estancia de residente temporal, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes temporales podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

VIII. RESIDENTE TEMPORAL ESTUDIANTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por parte del extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la institución educativa correspondiente y deberá renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial. La autorización para realizar actividades remuneradas se otorgará por el Instituto cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y contará también con el derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas que se señalan en la fracción anterior.

IX. RESIDENTE PERMANENTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.

Artículo 53. Los visitantes, con excepción de aquéllos por razones humanitarias y de quienes tengan vínculo con mexicano o con extranjero con residencia regular en México, no podrán cambiar de condición de estancia y tendrán que salir del país al concluir el período de permanencia autorizado.

Artículo 54. Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:



I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Por el derecho a la preservación de la unidad familiar en los supuestos del artículo 55 de esta Ley;

III. Que sean jubilados o pensionados que perciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior, un ingreso que les permita vivir en el país;

IV. Por decisión del Instituto, conforme al sistema de puntos que al efecto se establezca, en términos del artículo 57 de esta Ley;

V. Porque hayan transcurrido cuatro años desde que el extranjero cuenta con un permiso de residencia temporal;

VI. Por tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento, y

VII. Por ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes permanentes tendrán la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

Asimismo, los residentes permanentes podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

Las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria y la determinación de apátrida, se regirán por lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás leyes aplicables.

Artículo 55. Los residentes permanentes tendrán derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas, mismas que podrán residir en territorio nacional bajo la misma condición de estancia y con las prerrogativas señaladas en el artículo anterior:

I. Padre o madre del residente permanente;

II. Cónyuge, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el vínculo matrimonial;

III. Concubinario, concubina, o figura equivalente al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el concubinato;

IV. Hijos del residente permanente y los hijos del cónyuge o concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia, y

V. Hermanos del residente permanente, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal.



Para el ejercicio del derecho consagrado en el presente artículo de las personas que obtengan el reconocimiento de la condición de refugiado, se atenderá a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás legislación aplicable.

Artículo 56. Los mexicanos tendrán el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas extranjeras:

I. Padre o madre;

II. Cónyuge, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el vínculo matrimonial;

III. Concubinario o concubina, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación civil mexicana, al cual se le concederá la condición de estancia de residente temporal por dos años, transcurridos los cuales podrá obtener la condición de estancia de residente permanente, siempre y cuando subsista el concubinato;

IV. Hijos nacidos en el extranjero, cuando de conformidad con el artículo 30 de la Constitución no sean mexicanos;

V. Hijos del cónyuge, concubinario o concubina extranjeros, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal, y

VI. Hermanos, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal.

Artículo 57. La Secretaría, podrá establecer mediante disposiciones administrativas de carácter general que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, un sistema de puntos para que los extranjeros puedan adquirir la residencia permanente sin cumplir con los cuatro años de residencia previa. Los extranjeros que ingresen a territorio nacional por la vía del sistema de puntos contarán con permiso de trabajo y tendrán derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas señaladas en el artículo 55 de esta Ley.

La Secretaría a través del Sistema de Puntos, permitirá a los extranjeros adquirir la residencia permanente en el país. Dicho sistema deberá considerar como mínimo lo siguiente:

I. Los criterios para el ingreso por la vía del sistema de puntos, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 18, fracción II de esta Ley para el establecimiento de cuotas para el ingreso de extranjeros al territorio nacional;

II. Las capacidades del solicitante tomando en cuenta entre otros aspectos el nivel educativo; la experiencia laboral; las aptitudes en áreas relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología; los reconocimientos internacionales, así como las aptitudes para desarrollar actividades que requiera el país, y

III. El procedimiento para solicitar el ingreso por dicha vía.

Artículo 58. Los extranjeros tienen derecho a que las autoridades migratorias les expidan la documentación que acredite su situación migratoria regular una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento. Cuando la documentación que expidan las autoridades migratorias no



contenga fotografía, el extranjero deberá exhibir adicionalmente su pasaporte o documento de identidad y viaje vigente.

Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente.

Los solicitantes de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, que sean determinados como apátridas o que se les otorgue protección complementaria, obtendrán su tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población.

Los requisitos y procedimientos para obtener la tarjeta de residencia correspondiente serán establecidos en el Reglamento.

Artículo 60. Los extranjeros independientemente de su condición de estancia, por sí o mediante apoderado, podrán, sin que para ello requieran permiso del Instituto, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 de la Constitución y demás disposiciones aplicables.

Artículo 61. Ningún extranjero podrá tener dos condiciones de estancia simultáneamente.

Artículo 62. Los extranjeros a quienes se autorice la condición de estancia de residentes temporales podrán solicitar al Instituto que autorice el cambio de su condición de estancia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento.

Artículo 63. El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio.

Artículo 64. El Instituto deberá cancelar la condición de residente temporal o permanente, por las siguientes causas:

- I. Manifestación del extranjero de que su salida es definitiva;
- II. Autorización al extranjero de otra condición de estancia;
- III. Proporcionar información falsa o exhibir ante el Instituto documentación oficial apócrifa o legítima pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta;
- IV. Perder el extranjero su condición de estancia por las demás causas establecidas en esta Ley;



V. Perder el extranjero el reconocimiento de su condición de refugiado o protección complementaria, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables, y

VI. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano o que por sus antecedentes en el país o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.

Artículo 65. Los extranjeros deberán acreditar su situación migratoria regular en el país, en los actos jurídicos en los que se requiera de la intervención de los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces, en lo relativo a cuestiones inmobiliarias, y los corredores de comercio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, la Ley de Inversión Extranjera y demás leyes y disposiciones aplicables, los extranjeros deberán formular las renunciaciones correspondientes.

TÍTULO QUINTO DE LA PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES QUE TRANSITAN POR EL TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 66. La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la presente Ley.

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.

Artículo 67. Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.

Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 69. Los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de:

I. Sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

II. El motivo de su presentación;

III. Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable;



IV. La notificación inmediata de su presentación por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado;

V. La posibilidad de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y

VI. La posibilidad de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

La Secretaría celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes.

Artículo 72. La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Artículo 74. Cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.



En el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado.

Artículo 75. La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.

Artículo 76. El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.

TÍTULO SEXTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN Y REGULACIÓN MIGRATORIA

Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Artículo 78. Los interesados podrán solicitar copia certificada de las promociones y documentos que hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan a éstos, las que serán entregadas en un plazo no mayor de quince días hábiles.

Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental respecto de información reservada y confidencial.

Artículo 79. El Instituto podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley.

Artículo 80. Al ejercer sus facultades de control, verificación y revisión migratoria, el Instituto deberá consultar e informar a las autoridades responsables de la Seguridad Nacional sobre la presentación o identificación de sujetos que tengan vínculos con el terrorismo o la delincuencia organizada, o cualquier otra actividad que ponga en riesgo la Seguridad Nacional y deberá, adicionalmente, coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades le requieran.

CAPÍTULO II DEL CONTROL MIGRATORIO

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.



Artículo 82. El personal del Instituto tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en medios de transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en los puertos, fronteras y aeropuertos.

Artículo 83. Ningún pasajero o tripulante de transporte marítimo podrá desembarcar antes de que el Instituto efectúe la inspección correspondiente.

Artículo 84. Ningún transporte aéreo o marítimo en tránsito internacional podrá salir de aeropuertos o puertos, antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto y de haberse recibido de éstas la autorización para su despacho.

Artículo 85. Quedan exceptuadas de la inspección, las aeronaves oficiales de gobiernos extranjeros y las de organismos internacionales que se internen en el país en comisión oficial, así como los funcionarios de dichos gobiernos u organismos, sus familias y empleados, y aquellas personas que se encuentren a bordo de dichas aeronaves y que, conforme a las leyes, tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, gocen de inmunidades.

De acuerdo con la costumbre internacional, a los funcionarios de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales en comisión oficial se les darán las facilidades necesarias para internarse al país, cumpliendo con los requisitos de control migratorio.

Artículo 86. El extranjero cuya internación sea rechazada por el Instituto por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente Ley, deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.

El rechazo a que se refiere el párrafo anterior, es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En el caso de transporte marítimo, cuando se determine el rechazo del extranjero, no se autorizará su desembarco. Cuando exista imposibilidad material de salida de la embarcación de territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa naviera.

Artículo 87. Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión.

Artículo 88. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate.

Artículo 89. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 90. No se permitirá la visita a ningún transporte marítimo en tránsito internacional sin la autorización previa de las autoridades sanitarias y del personal del Instituto.



Artículo 91. Las empresas de transporte responderán pecuniariamente de las violaciones que a la presente Ley y su Reglamento cometan sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran éstos.

CAPÍTULO III DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA

Artículo 92. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento.

Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes:

I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios;

II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y

III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.

La facultad para realizar visitas de verificación se ejercerá de oficio por tratarse de cuestiones de orden público.

La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven.

Artículo 93. El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.

Artículo 94. Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 95. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate.

Artículo 96. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

CAPÍTULO IV DE LA REVISIÓN MIGRATORIA

Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.



La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.

Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

CAPÍTULO V DE LA PRESENTACIÓN DE EXTRANJEROS

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

Artículo 103. Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables.



En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.

Artículo 104. Una vez que se haya cumplimentado la sentencia a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto para que se resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

Artículo 105. En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal de conformidad con el artículo 96 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

CAPÍTULO VI DE LOS DERECHOS DE LOS ALOJADOS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Artículo 106. Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;

II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria.

Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya; prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;

III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;

IV. Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;

V. Garantizar el respeto de los derechos humanos del extranjero presentado;

VI. Mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento;

VII. Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;

VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular;



IX. Permitir la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables. En caso de negativa de acceso, ésta deberá entregarse por escrito debidamente fundado y motivado, y

X. Las demás que establezca el Reglamento.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 108. A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos.

Artículo 109. Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;

II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;

III. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

IV. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;

VII. Acceder a comunicación telefónica;

VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;

IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal;

X. Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;

XI. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o; económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión,



opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

XII. Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en la Estación Migratoria;

XIII. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y

XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la Secretaría.

Artículo 110. El personal de seguridad, vigilancia y custodia que realice sus funciones en los dormitorios de mujeres, será exclusivamente del sexo femenino.

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

CAPÍTULO VII



DEL PROCEDIMIENTO EN LA ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable;

II. Se le informará a la niña, niño y adolescente del motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

III. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. Personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente;

V. En coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate se procederá a la búsqueda de sus familiares adultos, salvo a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

En el caso de que el niño, niña o adolescente se ubique en los supuestos establecidos en los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, tendrá derecho a la regularización de su situación migratoria, y



VI. Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia.

Artículo 113. En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.

En el caso de que los extranjeros víctimas de delito tengan situación migratoria regular en el país o hayan sido regularizados por el Instituto en términos de lo dispuesto por la presente Ley, el Instituto podrá canalizarlos a las instancias especializadas para su debida atención.

El procedimiento que deberá seguir el Instituto para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito se regulará en el Reglamento.

CAPÍTULO VIII DEL RETORNO ASISTIDO Y LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS QUE SE ENCUENTREN IRREGULARMENTE EN TERRITORIO NACIONAL

Artículo 114. Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. El Instituto contará con los mecanismos de retorno asistido y deportación para hacer abandonar el territorio nacional a aquél extranjero que no observó las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 116. La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir instrumentos internacionales con dependencias u órganos de otros países y con organismos internacionales, en materia de retorno asistido, seguro, digno, ordenado y humano de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 117. El Reglamento establecerá los lineamientos que deben contener los instrumentos interinstitucionales a que se refiere el artículo anterior, así como las previsiones necesarias para la regulación de este Capítulo.

Artículo 118. Podrán solicitar el beneficio del retorno asistido, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en los instrumentos interinstitucionales, los extranjeros que se ubiquen en los siguientes supuestos:

- I. Se encuentren irregularmente en el territorio nacional, a disposición del Instituto, y
- II. No exista restricción legal emitida por autoridad competente para que abandonen el país.



En el caso de que el extranjero decida no solicitar el beneficio del retorno asistido, se procederá a su presentación, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 119. El retorno asistido de mayores de dieciocho años que se encuentren irregularmente en territorio nacional se llevará a cabo a petición expresa del extranjero y durante el procedimiento se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos. Previo al retorno asistido, el extranjero tendrá derecho a:

I. Ser informado de su derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

II. Recibir información acerca de la posibilidad de permanecer en el país de manera regular, así como del procedimiento de retorno asistido, incluyendo aquella relativa a los recursos jurídicos disponibles;

III. Avisar a sus familiares, representante legal o persona de su confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste, para tal efecto, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

IV. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. Que el Instituto se cerciore que el extranjero posee la nacionalidad o residencia regular del país receptor;

VII. Ser trasladado junto con sus efectos personales, y

VIII. Que en el caso de que el extranjero sea rechazado por el país de destino, sea devuelto al territorio de los Estados Unidos Mexicanos para que el Instituto defina su situación migratoria.

