

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

## **V. VISITA IN LOCO A MÉXICO**

### **A. Introducción**

143. Como parte de las labores relativas a su mandato de promoción, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido contactos con varios gobiernos para observar en terreno las condiciones en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en los países miembros de la OEA. Accediendo a una gentil invitación del Gobierno de México y con el objetivo de recabar información sobre la situación de trabajadores migratorios en dicho país, una delegación de la CIDH visitó México entre el 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002. La delegación estuvo encabezada por Juan E. Méndez, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, e integrada por Helena Olea y Andreas Feldmann, miembros del equipo de la Relatoría.

144. La visita de la Relatoría revestía mucha importancia dada la relevancia que tiene el fenómeno para México. La migración de mexicanos a Estados Unidos de América (EUA) representa el mayor flujo migratorio de la región y uno de los principales ejes migratorios del mundo. Al mismo tiempo, a raíz de su situación geográfica (México comparte una frontera de 3.200 kilómetros de extensión con Estados Unidos), México se ha convertido en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes del mundo. Cada año miles de personas atraviesan territorio mexicano con el objetivo de cruzar hacia los EUA y Canadá. Por otro lado, un número importante de trabajadores migratorios y otras personas migrantes inmigran a México. Muchas de estas personas, sobre todo ciudadanos guatemaltecos y otros centroamericanos, emigran estacionalmente al sur de México para desempeñarse en labores agrícolas, de construcción y en el servicio doméstico. En otras palabras, dada su triple condición de país emisor, receptor y de tránsito de migrantes, así como por el enorme volumen de personas involucrado, el fenómeno migratorio tiene una importancia significativa en el desarrollo político, social y económico de México y de la región.

145. Durante su estadía en la República mexicana los funcionarios de la Relatoría visitaron tres ciudades: Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez, así como diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala en la región occidental del Estado de Chiapas (Ciudad Hidalgo, el Manguito, Talismán) y de la frontera norte entre México y Estados Unidos en el área de Ciudad Juárez. Un miembro de la delegación cruzó por el puesto fronterizo a El Paso, Estados Unidos. La delegación de la Relatoría sostuvo reuniones con diversos funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia Católica.

146. Entre los funcionarios de gobierno con los que se reunió la delegación de la Relatoría cabe mencionar a Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación; Felipe de Jesús Preciado Coronado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM);<sup>[13]</sup> Mariclaire Acosta, Subsecretaria de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos de la SRE; Roberto Rodríguez Hernández, Director General de Protección y Asuntos Consulares, SRE; Gustavo Mohar Betancourt, Negociador para Asuntos Migratorios Internacionales, SRE; Aldo Flores Quiroga, Director General de Relaciones Económicas Bilaterales, SRE; Juan Manuel Gómez-Robledo, Consultor Jurídico, SRE; Francisco Olguín, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); José Antonio Bernal, Tercer Visitador

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

General de la CNDH; David Bosada, funcionario de la CNDH; Alejandro Ramos Flores, Subprocurador de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Procuraduría General de la República (PGR); Mario Álvarez Ledesma, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la PGR; Senadora Silvia Hernández (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; Diputada Irma Piñeyro (PRI), Presidenta de la Comisión de Población, Asuntos Fronterizos y Migración de la Cámara de Diputados; Antonio del Valle Martínez, Director General de Protección de los Derechos Humanos de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad Pública; Nicolás Suárez, titular de la Coordinación General de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva (PFP); Carlos Tirado Zavala, Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales INM; Saúl Ronquillo García, Director de Protección a Migrantes, INM, José Luis Velásquez Pulido, Director de Aplicación de Sanciones, INM; Alejandro Alcántara, Jefe Estación Migratoria, Iztapalapa; Martín Salido Orcillo Campoy, Delegado Estatal, PGR, Delegación Estatal de Chiapas; Comandante Manuel González Aguilar, Encargado de la Comisaría Sector Tapachula, PFP; Carlos García Mondragón, Síndico Presidencial Municipal de Chiapas; Rafael Sommers González, Secretario Gobierno Municipal, Tapachula; Ivonne Abarco de la Oficina de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas; Javier Miguel Bolaños Sánchez, Delegado Regional del INM; Israel Zamora Llatas, Subdelegado Local INM; Luz María Servín Sotres, Directora de Asuntos Internacionales, INM; José Pedro Tello Cuevas, Director Operativo de los Grupos de Protección a Migrantes (BETA) zona sur; Oscar Francisco Yañez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Estado de Chihuahua; Lorenzo Aquino Miranda, Delegado Estatal, PGR, Chihuahua; Juan José Huerta Flores, Delgado de la SRE, Ciudad Juárez; Adalberto Balderrama Fernández, Delegado del INM, Ciudad Juárez; Juan Carlos Cué Vega, Cónsul en el Paso; Carlos González Magallón, Cónsul en Nogales; General (R) Margarito Ruiz Negrete, Director Nacional del Grupo BETA, y Guillermo Romero, Inspector Titular PFP, Comisaría Sector VIII.15 Ciudad Juárez.

147. Durante su visita a México, la delegación de la Relatoría también se reunió con organizaciones de la sociedad civil, académicos y miembros de la Iglesia Católica que trabajan temas relacionados con migración y trabajadores migratorios en México. Durante su estadía en el Distrito Federal, el Relator Especial se reunió con miembros del Foro Migraciones, una red de organizaciones y académicos que trabajan sobre diversos fenómenos del tema migratorio.<sup>[14]</sup> Esta red fue creada en el 2001 y tiene como objetivo crear un espacio de diálogo, estudio e intercambio de información con miras a avanzar en el entendimiento del tema migratorio y determinar prioridades de acción para enfrentar este fenómeno. Los integrantes de la delegación de la Relatoría también se reunieron con representantes de las Casas del Migrante, albergues de atención a migrantes dirigidos por la Orden Religiosa de los Scalabrinianos, en Tapachula y Ciudad Juárez. En Tapachula los representantes de la Relatoría sostuvieron reuniones con miembros del Foro Migraciones, del Colegio de la Frontera Sur y con promotores de derechos humanos de Tapachula. Asimismo, durante su estadía en el Distrito Federal se reunieron con miembros de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.<sup>[15]</sup>

148. Es importante destacar que la Relatoría encontró un alto nivel de cooperación por parte de todas y cada una de las autoridades mexicanas. Éstas no sólo colaboraron gentilmente en la organización de la visita, sino que se mostraron llanas a sostener conversaciones abiertas y francas sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias en el país. Asimismo, diversas autoridades mexicanas enviaron a la Relatoría información adicional con posterioridad a la visita para complementar la información ofrecida durante las

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

respectivas reuniones o para actualizar sobre eventos o acciones que incidieron sobre el fenómeno migratorio en México. Asimismo, la Relatoría solicitó al Gobierno mexicano información adicional sobre aspectos puntuales específicos. En ese sentido, el día 1º de julio del 2003, la Relatoría recibió el último de una serie de comunicados en los que el Estado respondió a la solicitud de información adicional. Representantes de organizaciones de la sociedad civil e investigadores también mostraron una excelente disposición a colaborar con el equipo de la Relatoría. En este sentido, la Relatoría quisiera hacer una mención especial a la organización Sin Fronteras, que colaboró de forma muy importante en la realización de esta visita. La Relatoría agradece y destaca el excelente espíritu y de cooperación de todas y cada una de las organizaciones y personas arriba mencionadas. La información brindada por todos las personas entrevistadas constituye una parte importante del material utilizado para la elaboración de este informe.

149. El informe de la visita de la Relatoría a México se divide en diez secciones más las conclusiones y recomendaciones. La segunda describe la metodología que se utiliza para la elaboración del trabajo. Con el objeto de contextualizar la situación de los trabajadores migratorios en México así como la de los ciudadanos mexicanos en el exterior, la tercera sección examina el contexto general de la migración en el país. El informe luego analiza el impacto que la migración tiene en el desarrollo económico, social y demográfico de México. En la quinta sección, el informe comenta la política y la práctica en materia migratoria y describe el régimen legal migratorio y la organización institucional del Estado para responder a las necesidades de la población migrante. Subsecuentemente, en la sexta sección, el informe analiza el problema relativo a la trata, contrabando y conducción de migrantes en México. La séptima sección analiza las garantías y práctica de debido proceso en materia migratoria. La octava parte, en tanto, describe la situación de las personas privadas de libertad, en particular la forma como se lleva a cabo la privación de libertad de una persona por razones migratorias, así como las condiciones en los centros de detención de trabajadores migratorios y otros migrantes en México. La novena parte del informe se refiere a los derechos laborales, económicos, sociales y culturales. La décima sección resume las prácticas del Estado mexicano para proteger a sus nacionales en el exterior. El informe finaliza con un resumen relativo a las observaciones más importantes de la misión en las que se destacan mejores prácticas y también áreas donde se observaron deficiencias en el trato a los trabajadores migratorios y otros migrantes. Como parte de esta sección y respondiendo a nuestro mandato en materia de promoción, la Relatoría ofrece recomendaciones al Gobierno mexicano, a otros Estados cuyos nacionales migran a México o viajan a través de México rumbo a otros Estados en Norte América y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes.

150. El proyecto de informe fue aprobado por la Comisión en julio de 2003. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de la CIDH, este informe fue transmitido al Gobierno de México en julio, pidiéndole que presentara las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El 28 de agosto del 2003, a través de la comunicación OEA-02133 de la Misión Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos, los Estados Unidos Mexicanos presentaron sus observaciones. La Comisión, de conformidad con su Reglamento, estudió tales observaciones y procedió a incluir aquellas que consideró pertinentes.

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

## **B. Metodología**

151. Como guía para elaborar el siguiente informe, la Relatoría utilizó la metodología de trabajo normalmente utilizada por la CIDH para la realización de sus *visitas in loco*. Es importante destacar que este es un procedimiento estandarizado que ha servido de pauta para el trabajo de la CIDH por varias décadas. La metodología que utiliza la CIDH es común a la de diversas organizaciones intergubernamentales dedicadas a monitorear la situación de derechos humanos en el mundo.<sup>[16]</sup> Por diversas razones, entre ellas la duración de las visitas y los recursos humanos limitados con que cuenta la CIDH, los informes de las visitas *in loco* así como de las visitas de las Relatorías Especiales (como la presente) no pretenden presentar una visión exhaustiva de la situación de derechos humanos en un país, sino llamar la atención sobre problemas puntuales en materia de derechos humanos que afligen a los países visitados. Al mismo tiempo, los informes desean destacar mejores prácticas en materia de derechos humanos a modo de incentivar a que otros Estados miembros de la OEA emulen dichas acciones.

152. Las apreciaciones del siguiente informe se basan en dos elementos principales. Por un lado, fuentes primarias como los testimonios de trabajadores migratorios y miembros de sus familias, así como de diferentes personas vinculadas a diversas instituciones, entre ellas, el gobierno, el poder legislativo, el *Ombudsman* y funcionarios del poder judicial del Estado en cuestión, académicos, y miembros de organismos intergubernamentales y no gubernamentales. Es preciso recalcar que para garantizar la ecuanimidad e imparcialidad de sus informes, por norma la CIDH siempre se reúne con la más amplia gama posible de personas y organizaciones. De este modo se pretende garantizar la obtención de una visión lo más representativa, fidedigna y exhaustiva posible. De igual forma, en la elaboración de los informes la CIDH asegura que todas las partes entrevistadas aparezcan citadas en el informe. No obstante, en algunas ocasiones no se cita a la fuente de una afirmación, si ésta lo pidió expresamente. Por el otro, los informes también se basan en fuentes secundarias como trabajos académicos, informes y documentos. Al igual que en el caso de las fuentes primarias, como práctica, la CIDH y la Relatoría siempre se cercioran cuidadosamente de que estas fuentes sean verosímiles y serias.

153. Es importante destacar que el presente informe fue elaborado sobre la base de la más diversa información y que el equipo de la Relatoría llevó a cabo un largo trabajo de investigación previo a la visita efectuada. Durante la visita y con posterioridad a ella, en tanto, los redactores e investigadores del informe corroboraron y complementaron la información obtenida. Los contenidos y comentarios son el resultado de un largo trabajo de investigación que fue concienzudamente discutido y ponderado por el Relator y su equipo y luego presentado al pleno de siete Comisionados de la CIDH, quienes aprueban la versión final del documento.

## **C. El Fenómeno Migratorio en México**

154. La migración es un fenómeno social de enorme trascendencia en la vida nacional de México. Tal como se indicó en la introducción, México es un país de origen, tránsito y destino de trabajadores migratorios y sus familias. En otras palabras, este fenómeno afecta a nacionales mexicanos residentes en el exterior, a nacionales mexicanos en México, así como a extranjeros residentes o de paso por México. Dada las múltiples aristas y ramificaciones de este fenómeno, el tema migratorio en México no sólo se caracteriza por revestir una gran trascendencia,

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

sino también por su alto grado de complejidad. En virtud de su importancia, la migración se ha convertido en una de las áreas más relevantes y críticas en las relaciones internacionales de México. Esto se refleja por un lado en la importancia que le da México a este tema en su política internacional, sobre todo en su relación bilateral con los EUA. Este interés también se manifiesta en el papel protagónico que juega México en fomentar iniciativas vinculadas a la migración tanto en foros internacionales como al interior de organizaciones intergubernamentales que trabajan este tema.

### **México como país de origen**

155. Si bien México ha recibido históricamente un número importante de inmigrantes y refugiados,<sup>[17]</sup> la migración de mexicanos al exterior, sobre todo a EUA, y en menor medida a Canadá, es sin duda el rasgo más importante del fenómeno migratorio en este país.

156. Es importante destacar que la migración de mexicanos a EUA es un fenómeno de larga data. Facilitado por la proximidad geográfica y por una frontera de 3.200 kilómetros y los profundos lazos históricos que unen a ambos países, un significativo número de mexicanos regularmente se ha establecido en EUA y viceversa. En este sentido, es importante recalcar que numerosas comunidades de mexicanos (cerca de 50 mil personas) pasaron a residir en territorio de EUA entre 1845-1848, tras la secesión de Texas y la conclusión posterior de la guerra mexicano-estadounidense (1846-8) y la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo.<sup>[18]</sup> La presencia de estas comunidades atrajo y facilitó la migración de mexicanos a EUA entre la segunda parte del siglo XIX y el comienzo de la segunda guerra mundial. Este patrón fue reforzado en la década de los cuarentas con la implementación del llamado "Programa Bracero" (1942-1964). Como resultado de este programa más de 4.5 millones de trabajadores mexicanos cruzaron la frontera para trabajar de forma temporal en diversas labores, sobre todo agrícolas. Tras la conclusión del programa Bracero (1964), aunque con cierta oscilación, el flujo de mexicanos que migraron a EUA en busca de trabajo se incrementó de forma gradual, sobre todo en las últimas dos décadas. El flujo comprende personas con visa y/o permiso de trabajo, así como trabajadores migrantes que cruzan la frontera de forma irregular.<sup>[19]</sup>

157. Según el último censo efectuado por la Oficina de Censos del Gobierno Estadounidense (US Census Bureau), en el 2001 en Estados Unidos vivían 20.6 millones de personas de origen mexicano (7.3% del total de la población). De estas personas, entre 8 y 8.5 millones nacieron en territorio mexicano y entre 3 y 3.5 millones residen en EUA de forma irregular.<sup>[20]</sup> Según cifras del Servicio de Inmigración y Naturalización Estadounidense (INS)<sup>[21]</sup> del año 2000, anualmente 130 mil mexicanos emigran legalmente al país; otros 3.4 millones entran a EUA con diversas visas para no-inmigrantes, mientras que cada año se producen 213 millones de cruces temporales en la frontera México-Estados Unidos. Las cifras del INS estiman que cada año un número aproximado de 150 mil mexicanos cruza la frontera de forma irregular.<sup>[22]</sup> En los dos últimos años el número de cruces irregulares se ha acrecentado. De hecho, según proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), en el quinquenio 2000-2005 la tasa de emigración de mexicanos a EUA llegaría a 2.9 por 1000, lo que implicaría la salida anual de mexicanos a EUA de unas 300 mil personas.<sup>[23]</sup>