Artículo 120. En el procedimiento de retorno asistido se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos.

En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:

I. El interés superior de estas personas para garantizar su mayor protección, y

II. Su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria.



Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución.

Artículo 122. En el procedimiento de deportación, los extranjeros tendrán derecho a:

- I. Ser notificados del inicio del procedimiento administrativo migratorio;
- II. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ésta, excepto en el caso de que hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- III. Avisar a sus familiares o persona de confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste, para tal efecto se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- IV. Recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- V. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español, y
- VI. Recibir asesoría legal.

Artículo 123. En todo caso, el Instituto proporcionará los medios de transporte necesarios para el traslado de los extranjeros al país de origen o de residencia. Asimismo, deberá preverse de ser el caso, el suministro de agua potable y los alimentos necesarios durante el trayecto, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

En los mecanismos contenidos en este capítulo, los extranjeros deberán estar acompañados por las autoridades migratorias mexicanas, las cuales deberán en todo momento respetar los derechos humanos de los extranjeros.

Artículo 124. Los extranjeros que con motivo del procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido regresen a su país de origen o de residencia, serán puestos a disposición de la autoridad competente en el país receptor, en la forma y términos pactados en los instrumentos interinstitucionales celebrados con los países de origen.

Artículo 125. Sólo por caso fortuito o fuerza mayor podrá suspenderse temporalmente el traslado de extranjeros que soliciten el retorno asistido, reanudándose una vez que sea superada la causa que originó la suspensión.

CAPÍTULO IX DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO EN MATERIA DE REGULACIÓN MIGRATORIA

Artículo 126. Las solicitudes de trámite migratorio deberán contener los datos y requisitos que se precisen en la Ley, el Reglamento y en otras disposiciones administrativas de carácter general.



Artículo 127. La solicitud de visa deberá presentarla personalmente el extranjero interesado en las oficinas consulares, con excepción de los casos de derecho a la preservación de la unidad familiar, oferta de empleo o razones humanitarias, que podrán tramitar en territorio nacional, en los términos establecidos en el artículo 41 de esta Ley.

Artículo 128. La autoridad migratoria deberá dictar resolución en los trámites migratorios en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables. Transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo.

Si el particular lo requiere, la autoridad emitirá constancia de tal hecho, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de expedición de la referida constancia.

Artículo 129. Las solicitudes de expedición de visa presentadas en las oficinas consulares deberán resolverse en un plazo de diez días hábiles.

Artículo 130. Si el interesado no cumple con los requisitos aplicables al trámite migratorio que solicita, la autoridad migratoria lo prevendrá conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y le otorgará un plazo de diez días hábiles a partir de que se le notifique dicha prevención para que subsane los requisitos omitidos. En caso de que no se subsanen los requisitos, se desechará el trámite.

Artículo 131. Los informes u opiniones necesarios para la resolución de algún trámite migratorio que se soliciten a otras autoridades deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales. En caso de no recibirse el informe u opinión en dicho plazo, el Instituto entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

Artículo 132. Los extranjeros tendrán derecho a solicitar la regularización de su situación migratoria, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- I. Que carezcan de la documentación necesaria para acreditar su situación migratoria regular;
- II. Que la documentación con la que acrediten su situación migratoria se encuentre vencida, o
- III. Que hayan dejado de satisfacer los requisitos en virtud de los cuales se les otorgó una determinada condición de estancia.

Artículo 133. El Instituto podrá regularizar la situación migratoria de los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal o permanente en territorio nacional, siempre y cuando cumplan con los requisitos de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. La regularización se podrá otorgar concediendo al extranjero la condición de estancia que corresponda conforme a esta Ley.

Con independencia de lo anterior, tienen derecho a la regularización de su situación migratoria los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- I. acredite ser cónyuge, concubina o concubinario de persona mexicana o de persona extranjera con condición de estancia de residente;
- II. acredite ser padre, madre o hijo, o tener la representación legal o custodia de persona mexicana o extranjera con condición de estancia de residente;



III. Que el extranjero sea identificado por el Instituto o por autoridad competente, como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional;

IV. Que se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido, y

V. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos al procedimiento de sustracción y restitución internacional de niños, niñas o adolescentes.

Artículo 134. Los extranjeros también podrán solicitar la regularización de su situación migratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, cuando:

I. Habiendo obtenido autorización para internarse de forma regular al país, hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, siempre y cuando presenten su solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes al vencimiento del período de estancia autorizado, o

II. Realicen actividades distintas a las que les permita su condición de estancia.

Para el efecto anterior, deberán cumplir los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 135. Para realizar el trámite de regularización de la situación migratoria, el extranjero deberá cumplir con lo siguiente:

I. Presentar ante el Instituto un escrito por el que solicite la regularización de su situación migratoria, especificando la irregularidad en la que incurrió;

II. Presentar documento oficial que acredite su identidad;

III. Para el caso de que tengan vínculo con mexicano o persona extranjera con residencia regular en territorio nacional, deberán exhibir los documentos que así lo acrediten;

IV. Para el supuesto de que se hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, deberán presentar el documento migratorio vencido;

V. Acreditar el pago de la multa determinada en esta Ley, y

VI. Los previstos en esta Ley y su Reglamento para la condición de estancia que desea adquirir.

Artículo 136. El Instituto no podrá presentar al extranjero que acuda ante el mismo a solicitar la regularización de su situación migratoria.

Para el caso de que el extranjero se encuentre en una estación migratoria y se ubique en los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 de esta Ley, se les extenderá dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir de que el extranjero acredite que cumple con los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento, el oficio de salida de la estación para el efecto de que acudan a las oficinas del Instituto a regularizar su situación migratoria, salvo lo previsto en el artículo 113 en el que se deberá respetar el período de reflexión a las víctimas o testigos de delito.

El Instituto contará con un término de treinta días naturales, contados a partir del ingreso del trámite correspondiente, para resolver sobre la solicitud de regularización de la situación migratoria.



Artículo 137. El Instituto podrá expedir permisos de salida y regreso por un periodo determinado a los extranjeros que tengan un trámite pendiente de resolución que no haya causado estado.

El Instituto expedirá una orden de salida del país a los extranjeros, cuando:

- I. Se desistan de su trámite migratorio;
- II. El trámite migratorio le sea negado, y
- III. Así lo solicite el extranjero.

En estos casos, el extranjero deberá abandonar el territorio nacional en el plazo concedido por el Instituto y podrá reingresar de forma inmediata, previo cumplimiento de los requisitos que establece esta Ley.

TÍTULO SÉPTIMO DE LAS SANCIONES

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LAS SANCIONES

Artículo 138. El Instituto impondrá las sanciones a que se refiere esta Ley, dentro de los límites señalados para cada infracción, con base en la gravedad de la misma y el grado de responsabilidad del infractor, tomando en cuenta:

- I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor;
- II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución;
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- IV. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y
- V. El nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto.

Artículo 139. Los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta Ley, se destinarán al Instituto para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona.

CAPÍTULO II DE LAS CAUSAS PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO

Artículo 140. Los servidores públicos del Instituto serán sancionados por las siguientes conductas:

- I. Sin estar autorizados, den a conocer cualquier información de carácter confidencial o reservado;
- II. Dolosamente o por negligencia retrasen el trámite normal de los asuntos migratorios;
- III. Por sí o por intermediarios intervengan de cualquier forma en la gestión de los asuntos a que se refiere esta Ley o su Reglamento o patrocinen o aconsejen la manera de evadir las disposiciones o trámites migratorios a los interesados o a sus representantes;



- IV. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria;
- V. Faciliten a los extranjeros sujetos al control migratorio los medios para evadir el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento;
- VI. Por violación a los derechos humanos de los migrantes, acreditada ante la autoridad competente, y
- VII. Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.

Se considerará infracción grave y se sancionará con la destitución, la actualización de las conductas previstas en las fracciones IV y VI del presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 141. Las sanciones a los servidores públicos del Instituto, serán aplicadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 142. Se impondrá multa de cien a un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin permiso del Instituto autorice u ordene el despacho de un transporte que haya de salir del territorio nacional.

CAPÍTULO III DE LAS SANCIONES A LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES

Artículo 143. La aplicación de las sanciones a las personas físicas y morales se regirá por las disposiciones contenidas en este capítulo y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Son de orden público para todos los efectos legales, la deportación de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría conforme a la presente Ley.

La deportación es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo, cuando incurra en los supuestos previstos en el artículo 144 de esta Ley.

Artículo 144. Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y



VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

Artículo 145. A los extranjeros que soliciten la regularización de su situación migratoria en los términos previstos en las fracciones I y II del artículo 133 de esta Ley, se les impondrá una multa de veinte a cuarenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Los extranjeros que se encuentren en los supuestos de las fracciones III, IV y V del artículo 133 de esta Ley no serán acreedores a ninguna multa.

Artículo 146. A los extranjeros que se les autorice la regularización de su situación migratoria en los términos previstos en el artículo 134 de esta Ley, se les impondrá una multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 147. Salvo que se trate de autoridad competente a quien, sin autorización de su titular retenga la documentación que acredite la identidad o la situación migratoria de un extranjero en el país, se impondrá multa de un mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 148. El servidor público que, sin mediar causa justificada o de fuerza mayor, niegue a los migrantes la prestación de los servicios o el ejercicio de los derechos previstos en esta Ley, así como los que soliciten requisitos adicionales a los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, se harán acreedores a una multa de veinte a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con independencia de las responsabilidades de carácter administrativo en que incurran.

Esta sanción será aplicada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o de la ley que corresponda, de acuerdo con el carácter del servidor público responsable.

Artículo 149. A cualquier particular que reciba en custodia a un extranjero y permita que se sustraiga del control del Instituto, se le sancionará con multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra cuando ello constituya un delito y de que se le haga efectiva la garantía prevista en el artículo 102 de esta Ley.

Artículo 150. Se impondrá multa de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste último pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que esta Ley establece para estos casos.

Igual sanción se impondrá al extranjero que contraiga matrimonio con mexicano en los términos del párrafo anterior.

Artículo 151. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a las empresas de transportes marítimos, cuando permitan que los pasajeros o tripulantes bajen a tierra antes de que el Instituto otorgue el permiso correspondiente.

Artículo 152. El desembarco de personas de transportes procedentes del extranjero, efectuado en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, se castigará con multa de mil a



diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se impondrá a las personas físicas o morales con actividades comerciales dedicadas al transporte internacional de personas, sin perjuicio de las sanciones previstas en otras leyes.

Artículo 153. Las empresas dedicadas al transporte internacional terrestre, marítimo o aéreo que trasladen al país extranjeros sin documentación migratoria vigente, serán sancionadas con multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de que el extranjero de que se trate sea rechazado y de que la empresa lo regrese, por su cuenta, al lugar de procedencia.

Artículo 154. Serán responsables solidarios, la empresa propietaria, los representantes, sus consignatarios, así como los capitanes o quienes se encuentren al mando de transportes marítimos, que desobedezcan la orden de conducir pasajeros extranjeros que hayan sido rechazados o deportados por la autoridad competente de territorio nacional, y serán sancionados con multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

A las empresas propietarias de transportes aéreos se les impondrá la misma sanción. En ambos supuestos se levantará acta circunstanciada en la que se hará constar las particularidades del caso.

Artículo 155. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la empresa propietaria, sus representantes o sus consignatarios cuando la embarcación salga de puertos nacionales en tráfico de altura antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto y de haber recibido de éstas, la autorización para efectuar el viaje.

Artículo 156. La persona que visite un transporte marítimo extranjero, sin permiso de las autoridades migratorias, será castigada con multa de diez hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o arresto hasta por treinta y seis horas.

La misma sanción se impondrá a la persona que, sin facultades para ello autorice la visita a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 157. Se impondrá multa de mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la empresa de transporte internacional aéreo o marítimo que incumpla con la obligación de transmitir electrónicamente la información señalada en el artículo 46 de esta Ley.

Igual sanción podrá imponerse para el caso de que la transmisión electrónica sea extemporánea, incompleta o contenga información incorrecta.

Artículo 158. Se impondrá multa de veinte hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los residentes temporales y permanentes que se abstengan de informar al Instituto de su cambio de estado civil, domicilio, nacionalidad o lugar de trabajo, o lo hagan de forma extemporánea.

TÍTULO OCTAVO DE LOS DELITOS EN MATERIA MIGRATORIA

CAPÍTULO ÚNICO DE LOS DELITOS

Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;



II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

Artículo 160. Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

I. Respecto de niñas, niños y adolescentes o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior;

II. En condiciones o por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, la integridad, la seguridad o la vida o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, o

III. Cuando el autor material o intelectual sea servidor público.

Artículo 161. Al servidor público que auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie, se le impondrá una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos hasta un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 162. En los casos de los delitos a que esta Ley se refiere, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público de la Federación se realizará de oficio. El Instituto estará obligado a proporcionar al Ministerio Público de la Federación todos los elementos necesarios para la persecución de estos delitos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La Ley de Migración entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto las disposiciones que están sujetas a la vacancia prevista en el artículo Segundo Transitorio.

SEGUNDO. El artículo 10; las fracciones I, II, III y VI del artículo 18; el artículo 21; los Capítulos I y II del Título Cuarto; el último párrafo del artículo 74; los artículos 101 y 102; el artículo 117; el último párrafo del artículo 112; los artículos 126 y 127, y los artículos 149, 157 y 158 de la Ley de Migración, entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la misma Ley.

TERCERO. Dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley de Migración, en tanto, continuará aplicándose en lo que no se oponga, el Reglamento de la Ley General de Población.



CUARTO. Las disposiciones administrativas de carácter general en materia migratoria emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Migración, continuarán vigentes en todo lo que no se le opongan, hasta en tanto se expidan las disposiciones que las sustituyan con arreglo a la misma.

QUINTO. Las erogaciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, deban realizar para dar cumplimiento a las acciones establecidas en la Ley de Migración, se sujetarán a su disponibilidad presupuestaria aprobada para ese fin por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEXTO. Para efectos de la aplicación de la Ley de Migración, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

I. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro de las características de turista, transmigrante, visitante en todas sus modalidades excepto los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante dentro de la característica de Visitante Local, otorgada a los nacionales de los países vecinos para su visita a las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, ministro de culto, visitante distinguido, visitante provisional y corresponsal, se equiparán al Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas;

II. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante dentro de la característica de Visitante Local, otorgada a los nacionales de los países vecinos para su visita a las poblaciones fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, se equiparán al Visitante Regional;

III. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro la característica de estudiante, se equiparán al Residente temporal Estudiante;

IV. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de No inmigrante, dentro las características de asilado político y refugiado, se equiparán al Residente permanente;

V. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de Inmigrante, dentro las características de rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista o asimilados, se equiparán al Residente temporal, y

VI. Los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de inmigrado, se equiparán al Residente permanente.

SÉPTIMO. Las referencias realizadas en la Ley de Migración al auto de vinculación a proceso, quedarán entendidas al término vigente de auto de formal prisión, toda vez que con este Decreto no entra en vigor el artículo 19 constitucional sujeto a la vacancia prevista en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

OCTAVO. La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, las reglas relativas al Sistema de Puntos previsto en la Ley de Migración, dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de su entrada en vigor.

NOVENO. Los trámites migratorios que se encuentren en proceso o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Migración, deberán concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron.

DÉCIMO. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración, por el delito previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes.



ARTÍCULO SEGUNDO.

ARTÍCULO TERCERO.

ARTÍCULO CUARTO.

ARTÍCULO QUINTO.

ARTÍCULO SEXTO.

ARTÍCULO SÉPTIMO.

ARTÍCULO OCTAVO.

ARTÍCULO NOVENO.

TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE EXPIDE LA LEY DE MIGRACIÓN Y SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO, DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Y DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las reformas a la Ley General de Población entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto las derogaciones a las fracciones VII y VIII del artículo 3o. y a los artículos 7 a 75, que entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración.

Las reformas a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a la Ley de Inversión Extranjera y la Ley General de Turismo, entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración.

TERCERO. Las referencias que en otras leyes y demás disposiciones jurídicas se realicen a la Ley General de Población por lo que hace a cuestiones de carácter migratorio, se entenderán referidas a la Ley de Migración.

CUARTO. Las resoluciones dictadas por la autoridad migratoria durante la vigencia de las disposiciones de la Ley General de Población que se derogan, surtirán sus plenos efectos jurídicos.

México, D. F., a 29 de abril de 2011.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **Jorge Carlos Ramírez Marín**, Presidente.- Sen. **Renan Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Dip. **María Dolores Del Río Sánchez**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo



de dos mil once.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **José Francisco Blake Mora**.- Rúbrica.

11



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

Mexico Institute

Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México

Laura V. González-Murphy

University at Albany, State University of New York

Rey Koslowski

University at Albany, State University of New York

March 2011

www.wilsoncenter.org/mexico

Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México

Laura V. González-Murphy, University at Albany, State University of New York

Rey Koslowski, University at Albany, State University of New York

(Reconocimientos: Los autores agradecen a la Fundación John D. y Catherine T.

MacArthur y a la Universidad en Albany por proporcionar los fondos que facilitaron las investigaciones en las cuales se basa este reporte).

Introducción

México es un país de emigración e inmigración, pero la política del gobierno mexicano hacia sus emigrantes, especialmente a los que residen en los Estados Unidos, es completamente opuesta a como su gobierno trata a los inmigrantes en suelo mexicano. Mientras que los políticos mexicanos exigen de los Estados Unidos apertura hacia sus connacionales, el gobierno mexicano limita los derechos de los extranjeros en su territorio. Dichos derechos son violados con frecuencia por los mismos miembros de la policía y personal de inmigración y además también son víctimas de la violencia, como sucedió en agosto del 2010, cuando 72 migrantes centroamericanos fueron masacrados por sicarios en el estado de Tamaulipas y en diciembre del 2010, con la desaparición de 50 migrantes centro americanos en el estado de Oaxaca.

La Ley General de Población de 1974 establece los reglamentos que gobiernan la migración hacia México y de México. Este reporte examina la política migratoria contemporánea de México a través de un análisis de la Ley General de Población, examinando las reformas a esta Ley y los planteamientos para una nueva ley de

migración. Como ejemplo, antes de las reformas del 2008, la Ley General de Población incluía reglamentos que imponían cargos criminales a los que entraran o residieran en México sin autorización previa. Aunque estas medidas no se hacían cumplir, servían como herramientas de extorsión a los inmigrantes indocumentados. Dichos cambios, aunque importantes, son insuficientes y carecen de la capacidad para lidiar con la complejidad de la realidad migratoria de México, como país de emigración, inmigración, refugio, tránsito y de retorno. En el otoño del 2010, el gobierno del Presidente Calderón tomó un paso aún determinante con la elaboración de un anteproyecto de Ley de Migración. El nueve de enero del 2011, el Senado dio seguimiento introduciendo una iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Migración y propone nuevas reformas a la Ley General de Población y demás estatutos pertinentes. La Ley de Migración, las disposiciones de reforma a la Ley General de Población y la recién promulgada (enero del 2011) Ley de Refugiados y Protección Complementaria, constituirán la política migratoria de México para el siglo XXI (Gazeta No. 195, 2010). Si se promulga la nueva Ley de Migración, no solo lidiaría con la presente realidad migratoria del país, si no que asistiría a que México cumpla con sus obligaciones internacionales, de acuerdo con la tesis jurisprudencial emitida en 1999 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo la jerarquía suprema de los convenios internacionales.¹

¹Según la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los convenios internacionales ratificados por el Presidente y aprobados por el Senado, se encuentran por encima de la Ley General de Población pero debajo de la suprema ley de México, la Constitución de 1917. México forma parte de varios acuerdos y convenciones de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, tal como la Convención 166 sobre la repatriación de los marinos la cual fue ratificada en Octubre de 1990. También ha ratificado acuerdos internacionales que impactan los términos de entrada de los extranjeros a su territorio. Estos acuerdos tratan con temas sobre el otorgamiento de visas para pasaportes regulares, diplomáticos y oficiales, así como permisos para negociantes bajo el Tratado de Libre Comercio (TLC) y La Organización Mundial del Comercio (WTO por sus siglas en inglés). En cuanto a los derechos humanos, están la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación a la Mujer y la Declaración de los Derechos y Responsabilidades del Hombre, la

Comparaciones y contrastes entre las políticas migratorias estadounidenses y las mexicanas ha ido ganando relevancia en los debates de reforma migratoria en Estados Unidos, durante los cuales miembros del Congreso americano han sugerido adoptar las leyes mexicanas. Este debate en los Estados Unidos también ha dado lugar a cambios en las leyes migratorias de México. Como se explicará más adelante, aún cuando las sanciones penales fueron derogadas de la Ley General de Población en el 2008, estas continúan siendo señaladas erróneamente por miembros del Congreso americano, demás políticos y participantes en las últimas discusiones sobre la reforma migratoria de Estados Unidos. Parece que México, no Estados Unidos, está a punto de promulgar reformas integrales, pero el acto final aún no ha llegado a su fin.

La Ley General de Población de 1974

Desde que México se independizó de España en 1821, los flujos migratorios hacia México han sido relativamente pequeños pero su política migratoria ha sido un tema constante en su historia legislativa, especialmente la Ley General de Población y sus varias reformas.

Por una parte, el deseo del gobierno mexicano para modernizar el país ha estado vinculado a su lucha por gestionar su crecimiento demográfico. Las primeras leyes migratorias de México se enfocaron en importar extranjeros para promover su modernización y el crecimiento numérico de su población, a partir de principios del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Por otra parte, las leyes migratorias de México también contienen una serie de disposiciones restrictivas que reflejan la intención de

Convención Americana sobre los Derechos Humanos y Obligaciones, el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, y tal vez con más significancia, tenemos la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias

proteger la soberanía territorial de México, un legado de su historia revolucionaria de 1910-1917. Mientras que hasta principios del siglo XX las leyes migratorias de México eran algo liberales, se fueron cerrando gradualmente, en especial después de los 70s. A principios de los 70s, México vivió una explosión demográfica y pronto fue aparente que el incrementar el número de mexicanos ya no era el problema, ahora otros asuntos requerían de su atención, como la llegada de refugiados de Guatemala y El Salvador, el número cada vez mayor de centroamericanos en tránsito a los Estados Unidos, el flujo de extranjeros calificados provenientes de países desarrollados, y el gran número de mexicanos emigrando a Estados Unidos. El gobierno mexicano fue dándose cuenta de que el futuro de la dinámica demográfica de la nación ahora dependía de su capacidad de proveer empleo, educación y salubridad a una población en crecimiento. En 1974, este cambio de opinión política se vio expresado en las reformas a la Ley General de Población de 1947, con la cual al ser aprobada, México cierra casi por completo sus puertas a los inmigrantes. Con la Ley General de Población de 1974, “el obtener autorización para trabajar legalmente en México se hizo más difícil que conseguir residencia permanente [*green card*] en Estados Unidos” (Buchenau, 2001, p. 43) (traducido por la autora).

Otras leyes que rigen los derechos y las obligaciones de los extranjeros en México son, la Constitución Federal, las convenciones internacionales ratificadas por México, la Ley de Nacionalización y Naturalización, la nueva Ley de Refugiados y Protección Complementaria, y demás decretos y códigos especiales. La Ley General de Población y sus reglamentos continúa siendo la ley federal más importante en cuanto a asuntos de inmigración (Vargas, 2007a). El objeto principal de la Ley General de Población es el de

“regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (LGP, Artículo 1o). En esencia, la Ley General de Población promueve la inmigración de una población que demuestre buena salud física y mental, solvencia económica, no presente una amenaza al empleo de los Mexicanos y esté interesada en asimilarse e integrarse al medio nacional. Dados estos objetivos, la Ley General de Población ha sido categorizada como un instrumento de vigilancia y control, enfocada en regular la entrada, estancia, salida voluntaria, y la expulsión forzada de extranjeros de México. El control y cumplimiento de estas leyes es la responsabilidad del Instituto Nacional de Migración (INM) de México, un órgano técnico desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Para lograr sus objetivos, la Ley General de Población establece calidades migratorias, al igual que una serie de condiciones y requisitos que los extranjeros necesitan satisfacer para poder entrar y/o permanecer en el país. La Ley General de Población contempla dos calidades migratorias para entrar legalmente a México: “inmigrantes” y “no inmigrantes.” El no inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país temporalmente. El inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de “Inmigrado” cinco años después (parecido al residente permanente en Estados Unidos) (Vargas, 2007a, pp. 29-30). Los extranjeros que se internan en México como inmigrantes y no inmigrantes deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros e informarle de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y

actividades a que se dediquen. Las autoridades Mexicanas, sean federales, estatales o municipales, deben solicitar a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, prueba de su calidad y condición migratoria en el país. Los extranjeros solo pueden participar en actividades autorizadas por la Constitución federal. Por ejemplo, no pueden servir en el Ejército en tiempo de paz (artículo Constitucional 32), ser Secretario de Despacho (artículo Constitucional 91), o desempeñar cualquier cargo en el cual se requiera ser mexicano por nacimiento, como por ejemplo ser miembro del Congreso (artículo Constitucional 55). Además, ninguna compañía o individuo mexicano puede emplear legalmente a un extranjero, si este no cuenta con el permiso correspondiente para laborar. En igualdad de circunstancias, en cuanto a asuntos de trabajo, los mexicanos son preferidos a los extranjeros.