158. Históricamente, la mayor parte de los mexicanos que migran a EUA provienen de estados del centro y centro occidente de México como Jalisco, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, Durango, Colima y Aguascalientes.<sup>[24]</sup> En los últimos años, sin embargo, se ha producido una

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

diversificación con respecto a los estados de origen de trabajadores migratorios mexicanos. Es así como personas de estados como Puebla, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo y el Distrito Federal también han comenzado a migrar a EUA. La migración de mexicanos de la región fronteriza con EUA (comprende los estados de Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Sonora y Baja California) es menor y bastante más reciente.<sup>[25]</sup>

159. Dada la dimensión y la larga historia de la migración mexicana a EUA, comunidades mexicanas se han establecido prácticamente en todos los estados de la Unión. Paradójicamente, esta tendencia se acrecentó a partir de la legalización de 2.3 millones de mexicanos propiciada por la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986, una ley cuyo propósito era inhibir la migración de indocumentados. Al regularizar su situación, estas personas decidieron trasladarse a otros estados de la Unión. De igual modo, la llegada de mexicanos a otros puntos de EUA se debe al rechazo de parte de la población a la migración de mexicanos (sobre todo en California, donde aprobaron medidas restrictivas en contra de inmigrantes irregulares tales como la Propuesta 187) y la presión hacia una política de control y restricción de la migración que derivó en reforzamiento de los controles en la frontera sur de EUA. Si bien esta tendencia se pudo observar a lo largo de la década de los ochentas, ésta se reforzó sobre todo a partir de 1993. En este sentido, el gradual y masivo reforzamiento de la frontera en zonas o puntos de entrada tradicionales desde México por California y Texas generó el desvío de gran parte del flujo de personas que ingresan de forma irregular a EUA. Es así como actualmente una gran parte de los cruces fronterizos irregulares se producen por Arizona, que no era un punto tradicional de cruce.<sup>[26]</sup>

160. Como consecuencia, a las tradicionales comunidades de mexicanos en California, Texas e Illinois se unieron otras más recientes en Nueva York, Colorado, Washington, Louisiana, Georgia, Tennessee, Carolina del Norte, Idaho, Nebraska, Florida y Wisconsin. Una gran parte de los mexicanos que han inmigrado a EUA se han establecido en áreas urbanas donde formaron comunidades de gran magnitud y visibilidad en ciudades como Los Ángeles, San Diego, San Francisco, Chicago, Dallas, Houston y más recientemente Nueva York.<sup>[27]</sup> Por otro lado, desde 1974 existe un pequeño programa de trabajadores temporeros (*sojourners*) mexicanos que migran estacionalmente para trabajar en la agricultura. Este programa (H2A) recluta cada año 40 mil trabajadores.<sup>[28]</sup> Un número mucho menor de mexicanos reside en Canadá. Según el censo canadiense de 1996, 23,295 mexicanos vivían en Canadá. Actualmente la cifra asciende a alrededor de 35 mil personas. El número de mexicanos que inmigran a Canadá se incrementa a un ritmo de 8% al año. Asimismo, casi 9 mil mexicanos migraron a Canadá como trabajadores agrícolas temporales a través del Programa Canadiense de Trabajadores Temporeros (*Canadian Seasonal Agricultural Worker Program*). En resumen, un número correspondiente a casi el 10% de la población mexicana (estimada en 100 millones de personas) reside en el exterior del país.<sup>[29]</sup>

161. Al igual que en muchos países de América Latina, México ha observado, sobre todo desde la década de los sesenta, una fuerte corriente migratoria interna desde zonas rurales hacia áreas urbanas. Los principales destinos de esta migración interna fueron grandes urbes como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Ciudad Juárez, Tijuana, Puebla, entre otras. La mayor parte de las personas migraban atraídas por mejores oportunidades laborales y para acceder a servicios sociales básicos como educación y servicios médicos para ellos y sus familias. En el último tiempo se ha observado otro fenómeno interesante: muchas personas de sectores rurales, sobre todo del centro y norte de México (Sinaloa, Durango, Distrito Federal, Coahuila, Jalisco, Sonora y Guanajuato) han comenzado a migrar a ciudades fronterizas del norte de México en

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

busca de trabajo en la industria de la maquila, que por lo general tiende a ofrecer mejores remuneraciones que las tradicionales actividades agrícolas en las comunidades de origen.<sup>[30]</sup>

### **Descripción de la situación social y económica de México**

162. Numerosos factores, tanto económicos como sociales, motivan la migración de mexicanos al exterior. En este sentido, con el objeto de entender mejor el contexto en el que se da la migración de mexicanos al exterior, el informe describe de manera muy sucinta algunas de las características más sobresalientes de la realidad socio-económica del país. Al igual que la mayoría de los países de América Latina y gran parte del Caribe, en términos económicos y sociales México ha sido históricamente un país en vías de desarrollo caracterizado por problemas sociales, entre ellos, altos índices de pobreza e inequidad. En términos de indicadores sociales y económicos, sin embargo, México ha logrado importantes avances en las últimas tres décadas. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) considera a México como un país con un índice de desarrollo medio. México ubica el puesto 54 en el Índice de Desarrollo Humano, por debajo de otros países latinoamericanos como Argentina (34), Chile (38), Uruguay (40) y Costa Rica (43) pero más arriba que Cuba (55), Panamá (57), Colombia (68), Venezuela (69) y Brasil (73).<sup>[31]</sup> México se caracteriza por tener varios indicadores de desarrollo humano bastante positivos: según el PNUD, en el 2002 el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* (PPA dólares de EEUU) era de 9.023; la esperanza de vida llegó a 72.6 años; la tasa de alfabetización a 91.4%, el 74% de la población reside en áreas urbanas y la tasa combinada de matrícula escolar era de 71%.<sup>[32]</sup>

163. Tras sufrir una severa crisis en 1994-5, la economía mexicana mostró signos de recuperación. La economía se caracterizó por una gran vitalidad entre 1996 y el 2000 y creció en promedio un 5.5% anual. En el 2001, sin embargo, ésta se contrajo un 0.3% debido en gran medida a la recesión que afectó a EUA, el principal socio comercial e inversionista de México.<sup>[33]</sup> Por otro lado, las exportaciones mexicanas han crecido de manera importante;<sup>[34]</sup> la inflación anual ha disminuido de 28% en 1981 a 5.7% en el 2002; el nivel de endeudamiento externo bajó de 32.4% del PIB en 1993 a 23.4% en el 2001; la inversión extranjera aumentó de 5.430 millones de dólares como promedio entre 1990-4, a 14.192 millones de dólares en el 2000 y a 24.731 en el 2001.<sup>[35]</sup> La economía mexicana se ha desarrollado gracias a la consolidación de una serie de industrias y a un proceso importante de diversificación económica.<sup>[36]</sup> Según el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el crecimiento económico mexicano se debe en parte a los siguientes factores: el incremento del dinamismo del sector privado, los beneficios generados por el Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>[37]</sup> con EUA y Canadá (que entró en vigor en 1994) y un prudente manejo macroeconómico por parte de las administraciones de los Presidentes Ernesto Zedillo (1995-2000, PRI) y Vicente Fox (2000-5, Partido Acción Nacional, PAN) caracterizado por el control de la inflación a través de austeridad fiscal y monetaria.<sup>[38]</sup>

164. A pesar de estos avances persisten en México importantes problemas económicos y sociales. México se caracteriza por altos índices de pobreza y gran disparidad entre sectores urbanos y rurales, así como entre los estados del norte y del sur (por lo general menos desarrollados). Según el Banco Mundial, cuarenta y cinco millones de mexicanos, alrededor del 45% de la población, es pobre (se refiere a personas que viven con menos de 2 dólares de EUA al día). Diez millones de estas personas viven en condiciones de extrema pobreza (viven con menos de 1 dólar al día) y sin acceso a agua potable y a una nutrición adecuada. Un 5% de la población sufre de desnutrición; un 27% no tiene

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

acceso a condiciones sanitarias adecuadas (alcantarillado); 14% no tiene acceso a agua potable.<sup>[39]</sup>

165. También existen problemas serios de distribución del ingreso. A raíz de la política de redistribución de tierras promovida por Venustiano Carranza tras la revolución mexicana (1910-1917) a través de la creación de las tierras colectivas (ejidos), México alcanzó patrones de distribución del ingreso bastante más igualitarios que los que muestran otros países de la América Latina.<sup>[40]</sup> Sin embargo, varios autores coinciden en señalar que en las últimas décadas la disparidad se ha incrementado a partir de la implementación de políticas económicas neoliberales caracterizadas por la desregulación, apertura y privatización.<sup>[41]</sup> Un estudio indica que entre 1984 y 1994 el coeficiente GINI (índice mediante el cual se mide la distribución del ingreso) aumentó de 0.46- 0.51. Esto quiere decir que mientras que en 1984 el 10% más rico de los hogares mexicanos recibía el 34.29% del total de los ingresos del país y el 10% más pobre el 1.19%, diez años más tarde el 10% de los hogares más ricos recibía 41.29%, en tanto que el 10% más pobre sólo recibía el 1.01%.<sup>[42]</sup> Otro índice preocupante tiene que ver con el empleo. Si bien la tasa oficial de desempleo en México es baja (2.4% para el 2002) la tasa de desocupación parcial o subempleo (que incluye el desempleo abierto y las personas que trabajan menos de 35 horas semanales) ascendió a 19% en el 2001. Del mismo modo, el sector de trabajo informal sigue siendo muy extenso y absorbe un porcentaje importante de la mano de obra del sector formal, tendencia que en los últimos años se ha incrementado. A este respecto, en el 2001 un 47% de la población económicamente activa en México no recibió ningún tipo de prestación social.<sup>[43]</sup> Del mismo modo, la evolución en materia de salarios (remuneración media real) ha sido negativa, ya que ha caído en relación a la década pasada (109.7 en 1993; 90.1 en 1996; 98 en 2000 y 104.1 en el 2001; índice 1995=100).<sup>[44]</sup>

166. Aunque han habido mejoras substanciales en la última década, México sigue padeciendo deficiencias en materia de infraestructura y en la provisión de servicios sociales.<sup>[45]</sup> Existen 186 médicos por cada 100.000 habitantes,<sup>[46]</sup> hay 125 líneas de teléfono por cada 1000 habitantes.<sup>[47]</sup> Más allá de las deficiencias en cuanto a la disponibilidad de éstos, algunos servicios sociales como educación y atención médica carecen de condiciones mínimas de calidad, sobre todo en sectores rurales.<sup>[48]</sup> En este sentido, las condiciones de pobreza y subdesarrollo son particularmente pronunciadas en sectores rurales y para las comunidades indígenas en estados del sur del país como Chiapas, Oaxaca y Tabasco.<sup>[49]</sup> México, por otro lado, tiene una de las tasas de recaudación de impuestos más bajas de la región (10% del PIB).<sup>[50]</sup>

### **Factores que motivan la migración de mexicanos al exterior**

167. Las razones que explican la migración de mexicanos a EUA son bastante más complejas de lo que se piensa. Como se indicó, factores sociales, económicos, culturales e históricos interactúan de forma muy compleja y determinan este vasto movimiento de personas.

168. El estudio Binacional México EUA sobre Migración (1997) indica que si bien numerosos factores determinan y mantienen la migración de mexicanos a EUA, destacan tres grandes factores: demanda laboral en EUA; exceso de oferta de mano de obra en México y la existencia de redes sociales de migrantes y de contactos que trascienden la frontera.<sup>[51]</sup>

169. Condiciones objetivas de subdesarrollo, falta de oportunidades laborales, diferencial de salarios<sup>[52]</sup> y falta de acceso a créditos, entre otros, son sin



MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

duda factores muy importantes. Otro elemento relevante es la creciente armonización e interpenetración entre las economías de México y EUA. De manera creciente la economía estadounidense, sobre todo sectores como la agricultura y ciertos servicios que normalmente emplean personas con baja calificación laboral, dependen de la mano de obra de trabajadores extranjeros, sobre todo mexicanos. Por otro lado, la liberalización de la economía mexicana ha provocado una serie de cambios en la estructura productiva, fomentando así la migración. El proceso de modernización y apertura del sector agrícola (la mecanización de los procesos productivos), por ejemplo, ha desplazado gran mano de obra de zonas rurales en México. Del mismo modo, el desmantelamiento del sistema de sustitución de importaciones, la contracción del aparato estatal y nuevos desafíos de competitividad para el sector privado derivados de la competencia en los mercados internacionales han contribuido a que muchas personas pierdan sus puestos de trabajo y se vean obligados a buscar nuevas alternativas para ganarse la vida. En otras palabras, la inseguridad laboral y la incertidumbre económica en México obligan a muchas personas o familias a recurrir a la migración como forma de supervivencia. En este sentido, la decisión de migrar no obedece sólo al deseo de incrementar el ingreso, sino también a minimizar el riesgo en términos de asegurar un ingreso y sobreponerse a los obstáculos que impiden acceder al consumo y a bienes de capital.<sup>[53]</sup>

170. En términos de las motivaciones para migrar, la decisión de emigrar no se determina exclusivamente por una estimación de costo-beneficio económico. La posibilidad de acceder a ciertos beneficios sociales y de incrementar las posibilidades de ascenso y estatus social, sobre todo para los descendientes de las personas que migran, también juega un rol importante. En este sentido, la formación de comunidades transnacionales que mantienen vínculos con su país de origen a las que envían remesas e información y de las que reciben con frecuencia nuevos miembros, sin duda son un elemento importante para entender la consistencia de los flujos migratorios.<sup>[54]</sup> En el caso de México, como ya se indicó, la presencia de comunidades de inmigrantes mexicanos de larga data y que facilitan la llegada de otros miembros sus familias o gente de sus comunidades es muy importante en fomentar la migración. Las comunidades de mexicanos en EUA ayudan a sus compatriotas a planear y financiar su viaje y a insertarse en el mercado de trabajo en EUA.<sup>[55]</sup> En este sentido, para asegurar la supervivencia colectiva, muchas familias mexicanas deciden enviar a uno de sus miembros al exterior. Esta decisión apunta no sólo a incrementar el monto del ingreso, sino a diversificar las fuentes de ingreso familiar.<sup>[56]</sup> Del mismo modo, para muchas personas jóvenes, sobre todo en sitios urbanos, la migración a EUA es considerada como un rito de pasaje para alcanzar la adultez.

### **Obstáculos para la migración: militarización de la frontera y muerte de migrantes**

171. Históricamente la extensa frontera entre México y EUA era un espacio poco vigilado por las autoridades. Salvo por un breve período durante 1954 cuando la presión de la opinión pública, sobre todo en Texas,<sup>[57]</sup> forzó a las autoridades estadounidenses a redoblar los controles migratorios, hasta la década de los ochentas los controles migratorios eran tenues o simplemente inexistentes en gran parte de la frontera. Algunos autores indican que el control era de carácter simbólico. De hecho, siguiendo un patrón de *ensayo-error*, los mexicanos aprehendidos en la frontera y deportados a México generalmente volvían a intentar cruzar la frontera hasta lograr internarse en territorio estadounidense. La poca vigilancia fronteriza y la ausencia de la tipificación penal de la reincidencia del ingreso no autorizado contribuían a que la migración fuese circular; en otras

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

palabras, a que migrantes indocumentados regresaran periódicamente a México para luego volver a emprender rumbo al norte.<sup>[58]</sup>

172. Como resultado del crecimiento de la inmigración de indocumentados mexicanos a partir de la finalización del programa Bracero (1964) y la consiguiente crisis económica que afectó a EUA en la década de los setentas, algunos sectores de la opinión pública en EUA comenzaron a exigir un reforzamiento de la frontera con el fin de controlar la entrada de mexicanos.<sup>[59]</sup> Esta tendencia se acrecentó a partir de la promulgación del IRCA y posteriormente de otra serie de iniciativas legislativas y leyes tendientes a restringir la migración de indocumentados.<sup>[60]</sup>

173. Como reflejo de la presión de la opinión pública estadounidense por afianzar los controles migratorios, a partir de 1993 la administración del Presidente Bill Clinton incrementó la vigilancia fronteriza de forma exponencial.<sup>[61]</sup> La administración demócrata aumentó el presupuesto del INS de 1.500 millones de dólares en 1993 a 4.000 millones en 1999. Parte de estos recursos se destinaron a reforzar el control de frontera. Como resultado de estas políticas, en espacio de una década la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) pasó de ser una fuerza pequeña (comparable al departamento de policía de una urbe mediana) a una dotación multitudinaria compuesta por más de 11 mil efectivos y con un presupuesto de \$ 711 millones de dólares en el 2003.<sup>[62]</sup> Además del aumento de la dotación de guardias fronterizos, EUA invirtió grandes sumas en equipamiento de última tecnología como cámaras de televisión de circuito cerrado, radares infrarrojos, detectores de movimiento, luces, helicópteros, vehículos todo-terreno. Con la colaboración de efectivos y reservistas del ejército, en tanto, las autoridades estadounidenses construyeron numerosas defensas y muros de contención de varios kilómetros de extensión en varias áreas de la frontera, sobre todo cerca de importantes urbes fronterizas como San Diego en California, y El Paso, Laredo y Nogales en Texas. Al mismo tiempo, las autoridades migratorias pusieron en marcha diversos planes de contingencia u operaciones especiales (*Operation Gatekeeper* en San Diego California, *Safe Guard* en Nogales, Arizona y *Operation Hold the Line* en El Paso, Texas) para prevenir el cruce de la frontera por parte de personas indocumentadas.<sup>[63]</sup> Estas medidas se complementaron con reformas a la legislación migratoria de 1986.<sup>[64]</sup> Posteriormente, los ataques terroristas de septiembre del 2001 impulsaron aún más férreas medidas para prevenir la entrada de migrantes irregulares.

174. Las consecuencias del afianzamiento de los controles fronterizos han sido múltiples y por lo general bastante negativas. En primer lugar, a pesar de los nuevos controles, el número de personas que cruzan de forma indocumentada a EUA no ha disminuido. De manera paradójica, el número de aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza ha bajado consistentemente a partir de 1986. Esa tendencia se ha mantenido tras la puesta en marcha de las operaciones de control migratorio cerca de áreas urbanas.<sup>[65]</sup> El efecto más grave, sin embargo, ha sido el incremento en las muertes de las personas que intentan cruzar la frontera. Los fuertes controles fronterizos cerca de áreas urbanas en California y Texas han implicado que las personas que intentan cruzar la frontera lo intenten por áreas deshabitadas y poco patrulladas en Arizona, Nuevo México y Texas.<sup>[66]</sup> Como resultado, un creciente número de personas ha fallecido por asfixia, hipotermia, deshidratación, accidentes o ahogados al tratar de cruzar por zonas inaccesibles y poco patrulladas como desiertos, ríos caudalosos, cañones, quebradas y zonas montañosas en donde deben resistir difíciles condiciones o sortear peligrosos obstáculos. De hecho, entre 1993 y 1997 el número de muertes de personas tratando de cruzar la frontera por lugares no habilitados se triplicó. Según cifras oficiales, entre 1994 y el 2002, 2.200 personas perecieron al intentar cruzar la

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

frontera e internarse en EUA.<sup>[67]</sup> Al 15 de junio del 2003, 89 personas habían fallecido. Según un vocero de la Patrulla Fronteriza, en los últimos años su servicio ha rescatado a unas 4.200 personas que estaban en serio peligro de perder la vida.<sup>[68]</sup> El Gobierno mexicano informó a la Relatoría en la respuesta al presente informe que en junio de 2003 se puso en marcha la operación "Salvamento del Desierto" dirigida a la protección de migrantes en la región fronteriza Arizona-Sonora. Este esfuerzo incluye campañas de información a través de medios de difusión masiva y la instalación de dos torres de rescate en el desierto mexicano. En otro desarrollo muy preocupante, en el último tiempo, sobre todo a partir del 11 de septiembre del 2001, varios grupos para-militares o de vigilantes de corte racista o xenófobo, como el *Homeland Defense Volunteers*, han comenzado a patrullar la frontera para evitar la entrada de migrantes indocumentados de origen latino. Fuertemente armados, estos grupos buscan a personas que intentan cruzar la frontera e internarse a territorio estadounidense. Las personas que se encuentran a estos grupos son retenidas contra su voluntad y luego entregadas a la Patrulla Fronteriza. Existen numerosos testimonios de migrantes que fueron rudamente tratados e incluso amenazados por estos grupos. Este fenómeno se ha producido sobre todo en el estado de Arizona.<sup>[69]</sup>

175. Otro desarrollo negativo provocado en parte por los nuevos controles fronterizos ha sido el aumento en la demanda por los servicios de contrabandistas y traficantes de personas (esto se analiza más en detalle en la sección VI).<sup>[70]</sup> En algunos casos estas personas utilizan métodos y rutas riesgosas que contribuyen a explicar el aumento en el número de personas que mueren al tratar de cruzar la frontera. Por último, la implementación de controles fronterizos complementados por medidas para facilitar la deportación y penalizar a las personas que ingresan o permanecen de forma irregular en EUA, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la ley denominada *USA Patriot Act* de 2001, ha cortado de raíz la migración circular. En otras palabras, como se explicó, muchos migrantes mexicanos solían regresar de manera regular a sus comunidades de origen. La dificultad de poder volver a ingresar a EUA, sin embargo, ha llevado a que la mayoría desista de volver y opte por radicarse de manera indefinida en EUA.<sup>[71]</sup>

176. En resumen, el aumento de controles no ha redundado en una disminución substancial del número de personas que cruzan la frontera de forma irregular; por el contrario, éste ha mantenido su tendencia al alza. Los controles, empero, han motivado a los migrantes a correr más riesgos, incluidos la contratación de los servicios de personas que participan en la trata y contrabando de personas y el arriesgarse a cruzar la frontera por lugares inhóspitos y peligrosos, lo que pone en riesgo su vida e integridad física.

### **México como país de recepción y tránsito**

177. Además de su condición de país receptor, México alberga a un número relativamente apreciable de inmigrantes. Como se indicó con anterioridad, México históricamente ha abierto sus puertas a refugiados y perseguidos políticos. Asimismo, en razón del gran tamaño de su mercado laboral, (al menos comparado con países centroamericanos y caribeños), México también absorbe un cierto número de trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Extranjeros con alta calificación se desempeñan en diversas áreas como la industria, el comercio, la educación y servicios como la banca o el turismo, entre otros. Extranjeros sin calificación, por su parte, trabajan en la agricultura, la construcción, en el área de servicios, o bien se unen a las filas del sector informal de la economía mexicana. Basado en estadísticas del INM citadas por *Sin Fronteras*, alrededor de 900 mil extranjeros residen de manera permanente en México desde hace por lo menos cinco años. Esto corresponde a casi el 1% de la población total de México.

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

Según la Comisión Nacional de Población (CONAPO), un 63.2% de estas personas son estadounidenses, 11.9% Europeos, 11.2% centroamericanos, 7.3% sudamericanos y 6.4% son asiáticos y africanos.<sup>[72]</sup> Según CONAPO, la mayor parte de los extranjeros que residen permanentemente en México se encuentran en los estados de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. En razón del número de migrantes que residen en el país sin la documentación adecuada, México recientemente puso en marcha un Programa de Regularización Migratoria (ver sección V sobre política y práctica migratoria). Por otro lado, como sucede en otros países receptores, no existe certeza con respecto al número de migrantes indocumentados que viven en México. Para dar una idea de la magnitud del fenómeno, según el INM, 133.485 extranjeros indocumentados fueron detenidos en México en el 2002; muchos de ellos eran personas en tránsito que se dirigían a EUA o Canadá. Éstos correspondían en orden decreciente a nacionales de Guatemala (49.3%), Honduras (30.7%), El Salvador (15%) y Ecuador (1.6%).<sup>[73]</sup>

178. Por otra parte, México recibe cada año un número apreciable de trabajadores temporarios, sobre todo de origen guatemalteco. Un número significativo, entre 80 y 100 mil personas, migra estacionalmente al sur de México a los estados de Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Yucatán para trabajar en cultivos de banano, café, soya, caña de azúcar y diversos frutales.<sup>[74]</sup> La crisis del agro en Guatemala ha incrementado el número de personas que intentan cruzar a México en busca de trabajo (ver sección IX).<sup>[75]</sup> Otro grupo importante de personas migra de forma estacional o permanente a los estados del sur de México para trabajar en construcción o como artesanos. En el último tiempo, un número significativo de mujeres guatemaltecas migra a zonas fronterizas mexicanas como Ciudad Hidalgo o Tapachula para desempeñarse en el servicio doméstico o en hotelería. Por otro lado, muchos comerciantes guatemaltecos cruzan regularmente a México para vender sus productos.<sup>[76]</sup> Asimismo, de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), 10.000 refugiados y/o peticionarios de asilo residían en México en el 2002. La gran mayoría de ellos correspondían a ciudadanos de Guatemala y El Salvador. México acogió 260 nuevos peticionarios de asilo el 2002.<sup>[77]</sup>

179. Uno de los rasgos más sobresalientes de la dinámica migratoria mexicana tiene que ver con la transformación de México en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes del mundo. Migrantes de las más diversas nacionalidades se internan por territorio mexicano para tratar de seguir viaje rumbo a EUA y Canadá. La larga y porosa frontera con EUA y, en menor medida, la presencia de grupos o personas que pueden facilitar el cruce de la frontera, insta a muchas personas a entrar a México para desde ahí intentar proseguir su periplo hacia el norte. La mayor parte de las personas que cruzan por México son centroamericanos (guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, nicaragüenses y panameños) en ruta a EUA. Asimismo, en el último tiempo se ha observado un flujo reducido pero regular de nacionales de Ecuador que intentan ingresar a México por vía marítima. Muchas veces estas naves son interceptadas en altamar por el servicio de Guardacostas de EUA o bien por la Marina mexicana y obligados a atracar en puertos de México. Como producto de los avances en materia de transporte (disminución de los costos e incremento en la eficiencia), en la última década se ha notado un incremento significativo de la cantidad de migrantes extra-regionales que arriban a México por diferentes medios con la intención de proseguir viaje a EUA. Estas personas provienen de los más diversos países en África, Asia, Europa Oriental y el Medio Oriente. Muchas de estas personas arriban gracias a la ayuda de organizaciones dedicadas al tráfico y contrabando de migrantes (ver sección VI sobre Trata, Contrabando y Conducción de migrantes). Algunas personas permanecen por un tiempo reducido en territorio mexicano y prosiguen enseguida viaje a EUA. Otros se quedan por un tiempo más

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

largo en México y tratan de conseguir o ahorrar dinero para proseguir su viaje. Las autoridades mexicanas han reportado la presencia de personas de más de 50 ó 60 países. Como muestra de esta tendencia, en su visita a la Estación Migratoria de Itzamal los integrantes de la Relatoría entrevistaron a personas de Pakistán, China, India, Sri Lanka, Bangladesh, Japón, Bosnia, Albania, Siria, Irak, Macedonia, Perú, Argentina, Brasil, Japón, Palestina, Kosovo, Corea del Sur, Colombia y Ecuador. Un porcentaje reducido de estas personas solicitan asilo un vez que llegan a México.

180. En resumen, el panorama descrito destaca la estratégica posición geográfica de México, sobre todo en cuanto a su proximidad con EUA, y de cómo esta situación confronta al país con serios desafíos en su política y práctica migratoria.

### **Plan Sur**

181. Conscientes del fenómeno arriba mencionado y con el fin de restringir el flujo de migrantes indocumentados que atraviesan México rumbo a EUA, las autoridades mexicanas lanzaron en el 2001 el Plan Sur, un programa que intenta frenar el paso de personas indocumentadas a través de la frontera sur, mediante el cierre del Istmo de Tehuantepec. Entre los principales objetivos del Plan Sur figuran el fortalecimiento del control e inspección en diversas zonas fronterizas para aumentar el número de detenciones de migrantes no autorizados y controlar la trata y contrabando de personas. Del mismo modo, el Plan Sur busca reducir los abusos de autoridades y neutralizar la acción de grupos o bandas de delincuentes que operan en la zona.<sup>[78]</sup>

182. Para lograr estos objetivos, las autoridades mexicanas han intentado reforzar la coordinación interinstitucional entre el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales de las zonas fronterizas con el fin de optimizar los recursos disponibles. En los operativos del Plan Sur participan efectivos de la PFP, las policías municipales y estatales, el Ejército y la Marina mexicanas, las policías judiciales y agentes del INM. Como parte del plan se incluyen labores de inteligencia, intercambio de información, operativos conjuntos, prevención y vigilancia y acciones de auxilio y rescate de personas a través de los grupos BETA. El Plan también contempla intercambio de información con las autoridades de países centroamericanos, en particular Guatemala, pero también con otros países centroamericanos y Estados Unidos.

183. Como parte del Plan Sur se puso en marcha el "*Programa de Repatriación Ordenada y Segura*" en virtud del cual migrantes centroamericanos (guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, y nicaragüenses) aprehendidos por las autoridades en cualquier parte de la República mexicana son conducidos a la estancia migratoria de Tapachula, desde donde son deportados por vía terrestre en buses custodiados por agentes del INM o bien con vigilancia de una empresa privada. Dependiendo de su número, de la disponibilidad de transporte y de la cantidad de personas retenidas en la estación Migratoria de la Ciudad de México, los migrantes aprehendidos en zonas del centro o norte de México son enviados directamente a Tapachula o bien primero a la Estación Migratoria de Itzamal y desde ahí por tierra a Tapachula. Es importante destacar que el Programa cuenta con el apoyo del organismo norteamericano de control migratorio (hasta hace poco conocido como INS), que sufraga parte del costo de deportar a los migrantes centroamericanos desde México a sus respectivos países de origen (el Programa de Repatriación Ordenada y Segura se discute en la sección número VII).<sup>[79]</sup>

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

184. Las organizaciones de la sociedad civil con las que se reunió la delegación de la Relatoría criticaron el Plan Sur por considerar negativo que se institucionalice la aprehensión de migrantes por varios cuerpos policiales, agentes migratorios y efectivos de las Fuerzas Armadas. En opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, esto aumenta la vulnerabilidad de los migrantes. Según informaciones proporcionadas por organizaciones de derechos humanos, en el 2000, 120 centroamericanos perecieron en la frontera sur. Asimismo, indican estas fuentes, los mayores controles pueden inducir a migrantes a tomar más riesgos, lo que redundaría en el aumento del contrabando de migrantes y la trata de personas, así como en el número de migrantes muertos y heridos en razón de las rutas y medios de transporte que decidan emplear para burlar la vigilancia de las autoridades mexicanas. Por último manifiestan que tal y como está diseñado el Plan Sur, éste no ayuda a generar más control sobre el trato que las autoridades brindan a los migrantes.<sup>[80]</sup>

### **Actividades de protección de migrantes: Grupos BETA, programa Paisano y programa de atención a menores no acompañados**