Presiones para Cambio

Aparte de los millones de mexicanos que viven fuera de México, especialmente en los Estados Unidos, hay aproximadamente medio millón de inmigrantes registrados con el gobierno como residentes de México, la mayoría ciudadanos estadounidenses. A nivel mundial, México es uno de los principales países de tránsito, especialmente para los miles de centroamericanos que atraviesan el país con la intención de llegar a Estados Unidos. Los políticos y legisladores mexicanos han comenzado a lidiar con esta nueva realidad, la cual ahora incorpora flujos de documentados, indocumentados, viajeros, refugiados y de retorno de connacionales. .

Los inmigrantes llegan a México por muchas razones. La mayoría de los inmigrantes documentados llegan por razones económicas y/o de trabajo. Muchos,

ejecutivos, profesionales, científicos, artistas, o atletas empleados por compañías mexicanas o extranjeras por ejemplo, llegan con trabajo seguro. Una característica común de este grupo es una estancia limitada, pero algunos optan por permanecer en México. La jubilación es el principal objetivo de los inmigrantes que tienden a ser más permanentes, entre ellos destacan los americanos y los canadienses, quienes buscan un bajo costo de vida y un mejor clima. También hay inmigrantes en México que llegan por razones políticas, después de haber sido obligados a dejar sus países debido a conflictos políticos e ideológicos. Los americanos constituyen el grupo más numeroso de inmigrantes en México, contando con aproximadamente 347,166 ciudadanos americanos en el 2009. Recientemente, el flujo de inmigrantes más numeroso está formado por centroamericanos, con un total de 164,402 inmigrantes de Guatemala, Honduras, Belice, El Salvador y Nicaragua residiendo en México en el 2009 (INM, 2010). Además, también se encuentran cruzando chinos, africanos, indios, surcoreanos, europeos del este—en su mayoría sin documentos —intentando llegar a los Estados Unidos. Debido a las recientes restricciones de los controles fronterizos de Estados Unidos, muchos de los que planeaban usar a México como parada temporal en su viaje a Estados Unidos, han tenido que permanecer en México (González-Murphy, 2009).

El gobierno mexicano calcula un promedio de más de un millón de entradas documentadas y salidas por su frontera norte. Un promedio de 1.5 millones de personas también cruzan su frontera sur cada año. Esto significa casi un total de 400 millones de cruces territoriales cada año. México también cuenta con 40,000 trabajadores agrícolas temporales al año provenientes de Guatemala. En el 2004 y 2005 se registraron más de 200,000 deportaciones, pero estas disminuyeron a 120, 414 en el 2007 (INM

Comunicación Social, 2008a). Con la apertura económica y el modelo de orientación exportadora de México—el cual se ha venido dando desde 1986 a partir del ingreso de México a los Acuerdos Generales sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y que en cierta forma se cimentó con el TLCAN (1994) y los varios tratados de libre comercio que México ha firmado con otros países del mundo— el número de visitantes de negocios y también de turistas ha incrementado. Según datos del INM en su página de Internet, en 1989 ingresaron 4,937,532 turistas y veinte años después el número casi se duplica a 9, 207,009 turistas ; en cuanto a visitantes de negocios en 1994 (el año en que se firmó el TLCAN) se registraron 30,422 ingresos y en el 2009 se registraron 334,889.

El fin de 71 años de gobierno por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), también permitió una serie de reformas políticas importantes y abrió un espacio político para reformas de políticas migratorias. México vivió sus primeras elecciones democráticas en el 2000 con la elección de Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia. Desde un principio, la administración de Fox (2000-2006), aparentó promover la emigración como una válvula de escape de los problemas económicos del país. Mientras que la economía mexicana no podía brindarles oportunidades de avance a su propia gente, la estabilidad económica de México incrementa su dependencia en las remesas provenientes de sus emigrantes. El presidente Fox llegó a considerar a los emigrantes como ‘héroes’ por las contribuciones económicas que estos hacían al desarrollo del país (Martin, Marti & Well, 2006, p. 36). En cuanto dio inicio el gobierno de Fox, se plantearon propuestas para negociaciones binacionales con Estados Unidos para discutir el tema de la reforma migratoria. Según Fox, “desde el

principio de mi gobierno se promovió el establecimiento de un nuevo sistema que regula el flujo fronterizo de una manera legal, segura y ordenada” (citado en González-Murphy, 2009). En el 2001 los Estados Unidos y México intensificaron el diálogo que encaminó el proceso de negociaciones bilaterales con el propósito de encontrar la forma de afrontar los múltiples problemas y las oportunidades asociadas con la migración transfronteriza. El 7 de septiembre los presidentes Bush y Fox anunciaron un acuerdo sobre dicho planteamiento de propuestas que conducirían a una reforma migratoria bilateral . Desafortunadamente, los trágicos eventos del 11 de septiembre del 2001 detuvieron la elaboración de una reforma migratoria en ambos países. De todos modos, varios gobiernos estatales y municipales, académicos y miembros de la sociedad civil continuaron dialogando con la intención de desarrollar propuestas para una reforma migratoria y en el 2005, el INM compiló dichas propuestas en un volumen titulado *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano* (INM, 2006). A su vez, esta serie de esfuerzos dieron lugar a una guía de principios establecidos en un documento sin precedencia titulado “México frente al fenómeno migratorio,” el cual fue respaldado mediante una resolución concurrente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión el 16 de febrero de 2006.

Junto con la transformación democrática de México se reconoció la compleja y polémica naturaleza de la realidad migratoria del país. Esta realización se ha expresado a través de una serie de reformas incrementales a la política migratoria de México. Este proceso, inadvertidamente, dio a relucir lo restrictivas que son las leyes mexicanas en comparación con las demandas de reforma que México hace de Estados Unidos.

Presiones Políticas Externas para Cambio

Mientras que el gobierno mexicano comenzaba a exigir el respeto a los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos, exigiendo que Estados Unidos tramite más visas y que establezca un programa de trabajadores agrícolas para mexicanos, se vio acusado de no brindarle a los extranjeros en su territorio esos mismos derechos civiles y protecciones laborales que exige para sus connacionales en el extranjero. Esta incongruencia ha sido recalada por varias organizaciones americanas que exigen políticas que reduzcan y que, inclusive, terminen con la inmigración ilegal a Estados Unidos, como la Federación para una Reforma Migratoria Americana (FAIR por sus siglas en inglés) y la Alianza de Colorado para una Reforma Migratoria. Analistas políticos también han reconocido esta incongruencia, lo cual ha influenciado los debates sobre reforma migratoria en el Congreso americano. Por ejemplo, en el 2002 George Grayson, profesor del Colegio de William and Mary, en su artículo “La olvidada frontera sur de México: ¿Practica México lo que sermonea en el extranjero?” recaló la incapacidad del programa Plan Sur del presidente Fox de establecer la cooperación entre las autoridades mexicanas de seguridad y las policiales, y así reducir la cantidad tan elevada de abusos a los que los centroamericanos son sujetos en la región fronteriza México-Guatemala. Michael Waller del Centro de Seguridad se enfoca en las leyes restrictivas y en su artículo “La casa mexicana de vidrio: como la Constitución mexicana trata a los extranjeros,” argumenta que “si los políticos Americanos están buscando un modelo legal en el cual basar nuevas leyes restringiendo la inmigración, y expulsando a

criminales extranjeros, tienen una guía en la Constitución mexicana”² (traducción de la autora)

Durante negociaciones bilaterales, los legisladores estadounidenses mencionaron la incongruencia de las exigencias de sus colegas mexicanos, en algunos casos sorprendiendo a los mismos legisladores mexicanos. Según el entonces coordinador y secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios del PRI, el diputado Ramírez Martínez, el escuchar estas acusaciones de boca de los norteamericanos fue como recibir “una cachetada con guante blanco,” un golpe que lo motivó a promover con más intensidad una reforma migratoria mexicana (citado in González-Murphy, 2009).

La tensión política entre Estados Unidos y México se intensificó con la aprobación de la ley SB1070/HB2162 de Arizona. Esta ley le otorga a los policías la facultad de verificar la calidad migratoria de los individuos con los que tramiten algún asunto, por ejemplo, durante una detención de tráfico, podrán detenerlos hasta que confirme su estatus legal, y entregar a las autoridades migratorias a quienes no tengan sus documentos. La protesta del gobierno mexicano en contra de esta ley, dio lugar a respuestas por parte de los representantes norteamericanos enfocadas en lo restrictivo de las leyes migratorias de México. Como ejemplo, el 18 de Mayo del 2010, justo antes del discurso del presidente Calderón ante el Congreso estadounidense, el representante Ted Poe sugirió que el presidente era un hipócrita al criticar la ley aprobada en Arizona, la cual requiere confirmar la calidad migratoria de los que son detenidos ya que las leyes de México requieren lo mismo de sus policías. Además argumentó que la Ley General de

²El artículo de Waller fue discutido durante el debate para una reforma migratoria del 2007 en la Cámara de Representantes Estadounidense. En el 2010 el diputado Ted Poe se refirió a sus fuentes de información como “unas investigaciones muy interesantes sobre las leyes migratorias mexicanas” recientemente publicadas por el escritor Michele Malkin (2010), cuyo artículo a su vez hacia referencia a las investigaciones de Michael Waller en el 2006.

Población de México es aún más restrictiva que la ley migratoria de Estados Unidos.

Según Ted Poe:

El gobierno mexicano impide la entrada a México de cualquier extranjero que altere la estabilidad demográfica del país (artículo 32). Me pregunto si el presidente Calderón cree que eso es discriminación o individuación racial. Además, la ley mexicana impide el ingreso a su territorio a un individuo que no contribuya a los intereses económicos o nacionales del país. Los inmigrantes no son bienvenidos si no demuestran estabilidad física o mental, o si demuestran estar en contra de la soberanía y seguridad nacional del país ¡Imagínense eso! Los inmigrantes deben tener un historial limpio, y para solicitar la ciudadanía mexicana deben mostrar su acta de nacimiento y una cuenta bancaria que demuestre que tienen solvencia económica (artículo 34); así que, un extranjero no puede residir en el país a costas del gobierno mexicano y como resultado, también tiene que demostrar que puede pagar sus costos médicos. ¿Cuáles son las consecuencias de violar las leyes migratorias de México? La entrada ilegal al país es un delito penado con 2 años de prisión. El fraude de documentos está sujeto a una infracción y pena de cárcel. Evadir la deportación es un crimen serio en México. El volver a ingresar al país sin documentos después de una deportación recibe una pena de 10 años de prisión en una cárcel mexicana. Los extranjeros pueden ser expulsados del país sin derecho al debido proceso, lo que quiere decir que ni siquiera se les da una audiencia ante un juez. México corre a los ilegales sin previo juicio de deportación (traducido por la autora).³

³ Vea <http://poe.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=186323>

Uno puede darse una idea más rápida de cómo la Ley General de Población mexicana está siendo usada en el discurso de la política migratoria de Estados Unidos, con solo ver los primeros diez resultados de una búsqueda en Google con las palabras “*Mexican immigration laws*” (leyes de migración Mexicanas), las cuales incluyen artículos recientes de prensa, cartas al editor y blogs con títulos “México vs los Estados Unidos: las leyes migratorias de México son más duras que la de Arizona” y “Por qué no considerar adoptar las leyes de migración de México.” Cual será la influencia de esta imagen en las leyes federales de inmigración norteamericanas es incierto, dado que una reforma migratoria en Estados Unidos a nivel nacional está detenida. De todos modos, el deseo del gobierno mexicano de influenciar de manera positiva el futuro discurso norteamericano está ayudando a cambiar el proceso de reforma migratoria en México.

Revisiones a la Ley General de Población de 1974

Reformas específicas a ciertos artículos de la Ley General de Población de 1974 han sido hechas en respuesta a presiones nacionales e internacionales. En abril del 2008, el Congreso mexicano aprobó de manera unánime la descriminalización de la internación de personas indocumentadas en México y/o del permanecer en el país después de que su visa haya expirado. Ingresar a México ilegalmente era un delito castigado con hasta 10 años de prisión, pero la reforma del 2008 redujo la sanción a una infracción administrativa con una multa de hasta 5000 pesos (400 dolares).

Comentando sobre las reformas del 2008, el diputado mexicano Ramírez Martínez dijo que, “con estas reformas a artículos que penalizan la migración indocumentada, México está en la posición de exigir a Estados Unidos un mejor trato hacia los connacionales que trabajan en esa nación” (citado en González-Murphy, 2009, p.5). Además durante la votación, José Nicolás Morales Ramos del Partido Acción Nacional (PAN) y José Jacques y Medina del Partido de la Revolución Democrática (PRD) asentaron, refiriéndose a los derechos humanos de los connacionales, que “no solo se debe buscar la protección de sus derechos en Estados Unidos, sino que es necesario sentar las bases legislativas para que los migrantes que ingresan a nuestro país cuenten con la protección a sus derechos humanos” (Torres, 2008). Según el diputado Jacques y Medina, México a sido “luz de la calle y oscuridad de su casa,” un decir popular mexicano (Gaceta No. 2495-I, 2008).