185. El Gobierno de México ha tomado una serie de medidas para extender la protección de migrantes, tanto nacionales como extranjeros, que se encuentran en su territorio. Una iniciativa muy interesante ha sido la creación de los Grupos de Protección a Migrantes, también llamados Grupos BETA. Estos grupos fueron creados en 1990 durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-94), con el objeto de proteger la integridad física y el patrimonio de los migrantes que intentaban cruzar la frontera norte. Si bien la iniciativa estaba destinada primordialmente a proteger a migrantes mexicanos, desde sus orígenes los efectivos del Grupo BETA extendieron sus servicios de protección a todos los migrantes independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. Entre las tareas específicas que realiza este grupo es posible mencionar la provisión de servicios de primeros auxilios, labores de rescate, orientación en relación a los peligros involucrados en la migración (a través de letreros y distribución de panfletos y cartillas informativas), asistencia social (los efectivos atienden quejas y canalizan denuncias), alojamiento, protección frente a criminales y canalización de denuncias frente a abusos por parte de agentes del Estado. Los integrantes del Grupo BETA suelen ser ex miembros de los cuerpos de seguridad que reciben un entrenamiento especial. En la actualidad existen 13 grupos en los siguientes puntos del territorio mexicano: Tijuana, Tecate, Mexicali (Baja California), Nogales, Agua Prieta, Sásabe (Sonora), Ciudad Juárez (Chihuahua), Piedras Negras (Coahuila), Matamoros (Tamaulipas), Acuyucán (Veracruz), Tenosique (Tabasco), Tapachula y Comitán (Chiapas). Las autoridades con las que se entrevistó la delegación de la Relatoría indicaron que gracias al trabajo de este grupo miles de vidas han sido salvadas y la condición de vulnerabilidad de los migrantes ha disminuido.<sup>[81]</sup>

186. Durante su visita a México, los integrantes de la Relatoría se entrevistaron con miembros del grupo BETA en Tapachula y Ciudad Juárez. Estas personas se destacaban por su compromiso y profesionalismo. Las acciones de este grupo, por lo general, son bien recibidas por migrantes y miembros de la sociedad civil. Sin embargo, existen algunas críticas que es preciso destacar. Por un lado, durante sus 12 años de existencia han surgido muchas denuncias de corrupción o bien de abusos, robos y malos tratos por parte de miembros del grupo BETA. Esto no fue desmentido por los miembros del grupo BETA ni por otras autoridades con los que se entrevistó la delegación de Relatoría. Asimismo, miembros de la sociedad civil indicaron su temor que parte de la razón de ser de los grupos BETA es desincentivar a las personas que migran y convencerlas de retornar a sus lugares de origen.<sup>[82]</sup> Un problema que advirtió la Relatoría tiene que ver con un cierto grado de desconocimiento o confusión que los migrantes tienen en

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

relación a este grupo. Debido a que efectivos del Grupo BETA pertenecen al INM (aunque sus uniformes son distintos a los de los oficiales regulares del INM, llevan distintivos del INM), por lo general los migrantes los identifican con la autoridad y, por ello, desconfían ya que temen que el contacto con estos agentes puede llevar a su detención y posterior deportación. La delegación de la Relatoría observó esta dinámica durante su visita a la estancia migratoria de Tapachula en la que los migrantes ahí detenidos mostraron reacciones mixtas en cuanto a este grupo: algunos manifestaron desconocimiento sobre la existencia y la labor que llevan a cabo y algo de desconfianza hacia sus agentes, mientras otros expresaron su confianza y simpatía frente a los efectivos del grupo. En la respuesta al presente informe por parte del Gobierno mexicano, la Relatoría tuvo conocimiento de medidas recientes tomadas por el INM dirigidas a un mayor control de las funciones y mejor operatividad de los efectivos de los grupos BETA. Las medidas enunciadas incluyen: sustitución del Director de los Grupos BETA, creación de los cargos de supervisor de zona, canalización de denuncias, capacitación, registro del personal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>[83]</sup> esfuerzos en la selección de personal y redistribución de informes que permitan la identificación de los agentes de protección.

187. Otra iniciativa interesante desplegada por el Gobierno mexicano digna de ser nombrada es la creación del llamado *Programa Paisano* en el año 2000. Este programa tiene como objeto orientar a los mexicanos que retornan al país sobre una serie de aspectos como procedimientos migratorios y aduaneros, permisos necesarios para facilitar su estadía en el país, información turística, derechos y deberes que deben seguir al retornar al país y rutas seguras para transitar, entre otros. El programa también contempla un mecanismo para canalizar quejas sobre maltrato o abusos por parte de las autoridades que interactúan con los mexicanos que retornan. Al mismo tiempo, el programa les advierte sobre los peligros a los que se enfrentan y sobre los recaudos que deben tomar para evitar ser robados o engañados por delincuentes comunes que esperan a las personas que retornan para robarles o estafarlos. Es así como antes de ingresar de regreso a México agentes del INM y otras dotaciones reparten folletos e información a las personas que regresan. Asimismo, recientemente el Gobierno ha comenzado a difundirlo en EUA a través de su extensa red consular. El programa es generalmente percibido como exitoso. En opinión de la Senadora Silvia Hernández (PRI), Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, sin embargo, la idea del Programa Paisano es muy buena e ingeniosa pero los esfuerzos desplegados hasta ahora han sido insuficientes y deben ser reforzados.

188. Otro programa interesante es el Proyecto de Atención a Menores Fronterizos. Este programa de carácter interinstitucional fue creado en 1996 y se desarrolla en conjunto entre la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y el INM. El programa atiende y protege a menores mexicanos deportados por las autoridades estadounidenses. Como parte del programa, las autoridades mexicanas coordinan con sus pares estadounidenses el envío de información sobre dónde se encuentran asegurados los menores. Tras el procedimiento de deportación, las autoridades mexicanas entrevistan y acogen a los menores y los ayudan a encontrar a sus familiares y a volver a sus comunidades de origen.<sup>[84]</sup> Desde 1994, el programa ha atendido a más de 86 mil menores.<sup>[85]</sup> Como parte de este programa de protección, el INM reparte ejemplares de la "Cartilla de Derechos Humanos para la niñas, niños y adolescentes migrantes o repatriados". Esta cartilla divulga información relevante sobre los derechos básicos de estos menores, así como sobre las instituciones a las que éstos pueden acudir en caso de requerir ayuda u orientación. Del mismo modo, como parte de la iniciativa, el INM anunció que está diseñando diversas campañas publicitarias de difusión a través de medios

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.  
de comunicación masiva en los que se recalcará la necesidad de proteger a estos menores.

### **Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México**

189. México ha ratificado varios tratados internacionales de derechos humanos que extienden protecciones básicas a personas que migran como los trabajadores migratorios y otros migrantes. Entre los tratados más relevantes en esta materia es posible mencionar: la Carta de Naciones Unidas; la Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena; la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre los Derechos del Niño; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; la Convención Sobre el Estatuto de los Apátridas y las Convenciones Sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial. Por otro lado, México también ha ratificado una serie de instrumentos regionales en materia de derechos humanos que del mismo modo proporcionan protección a trabajadores migratorios; entre ellos es posible destacar: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Carta de la Organización de los Estados Americanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer; el Protocolo Sobre la Competencia de la Corte Interamericana; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. México asimismo ha ratificado algunos instrumentos específicos de protección para trabajadores migratorios y sus familias como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los Trabajadores Migratorios, el Convenio 87 de la OIT Sobre la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación/Sindicalización, Convenio 29 de la OIT Sobre El Trabajo Forzoso; el Convenio 111 de la OIT sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación. Por otro lado, México recientemente también ratificó la Convención Sobre el Crimen Transnacional Organizado (marzo del 2003) y los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (mayo del 2003).<sup>[86]</sup> En su respuesta al presente informe, el Gobierno de México informó a la Relatoría que inició un proceso de revisión integral de la legislación nacional en materia migratoria con el propósito de adecuarla a los estándares internacionales. En este contexto, la Relatoría espera que el presente informe se constituya en un insumo para dicho proceso de revisión y estará atenta a las modificaciones legislativas que puedan efectuarse en el futuro.

190. México, por otro lado, ha firmado una serie de acuerdos bilaterales en materia migratoria con algunos países limítrofes. En relación a los acuerdos firmados con EUA, éstos aluden y/o regulan procedimientos de repatriación, deportación y recepción de nacionales mexicanos desde EUA. Si bien estos acuerdos son de carácter binacional, por lo general tienen alcance local. En otras palabras, los acuerdos determinan puntos fronterizos específicos y los procedimientos (horarios, métodos) a través de los cuales se llevarán a cabo deportaciones desde EUA.<sup>[87]</sup> Algunos de estos convenios contienen normas



MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

específicas para el caso de menores de edad y mujeres. Por otro lado, México y EUA han firmado *Memoranda de Entendimiento* en materia de protección consular de mexicanos en EUA y estadounidenses en México, así como mecanismos de consulta, comunicación, intercambio de información y cooperación conjunta para combatir la violencia fronteriza y el crimen organizado.<sup>[88]</sup> México y EUA además conformaron en 1981 la Comisión Binacional, un foro a nivel ministerial. Esta Comisión fue creada con el fin de abordar de manera conjunta una serie de temas de interés para ambos países, entre ellos migración y relaciones consulares y cooperación fronteriza en materia de desarrollo, seguridad y medio ambiente.<sup>[89]</sup>

191. México, por otro lado, también ha firmado acuerdos bilaterales con Guatemala en materia de trabajadores temporarios. En febrero de 2002 ambos países establecieron un Grupo Ad Hoc sobre trabajadores temporeros agrícolas guatemaltecos en México.<sup>[90]</sup> Este acuerdo busca crear mecanismos de coordinación para regularizar el flujo de trabajadores agrícolas. México, por otra parte, también participa de iniciativas multilaterales de coordinación en materia migratoria como la Conferencia Regional de Migraciones (CRM), en la cual actualmente ocupa la Secretaría Pro Témprore y en la Conferencia Hemisférica Sobre Migraciones.

### **Negociación de un acuerdo bilateral en materia de migración**

192. Como se indicó anteriormente, la relación entre México y EUA ha influido de manera importante en el desarrollo económico, político y social de México. Tras la firma del TLC, las economías de ambos países se han integrado profundamente, a tal punto que México se ha transformado en el segundo socio comercial de EUA.<sup>[91]</sup> Muchas industrias y servicios en EUA, asimismo, dependen de la mano de obra mexicana. En el plano social y cultural, el consistente flujo de nacionales mexicanos y la existencia de importantes comunidades de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano en EUA han acentuado el nivel de complementación e interconexión entre ambos países. La gradual democratización de México, testimoniada en la elección del presidente Vicente Fox en el 2000, generó expectativas en relación a un posible acuerdo migratorio entre EUA y México. Según las autoridades de la SRE con las que se entrevistó la Relatoría, en septiembre del 2001 ambos países mantenían avanzadas conversaciones para lograr un histórico acuerdo migratorio que permitiría regularizar la situación de millones de trabajadores mexicanos calificados que se encontraban de manera irregular en EUA, así como la creación de un programa temporal para trabajadores agrícolas de origen mexicano. Esta versión ha sido corroborada por una serie de fuentes de prensa en México y Estados Unidos. La posibilidad de lograr dicho acuerdo se vio acrecentada por la relación de personal amistad entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, así como por el apoyo que a esta iniciativa le dieron importantes sectores y la opinión pública de ambos países. En EUA, por ejemplo, importantes líderes, entre ellos diversos representantes del Congreso, el Director de la Reserva Federal, Alan Greenspan y miembros del Comité Ejecutivo de la AFL-CIO, la central obrera de EUA, apoyaron la iniciativa.<sup>[92]</sup>

193. Los atentados terroristas de septiembre del 2001, sin embargo, alteraron de forma radical la agenda política de EUA. El cambio de prioridades en la política exterior de la administración del Presidente Bush y el predominio que adquirieron la seguridad nacional y la guerra contra el terrorismo afectaron fuertemente las negociaciones que sostenían México y EUA. En este sentido, la supeditación de la política migratoria a consideraciones de seguridad por parte de EUA modificó las condiciones de la negociación, conspirando en contra de la eventual consecución de un acuerdo migratorio. A pesar de las aseveraciones de algunos funcionarios de la administración del Presidente Bush y de miembros del

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

Congreso estadounidense, representantes del Gobierno mexicano con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría, entre ellos Gustavo Mohar, Negociador para Asuntos Migratorios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, coincidieron en apuntar que tras los ataques terroristas, no existían las condiciones políticas para lograr un acuerdo en materia migratoria entre ambos países. Recientemente, una iniciativa del Congreso estadounidense de vincular un posible acuerdo migratorio con México a la apertura de la Compañía de Petróleos Mexicanos (PEMEX) a capital extranjero no fue bien recibido por el gobierno del Presidente Fox, los partidos de oposición y gran parte de la opinión pública en México. La desaceleración de la economía estadounidense y los problemas que este patrón económico generó en industrias como el turismo, los servicios y la construcción, entre otros, han obligado a un número importante de mexicanos a retornar a su país. Se estima que desde el 11 de septiembre del 2001 unos 350 mil nacionales de México retornaron a su país.<sup>[93]</sup>

#### **D. Migración y Desarrollo**

194. Como puede apreciarse en razón de las características descritas en los pasajes anteriores de este informe, el fenómeno migratorio tiene efectos sociales, económicos y políticos que repercuten de manera muy importante en el desarrollo de México. Por ser un importante país de origen de trabajadores migratorios (aproximadamente un 10% de la población mexicana reside en el exterior), el tema de las remesas (envíos de dinero por parte de nacionales de un país que residen en el extranjero a su país de origen) naturalmente adquiere gran trascendencia para el país. La partida de millones de mexicanos al exterior, por otra parte, influye en materia económica, sobre todo en el mercado laboral, pero también en materia social, ya que el éxodo de personas, sobre todo jóvenes, tiene un impacto importante en las relaciones sociales y en el desarrollo y bienestar de muchas familias y comunidades. Del mismo modo, el hecho de ser uno de los principales países emisores y de tránsito de migrantes del mundo también influye de manera pronunciada en el desarrollo del país. A este respecto, la presencia masiva de migrantes en ambas fronteras genera dinámicas especiales sobre todo en esas zonas. Esta sección del informe revisa de manera sucinta el impacto de la migración en el desarrollo de México. El informe se centra en tres puntos: el impacto de las remesas y su vínculo con el mercado laboral, las repercusiones de la migración en algunas comunidades de origen, la situación de las zonas fronterizas y la criminalidad a que se ven afectados miles de migrantes y finalmente programas de desarrollo regional para generar alternativas a la migración.

#### **Remesas**

195. Numerosos estudios destacan la importancia económica que revisten las remesas para los países de origen de los migrantes. Los envíos de dinero de nacionales de un país que residen y trabajan en el extranjero por lo general representan una fuente de ingreso de divisas muy importante para la economía de sus países de origen. Los estudios en materia de remesas indican que éstas son generalmente usadas por las personas o familias que las reciben para comprar numerosos productos y/o servicios. Entre éstos es posible destacar bienes de consumo, servicios de salud, alimentos, vivienda, desarrollo de infraestructura, educación, entretenimiento, entre muchos otros. Las remesas estimulan el consumo y suelen ayudar al crecimiento de la economía; por ello representan importantes fuentes de ingreso de divisas para muchos países. Para ciertos países, las divisas obtenidas a través del envío de remesas de sus nacionales en el extranjero muchas veces se convierten en importante instrumento de política macroeconómica que pueden ser utilizadas para mantener tasas de cambio estables

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

o para cuadrar balanzas de pago deficitarias.<sup>[94]</sup> Las remesas también ayudan a generar crecimiento, a desarrollar el comercio y a mejorar la distribución del ingreso.<sup>[95]</sup> Otros estudios, sin embargo, destacan ciertos aspectos negativos de las remesas. Estos estudios indican que las remesas generan dependencia económica y conspiran o retrasan el crecimiento de la economía local, ya que inhiben la iniciativa propia y generan dependencia en las personas en las comunidades de origen.<sup>[96]</sup>

196. En el caso de México, las remesas han adquirido una creciente importancia. Mientras en 1980 éstas ascendían a \$ 800 millones de dólares, en 1990 llegaban a \$ 2.400 millones de dólares y alcanzaron \$ 6.500 millones de dólares en el 2000.<sup>[97]</sup> Algunos estudios indican que el volumen de remesas prosiguió su repunte y llegó a 8.900 millones en el 2001.<sup>[98]</sup> De hecho, algunos estudios presagian que en el 2003 las remesas enviadas por mexicanos en EUA podrían llegar a una cifra récord de \$ 10.000 millones de dólares.<sup>[99]</sup> Después de la India, México es el país que recibe el mayor volumen de dinero enviado en forma de remesas en el mundo.<sup>[100]</sup> A diferencia de países con economías más pequeñas y en los que las remesas representan un porcentaje importante del PIB y la mayor fuente de divisas (en países como el Salvador, Nicaragua y República Dominicana las remesas representan entre el 8-14% del PIB y generan más divisas que los principales productos de exportación), en una economía grande como la mexicana el impacto de las remesas es bastante inferior. En este sentido, las remesas representan sólo un 2% del PIB. Sin embargo, las remesas equivalen aproximadamente al 10% de las exportaciones de México. Asimismo, el monto de las remesas en el 2000 representó casi el 80% de la inversión extranjera en México e ingresos comparables con los generados por la industria del turismo, una de las más importantes en México. En cuanto a la generación de divisas, sin embargo, sólo la industria petrolera y la industria de la maquila superan el volumen de dinero generado por las remesas.<sup>[101]</sup>

197. Un problema importante relativo a las remesas tiene que ver con los costos de intermediación por el envío de dinero. Tradicionalmente, los trabajadores migratorios tenían que pagar comisiones de entre 10 y 25% por el envío de dinero a su país de origen. Estas comisiones son demasiado altas. Según el Departamento del Tesoro Estadounidense, en el 2002 los mexicanos que residían en EUA pagaron unos 1.000 millones de dólares en comisiones por el envío de sus remesas a México. La gradual implementación de transferencias electrónicas de dinero y la apertura a la competencia en este servicio han disminuido notablemente los costos del envío de remesas. Según la CEPAL los costos de envío bajaron de 11% del monto del dinero en 1999 a 4.1% en el 2001. Recientemente, en tanto, Citigroup anunció que cobrará una tarifa de 5 dólares por cualquier transferencia de dinero a Banamex, su filial mexicana.<sup>[102]</sup> La Relatoría considera que este es un desarrollo muy positivo que permite que una parte mayor del producto de los trabajadores migratorios llegue a sus familias.