Se han introducido otras propuestas de reforma a más artículos de la Ley General de Población, sin embargo ninguna con el mismo significado en materia de protección a los derechos humanos, como ha sido la descriminalización de la migración indocumentada. Como ejemplo, en septiembre del 2010, el Senado mexicano aprobó la reforma al Artículo 67 de la Ley General de Población. De acuerdo a esta reforma, tanto los inmigrantes documentados como los indocumentados tienen derecho a reportar abusos a sus derechos humanos y recibir atención médica sin temer ser reportados con las autoridades migratorias. También la reforma sanciona al servidor público quien de alguna manera, viole los derechos humanos de los migrantes, con suspensión de empleo por 30 días hasta destitución. Las medidas necesarias para poder costear esta reforma

también son incorporadas en esta iniciativa (Michelle & Gómez, 2010), otorgándole las herramientas necesarias para su cumplimiento efectivo.

Reformas Administrativas

La práctica de la internación de los extranjeros en México es regulada por oficiales de INM de acuerdo a los criterios establecidos en el Manual de Criterios y Trámites Migratorios de México. El 29 de enero del 2010, INM publicó su nuevo manual (Manual de Criterios y Trámites Migratorios del 2010) como parte de su Plan de Renovación Institucional. El 29 de abril del 2010, habiendo tomado efecto el nuevo manual, el INM emitió nuevas formas migratorias más sencillas al igual que un procedimiento de solicitud electrónico. Con los nuevos procedimientos migratorios entró en operación un nuevo sistema de centralización de información, el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM), el cual sustituye los diversos sistemas independientes de recaudación de datos en las diferentes oficinas del INM en el país, y automatiza las solicitudes y procedimientos migratorios. México también inició un nuevo programa de visas biométricas para trabajadores agrícolas de Guatemala y Belice en el 2008. Este programa incluye permisos laborales para los trabajadores agrícolas, válidos por un año en los estados fronterizos de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. También se proveen visas para otros sectores de la economía, no solo para la agricultura, y para visitantes de ciertas regiones fronterizas de Guatemala —*Forma Migratoria de Visitante Local* (FMVL)—, permitiéndoles visitar poblaciones fronterizas hasta por tres días.

Con estos cambios administrativos el INM pretende limitar la posibilidad de que sus funcionarios puedan solicitar una remuneración económica (una “mordida”) a cambio de un proceso seguro y rápido, ya que se elimina la amplia capacidad de decisión con la que contaban los funcionarios, un problema que era resultado en parte de las deficiencias de la Ley General de Población y de la Constitución. Los Artículos 11 y 33 de la Constitución y el 125 de la Ley General de Población,⁴ otorgan a las autoridades mexicanas un amplio poder de decisión en cuanto a determinar quién puede internarse en el país y quién no, independientemente de que el extranjero cuente o no con los documentos necesarios. Aún se presentan varias deficiencias. Por ejemplo, aunque el SETRAM hace posible la generación de datos estadísticos confiables, el INM carece de autoridad para requerir que las empresas de transporte le participen los datos de todos sus pasajeros, previo a su internación, y la recolección de datos biográficos del pasaporte a los que salen de México. Este es el caso, a pesar de que la recaudación de datos es una obligación ya establecida en la Ley Aduanera (artículo 7)⁵ (Gaceta No.108). Como resultado los mismos datos del INM sufren severas limitaciones, algo con implicaciones de seguridad para México y sus vecinos.

Los legisladores mexicanos han reconocido la importancia de reformar la Ley General de Población, y así otorgarle a INM la autoridad y capacitación necesaria para fortalecer la seguridad y el control de los flujos intrafronterizos, mejorar los procesos de registro y proveerle al extranjero un servicio más eficiente y equitativo—especialmente limitando la corrupción y abuso a los cuales los inmigrantes documentados e

⁴ Vea el Apéndice para la descripción de los artículos.

⁵ El Artículo 7 de la Ley Aduanera establece que las compañías de transporte internacional de personas deben transmitirle electrónicamente al Servicio de Administración Tributaria la información relativa a los pasajeros, tripulación y métodos de transporte, de acuerdo con los términos señalados por los reglamentos de Administración Tributaria.

indocumentados son sujetos. Por ello, en marzo del 2010, el senador Francisco Herrera introdujo una iniciativa de reforma a los artículos 24 y 132 de la Ley General de Población, los cuales regulan la recaudación y emisión de datos por parte de las empresas de transporte de pasajeros. Según el senador Herrera:

“Es evidente que el mundo está entrando en una nueva era migratoria, asociada al actual impulso de la globalización, toda vez que el desarrollo de las comunicaciones, el abaratamiento de los costos de transporte y los decrecientes tiempos de traslado, hacen que los flujos migratorios se vuelvan más numerosos, complejos y heterogéneos...La iniciativa de reforma en opinión del autor permitirá actualizar la legislación migratoria y fortalecer las facultades del Instituto Nacional de Migración, dotándolo de programas tecnológicos adecuados para el eficiente desempeño de sus funciones, y en forma adicional brindará la prestación de un servicio rápido y de calidad a las personas que ingresan o salen del país, y a la vez, coadyuvará en la seguridad del Estado mexicano, mediante la utilización eficiente de sistemas de la información que agilicen este procedimiento, como el utilizado en otros países” (Gaceta No. 108).

La iniciativa del senador Herrera continúa en revisión por las comisiones dictaminadoras, siendo que el rediseño de la normatividad migratoria se encuentra en la agenda legislativa.

Una Nueva Ley de Migración

En el 2005, el gobierno mexicano emitió un “Mensaje de México sobre migración” dirigida a la comunidad estadounidense, diciendo que “*el gobierno*

mexicano no promueve la migración indocumentada y tiene mucho interés en participar en determinar soluciones que nos ayudarán a enfrentar el fenómeno migratorio” (énfasis en el original)(traducido por la autora). Este mensaje expresó que el gobierno mexicano veía el debate de esos momentos en Estados Unidos, como una “oportunidad para México” para analizar sus propias políticas migratorias durante un período de 15 a 20 años. También el mensaje delineó la intención del gobierno de lograr una política que reconozca la nueva realidad regional e internacional de México y que, a la vez, “refleje su compromiso a facilitar el flujo ordenado, seguro y legal de las personas” (*Message from Mexico*”, n/d). Estos principios fueron apoyados por académicos, miembros de la legislatura y por la sociedad civil. A pesar del expresado apoyo unánime sobre la necesidad de una reforma integral para el siglo XXI, el desacuerdo sobre cómo reformar las leyes mexicanas contribuye a entender el motivo por el cual no se ha producido una política migratoria integral. Mientras que algunos políticos prefieren reformas aisladas y específicas, otros favorecen la creación de un nuevo marco legal, aún aparte de una Ley General de Población actualizada (González- Murphy, 2009). Durante los últimos meses, las reformas específicas presentadas con anterioridad no progresaron, pero fueron tomadas en cuenta en la elaboración de la nueva Ley (Gazeta No. 195, 2010)

Desde que el presidente Calderón y su gobierno tomaron el mando en el 2006, reconocieron que la Ley General de Población ya no es efectiva y que las reformas hechas a los artículos de la Ley General de Población no son suficientes. Durante el Foro Global de Migración y Desarrollo que se llevó a cabo en Puerto Vallarta, México en noviembre del 2010, el Presidente Calderón resaltó las diversas medidas de reforma que su gobierno ha realizado para mejorar los derechos de los migrantes en México, y

concluyó diciendo que México no le puede exigir a Estados Unidos lo que no puede otorgarle a sus propios inmigrantes. Bajo esta línea política fue que el gobierno de Calderón optó por elaborar una nueva ley situada aparte de la Ley General de Población, que trabaja los temas señalados y se armoniza con los diversos convenios internacionales que México ha ratificado.

En septiembre del 2010, oficiales del INM describieron a Ley de General de Población vigente como “obsoleta” y anunciaron la presentación de un anteproyecto de Ley de Migración ante el Congreso de la Unión para su discusión (Mejía 2010). El apoyo a una reforma a la política migratoria de México también se ha incrementado en el Congreso de la Unión, especialmente dado lo dicho en septiembre del 2010 por el Senador Rubén Velázquez del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al convocar a sus colegas a discutir y a probar una nueva ley de migración “que se convierta en la voz de México hacia el mundo de cómo se deben tratar a los migrantes” (Michele & Gómez, 2010). Unos meses después, el 9 de diciembre del 2010, un grupo parlamentario en el Senado introdujo para su consideración, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la nueva Ley de Migración y se reforman la Ley General de Población, la Ley Aduanera, la Ley de Turismo y varios otros reglamentos relativos al tema migratorio (Gazeta, No. 195, 2010). Esta iniciativa del Senado fue resultado de varias reuniones hechas durante el mes de Octubre con representantes del gobierno de Calderón y de Grupos Parlamentarios de los partidos políticos.

La iniciativa del Senado designa el marco normativo de la política migratoria de México de la siguiente manera: a) la Ley de Migración regula la movilidad de las personas en su sentido más amplio, la entrada y estancia de los extranjeros, el tránsito y

parte de la emigración y retorno de emigrantes, b) la Ley General de Población, después de que se derogan más de 70 artículos, norma la materia de población, migración interna y algunos asuntos sobre emigración y, c) la Ley de Refugio y Protección Complementaria norma las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a asuntos de refugiados y protección humanitaria (Gazeta, No. 195, 2010).

La iniciativa del Senado que expide la Ley de Migración realmente satisface los principios acordados en el previamente mencionado “Mensaje de México,” al considerar las múltiples dimensiones del proceso migratorio y armonizar sus nuevas disposiciones con las de los acuerdos internacionales que México ha ratificado. Algunos de sus preceptos más relevantes tiene que ver con los derechos de los migrantes. Como ejemplo, en cuanto al ejercicio de todos sus derechos, la nueva Ley garantiza la igualdad de trato a los extranjeros con respecto a los ciudadanos mexicanos. Bajo este principio todos los inmigrantes, independientemente de su calidad migratoria, tienen derecho a recibir servicios de educación y de salud. También se les otorga derechos jurídicos con los que antes no contaban, como es el derecho al debido proceso. Además, se crea una Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Cometidos contra los Migrantes dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, la cual dará seguimiento a los delitos cometidos contra los migrantes. Si los que violan los derechos de los inmigrantes son oficiales de migración, la Ley estipula una serie de sanciones, así como una multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal (más o menos de 1,100 pesos a 55,000 pesos o de 100 dólares a 5,000 dólares).

Teniendo el gobierno mexicano como objetivo el controlar los flujos migratorios y atraer aquellos extranjeros que contribuyan al progreso económico del país, la nueva

Ley facilita los requisitos para su entrada y estancia. Primero sustituye las dos calidades mayores—inmigrante y no-inmigrante—con las calidades de “visitante” y “residente temporal,” sin embargo la calidad de “residente permanente” se mantiene. Las calidades de internación en la ley vigente incorporan más de treinta características migratorias—visitante distinguido, ministro religioso, etc.—cada una con sus propias estipulaciones y requisitos necesarios para poder entrar y permanecer en el país. Bajo la nueva Ley, los requisitos se simplifican, básicamente diferenciando entre los extranjeros a quienes se les permite laborar y a los que no. La Ley también facilita la solicitud para residencia permanente de los extranjeros jubilados entre otros extranjeros. Para otorgarles la residencia permanente de manera inmediata, la Ley considera la posibilidad de usar un sistema de puntos basado en factores como nivel de educación, experiencia laboral, conocimientos técnicos y científicos, etc. En estos momentos, la Ley de Migración esta siendo discutida en el Senado. Durante el Foro Global de Migración y Desarrollo en Puerto Vallarta, el senador Jaime Rafael Díaz Ochoa, del Partido Acción Nacional, mencionó que la Cámara baja presentará próximamente una iniciativa equivalente.

La Necesidad de una Reforma Integral

Los legisladores mexicanos vienen reconociendo de manera creciente, la necesidad de entablar una política migratoria integral. Desde el documento del 2004, titulado “México como país de destino,” funcionarios mexicanos declararon que la política migratoria mexicana se mantiene “restrictiva, discrecional, regulada en exceso y poco flexible.” A pesar de esta autocrítica, hasta hoy funcionarios del gobierno y legisladores mexicanos optaron por instrumentar una estrategia de reacción que ha producido una

serie de cambios administrativos y reglamentarios aislados, en lugar de un marco político integral y congruente. Como resultado, ni las reformas reglamentarias que se han promulgado, se han traducido en cambios significativos en la práctica.