198. En relación al efecto que tienen las remesas en la economía mexicana, existen bastantes discrepancias. Numerosos estudios realizados al respecto argumentan que los envíos de dinero desde EUA generan dependencia económica e inhiben el desarrollo local autónomo. Un recuento de esos estudios encontró que la mayoría de los investigadores consideraba las remesas meramente como un paliativo ya que generalmente son utilizadas para adquirir bienes de consumo, salud, alimentación, vivienda, pero que rara vez se transforman en bienes de capital (herramientas, inversión) que podrían generar desarrollo y aumentar la producción.<sup>[103]</sup> Otro estudio bastante influyente, sin embargo, sostiene lo contrario e indica que las remesas son una importante fuente de crecimiento económico y que tienen un efecto positivo en la economía en términos macroeconómicos. El estudio sostiene que el arribo anual de alrededor de dos mil

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

millones de dólares a México genera una actividad económica cercana al 3% del PIB. <sup>[104]</sup>

199. Dado el volumen de dinero involucrado, el arribo de las remesas repercute de manera importante en la economía mexicana y por tanto contribuye al desarrollo económico y social. Incluso en mayor medida, las remesas afectan los patrones de consumo, inversión y ahorro familiar e individual de millones de familias mexicanas. Por supuesto, los envíos de dinero desde el exterior no siempre son constantes, ya que tienden a replicar de manera cíclica las fluctuaciones de la economía. Si bien el margen que sobra de las remesas es más bien limitado, ya que éste se usa para asegurar la supervivencia, en algunos casos ciertas familias invierten el dinero en la creación de micro empresas. Otro fenómeno muy interesante tiene que ver con el uso de remesas para generar proyectos de desarrollo comunitario para la producción, en materia educacional o bien para el desarrollo de infraestructura (caminos, instalaciones sanitarias, de recreación). Algunas comunidades de mexicanos en EUA han formado asociaciones y a través de ellas han enviado dinero o especies de manera conjunta a sus comunidades de origen. Estas asociaciones colaboran a través de actividades caritativas o ayuda humanitaria en casos de desastre. El punto más interesante, sin embargo, lo constituyen los envíos de dinero destinados a financiar proyectos productivos, desarrollo de capital humano y de infraestructura en sus comunidades de origen. <sup>[105]</sup>

200. El gobierno Federal Mexicano, los gobiernos estatales y algunos municipios mexicanos se han plegado a estas iniciativas y han complementado el envío de dinero de los migrantes del exterior para lograr el financiamiento de proyectos de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el llamado proyecto *Tres por Uno* implementado en el estado de Zacatecas, en virtud del cual por cada tres dólares enviados por mexicanos desde EUA, el gobierno federal, el estado de Zacatecas y los municipios correspondientes suplementan con 1 dólar (un tercio) el esfuerzo de las asociaciones de trabajadores migratorios en el exterior para financiar proyectos de desarrollo. Desde la creación de este tipo de iniciativas, cientos de programas similares han sido lanzados en otros puntos de México. <sup>[106]</sup> Por otra parte, el Programa de Comunidades Mexicanas Residentes en el Exterior y el recientemente creado Instituto de los Mexicanos en el Exterior (durante la administración del Presidente Fox), dependiente de la SRE, han colaborado con las comunidades y asociaciones de mexicanos para facilitar el envío de las remesas. <sup>[107]</sup> Fuentes de la sociedad civil y ciertos académicos, sin embargo, indican que deben ser redoblados los esfuerzos del Estado en materia de regulación del envío de remesas y en general en el apoyo a las asociaciones de migrantes y comunidades mexicanas en el exterior. <sup>[108]</sup>

### **Mercado laboral**

201. La migración también tiene un efecto importante en el mercado de trabajo local. En este sentido, el éxodo de trabajadores desde México genera una reducción de la fuerza laboral local, sobre todo de personas jóvenes. Esto reduce la productividad de muchas comunidades, ya que los que migran al exterior son generalmente las personas jóvenes y emprendedoras. En comunidades rurales, por ejemplo, el éxodo de personas jóvenes implica que los trabajos del campo, que generalmente son muy demandantes, terminan en manos de ancianos, mujeres o niños. Asimismo, el éxodo de trabajadores hombres genera consecuencias sociales. En un sinnúmero de comunidades de origen, mujeres, adultos mayores y menores de edad se quedan solos y se ven obligados a velar por su bienestar por su cuenta. La falta de presencia paterna ha obligado a muchas mujeres a transformarse en las jefas de familia y a asumir un doble rol y a cargar con la responsabilidad por la

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

crianza de los hijos. En algunos casos en los que migran hombres y mujeres los niños quedan al cuidado de adultos mayores, lo que muchas veces implica una carga de trabajo y responsabilidad muy alta. Por otro lado, en muchas de las comunidades de origen, personas de edad también han quedado solas, producto de la partida de sus hijos, nietos y otros familiares. En resumen, el éxodo de un número significativo de personas jóvenes, ha modificado patrones sociales largamente establecidos y ha obligado a los que permanecen a adaptarse a nuevas y muchas veces demandantes condiciones sociales y económicas.<sup>[109]</sup>

### **Problemas fronterizos y criminalidad**

202. Durante su trabajo, la Relatoría ha observado la generación de un fenómeno bastante preocupante. De forma creciente, zonas limítrofes, sobre todo ciudades caracterizadas por la presencia de un número importante de población flotante (tanto personas que llegan para cruzar la frontera como otras que son deportadas y que no tienen medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que deciden permanecer para volver a intentar el cruce) se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Estos lugares también atraen a personas que buscan las oportunidades de trabajo generadas por la industria informal de servicios para migrantes y concitan la presencia de delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar con la presencia de migrantes. La falta de capacidad o voluntad o bien la abierta colusión de las autoridades con elementos criminales contribuye a incrementar la peligrosidad de estas zonas, ya que los delitos se cometen con absoluta impunidad. Al mismo tiempo, la presencia de migrantes atrae individuos y organizaciones dedicadas a la conducción, contrabando y tráfico de personas. Muchos de los individuos o bandas dedicadas a este negocio cometen serios abusos en contra de las personas migrantes en estas zonas (el problema de la trata, contrabando y conducción de personas se desarrolla en la sección V de este informe). Un problema relacionado tiene que ver con la carga adicional sobre los servicios básicos prodigados por el Estado que implica la presencia de una gran cantidad de población flotante, la cual muchas veces vive en condiciones de pobreza y marginalidad.<sup>[110]</sup> Este fenómeno ha sido caracterizado como la creciente criminalización de zonas fronterizas.<sup>[111]</sup>

203. Dada la presencia masiva de migrantes, tanto mexicanos que intentan cruzar la frontera con EUA como de extranjeros que se internan en México con el propósito de cruzar a EUA, la criminalización aludida se presenta como un problema bastante generalizado. Los migrantes que se internan en el país no sólo sufren los rigores del demandante viaje hasta la frontera con EUA, sino que también a menudo son victimizados por delincuentes comunes y algunas autoridades inescrupulosas en su marcha hacia la frontera norte.<sup>[112]</sup> Si bien la victimización de migrantes a manos de delincuentes y funcionarios inescrupulosos se da a lo largo del territorio mexicano, los problemas tienden a concentrarse en las zonas fronterizas donde la presencia de los migrantes es más concentrada y pasa menos desapercibida. En este sentido, numerosos puntos fronterizos de alta circulación, tanto al sur del país en el límite con Guatemala y Belice como en la larga frontera con EUA, presentan las características arriba enunciadas. En estas áreas elementos y bandas criminales operan con un alto grado de impunidad. Esta situación se ve agravada por la actitud de ciertos agentes del Estado que extorsionan a los migrantes o de otros agentes que no toman las medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar los delitos en contra de los migrantes.<sup>[113]</sup>

### **Frontera Sur**

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

204. A lo largo de la frontera sur de 962 kilómetros que separa a México de Guatemala y de Belice, los migrantes sufren abusos a manos de delincuentes comunes o de autoridades inescrupulosas. Los problemas son comunes en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche y tienden a ser menos recurrentes en la Frontera entre Belice y México y la frontera de Guatemala con el Estado de Quintana Roo. La mayor cantidad de los incidentes se concentran en el Istmo de Tehuantepec. Aprovechándose de la condición de vulnerabilidad de los migrantes, diversos grupos de delincuentes atacan, roban, extorsionan y engañan a migrantes. En algunas ocasiones estas personas golpean o asesinan a las personas que se resisten. Muchas mujeres se convierten en víctimas de graves casos de violencia sexual. Las bandas de delincuentes en la frontera sur generalmente operan en ciertas áreas despobladas que los migrantes utilizan para evadir la presencia de las autoridades. También merodean caminos aledaños, vías férreas o trenes de carga que los migrantes utilizan para dirigirse al norte por territorio mexicano. Muchas de estas bandas están compuestas por nacionales de México o Guatemala. Numerosos reportes, sin embargo, indican que varios de los grupos más peligrosos son las llamadas *Maras Salvatruchas*, bandas criminales de extrema peligrosidad conformadas por nacionales de El Salvador. Muchos de los integrantes de estas bandas son personas que fueron deportadas a El Salvador desde Los Ángeles y otras ciudades de EUA. Estas bandas, compuestas por elementos criminales, algunos ex guerrilleros o ex militares del Ejército Salvadoreño, tienden a operar a ambos lados de la frontera entre Guatemala y México. Numerosas denuncias también indican que extorsiones, robos y actos de violencia son cometidos por autoridades a ambos lados de la frontera. En el caso de México, las acusaciones afectan tanto a funcionarios de los diversos cuerpos de policía como a miembros del INM. Aunque en mucho menor medida también se registran denuncias en contra de efectivos del Ejército mexicano que patrullan ciertas áreas de la frontera para combatir el narcotráfico.<sup>[114]</sup>

205. Como se indicó anteriormente, la delegación de la Relatoría visitó Tapachula y diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala en la región occidental del Estado de Chiapas, entre ellas Ciudad Hidalgo, el Manguito y Talismán. Durante el curso de su visita, la Relatoría recogió diversos testimonios que reflejan las tendencias descritas en el párrafo anterior. El personal de la Casa del Migrante en Tapachula, un albergue que entrega asistencia a migrantes dirigido por el Padre Flor María Rigoni y operado por la orden de los Scalabrinianos, relató que los ataques en contra de los migrantes por parte de delincuentes comunes han aumentado de manera apreciable. La presencia de migrantes de diversas nacionalidades con dinero, que no conocen la zona bien y temen llamar la atención de las autoridades, los convierte en un blanco fácil de bandas de delincuentes comunes o de autoridades inescrupulosas. Personal de la Casa del Migrante en Tapachula relató a la delegación de la Relatoría que han recogido denuncias por parte de un porcentaje de los migrantes que llegan al albergue sobre asaltos, maltratos, robos, violaciones y asesinatos. Muchos de ellos llegan sin ropa y en severo estado de shock.<sup>[115]</sup> En este sentido, el gran flujo fronterizo y el aumento de la población flotante en Tecún Umán, donde muchas personas llegan o bien permanecen con la intención de intentar cruzar la frontera, contribuye a generar delincuencia en el sector mexicano de la frontera. En el 2002, y como parte del Programa de Repatriación ordenada y Segura firmada por México y Guatemala, el INM deportó a Guatemala más de 99 mil personas que correspondieron a nacionales de Guatemala (49.2%), Honduras (30.2%), El Salvador (15%) y Nicaragua (1%).<sup>[116]</sup> En tanto, durante el año 2001 el INM deportó a Guatemala a 140,493 personas.<sup>[117]</sup> Es preciso insistir en que dada la dinámica anteriormente descrita, el problema es de carácter binacional y que por ello debe ser abordado de forma conjunta por las autoridades mexicanas y guatemaltecas.

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

206. La violencia, sin embargo, no sólo se reduce a migrantes, sino que también ha afectado a autoridades que han denunciado abusos o corrupción. Un caso bastante importante fue el asesinato del Coordinador del Grupo BETA en Tabasco, José Angel Martínez Rodríguez, quien durante la visita a México de Mary Robinson, ex Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, denunció los peligros que afrontaban los miembros del Grupo BETA al tratar de proteger a migrantes. Martínez Rodríguez implicó a miembros del Cartel de Sayaxché, que tiene presuntas vinculaciones con poderosos hombres de negocios en Tenosique y Palenque. Cuatro días después de sus denuncias, un oficial de la PFP, Anarcarsis Peralta Moo, disparó en contra de Martínez Rodríguez, quien murió en el incidente. Peralta Moo indicó que el disparo fue un accidente. A pesar de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades, hasta ahora no se ha resuelto el caso y Peralta Moo sigue libre. <sup>[118]</sup>

207. Durante la visita a Tapachula, miembros del grupo BETA, de la Casa del Migrante y del Centro Fray Matías de Córdoba mostraron su preocupación por la gran cantidad de accidentes que sufrían diversas personas que tras cruzar la frontera intentaban abordar trenes en marcha para seguir rumbo al norte del país. Los relatos indicaron que con suma frecuencia personas que intentaban subirse al tren sufrían accidentes muy serios que resultaban en la pérdida de extremidades o fallecimiento. Esta situación se da en muchas otras zonas del país. <sup>[119]</sup>

### **Frontera Norte**

208. Si bien la presencia masiva de bandas criminales descrita anteriormente parece ser más generalizada en la frontera sur, este fenómeno también se advierte en la frontera norte. Abusos cometidos en contra de migrantes por parte de bandas de delincuentes comunes se dan a lo largo de la extensa frontera entre México y EUA. Muchos migrantes son asaltados y extorsionados en sectores aledaños a la frontera o bien en ciudades fronterizas a donde llegan para internar cruzar la frontera. La presencia de numerosos grupos dedicados al narcotráfico y al tráfico, contrabando y conducción de personas y la existencia de violencia estructural caracterizada por altas tasas de criminalidad e impunidad, naturalmente contribuyen a exacerbar la vulnerabilidad de los migrantes. <sup>[120]</sup> A diferencia de la frontera sur, sin embargo, en su mayoría los abusos son cometidos en contra de migrantes mexicanos. Al igual que en la frontera sur, los migrantes no sólo son víctima de bandas de criminales sino también muchas veces de autoridades corruptas e inescrupulosas que roban, abusan y extorsionan a estas personas. <sup>[121]</sup> La presencia de una gran cantidad de población flotante contribuye a acrecentar el problema. En este sentido, según cifras del INM, en el año 2002 se registraron 570.453 eventos de repatriación de mexicanos desde EUA. <sup>[122]</sup> Muchas de las personas deportadas desde EUA, permanecen en ciudades o regiones fronterizas en donde intentan juntar dinero para volver a intentar cruzar la frontera. Las autoridades municipales de Ciudad Juárez indicaron que la existencia de una gran población flotante constituía un serio problema tanto en materia de orden público como en relación a la recarga de los servicios públicos.