Los estatutos migratorios de México—especialmente la Constitución, la Ley General de Población y los convenios internacionales que México ha ratificado — permanecen sin armonización y coherencia, especialmente dada la tesis jurisprudencial que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999, ubicando a los tratados y convenios internacionales jerárquicamente por encima de la Ley General de Población. Como ejemplo, el artículo 125 de la Ley General de Población y el artículo 33 de la Constitución mexicana no le otorgan el derecho al debido proceso judicial al extranjero que está por ser deportado y como tal, contradicen a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Aunque legisladores mexicanos han enfatizado la importancia de establecer un marco legal migratorio que sea congruente con los tratados y convenios de los que forma parte, aún no se ha resuelto este problema. Esta incongruencia y carencia de coordinación también presenta serios obstáculos en cuanto a la capacidad de México para poner en práctica no solo las estrategias y programas de acción, sino el cumplimiento de la misma ley. Los legisladores mexicanos están consientes de que no darle resolución a estos problemas impacta negativamente la capacidad de México de institucionalizar el respeto a la ley, una pieza base para su democratización. Además, el afrontar problemas de coherencia y coordinación está siendo seriamente limitado por la cultura de corrupción del país, desconfianza de los servidores públicos, y la actitud común hacia la ley de “está pero no está.” Con frecuencia la ley en México no se hace cumplir, y por ello muchas de

las provisiones migratorias, incluyendo las nuevas reformas, han sido ignoradas. Por ejemplo, según los artículos 74 y 140 de la Ley General de Población, los que emplean trabajadores indocumentados pueden estar sujetos a una multa de 4,434 pesos (aproximadamente 440 dólares) o hasta 36 días de prisión. Es difícil hacer cumplir estos reglamentos ya que el 40% de los negocios y el 70% de profesionistas y pequeños negociantes evaden los impuestos, y aproximadamente el 27% de la población forma parte del sector económico informal—(Hawley, 2008). Aún cuando las autoridades sospechan que un negocio emplea inmigrantes indocumentados, los patrones no son arrestados. De todos modos, a pesar de que no se hacen cumplir, con frecuencia las mismas leyes migratorias son utilizadas por los policías y funcionarios corruptos para extraer “mordidas” de los inmigrantes indocumentados. Según reportes de las organizaciones de la sociedad civil, en el 2005 se dieron cuatro mil casos de violaciones a los derechos humanos de centroamericanos en la zona fronteriza sur de México. Como dijo José Miguel Vivanco, de Human Rights Watch refiriéndose a las reformas que despenalizaron la entrada indocumentada a México, “Arizona aprobó una ley que abre las puertas a la discriminación racial, mientras que México ha aprobado una que batalla en contra de ella, pero que no hace nada para parar los abusos que sufren los inmigrantes indocumentados a manos de los policías” (traducido por la autora) (Oppenheimer, 2010). Aparentemente, al igual que los diputados norteamericanos los migrantes centroamericanos ignoran las reformas del 2008 despenalizando la entrada indocumentada, y desafortunadamente oficiales mexicanos corruptos continúan aprovechándose de la carencia de conocimientos sobre las leyes migratorias de México de los migrantes.

Para lograr una política migratoria eficiente, es necesario un proceso de reforma más exhausta. De todos modos, por fin, con la elaboración del anteproyecto para una nueva Ley de Migración el gobierno de Calderón y el Congreso de la Unión, se ha dado el siguiente paso necesario hacia una reforma migratoria integral.

Conclusión

La Ley General de Población de 1974 de México refleja la creencia de que restringiendo la inmigración era la única manera de proteger la soberanía mexicana, y en especial su desarrollo económico. La Ley General de Población por lo tanto se enfocó en aceptar solo a los contribuyentes útiles a su crecimiento en general. Las condiciones económicas y políticas de México han cambiado a través de los siguientes treinta años. México no estaba ya bajo un régimen tan autoritario y llegó a estar progresivamente unido demográfica, política y económicamente con el resto del mundo, y en particular con los Estados Unidos. La Ley General de Población de 1974 no refleja esta nueva realidad. A principios de los 2000, las autoridades del gobierno mexicano reconocieron esto. Han respondido con reformas, pero hasta hoy el cambio ha sido incremental y muy pequeño.

Sin embargo, durante el transcurso de este año, el gobierno del presidente Calderón y el Congreso de la Unión han adelantado la agenda de la reforma migratoria. La introducción de la iniciativa con proyecto de decreto de una nueva Ley de Migración, fue un paso significativo hacia este objetivo. Aprobará el Congreso mexicano una nueva ley de migración este año? ¿Tendrá México una nueva ley de migración antes de que el Congreso estadounidense debata su reforma migratoria? Dado que el gobierno de Obama

y el Congreso estadounidense han pospuesto repetitivamente el entablar una reforma migratoria integral, los políticos mexicanos aún tienen la oportunidad de ganarle a sus colegas. Si no lo hacen, la Ley General de Población continuará siendo usada como ejemplo de una ley migratoria muy restrictiva, y se le seguirá siendo echada en cara a cualquier oficial del gobierno mexicano que exija del gobierno de Estados Unidos una reforma migratoria, y un mejor trato a los Mexicanos en ese país.

References

- A message from Mexico on migration*. (n.d.). [Un mensajede Mexico sobre migración] Joint Initiative of the Executive Branch and the Senate of Mexico. Retrieved from http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/Mexico_about_Migration.pdf
- Anchorage Activist. 2010. Alaska Pride (Blog en el Internet) “Mexico’s Ley General de Población More Stringent Against Illegal Immigrants Than Arizona’s New SB 1070/ HB2162 Immigration Enforcement Law” 22 de Mayo, 2010 Encontrado en: <http://alaskapride.blogspot.com/2010/05/mexicos-ley-general-de-poblacion-more.html>
- Beam, Christopher 2010 “¡Fuera de Aquí! Mexico's president criticized the new Arizona immigration law for being discriminatory. How tough are Mexican immigration laws?” *Slate*, 29 de Abril 29, 2010 <http://www.slate.com/id/2252362>
- Buchenau, J. (2001, Spring). Small numbers, great impact: Mexico and its immigrants, 1821-1973. *Journal of American Ethnic History*, 24-49
- Cámara de Diputados. LX Legislatura, Gazeta Parlamentaria No.2495-I. 29 de Abril del 2008
- “Centroamericanos encubiertos protestan por la matanza en Tamaulipas”. *CNN México*. Sábado 28 de Agosto, 2010 <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/28/centroamericanos-encubiertos-protestan-por-la-matanza-en-tamaulipas>
- Fitzgerald, D. 2005. Nationality and migration in modern Mexico. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005 31(1), 171-191.
- García, Carlos 2010 “Registro Previo del INM en Salidas y Entradas Nacionales” 1o de Abril del 2010. Encontrado en argonmexico.com
- González-Murphy, Laura V. 2009. *Change and Continuity in Mexico’s Immigration Policy: How Civil Society Organizations Influence the Policy Process*, PhD dissertation, University at Albany.
- Hawley, Chris 2010. “Activists blast Mexico's immigration law” *USA TODAY* May 25, 2010.
- _____. 2008. “While criticizing Arizona, Mexico Ignores its own hiring law”. Encontrado en <http://www.AzCentral.com>.
- Hollifield, J. F. 1992. *Immigrants, markets, and states: The political economy of postwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- INM. (2006). *Hacia una Política Migratoria del Estado Mexicano [Towards a migration*

policy for the Mexican State]. Mexico, D.F.: INM.

INM Comunicación Social. 2008a. “Versión Etnográfica de las Palabras de Cecilia Romero Castillo, Comisionada del Instituto Nacional de Migración, en el Marco del Festival de Comunidades Extranjeras que se Realiza en Querétaro” México D.F. 30 de Mayo, 2008, México: INM

INM Comunicación Social. 2008b. “Participación de la Comisionada del Instituto Nacional de Migración, Cecilia Romero Castillo, frente a los miembros de la Escuela de Servicio Público de Canadá”, México DF 25 de Enero del 2008. México: INM.

Malkin, Michele 2010. “How Mexico Treats Illegal Aliens,” *National Review Online*, April 28, 2010. Encontrado en <http://article.nationalreview.com/432764/how-mexico-treats-illegal-aliens/michelle-malkin>

Mejía, Gerardo 2010. “INM: ley de población, obsoleta,” *El Universal*, September 13, 2010

Michel, Elena & Gomez Ricardo (2010). “El Senado lanza reforma a favor de migrantes: podran quejarse por abusos y recibir atención médica”. [The Senate approves reform in migrant’s favor: they can report abuses and receive medical treatment]. *El Universal*. Mexico City, September 10

NCSL 2010. National Council of State Legislatures, Immigration Policy Project, previous reports webpage summary
http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=19897#Previous_Reports

Oppenheimer, 2010. “Mexico has its own Arizona Problem: Andres Oppenheimer” *Miami Herald*. May 25, 2010

Pew Hispanic Center (2010). “ US Unauthorized Immigration Flows are Down Sharply Since Mid-Decade” September 1. Accessed October 19, 2010 at <http://pewhispanic.org>

Senado de la República, LXI Legislatura. Gazeta No. 108, 24 de Marzo de 2010.

Senado de la República, LXI legislatura. Gazeta No. 195, 9 de Diciembre de 2010.

Senado de la Republica, LX Legislatura. Gazeta No. 237. 28 de Abril de 2010.

Seper, Jerry 2010. “Mexico's illegals laws tougher than Arizona's,” *Washington Times*, May 3, 2010.

Torres Pastrana, Sandra. 2008. “Reforman la LGP para despenalizar migración indocumentada”. *Cimacnoicias*. 5 de mayo del 2008. At:
<http://www.cimacnoticias.com/site/08050512-Reforman-la-LGP-par.33036.0.html>

United Nations (2007). United Nations Prospects Population Report: The 2006 Revisions. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York.
http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006_Highlights_rev.pdf

Vargas, J. A. (2007a). "Rights and obligations of Americans in Mexico in immigration law and in other areas of Mexican law". Legal Studies Research Paper Series (Research Paper No. 07-84). San Diego, CA: University of San Diego School of Law. Encontrado en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=962176

Vargas, J. A. (2007b). "Nationality, naturalization and dual nationality under Mexican Law". Legal Studies Research Paper Series (Research Paper No. 07-103). San Diego, CA: University of San Diego School of Law. Encontrado en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=984961

Waller, Michael 2006. "Mexico's Immigration Law: Let's Try It Here at Home, *Human Events* 05/08/2006 <http://www.humanevents.com/article.php?id=14632>

Walti Chanes, Carlos 2004 "La Ley General de Población de México y el Contexto Internacional en la Epoca de su Emisión" Comunicado presentado al Segundo Seminario de la Red de Estudios de Población" Centro de Estudios Demográficos, 13 de Febrero del 2004.

12

EL GOLFO DE FONSECA¹

El Golfo de Fonseca es una soberbia bahía ubicada en el océano Pacífico, propiamente en el oeste de Centroamérica. Limita al noroeste con El Salvador, al noreste y este con Honduras y al sur con Nicaragua. Es uno de los mejores puertos naturales del mundo y tiene una extensión de 3,200 kilómetros cuadrados.

Tanto Honduras, El Salvador y Nicaragua han mantenido conflictos sobre los derechos al Golfo y a sus islas. En 1992, una Resolución de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya decidió sobre la tierra, las islas y el conflicto marítimo en las fronteras.

En su fallo, el Tribunal de La Haya determinó que El Salvador, Honduras y Nicaragua compartan el control del Golfo de Fonseca: a El Salvador le fueron concedidas las islas Meanguera y Meanguerita, y a Honduras la isla del Tigre.

Sin embargo, ese histórico fallo no calmó los ánimos. El Salvador se negó a acatar el fallo; las escaramuzas y reclamos continuaron y, 23 años después, prosiguen los esfuerzos al más alto nivel para tratar de alcanzar la paz y el desarrollo en la zona del conflicto; los presidentes se reúnen, se firman acuerdos, pero todavía se capta un ambiente enrarecido.

El clamor de Honduras

En febrero de 2008 se reunió una Comisión Trinacional y luego de muchas negociaciones se firmaron acuerdos importantes dirigidos a la convivencia y a preservar el medio ambiente. No obstante, esos aspectos se vieron esfumados ante la exigencia vehemente de Honduras por delimitar las fronteras marítimas en el océano Pacífico, e incluso los ánimos se caldearon cuando el presidente Porfirio Lobo llegó al extremo de mencionar la posibilidad de usar sus aviones de combate F-5.

Sobre esa exigencia, el especialista en Derecho Internacional, Norman Miranda, destaca que la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia del 11 de septiembre de 1992, estableció que Honduras tiene derecho a una salida al mar, pese a que se encuentra en clara desventaja en el fondo de la boca del Golfo, sin litoral en el Pacífico, porque solamente Nicaragua y El Salvador tienen costas adyacentes.

“Pero, en las 19.75 millas comprendidas entre Punta Cosigüina (Nicaragua) y Punta Amapala (El Salvador) en el cierre de la boca del Golfo, hay 13.75 millas que están en régimen de comunidad de intereses”, dice el especialista.

La tesis salvadoreña

¹ Información obtenida de la página web del gobierno de la República de El Salvador

Miranda considera que el “trabón” para que Honduras tenga salida al océano Pacífico es la tesis salvadoreña de la “contigüidad” --de “contiguo”--, la cual es sustentada desde el 18 de febrero de 1850 por el especialista cuscatleco Isidro Menéndez.

Según esta tesis, El Salvador y Nicaragua se encuentran en el punto central de la línea del cierre de la boca del Golfo, a unas 10 millas de Punta Cosigüina por un lado y a otras 10 millas de punta Amapala por el otro lado, explicó.

Al doctor Miranda le llama la atención que todas las Constituciones de El Salvador han mantenido esa tesis de la contigüidad; pero, en cambio, ninguna Constitución nicaragüense ha establecido que El Salvador sea un país con el que limite Nicaragua.

“Por consiguiente”, razona el especialista, “la tesis de la contigüidad es ajena al solar de Nicaragua; por esta razón, es una tesis inconstitucional. Además que la misma fue pulverizada en la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, porque esta implantó que más allá de la franja de tres millas, las aguas están en régimen de comunidad de intereses”.

Miranda considera que El Salvador se resiste a acatar esa Sentencia, argumentando que introdujo su tesis de “la contigüidad” en el Artículo 84 de su Constitución de 1983, la cual fue desestimada por el Tribunal de La Haya.

Nicaragua puede salir perjudicada

Miranda expresa que el hecho de que en el pasado Honduras haya sido considerado como el “chico malo” con Nicaragua en el mar Caribe, no debería de convertirnos en “simbióticos” con los salvadoreños en el asunto del Golfo de Fonseca.

“Por el contrario”, considera, “deberíamos de mantener circunspecta y avezada distancia patológica respecto a El Salvador porque, primero, no olvidemos que cuando Nicaragua pidió en la CIJ participar como tercer Estado interviniente, fue El Salvador y no Honduras el que se opuso a esa solicitud de Nicaragua”.

Pero, a criterio del doctor Miranda, lo más delicado es que El Salvador plantea que tomar como base Punta Amapala para su futura proyección al Pacífico, partiendo de la isla para de allí delimitar hacia el Pacífico, lo que causa un trazo muy enrumbado hacia el sur-oeste que perjudicaría a los intereses de Nicaragua, al punto que el límite extremo de las 200 millas marítimas que unilateralmente traza El Salvador desde Meanguera, coincide con la latitud de Pochomil.

La solución

El especialista en Derecho Internacional, Norman Miranda, sostiene que la solución al conflicto del Golfo de Fonseca es que Nicaragua, Honduras y El Salvador se repartan en partes iguales las 13.75 millas del sector central del cierre de boca del Golfo, lo que sería algo “ecuánime” y “digerible”.

La última reunión

El Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, y sus homólogos Porfirio Lobo de Honduras, y Mauricio Funes de El Salvador, se reunieron el miércoles 8 de mayo en Managua, para buscar soluciones a ese conflicto.

Los mandatarios acordaron impulsar una serie de acciones en esa zona en la que convergen marítimamente las tres naciones, para garantizar la estabilidad, paz y el desarrollo, que ayudarán a fortalecer esos aspectos en la región centroamericana.

El presidente Daniel Ortega se encargó de leer los acuerdos alcanzados y dijo que se trazó una hoja de ruta para su ejecución en un período no mayor de 30 días.

Se establecieron reuniones de los cancilleres de los tres países para supervisar el cumplimiento de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), temas relacionados con los Derechos Humanos y el Golfo de Fonseca.

El presidente Ortega señaló que las fuerzas navales de las tres naciones continuarán con la coordinación, comunicación, con el objetivo de garantizar la paz en el Golfo de Fonseca.

El mandatario afirmó que en la medida que el Golfo se convierta en una fuerza que genere recursos, riquezas e inversiones, va a llevar prosperidad a los pueblos y comunidades que están en toda esa zona.

Los F-5 de Honduras

El presidente de Honduras amenazó recientemente con hacer uso de los aviones de combate F-5 en el conflicto del Golfo de Fonseca.

13

LEY MIGRATORIA EN BELICE

El Acto de Inmigración del capítulo 156 de las Leyes Subsidiarias de Belice establece que:

Siendo reconocido por su constitución como un estado de la diversidad cultural y étnica, y con intentos de regular la actividad económica informal, el Gobierno de Belice llevó a cabo un programa que regula la actividad migratoria por medio de la concesión de permisos temporales de trabajo y de ciudadanía a inmigrantes centroamericanos.

Dicha política de Inmigración y Nacionalidad, tiene como principal propósito proteger a los trabajadores y ciudadanos belicenos, regular la actividad fronteriza, sancionar a los inmigrantes que violen las leyes del estado y apoyar al Departamento de Inmigración y Nacionalidad.

La ley migratoria formaliza los requisitos y condiciones de entrada al país: documentos oficiales y visados para casos particulares y generales, así como las tarifas de extensión de plazos como turista, requisitos para obtener una visa de trabajo e incluso trámites de ciudadanía y residencia. Dada la situación de Seguridad Internacional, algunos países tienen que hacer un depósito de repatriación para asegurar su estancia.

Incluidas en el capítulo 156 de las Leyes Subsidiarias de Belice se encuentran: la Ley de Refugiados del 2000 y el Acto del Tráfico de Personas (prohibición). En la Ley de Refugiados, se reconoce de acuerdo a la convención que éstos gozarán de los Derechos y Deberes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Por otra parte el Acto del Tráfico de Personas (prohibición), establece las sanciones a los procesados bajo este tipo penal. Su principal objetivo es: poner en práctica el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. Asimismo, el Protocolo establece las pautas necesarias para otorgarle la seguridad pertinente a las víctimas de la trata.

ANEXOS

14

LEY DE MIGRACIÓN EN COSTA RICA

La Ley de Migración y Extranjería de Costa Rica está a cargo del Consejo de Migración, que funge como asesor del Ministerio de Gobernación y Policía, y de la Dirección General de Migración de Extranjería. Ésta regula la entrada y salida de las personas costarricenses y extranjeras a la República, así como la permanencia de los extranjeros en el país sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, los tratados y convenios internacionales ratificados y acuerdos de integración.

La ley deberá aplicarse indistintamente a hombres y mujeres, las únicas excepciones a ésta ley son los agentes diplomáticos y funcionarios consulares, así como funcionarios públicos, representantes, y delegados que se hará extensiva hasta en núcleo familiar de los interesados.

Ésta ley declara que la formulación de la política migratoria está enfocada a regular los flujos migratorios, apoyar a la inversión extranjera, fortalecer el conocimiento tecnológico, científico, profesional y cultural en sectores sociales determinados.

De igual manera, se encarga de facilitar el retorno de los nacionales en el exterior a Costa Rica, y de modo muy particular a los que sobresalgan en sus facultades técnicas y profesionales. Esto viene acompañado de la inserción al mercado laboral en los sectores que a éste le sea solicitado, según los requerimientos de la economía costarricense.

Por otro lado, la Ley controla el ingreso de personas extranjeras y su permanencia en el país de acuerdo a los intereses nacionales y procurando la seguridad pública. De esta manera se pretende orientar la inmigración a las áreas con más índice de desarrollo prioritario, orientado hacia ramas económicas que resulten de mayor interés para el país.

A su vez, la ley contempla la prohibición del desplazamiento de mano de obra nacional por la presencia de trabajadores inmigrantes, sobre todo con fines ilícitos. A esto se le suma la entera protección de los derechos humanos y las garantías individuales de todas las personas que deseen residir permanentemente en el país, procurando su integración a los procesos culturales, laborales, sociales, económicos, científicos, educativos, etc. Esto tiene que velar por la protección de las costumbres de los habitantes de Costa Rica con el fin de que exista una convivencia pacífica.

15

LEY DE MIGRACIÓN EN EL SALVADOR

La República del Salvador encomienda los asuntos migratorios al Ministerio del Interior, que por medio del decreto legislativo No. 2772 correspondiente a la Ley de Migración. Esta establece la organización y el control de las entradas y salidas de los nacionales y extranjeros, así como las condiciones necesarias para las mismas y los lugares fronterizos considerados como controles de migración.

El Ministerio del Interior, se encarga de estudiar cada caso concreto con la documentación solicitada, mediante una valoración de seguridad pertinente y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales que a este compete. La calificación de estas condiciones se utiliza para regular la actividad de los extranjeros en el país y de los nacionales en el extranjero.

Por otro lado, la ley estipula las diferentes categorías de migración y las condiciones necesarias para adquirir el título de cada una. La ley considera a los turistas, residentes temporales y residentes definitivos.

Los turistas tienen la responsabilidad de comprobar sus fines, de lo contrario serán acreedores a una multa y su permanencia será de un máximo de 90 días, de lo contrario no podrán realizar actividades laborales de ningún tipo. A su vez, los turistas deberán presentar una Visa de Turismo, Tarjeta de turismo o una Lista de Viajeros Organizados para ser aceptados en el país. Los agentes de negocios son considerados dentro de esta categoría.

El título de Residente Temporal es adquirido después de haber permanecido un año en el salvador y bajo fines de investigación científica, cultural y deportiva; actividades laborales técnicas especializadas y actividades temporales que estén comprendidas dentro de un marco legal. De igual manera, se considerarán dentro de ésta categoría a las personas que ingresen a la República con el propósito de proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas. En éste caso estarán sujetas a las Convenciones Internacionales pertinentes y a las determinaciones de las autoridades nacionales.

La residencia permanente se adquiere por medio de pautas y regulaciones del Ministerio del Interior adquiriendo los derechos de permanencia indefinida en el país.

Dentro de la ley de migración se establecen las sanciones y las multas que proceden en caso de que la persona que ingresa al país incurra en alguna actividad ilícita. De ser así se procede a emitir la sanción por medio de la Dirección General de Migración y de las dependencias de Seguridad Pública.

16

LEY DE MIGRACIÓN EN GUATEMALA

La ley de migración en Guatemala establece todas las pautas, obligaciones y derechos que tienen los extranjeros en el territorio, su calidad de permanencia y las disposiciones que aplican para cada caso concreto, exceptuando a funcionarios diplomáticos y consulares. Asimismo regula la entrada y salida de sus nacionales.

La máxima autoridad migratoria es el Ministerio de Gobernación, del que depende la Dirección General de Migración que actúa en conjunto con el Consejo de Migración para la mejor gestión de la situación migratoria.

La Ley de Migración identifica a dos categorías específicas del extranjero: residente y no residente. La ley establece los lineamientos y requisitos para pertenecer a cualquiera de éstas dos. Dentro de los no residentes se encuentran los extranjeros en tránsito y los turistas sin intención de obtener residencia. La condición de residencia temporal es otorgada cuando hay una permanencia de dos años y haya intención de trabajo o inversión.

La relación de refugiados, apátridas y aislados será regida específicamente por los convenios, tratados e instituciones internacionales de los que Guatemala sea parte. Los sujetos serán considerados residentes temporales, y, dependiendo de la duración de su estancia puede ser candidato a la residente permanente.

En la Ley de Migración se establecen los documentos oficiales que son aceptados, al igual que los requisitos específicos para casos particulares y el trámite de cartas especiales de viaje con diversos fines, tarjetas de viaje y visados.

Por otro lado la Ley de Migración se encarga de sancionar cualquier violación a la ley internacional y nacional migratoria, así como la deportación de inmigrantes y la persecución de criminales o personas implicadas en actividades ilícitas. Asimismo, se encarga de proteger y asegurar a las personas que son víctimas de éstos delitos.

17

LEY DE MIGRACIÓN EN HONDURAS

La ley de Migración y Extranjería en Honduras, establecida en el decreto 208-2003 se encuentra a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería en conjunto con la Secretaría de Gobernación y Justicia. La ley contiene las disposiciones y las facultades de cada una de las dependencias gubernamentales en materia de migración.

Tiene como objetivo principal regular la política migratoria del Estado, así como la entrada y salida de extranjeros y nacionales, la emisión de los documentos necesarios para dichas acciones y la permanencia de los extranjeros en territorio hondureño.

La Secretaría de Gobernación y Justicia tiene como principales atribuciones en materia migratoria: proponer al presidente la política migratoria de Honduras, velar porque la migración contribuya al desarrollo económico y social de Honduras. Dicha institución también se encarga de promocionar los convenios y tratados internacionales en materia de migración y es la encargada de regular las cuestiones de asilo político y deportación.

Una cuestión importante que trata la Ley de Migración y Extranjería es la relación migratoria con América Central y con México. Los propósitos de este acercamiento es homologar los procedimientos, medidas y requisitos del tránsito entre estos países con motivos de integración. El objetivo es simplificar y facilitar la situación migratoria de la región.