209. Durante su estadía en Ciudad Juárez, la delegación de la Relatoría recibió numerosas denuncias respecto al peligro que enfrentan los migrantes. Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez, otro albergue que prodiga atención y ayuda a los migrantes de la comunidad religiosa de los Scalabrini, detalló que constantemente reciben denuncias de maltratos, violencia y abuso por parte de las autoridades estadounidenses y mexicanas. <sup>[123]</sup> En relación a estas últimas, son frecuentes las denuncias por uso excesivo de la fuerza, extorsión, abuso de autoridad y detención arbitraria. De acuerdo a ciertas fuentes, muchas de las acusaciones recaen en miembros de la policía, registro civil y autoridades

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

migratorias.<sup>[124]</sup> Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez también indicó que las denuncias por maltratos y violencia perpetrada por delincuentes comunes son también bastante usuales. Muchas de las víctimas de robos y engaños o acoso corresponden a mexicanos que han sido deportadas de EUA.

210. La gravedad de la situación en ambas fronteras fue destacada por los miembros de la sociedad civil con los que la delegación de la Relatoría se reunió en Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez. Las autoridades con las que se reunió la delegación de la Relatoría, en tanto, compartieron su preocupación frente a este problema. Varios funcionarios, entre ellos Moctezuma Barragán y el ex Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, dijeron que el gobierno del Presidente Fox era plenamente consciente de la seriedad de la situación.

211. Ante la magnitud del fenómeno delictivo, el Gobierno mexicano ha tomado diversas acciones para abordar el problema. Entre ellas se cuentan ciertas medidas dentro del llamado Plan Sur para atacar la violencia y la impunidad con la que operan bandas criminales, así como mayor control sobre las acciones de agentes del Estado involucrados con migrantes. El Gobierno también aumentó la dotación de los miembros del Grupo BETA de 47 a 130 efectivos en la zona sur, desde Tapachula a Comitán. Asimismo, durante la administración de Felipe de Jesús Preciado se realizaron esfuerzos por combatir la corrupción al interior del INM. Es así como un número importante de supervisores y delegados regionales (94%) fueron reemplazados y 800 funcionarios fueron despedidos; del mismo modo se intentó aumentar los controles para evitar abusos a través de la creación de la Fiscalía Especial de Asuntos Migratorios. Por otro lado, representantes de la PGR informaron a la delegación de la Relatoría de sus esfuerzos por combatir la acción de bandas de delincuentes que operaban en el sur del país.

212. Miembros de la sociedad civil con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría indican que las medidas impulsadas por el gobierno han sido superficiales y que, prueba de ello son los ataques a migrantes y el evidente clima de violencia e impunidad que sigue reinando en las zonas fronterizas del país. Asimismo, indicaron que a pesar de las medidas persisten incidentes de corrupción en los servicios encargados de interactuar con los migrantes.

### **Plan Puebla Panamá**

213. El gobierno del Presidente Fox lanzó durante el año 2001 una iniciativa para promover el desarrollo regional en el sur de México y Centro América, denominada *Plan Puebla Panamá* (PPP). La iniciativa apunta a promover el desarrollo e integración regional en zonas históricamente postergadas. El plan busca contribuir al desarrollo a través de la generación de puestos de trabajo y, de modo general, incrementar el nivel de vida de la población. Con este objeto, el PPP pretende desarrollar la capacidad industrial y la infraestructura (puertos, carreteras, oleoductos, gasoductos, plantas generadoras de electricidad) para facilitar la capacidad exportadora de la región; abrir las puertas al capital privado y también generar alternativas económicas a la agricultura como industrias de ensamblaje (maquiladoras) y manufacturas. Hasta ahora el plan ha sido muy bien recibido por todos los gobiernos centroamericanos. Del mismo modo, muchos organismos intergubernamentales, entre otros el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo presidente, Enrique Iglesias preside la comisión de financiación del plan, han apoyado la iniciativa.

214. Aunque el apoyo al PPP ha sido hasta ahora más bien lento y difícil, en parte en razón del incierto panorama económico mundial y la falta de



MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

recursos de los gobiernos involucrados, se han concretado contribuciones para financiar proyectos de infraestructura vial, turismo, industria y puertos. El BCEI, por ejemplo, otorgó un préstamo por \$ 149 millones de dólares para proyectos viales y portuarios en El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. El Banco Mexicano Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) también anunció una inversión por \$ 300 millones de dólares en la región para el desarrollo de proyectos turísticos y de industrias textiles y de ensamblaje. Algunos inversionistas asiáticos, sudamericanos, europeos y norteamericanos asimismo han expresado interés en el plan. Si bien el PPP ha despertado interés en gobiernos, el sector privado y organizaciones intergubernamentales, el programa ha generado inquietud y resistencia por parte de una serie de organizaciones de la sociedad civil, miembros de la iglesia como los obispos Centroamericanos y de muchos de los propios residentes en las zonas donde el proyecto se lleva a cabo. Muchas de estas personas critican el tinte neoliberal del proyecto y su énfasis en infraestructura y energía en detrimento del desarrollo humano y el combate a la pobreza. La resistencia ha sido particularmente fuerte por parte de organizaciones campesinas. En el caso de México, la resistencia por parte de organizaciones campesinas es especialmente fuerte debido a la creciente crisis del agro que aqueja al país.<sup>[125]</sup>

## **E. Política y Práctica Migratoria**

215. El régimen jurídico migratorio mexicano se desarrolla a partir de los artículos 11 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 11 establece el derecho de toda persona de entrar a la República, a salir y a viajar por ella.<sup>[126]</sup> El artículo 33 define a los extranjeros como los que no son mexicanos por nacimiento o adopción y establece que los extranjeros son titulares de las garantías del Capítulo I, Título Primero.<sup>[127]</sup> Ese artículo también faculta al ejecutivo para hacer que personas extranjeras abandonen el territorio nacional de manera expedita y sin un procedimiento, cuando se determine que su presencia es "inconveniente". Los extranjeros no pueden participar en asuntos políticos internos.<sup>[128]</sup>

216. Al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, México incluyó una reserva con respecto a la aplicación del artículo 13 de dicho instrumento, relativo a la expulsión de extranjeros, en razón del artículo 33 de su Constitución. De forma similar, al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México también incluyó una reserva con respecto al artículo 22, inciso 4 en la medida en que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución y a la Ley General de Población (artículo 125). El artículo 22, inciso 4, de dicha Convención establece el derecho de todo trabajador migratorio y los miembros de sus familias a que la decisión de expulsarlos de un país sea revisada o apelada y a solicitar que se suspenda la orden de expulsión hasta tanto se revise dicha decisión. Por otra parte, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México no incluyó reserva alguna relacionada con el artículo 33 de su Constitución Política. No obstante, cuando México depositó la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Diciembre de 1998, expresamente excluyó los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de su Constitución Política. En su respuesta al presente informe, el Gobierno de México informó a la Relatoría que se encuentra adelantando un análisis puntual de las reservas a los instrumentos internacionales anteriormente mencionadas. Por todo lo anterior, resulta pertinente indicar que este informe asume que para México la Convención Americana es compatible con su ordenamiento interno y por ello la Relatoría utilizará las obligaciones plasmadas en la Convención como criterio para evaluar las políticas y prácticas migratorias en México y determinar si se ajustan a sus compromisos internacionales.<sup>[129]</sup>

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

### **Autoridades y políticas migratorias**

217. La Ley General de Población del 7 de enero de 1974 (en adelante LGP) y su reglamento (en adelante Reglamento LGP) expedido en abril de 2000 establecen el régimen legal migratorio en México con el propósito de regular los fenómenos relativos al volumen, estructura y distribución de la población en el territorio nacional. A continuación se describen los rasgos más importantes de dicho marco jurídico.

218. La determinación de la política migratoria se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación. En las decisiones de autorizar el ingreso y permanencia de personas extranjeras, se indica en la LGP, deben tomarse en cuenta factores como las actividades que desempeñarán y el lugar donde residirán, valorando "sus posibilidades de contribuir al progreso nacional". La Secretaría de Gobernación tiene la facultad de fijar condiciones para el ingreso y permanencia de extranjeros en México. En desarrollo de lo anterior, la LGP establece que los permisos de internación deben otorgarse preferentemente a los científicos y técnicos, a las personas que se dedican a la investigación o enseñanza de disciplinas que no estén suficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas. Las personas que hayan sido objeto de persecución en su país deberán ser admitidas de manera provisional mientras se resuelve su situación. También debe promoverse el turismo (artículos 32 a 36 LGP).<sup>[130]</sup>

219. La rama ejecutiva establece la política migratoria a través del Consejo Nacional de Población. El Consejo tiene una Secretaría General y una Comisión Consultiva de Enlace con Entidades Federativas.<sup>[131]</sup> El Registro Nacional de Población es responsable de coordinar los métodos de identificación y registro de personas. La Secretaría de Gobernación organiza y coordina los servicios de población en materia migratoria. Estos servicios se dividen en interior y exterior, según cumplan sus funciones en territorio mexicano o como parte de las funciones consulares. La Secretaría de Gobernación tiene la potestad de crear grupos de protección a migrantes que se encuentren dentro del territorio nacional con el propósito de proteger y defender sus derechos humanos (artículo 137 Reglamento LGP). La creación de los Grupos Beta y el Programa Paisano son el resultado de esta prerrogativa.<sup>[132]</sup>

220. Con el propósito de ejecutar la política migratoria se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) que depende de la Secretaría de Gobernación. El INM debe procurar que los movimientos migratorios favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. Los objetivos del INM son: promover los flujos migratorios que benefician al país aplicando un amplio sentido humanitario y ejercer las funciones de control y verificación migratoria conforme a las normas existentes (artículos 133 a 136 Reglamento LGP). Los funcionarios del INM y la Policía Federal Preventiva (PFP) están facultados para inspeccionar la salida y entrada de personas que viajan en medios de transportes, o se encuentran en puertos, aeropuertos o zonas fronterizas (artículo 16 LGP).

221. Las autoridades que tengan a su cargo fuerzas públicas federales, estatales o municipales deben prestar su colaboración a las autoridades migratorias, cuando estas últimas lo soliciten. La solicitud puede ser verbal, cuando la urgencia lo amerite, pero debe haber una confirmación por escrito (artículos 73 LGP y 98 Reglamento LGP).<sup>[133]</sup>

222. Es importante indicar que la LGP establece las facultades y atribuciones en cabeza de la Secretaría de Gobernación, pero mediante normas

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

posteriores estas funciones han sido delegadas al INM. Por tanto, debe entenderse que al hacer mención o referencia a la Secretaría, en la práctica se trata del INM.

### **Organizaciones de la sociedad civil**

223. En México un grupo de organizaciones civiles y personas que trabajan el fenómeno migratorio desde diferentes perspectivas conformaron el Foro Migraciones.<sup>[134]</sup> Como se indicó, Foro Migraciones se creó en marzo de 2001 y sus objetivos son: fortalecer la comunicación y el trabajo entre organizaciones y académicos, avanzar en la comprensión de la problemática e identificar acciones prioritarias. La Relatoría considera que es importante valorar el esfuerzo de diálogo y cohesión de Foro Migraciones, así como el trabajo de sus miembros individualmente considerados. El diálogo entre académicos y activistas contribuye a enriquecer el entendimiento del fenómeno migratorio y el trabajo por los migrantes.

224. De igual forma, la Relatoría quiere resaltar las Casas del Migrante de la comunidad religiosa Scalabrini, las cuales en diferentes puntos de la frontera norte y sur de México prestan asistencia a las personas migrantes y hacen trabajo de promoción, asesoría jurídica y trabajo social en materia de derechos humanos a través de los Centros de Derechos Humanos del Migrante. La primera casa fue abierta en Tijuana en 1985. El primer centro de derechos humanos funciona en Ciudad Juárez desde noviembre de 2001. Actualmente existen casas en Tijuana, Ciudad Juárez, Tapachula y Agua Prieta, y en ellas funcionan extensiones del Centro de Derechos Humanos del Migrante.

### **Organizaciones intergubernamentales**

225. En México se encuentra presente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con una oficina regional. Recientemente está operando un Acuerdo de Sede por el que se estableció una representación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Finalmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolla actividades en México, luego de que este Estado se incorporó en el 2002 a dicha organización.

#### **Calidades y categorías migratorias**

226. Este apartado describe de manera sucinta las calidades y categorías migratorias en México. Los extranjeros pueden ingresar a México bajo dos calidades migratorias: no inmigrante o inmigrante. (a) No inmigrante es la persona que ingresa temporalmente a México bajo alguna de las siguientes categorías: turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitante local, visitante provisional y corresponsal (artículos 41 a 42 LGP y 160 a 173 Reglamento LGP).<sup>[135]</sup> (b) Inmigrante es la persona que ingresa con autorización legal con el propósito de radicarse en el país. Los inmigrantes pueden ingresar a México bajo alguna de estas categorías: rentista, inversor, profesional, trabajador en cargos de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista y asimilado.<sup>[136]</sup> El inmigrante es admitido por cinco años y tiene el deber de comprobar a la Secretaría de Gobernación que está cumpliendo las condiciones propias de su estatus y categoría migratoria, para que se le refrende anualmente su documentación migratoria (artículos 44 a 46 y 48 a 51 LGP, y 174 a 189 Reglamento LGP). La calidad de inmigrado se adquiere después de residir legalmente en México durante cinco años y de cumplir los requisitos que establecen las normas y haber sido "honesto y positivo para la comunidad". La calidad de inmigrante se pierde si cumplido el plazo

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

de cinco años la persona no solicitó la calidad de inmigrado o si ésta le fue negada. En tal caso, la persona debe abandonar el país, y puede solicitar que se le autorice su ingreso bajo otra calidad migratoria (artículos 52 a 53 LGP y 190 a 194 Reglamento LGP). La calidad de inmigrado se obtiene mediante declaración de la Secretaría de Gobernación, y se pierde si la persona permanece fuera de México durante tres años consecutivos.

### **Ingreso de extranjeros a México**

227. Las personas extranjeras que pretendan ingresar a México deben acreditar su calidad migratoria y deben cumplir los requisitos de sus permisos de internación. En los casos que determine la Secretaría de Gobernación, los extranjeros que intenten salir de México deberán presentar su documentación migratoria (artículos 104 y 105 Reglamento de la LGP). En México, los extranjeros solamente pueden dedicarse a las actividades autorizadas por la Secretaría de Gobernación, y en algunos casos deben residir en el lugar que ésta les señale. Asimismo, la Secretaría de Gobernación puede establecer restricciones al lugar de residencia o tránsito de personas extranjeras, así como a las actividades a las que se dedican, por razones de interés público (artículo 139 Reglamento LGP).

228. Las autoridades migratorias pueden negar la entrada, permanencia, regreso, o cambio de calidad o característica migratoria a una persona extranjera por alguna de las siguientes razones: 1) carezcan de documentación migratoria o tengan algún impedimento para ser admitidos; 2) hayan violado las leyes nacionales, hayan "observado mala conducta" durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero; 3) hayan violado las normas migratorias o incumplido los requisitos establecidos en las mismas; 4) hayan sido expulsados y no haya pasado el término impuesto por la Secretaría de Gobernación en el que no pueden reingresar, o no hayan obtenido un acuerdo de readmisión; 5) se hayan impuesto restricciones para ingresar al país; 6) violen las condiciones de su ingreso y permanencia respecto a las actividades a las que pueden dedicarse o el lugar de su residencia (artículo 34 LGP); 7) se considere lesivo para los intereses económicos de los nacionales; y 8) la autoridad sanitaria indique que la persona padece una enfermedad infectocontagiosa de riesgo para la salud pública o que no se encuentra física o mentalmente sana (artículo 106 Reglamento LGP y 37 LGP). Además, la Secretaría de Gobernación puede negar la permanencia, el regreso al país o el cambio de calidad o característica migratoria a una persona cuando no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional o no lo permitan las cuotas de admisión de extranjeros (artículo 107 Reglamento LGP y 37 LGP) (Ver el aparte sobre principio de legalidad en la sección VII. Garantías del Debido Proceso).

### **Procedimientos migratorios**

229. El siguiente apartado describe algunos rasgos y elementos generales de los procedimientos migratorios. La autoridad migratoria debe resolver mediante resolución todas las cuestiones planteadas por el interesado y puede procurarse todos los medios de prueba que estime convenientes. La decisión debe estar fundamentada y motivada. La autoridad migratoria tiene noventa días para dictar la resolución correspondiente a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos que establezcan las normas. Si transcurre ese plazo sin que la autoridad profiera la resolución respectiva, se entenderá que ésta es negativa. Es decir, se aplica el silencio administrativo negativo ante la inacción de la administración (artículos 149 y 150 LGP).

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

230. Dentro de los procedimientos de verificación y vigilancia, la Secretaría de Gobernación o la Policía Federal Preventiva (PFP) tienen la facultad de citar por escrito a una persona extranjera para que comparezca ante la autoridad migratoria (artículos 151 II, 154 y 155 de la LGP). Se debe levantar un acta de la diligencia. Posteriormente, la Secretaría de Gobernación tiene un plazo máximo de quince días hábiles para tomar una decisión respecto de la situación de esa persona, la cual deberá notificarle (artículo 157 LGP).

231. En todos los procedimientos migratorios, la Secretaría de Gobernación tiene amplias facultades para solicitar documentación relativa a los trámites migratorios y exigir evidencia sobre la autenticidad de los datos y requisitos de la solicitud, así como comprobar su veracidad. La Secretaría de Gobernación puede modificar la calidad o característica migratoria de una persona, a partir de una audiencia o a petición de ésta, siempre que haya razones que lo justifiquen. La celebración de la audiencia debe notificarse personalmente. En el curso de la misma, el interesado puede presentar pruebas o manifestar lo que a su derecho convenga. Cuando se modifiquen las condiciones a las que está sujeta la estancia de una persona en México, esta última debe informarlo a las autoridades, que deben darle un plazo para abandonar el país o regularizar su situación. Las personas de quien dependa o para quienes esa persona trabaje también tienen el deber de informar a las autoridades cuando cambien dichas condiciones (artículos 111 a 114 Reglamento LGP).

232. Cuando la Secretaría de Gobernación cancela la calidad migratoria de una persona extranjera, ésta deberá salir del territorio nacional dentro del plazo que le sea fijado. En caso de no hacerlo, será sancionado con una multa de \$5,000 pesos mexicanos (artículo 117 LGP).

### **Medidas dirigidas al control migratorio**

233. Esta parte describe los mecanismos contemplados dentro del ordenamiento mexicano con el propósito de ejercer el control migratorio y velar por el cumplimiento de la legislación. Las personas que ingresan a México deben cumplir las condiciones de su respectiva categoría migratoria. Las normas mexicanas han establecido delitos y faltas administrativas, junto con otras medidas, con el propósito de llevar a cabo el control migratorio.

234. El procedimiento de verificación migratoria debe realizarse de la siguiente manera. El funcionario público que lleve a cabo la verificación debe haber sido comisionado para ello mediante oficio escrito. A petición expresa del INM, la PFP realiza labores de vigilancia en lugares específicos. El personal comisionado debe identificarse ante la persona extranjera. Debe levantarse un acta de todo procedimiento de verificación. Si se determina que es necesaria su comparecencia, se le debe enviar un citatorio a la persona (artículos 196 a 197 Reglamento LGP) (Ver aparte sobre derecho a ser oído en sección VII. Garantías del Debido Proceso). Cuando la autoridad encargada de la verificación migratoria encuentra a una persona incurriendo en alguno de los supuestos que puedan resultar en su expulsión (artículo 125 LGP) debe llevar a cabo el aseguramiento de dicha persona y ponerla de inmediato a disposición de la autoridad competente (artículos 198 a 199 Reglamento LGP) (Ver secciones VII. Garantías del Debido Proceso y VIII. Libertad Personal para una descripción de los procedimientos migratorios cuando una persona se encuentra sujeta a una medida de aseguramiento).

235. El Coordinador de Inteligencia de la PFP indicó a la Relatoría que durante el año 2001 la PFP aseguró a 17,000 extranjeros indocumentados que puso a disposición del INM. A este respecto es importante anotar que las personas

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

migrantes detenidas en la Estación Migratoria de Iztapalapa y en la Estancia Migratoria de Tapachula, así como las organizaciones de la sociedad civil con las que se entrevistó la Relatoría, insistieron en que las autoridades migratorias y de policía no se identifican al momento de pedirles sus documentos. En la respuesta al presente informe, el Gobierno mexicano indicó que existe el deber de identificarse de manera verbal y mostrando la placa de identificación.

236. Cuando la autoridad migratoria lo considere conveniente, puede citar a una persona extranjera para que comparezca ante la misma con el propósito de verificar su estancia legal (artículo 203 Reglamento LGP). La autoridad migratoria también está facultada para recibir denuncias verbales o escritas. Cuando del procedimiento de verificación se derive la presentación de una denuncia, la autoridad migratoria tiene el deber de informar al denunciante sobre el resultado de la investigación (artículos 204 a 205 Reglamento LGP).

237. Una vez se hayan cumplido los requisitos y procedimientos establecidos en las normas migratorias, la Secretaría de Gobernación tiene un plazo máximo de quince días hábiles para tomar una decisión. La misma debe considerar la gravedad y naturaleza de la infracción, las circunstancias en que tuvo lugar, las pruebas y las declaraciones de la persona. La decisión debe notificarse personalmente, a través de su representante legal o por correo (artículo 210 Reglamento LGP).

238. Las autoridades administrativas y judiciales tienen el deber de proporcionar a la Secretaría de Gobernación los informes relacionados con asuntos migratorios que ésta les solicite (artículo 206 Reglamento LGP). Las autoridades públicas, ya sean federales, estatales o municipales, los notarios públicos y los corredores de comercio que desarrollen sus funciones con personas extranjeras, están obligadas a pedirles los documentos que acrediten su categoría migratoria. En los casos que determine el reglamento deberán dar aviso a la Secretaría de Gobernación en los 15 días siguientes. Los jueces u oficiales del Registro Civil tienen un deber similar, excepto para los registros de nacimiento y defunción (artículos 67 a 69 LGP) (Ver el aparte sobre revisión judicial en la Sección VII. Garantías del Debido Proceso).<sup>[137]</sup>

239. Con respecto al aspecto punitivo del control migratorio, es importante empezar por resaltar que el ingreso no autorizado está penalizado como delito en México. Esto se da de la siguiente manera: "el extranjero que se interne ilegalmente al país" será sancionado con pena de hasta dos años de prisión y multa de \$300 a \$5,000 pesos mexicanos (artículo 123 LGP). Esta norma fundamenta y explica el que autoridades federales, estatales y municipales tengan facultades para preguntar a las personas por su condición migratoria y aprehender a quienes no están en condiciones de demostrar su legal estancia en México. Todo esto sin perjuicio de que las autoridades opten por no procesarlas penalmente, ya que se trata de un delito querrelable (artículo 143 LGP) y la Secretaría de Gobernación prefiera darles el tratamiento de infractoras a normas administrativas y sancionarlas con la expulsión.

240. La persona que "habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo" será sancionada con pena de hasta seis años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículo 119 LGP). Por otra parte, el extranjero que "dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado" será sancionado

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

con pena de hasta cinco años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículo 122 LGP).

241. Igualmente, se sancionará con dos años de prisión y hasta \$10,000 pesos mexicanos de multa al extranjero que "por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país" (artículo 121 LGP). La jurisprudencia ha establecido que la tipificación de la conducta requiere que la persona desarrolle actividades ilícitas o deshonestas de manera reiterada; en otras palabras, "la comisión de un sólo hecho ilícito no es suficiente".<sup>[138]</sup>

242. La legislación mexicana tipifica como delito el que una persona mexicana contraiga matrimonio con una extranjera "al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para estos casos". Se sanciona tanto al nacional mexicano como al extranjero con hasta cinco años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos (artículos 54 a 56 y 127 LGP).

243. Finalmente, cualquier infracción administrativa a la LGP o a sus reglamentos para la cual no exista una sanción específica se sancionará con multa de hasta mil días de salario mínimo, o con arresto hasta de 36 horas si la persona no paga la multa. La Secretaría de Gobernación debe imponer la sanción teniendo en cuenta la gravedad de la conducta (artículo 140 LGP).

244. Ahora bien, es importante tener en cuenta que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal, a través de la Procuraduría General de la República, está sujeto a la querrela que formula la Secretaría de Gobernación en cada caso (artículos 140 y 143 LGP). Cuando la infracción implique la comisión de un delito, las autoridades migratorias deben levantar un acta en la que se consignan los hechos y las pruebas. Dicha acta debe enviarse al Ministerio Público para las gestiones que correspondan (artículo 222 Reglamento LGP). No obstante, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido que la querrela a la que se hace referencia no requiere de formalidad especial, basta con "la manifestación de voluntad de la Secretaría de Gobernación expresada por alguno de sus representantes para que dicho requisito quede satisfecho".<sup>[139]</sup>

#### Trabajadores migratorios

245. Esta parte enuncia el marco legal que autoriza a los extranjeros a trabajar en México. (En la sección sobre derechos laborales y económicos sociales y culturales se analiza la situación de los trabajadores migratorios en México). Como se indicó anteriormente, un extranjero solamente puede realizar las actividades para las cuales tiene autorización. Si quiere ejercer otras labores, requiere de un permiso expedido por la Secretaría de Gobernación (artículos 60 LGP y 140 Reglamento LGP). El extranjero que realice actividades en México para las cuales no tiene autorización conforme a la LGP o a su permiso de internación será multado con hasta \$3,000 pesos mexicanos y pena de hasta diez y ocho meses de prisión (artículo 120 LGP).

246. Para contratar a un trabajador extranjero, las personas interesadas deben cerciorarse de que las condiciones de su calidad migratoria les permitan desarrollar las actividades objeto del contrato de trabajo (artículo 141 LGP). Los empleadores y las personas que sostengan económicamente a una persona extranjera tienen el deber de informar a la Secretaría de Gobernación cualquier circunstancia que modifique o pueda alterar su situación migratoria. Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación puede obligarlos a sufragar los gastos

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

de la expulsión de México de dicha persona (artículo 61 LGP y 145 Reglamento LGP).

### **Registro nacional de extranjeros**

247. Las personas extranjeras que ingresen a México bajo la calidad migratoria de inmigrantes y los no inmigrantes que ingresen como científicos, ministros de culto o asociados religiosos, asilados políticos, refugiados y estudiantes deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. Esas personas tienen el deber de mantener actualizada la información que dicho Registro tiene sobre ellas. Los matrimonios y divorcios entre personas mexicanas y extranjeras también deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros (artículos 63 a 65 y 68 LGP y 78 y 79 del Reglamento LGP).

### **Regularización migratoria**

248. Frente a circunstancias en las que existe un número considerable de personas extranjeras que han ingresado de manera no autorizada o han permanecido en el país más tiempo del autorizado, los Estados enfrentan dilemas de política migratoria. Confrontado con esta situación, en los años 2000 y 2001 México optó por llevar a cabo un programa de regularización migratoria.

249. El programa de regularización del 2001 se aplicó a todos aquellos que hubieran ingresado a México antes del 1º de enero de 2000, tuvieran la posibilidad de un empleo o estuvieran en condiciones de trabajar y tuvieran vínculos familiares con nacionales o extranjeros legalmente establecidos en el país.<sup>[140]</sup> El programa inicialmente estaba previsto para seis meses pero fue extendido por dos meses más en razón de su favorable acogida. Según información del INM, en el programa de regularización del 2001 se presentaron 6,500 trámites, en comparación con 7,800 en el programa del 2000. En el 2001, los centroamericanos se acogieron mayoritariamente al programa: el 30.6% de los solicitantes fueron guatemaltecos, 20.4% eran hondureños y 13.9% eran salvadoreños.<sup>[141]</sup>

250. Las organizaciones miembros de Foro Migraciones explicaron a la Relatoría que el programa de regularización tenía algunos problemas que fue necesario superar. Por un lado, tenía un costo muy alto para algunos trabajadores, por lo que algunas personas no pudieron acogerse a él. El costo del programa variaba según el costo de la expedición de los documentos de identidad por la representación consular respectiva. El programa no tuvo una amplia difusión, por lo que las organizaciones de la sociedad civil debieron promoverlo entre las comunidades de migrantes. También explicaron que fue difícil convencer a los potenciales beneficiarios que no corrían riesgos si se presentaban o informaban sobre su situación al INM.

### **La expulsión y salida voluntaria de extranjeros**

251. A la persona extranjera que viole la LGP en desarrollo de alguna de las acciones para las cuales está prevista una sanción (artículos 115, 117 a 124, 126, 127 y 138), se le cancela su categoría migratoria y se le expulsa del país, sin perjuicio de las penas que se le impongan por su conducta. La expulsión es definitiva cuando la persona extranjera haya atentado contra la soberanía nacional. En los demás casos la Secretaría de Gobernación señala el plazo de tiempo durante el cual la persona no será readmitida a México (artículos 125 y 126 LGP). En ese período, solamente puede ser readmitida por acuerdo expreso del Secretario o



MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

Subsecretario de Gobernación conforme a un procedimiento y requisitos específicos (artículo 229 Reglamento LGP).

252. La autoridad migratoria puede sustituir la orden de expulsión por un oficio de salida voluntaria cuando se cumpla alguna de estas condiciones: 1) la persona no haya violado la ley de forma reiterada; 2) la persona lo solicite voluntariamente; o 3) sea la consecuencia de un trámite migratorio. El oficio de salida voluntaria permite que el extranjero reingrese a México cuando cumpla los requisitos migratorios propios de la calidad migratoria a la que aspira (artículo 212 Reglamento LGP).

253. La orden de expulsión debe ejecutarse de inmediato, previa notificación personal. Las autoridades tienen la facultad de tomar las medidas adecuadas para llevar a cabo la expulsión de una persona. Estas medidas incluyen la separación o aseguramiento de las personas en estaciones migratorias (artículo 225 Reglamento LGP). Cuando la expulsión no pueda llevarse a cabo por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria, ésta deberá ampliar el término de la privación de la libertad (artículo 211 I Reglamento LGP) (Ver Sección VIII. Libertad Personal). Es importante agregar que la Corte Suprema Mexicana considera que la suspensión de la expulsión es improcedente, de manera que la interposición de recursos administrativos o judiciales no tiene efectos sobre esta medida.<sup>[142]</sup>

254. La persona extranjera que haya sido expulsada del territorio nacional y reingrese sin haber obtenido "acuerdo de readmisión" será sancionada con hasta 10 años de prisión y multa de hasta \$5,000 pesos mexicanos. Igual sanción se aplica al extranjero que oculte haber sido expulsado y obtenga autorización para ingresar nuevamente a México (artículo 118 LGP).

---

<sup>[13]</sup> El 15 de agosto del 2002, Felipe de Jesús Preciado fue reemplazado como Comisionado del Instituto Nacional de Migraciones por Magdalena Carral Cuevas.