Por otro lado, la Dirección General de Migración y Extranjería se encarga de adoptar las medidas necesarias para controlar la inmigración clandestina; la emisión de permisos especiales de viaje, visas y pasaportes y autorizar la permanencia temporal o permanente de los extranjeros en el país. Otra de las funciones de ésta dependencia es orientar e informar a los extranjeros y nacionales acerca de la situación migratoria internacional y tomar las medidas pertinentes para un desarrollo pleno de la actividad de éstos.

18

LEY DE MIGRACIÓN EN NICARAGUA

De acuerdo a la ley No. 153 de Migración y Extranjería, el objetivo principal de ésta, es: establecer un ordenamiento jurídico indispensable en materia de migración. La dependencia gubernamental encargada es el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección de Migración y Extranjería. La ley establece que la migración será regulada de acuerdo a la situación demográfica, social, demográfica, económica y cultural del país; siempre y cuando satisfaga las necesidades del Estado Nicaragüense.

La migración será regulada con el fin de incorporar recursos humanos al país con planes para el desarrollo que requiera éste. Todo esto con el fin de contribuir al desarrollo nacional y a la integración adecuada de la sociedad nicaragüense.

De igual manera, la Ley de Migración y Extranjería de Nicaragua, se encarga de velar por los derechos de los nicaragüenses fuera del territorio nacional en ejercicio de sus derechos constitucionales. Su integridad será protegida por los derechos que le competen, además de ser sujeto jurídico de la ley internacional, de acuerdo a los tratados y convenios vigentes que se han celebrado con otros países dónde estos residan.

En cuanto al regreso de los nicaragüenses a territorio nacional y sobre todo lo que hayan adquirido altas calificaciones o técnicas profesionales serán procurados con atención especial para que se integren a un mercado laboral o a razones sociales, científicas, tecnológicas o culturales.

Las categorías de extranjeros establecidas por la ley son: los funcionarios diplomáticos, invitados, residentes temporales, residentes permanentes y los no residentes. Para las categorías de funcionario diplomático e invitados, el órgano encargado es el Ministerio de Relaciones Exteriores. La ley estipula las pautas necesarias para adquirir en título de cualquiera de éstas, así como los documentos y permisos que deben presentarse para dichas instancias y el documento emitido por el país, de tal manera que la estancia esté certificada.

19

Legislación Migratoria
LEYES DE PANAMA RESPECTO A LAS MIGRACIONES

CONSTITUCIÓN

TÍTULO II
NACIONALIDAD Y EXTRANJERIA

Artículo 8.- La nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional.

Artículo 9.- Son panameños por nacimientos:

Los nacidos en el territorio nacional.

Los hijos de padre o madre panameños por nacimiento nacidos fuera del territorio de la República, si aquéllos establecen su domicilio en el territorio nacional.

Los hijos de padre o madre panameños por naturalización nacidos fuera del territorio nacional, si aquellos establecen su domicilio en la República de Panamá y manifiesten su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad.

Artículo 10.- Pueden solicitar la nacionalidad panameña por naturalización:

Los extranjeros con 5 años consecutivos de residencia en el territorio de la República si, después de haber alcanzado su mayoría de edad, declaran su voluntad de naturalizarse, renuncian expresamente a su nacionalidad de origen o a la que tengan y comprueban que poseen el idioma español y conocimientos básicos de geografía, historia y organización política panameña.

Los extranjeros con tres años consecutivos de residencia en el territorio de la República que tengan hijos nacidos en ésta de padre o madre panameños o cónyuge de nacionalidad panameña, si hacen la declaración y presentan la comprobación de que trata el aparte anterior.

Los nacionales por nacimiento, de España o de un Estado latinoamericano, si llenan los mismos requisitos que en su país de origen se exigen a los panameños para naturalizarse.

Artículo 11.- Son panameños sin necesidad de carta de naturaleza, los nacidos en el

extranjero adoptados antes de cumplir siete años por nacionales panameños, si aquellos establecen su domicilio en la República de Panamá y manifiestan su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña a más tardar un año después de su mayoría de edad.

Artículo 12.- La Ley reglamentará la naturalización. El Estado podrá negar su solicitud de carta de naturaleza por razones de moralidad, seguridad, salubridad, incapacidad física o mental.

Artículo 13.- La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía.

La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas.

La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.

Artículo 14.- La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y de demográficos del país.

Artículo 15.- Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentran en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes.

Artículo 16.- Los panameños por naturalización no están obligados a tomar las armas contra su estado de origen.

TITULO III DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES

Art. 19: " No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Art. 20: Los panameños y extranjeros son iguales ante la ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

LEYES:

Ley N°9 Exenciones a Jubilados, Pensionados y Retirados (24 de junio de 1987)

Ley N°7 Desarrollo del Artículo 12 de la Constitución (14 de marzo de 1980)

DECRETOS:

Decreto de Gabinete N° 11 Transferencia del Departamento de Migración y la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre (12 de enero de 1990)

Decreto N° 59 Reglamento del Artículo 7 de la Ley N° 7 de 1980 (4 de agosto de 1988)

Decreto N° 17 Disposiciones Relativas al Régimen de Aduanas (22 de mayo de 1988)

Decreto Ejecutivo N°62 Reglamento de la Ley N°9 (4 de agosto de 1987)

Decreto N° 104 Modificatorio del Decreto N° 116 (9 de julio de 1981)

Decreto N° 116 Reglamento de un Artículo del Acuerdo del Tratado del Canal de Panamá (28 de septiembre de 1979)

Decreto N° 236 Reglamento del Decreto de Gabinete n° 363 (16 de junio de 1971)

Decreto de Gabinete N° 363 Reglamentación de la Residencia Temporal de Ejecutivos de Compañías Internacionales (17 de diciembre de 1970)

Decreto Ley N° 38 Creación del Departamento de Migración y Naturalización (29 de septiembre de 1966)

Decreto Ley N° 16 sobre Migración (30 de junio de 1960)

Migración y Naturalización en Panamá

El trámite de migración en Panamá debe hacerse a través de un abogado o una firma de abogados (al igual que la mayoría de los trámites administrativos en Panamá). Existen muchas opciones para emigrar, entonces sugerimos que revise todas las opciones disponibles, antes de decidir cual opción mejor le conviene.

El derecho migratorio no está codificado aun. Existen varias leyes y muchos reglamentos en la materia, que regulan los inmigrantes agricultores, la reforestación, el turismo, la investigación científica y otros tipos de inversiones que el gobierno quiere fomentar. Algunas leyes permiten la residencia permanente después de un año, mientras que otras leyes requieren la renovación de la visa de permanencia temporal.

Hay dos tipos principales de visas: visas de inmigrantes y visas de visitas temporales. Las visas de visitas temporales se emiten a turistas y los transeúntes, como también a ciertos trabajadores o especialistas, como misioneros, maestros, y religiosos. La mayoría de estas visas no permiten al visitante a trabajar en Panamá, y donde se les otorga un permiso de trabajo, limita el lugar de trabajo. A diferencia de las visas de visitantes temporales, las visas de inmigrantes permite la residencia permanente y eventualmente se puede solicitar la naturalización y ciudadanía panameña.

Debido a que la mayoría de la legislación y los reglamentos fueron adoptados en distintos momentos y con diferentes metas, no hay uniformidad en todos los requisitos. Por ejemplo, para muchas visas es necesario presentar un record policivo del país de origen, pero en el caso de las visas para la Ciudad del Saber, este requisito no existe. Es necesario también un certificado de salud (emitido por un médico panameño), pero ya no se requiere una prueba de HIV.

El Decreto Ley 16 (de 1960) es la legislación principal que regula la migración y la actuación de la Dirección General de Migración y Naturalización. De acuerdo con esta ley, sus enmiendas y reglamentos, los extranjeros que entran a Panamá se deben clasificar como:

turistas;

transeúntes;

viajeros en tránsito o viajeros tránsito directo;

visitantes temporales; e

inmigrantes.

Estas categorías son explicadas en las siguientes paginas de este Web, donde describimos cada una y indicamos los requisitos necesarios para obtener la visa respectiva. Dentro de cada categoría, hay varias opciones.

[Formulario - Visa Autorizada](#) | [Turistas](#) | [Transeúntes-Viajeros](#) | [Inmigrantes](#) | [Visitantes Temporales](#) | [Carta Naturaleza](#)

Para aquellas personas que desean trasladarse a Panamá y tener residencia con un mínimo de requisitos y formalidades, le recomendamos que revisen los requisitos de la Visa de Turista Pensionado. Obviamente, esto solo aplica a aquellas personas que reciben pensiones o pagos de jubilación.

Sus necesidades, metas y recursos económicos indicarán cual opción es mejor. La residencia permanente se puede obtener como inmigrante y con algunas visas de visitante temporal especial. Si usted es ciudadano de España o ciertos países de América Latina, existen acuerdos de reciprocidad sobre la residencia y los permisos de trabajos. Una vez que la persona ha cumplido con residencia permanente en Panamá por 5 años, es posible pedir la carta de naturalización.

En el año 1999 hubo algunos cambios a la legislación migratoria, los cuales surgieron efecto desde marzo de 2000. Entre otras cosas, la visa de turista se extendió de 30 a 90 días, y se puede pedir una extensión a 180 días si es necesario. Los requisitos para músicos y otros transeúntes fueron cambiados, y también fue abolido la necesidad de obtener un paz y salvo cada vez que el extranjero sale del país. A raíz de esta legislación, los extranjeros residentes en Panamá pueden obtener un permiso de entrada y salida múltiple, válido por 1 - 2 años.

Sin embargo, en 2003, se introdujeron otros cambios, aumentando el monto de la inversión por inmigrantes. Además, las medidas de supervisión y vigilancia del cumplimiento con estos requisitos ha sido aumentado.

Para las personas que están casados(as) con panameñas(os), deberán asistir a entrevistas en Migración, para establecer que es un matrimonio real y no simplemente de papel.

Algunas de las visas que los extranjeros pueden obtener son:

Inversionista: requiere una inversión mínima de EE.UU. \$150,001 en un negocio en Panamá con un mínimo de 3 empleados panameños;

Zona Procesadora de Exportación — requiere una inversión mínima de EE.UU. \$250,000 en Fort Davis u otra zona procesadora;

Inversión en Reforestación — requiere una inversión mínima de EE.UU. \$40,000 en un proyecto o una empresa de reforestación;

Inversión en la Micro Empresa — requiere una inversión mínima de EE.UU. \$40,000 (hasta EE.UU. \$150,000) con un mínimo de 3 empleados panameños;

Pensionado - debe demostrar un ingreso mensual mínimo de EE.UU. \$500, mas \$100 por dependiente, procedente de una pensión o jubilación;

Rentista Retirado - debe ser una persona retirada con un plazo fijo en el Banco Nacional de Panamá que genere por lo menos EE.UU. \$750 mensual. Esta opción otorgara al extranjero el derecho a recibir un pasaporte panameño como documento de viaje, con residencia permanente en Panamá (pero no el derecho a la ciudadanía panameña);

Agricultor - requiere una inversión mínima de EE.UU. \$40,000 en una granja o finca en Panamá;

Ejecutivo de la Zona Libre de Colon;

Ciudad del Saber - puede ser estudiante, profesor o administrador de una institución de la Ciudad del Saber

20

LEY DE MIGRACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

La Ley de General de Migración en República Dominicana está a cargo de la Secretaría de Estado de Interior y Policía a través de la Dirección de Migración. Ésta a su vez, recibe recomendaciones por parte del Consejo Nacional De Migración que cuenta con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Migración.

Dentro de las consideraciones de la aplicación de la ley, se establece la constitución de la migración como uno de los procesos sociales más importantes de la Nación Dominicana. Por otro lado, aclara la repercusión económica, política y cultural que ésta tiene sobre la República. De este modo, la inmigración se regula con fines de incorporación de recursos humanos en el país. También se mantienen y fortalecen lazos con los nacionales en el extranjero promoviendo políticas de retorno.

Ésta ley se encarga, principalmente, de regular los flujos migratorios en el territorio nacional; así como la permanencia, entrada y salida de los extranjeros; además procura el retorno de los nacionales a territorio dominicano. A su vez, procura la presencia de los extranjeros bajo una condición legal, siempre y cuando califiquen para ser aceptados en el país. Esto es constatado mediante un documento de porte obligatorio.

Asimismo, la Dirección General de Migración, se encarga de otorgar los permisos de residencia, de acuerdo a las categorías y subcategorías establecidas por la ley. Todo esto con la finalidad de regular la permanencia de las personas y en caso de ser necesario emitir permisos de reentrada, prórroga o cambio de estatus como residente temporal. De esta misma manera, y conforme a las instancias legales necesarias, se puede negar el permiso de residencia o se niega la admisión.

También, ésta ley establece la posibilidad de crear acuerdos con otras instituciones y autoridades, extranjeras o nacionales. De esta manera, se podrán facilitar recursos y procesos para regular la migración, el retorno de los nacionales a territorio dominicano y la persecución de criminales en territorio nacional o extranjero.