<sup>[14]</sup> Los miembros del Foro Migraciones de México incluyen: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C., Tapachula, Chiapas.; Albergue Belén - Casa del Migrante, Tapachula, Chiapas; Hugo Manuel Ángeles Cruz, Tapachula, Chiapas; Martha Rojas, Tapachula, Chiapas; Miguel Pickard, San Cristóbal, Chiapas; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., Villahermosa, Tabasco; José Moreno Mena, Mexicali, Baja California; Albergue del Desierto, Mexicali, Baja California; Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, Mexicali, Baja California; Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica, Mexicali, Baja California; Federico García Estrada, Mexicali, Baja California; Casa Madre Assunta, Tijuana, Baja California; Juan José Delgado, Tijuana, Baja California; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, Reynosa, Tamaulipas; Equipo Diocesano de Pastoral Migratoria San José, Nuevo Laredo, Tamaulipas; Marcela Ibarra, Puebla, Puebla; Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC), México, D.F.; Bufete de Asesoría Jurídica Laboral, México, D.F.; Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P. - Programa de Atención al Migrante, México, D.F.; Central Campesina Cardenista, México, D.F.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, México, D.F.; Centro Mexicano por la Filantropía, México, D.F.; Comisión Episcopal para la Movilidad Humana, México, D.F.; Comisión Mexicana de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, D.F.; Familia Franciscana Internacional -México, México, D.F. Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), México, D.F.; Sin Fronteras, I.A.P., México, D.F.; Rodolfo Casillas, México, D.F.; Manuel Ángel Castillo, México, D.F.; Enrique Maza, México, D.F.; Vladimiro Valdés, México, D.F.; Red Coalli Nemilistli de Puebla y Comisión de Derechos Humanos del Valle de Tehuacán, Tehuacán, Puebla; Centro de Derechos Humanos Ñu'u Ji Kandii A.C. "Tierra del Sol", Tlaxiaco, Oaxaca; Patricia Zamudio, Xalapa, Veracruz; Arquidiócesis de Xalapa, Xalapa, Veracruz; Pastoral de Movilidad Humana de Veracruz, Veracruz; Humanos Arturo Lona Reyes, Juchitán, Oaxaca; Red Oaxaqueña de Derechos Humanos -Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C.; Tehuantepec, Oaxaca; Rodolfo García Zamora, Zacatecas, Zacatecas; Centro Regional de Mujeres del Bajío (CEREMUBA), Celaya, Guanajuato; Uahri, Morelia, Michoacán; Gustavo López Castro, Zamora, Michoacán; Miguel Rionda, Guanajuato, Guanajuato; Ofelia Woo, Guadalajara, Jalisco.

<sup>[15]</sup> Los miembros de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio incluyen: Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, A.C.; Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Comité de Derechos Humanos de Tabasco; Desarrollo, Ambiente y Sociedad; DECA Equipo Pueblo; Factor X (Tijuana); Foro de Apoyo Mutuo; Frente Auténtico del Trabajo; Frente por el Derecho a la Alimentación; Fronteras Comunes; Grupo de Estudios

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

Ambientales; Movimiento Ciudadano por la Democracia; Secretariado Social Mexicano; Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras; y Servicios Informativos Procesados.

[16] Para mayor información sobre la metodología de visitas *in loco* que la Relatoría usa como base para su trabajo de campo ver: Orentlicher, Diane F. 1990. "Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding." *Harvard Human Rights Journal* Vol 3., pp, 83-135; y Lillich, Richard B. y Hurst Hannum. 1995. *Internacional Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* (3rd edition). New York: Little, Brown and Company. (capítulo 6 "The Problem of Fact-Finding and Evidence").

[17] México ha sido un país que históricamente ha abierto las puertas a refugiados. En la década de los treinta México recibió un número importante de refugiados europeos, sobre todo simpatizantes de la República española, así como detractores del régimen de Joseph Stalin en la Unión Soviética (como León Trotsky) y del régimen nacional socialista en Alemania. En los años setenta, en tanto, México abrió sus puertas a las víctimas de las dictaduras del cono sur y más tarde, durante los ochentas, albergó a miles de refugiados centroamericanos, víctimas de represión y de la violencia generada por sendas guerras civiles. A pesar de esta tradición, México recién ratificó la Convención (1951) y el Protocolo (1967) sobre el Estatuto de los Refugiados el 7 de junio del 2000. Ver Weiss Fagan Patricia y Sergio Aguayo. 1988. *Central Americans in Mexico and the United States: Unilateral, Bilateral and Regional Perspectives*. Washington DC: Hemispheric Migration Project, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Georgetown University; Aguayo, Sergio. 1985. *El Éxodo Centro Americano*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Cincuenta Años de Exilio Español en México. 1991. Universidad Autónoma de Tlaxcala; y Alba, Francisco. 2002. *Mexico: A Crucial Crossroads*. Migration Information Sources The Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=36>.

[18] Tras rebelarse en contra del gobierno mexicano y declarar su independencia, colonos de origen estadounidense que residían en Texas decidieron unirse a EUA en 1845. El 4 de julio de ese año las autoridades estadounidenses decidieron anexas Texas. Tres años más tarde, tras el fin de la guerra mexicano-estadounidense (1846-8), EUA anexó un territorio que comprende actualmente los estados de California, Nevada, Arizona, Nuevo México y Utah. Massey, Douglas, Jorge Durand, y Nolan Malone. 2002. *Beyond Smoke and Mirrors*. New York Russell Sage Foundation, pp. 24-7.

[19] Bustamante, Jorge A. 1997. *Cruzar la Línea: La Migración de México a los EUA*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 130-6; Alba, Francisco. 2002. Op cit.

[20] US Census. 2001. Ver sección Hispanic Population. <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-3.pdf>; Alba. 2002. Op cit.

[21] A partir de marzo del 2003, el INS pasó a depender del Department of Homeland Security (DHS). Gran parte de sus funciones fueron traspasadas al Bureau of Citizenship and Immigration Services (BCIS).

[22] US Immigration and Naturalization. 2000. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington DC: US Government Printing Office, citado en Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit. P. 158.

[23] Serrano, Pablo. 2002. Flujos Migratorios y remesas en América Latina y el Caribe: la Experiencia de la CEPAL, *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 38.

[24] Massey, Durand y Marlene. 2002 Ibid pp. 27. También ver Durand, Jorge. 1998. "Nuevas Regiones Migratorias?" En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, pp. 104-7.

[25] Durand explica que, en general, la población de estados fronterizos del norte de México es menos propensa a emigrar a EUA. En este sentido, por tradición, la gente de los estados fronterizos se desplaza a uno y otro lado de la frontera con frecuencia, (lo que Durand llama "migración transfronteriza") y por tanto se ve menos compelida a migrar de forma permanente. Durand, 1998. Op. Cit. 104-7.

[26] Massey, Durand y Malone. 2002. Ibid pp. 44-47, 127, y García Zamora, Rodolfo. 2002. "Informe Sobre las Zonas de Origen", en *Migración: México Entre sus dos Fronteras 2000-1*. México: Foro Migraciones, pp., 37.

[27] Ibid.

[28] Leiden, Robert 2002. *Enchilada Lite: A Post 9/11 Mexican Migration Agreement*. Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2002/leiken.html>; Delgado Wise, Raúl y Héctor Rodríguez Ramírez. 2002. "El Migrante Colectivo frente a los desafíos del desarrollo local y regional en México," en *Seminario Internacional sobre la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro*. Sin Fronteras, CEPAL (sede Subregional México) y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 122.

[29] Discurso de la Embajadora de México en Canadá, María Teresa García- Segovia de Madero, Club Canadiense de [Ottawa, Febrero 18 del 2003](http://www.migration.ucdavis.edu/rmn/apr_2003-14_rmn.html) ; Rural Migration News. [http://www.migration.ucdavis.edu/rmn/apr\\_2003-14\\_rmn.html](http://www.migration.ucdavis.edu/rmn/apr_2003-14_rmn.html)

[30] Valenzuela, Gabriel. 1998. "Políticas de Desarrollo y Comportamiento Demográfico en la Frontera Norte de México", En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, pp. 489.

[31] El Índice de Desarrollo Humano mide: (a) producto interno bruto *per cápita* (ajustado por paridad del poder adquisitivo); (b) mortalidad infantil; (c) esperanza de vida; y (d) tasa combinada de matrícula escolar (primaria, secundaria y terciaria). Ver PNUD. 2002. Índice de Desarrollo Humano. <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/indicadores.pdf>

[32] PNUD. 2002. Índice de Desarrollo Humano. <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/indicadores.pdf>, pp., 150.

[33] Un 85% de las exportaciones mexicanas van a EUA. Banco Mundial 2003 Country Profile, Mexico. <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf>; CEPAL. 2003. *Balance Preliminar De las Economías de América Latina y El Caribe 2002*. <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6/LCG2196PE/lcg2196.pdf>

[34] La suma total de las exportaciones del país subió de 42.688 en 1991 a 158.443 millones de dólares en el 2001. Latin Business Chronicle. <http://www.latinbusinesschronicle.com/statistics/gdp/mexico.htm>. Es importante destacar, sin embargo, que este crecimiento ha sido producido de manera importante por la

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

industria maquiladora, que aporta un porcentaje relativamente pequeño de valor agregado a la economía en su conjunto si se compara con otras industrias de exportación como el petróleo.

[35] CEPAL. 2002. *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe*, 2002. pp. 28 <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/8/LCG2198P/LCG2198capI.pdf>, Es preciso destacar que el alto valor de la inversión se debe en gran parte a la privatización de Banamex, que fue comprado por el grupo estadounidense Citicorp por un valor cercano a los 12 mil millones de dólares. BBC News. 2001. "Giant Mexico Bank Takeover." Saturday, 4 August. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1472912.stm>.

[36] Entre las principales industrias en México se pueden nombrar: petróleo, petroquímica, acero, hierro, minería, tabaco, alimentos y bebidas y turismo; los principales cultivos incluyen algodón, café, arroz, frijoles, maíz y soya. World Almanac & Book of Facts. 2003. "Nations of the World: Mexico" pp. 818.

[37] Es preciso indicar que los efectos económicos del TLC para México es un tema muy controversial y que muchos sectores en México y en el exterior argumentan que el efecto económico para el país ha sido negativo, sobre todo para algunos sectores como el agro. Representantes de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio con quienes se reunió el Relator Especial expusieron diferentes argumentos a este respecto. Un análisis sólido y balanceado sobre los efectos negativos de TLC para México puede encontrarse en Poitras, Guy. 2002. *Inventing North America: Canada, México and the United States*. Boulder, CO: Lynne Rienner (capítulo 7).

[38] Banco Mundial. 2003. Op cit. CEPAL. 2003. Op cit.

[39] Ibid.

[40] Con anterioridad a la revolución mexicana 92% de los jefes de familia rurales no tenían tierras y trabajaban como peones en diversos latifundios. Tras la revolución, en 1922, se creó la ley del Ejido en virtud de la cual se expropiaron los latifundios para ser distribuidos entre los campesinos sin tierra. Como resultado de este plan, entre 1922 y 1991 el 50% de las tierras de México fueron repartidas a grupos de campesinos para que formaran ejidos. De Walt, Billie, Martha W. Rees y Arthur D. Murphy. 1994 *The End of Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*. Transformation of Rural Mexico Series, no. 3. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

[41] Ver Salas, Carlos. 2002. "Mexico's Haves and Have-Nots: NAFTA Sharpens the Divide." *NACLA Report on the Americas* 35 (4): pp., 35. ; Pastor, Manuel y Carol Wise. 1997. State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico. *Journal of Latin American Studies* 29:329-362

[42] PNUD. 2002. Op cit. pp. 195 <http://www.undp.org/hdr2002/complete.pdf>

[43] CEPAL. 2002. *Situación y Perspectivas. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*. [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCG2184P/lcg2179\\_mex.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCG2184P/lcg2179_mex.pdf)

[44] Ibid.

[45] Banco Mundial. 2003. Ibid,

[46] A modo de comparación Uruguay tiene 370, Chile 110, EUA 279. PNUD. 2002. Op cit. 166-167.

[47] PNUD. 2002. Op cit. 166-167.

[48] Banco Mundial. 2003. Op cit

[49] La composición poblacional de México es la siguiente: 60% mestizos, 30% indígenas y 9% caucásicos. World Almanac & Book of Facts. 2003. "Nations of the World: Mexico", pp. 818.

[50] Comparado con Chile o Brasil que recaudan más del 15% del PIB en impuestos. World Link. 2000. *Fox's Great Crusade*. Nov/Dec2000, pp. 58

[51] Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html>

[52] Numerosos estudios indican que, en la última década en términos nominales un trabajador mexicano puede ganar entre 9 -10 veces más por el mismo trabajo en EUA que en su país de origen, tanto en trabajos semi-especializados como en aquellos en los que no se requiere calificación. Stalker, Peter. *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp 21 , Alba Op cit.

[53] Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 50.

[54] Weiner, Myron. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. New York: Harpers Collins College Publishers, 1995, pp. 10-12. CEPAL. 2002. "International Migration and Globalization", in *Globalization and Development* LC/G.2157 (SES.29/3), pp. 233-4.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/3/LCG2157SES293I/Globalization-Chap8.pdf>

[55] Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html> De manera más específica, un reciente estudio sobre las causas de la migración de mexicanos a EUA destaca tres factores. Primero, la formación de *capital social* (el valor contenido en las relaciones que establecen las personas), la acumulación de *capital humano* (características personales que pueden convertirse en elementos valorados en el mercado de trabajo como la educación o alguna destreza particular), y la *consolidación del mercado* entre México y EUA. A este respecto indican: "Después de más de cincuenta años de desarrollo continuo el capital social y el capital migratorio específico acumulado en México en un contexto de cambio e inseguridad para las comunidades, canalizan sus necesidades de trabajo, capital y seguridad contra riesgos hacia EUA. Esto representa una última defensa para paliar las vicisitudes por las que atraviesa el país y las familias mexicanas. Massey, Douglas Kristine E. Espinoza y Jorge Durand. 1998. "Dinámica Migratoria Entre México y EUA. En *Población, Desarrollo y Globalización*, editado por René Zenteno. (Volumen II). Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Sociedad Mexicana de Demografía, p., 63-67.

[56] Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 18-21.

[57] En 1954 el Servicio de Inmigración y Naturalización puso en marcha la Operación Espalda Mojada. Ese año se detuvieron y deportaron a más de un millón de mexicanos desde EUA.

[58] Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 101-105.

[59] Epenshade, Thomas, y J and Katherine Hempstead. 1996. "Contemporary American Attitudes Toward U.S. immigration," *International Migration review* 30 : 535-70. Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit.

[60] Entre otras, el Congreso estadounidense aprobó la ley sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*), conocida como IIRAIRA.

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

<sup>[61]</sup> Cornelius, Wayne. 1994. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford CA: Stanford University Press, pp. 35.

<sup>[62]</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, pp. 96-130; US Bureau of Citizenship and Immigration Services. 2003. <http://www.immigration.gov/graphics/publicaffairs/presinfo2.htm#BorderPatrol>

<sup>[63]</sup> El INS ha llamado a la estrategia: "prevention through deterrence." "La idea es dificultar el cruce irregular de personas con el propósito de generar un efecto disuasivo.

<sup>[64]</sup> Kyle David y John Dale. 2001. "Smuggling the State Back: Agents of Human Smuggling Reconsidered." In *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, edited by David Kyle and Rey Kislowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 7-8; Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit, p, 97.

<sup>[65]</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit p 115.

<sup>[66]</sup> El cruce entre Sonora y Arizona se ha identificado como el área más peligrosa.

<sup>[67]</sup> Emmanuelle Le Texier: Migrantes y Derechos Humanos. Diario Reforma 15 de enero del 2002. En el año 2000 fallecieron un récord de 491 personas al tratar de cruzar la frontera.

<sup>[68]</sup> Villaseñor Roca, Blanca y José Morena Mena. 2002. Breve Visión sobre las Medidas de Control Migratorio en la Frontera Norte de México, en *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 19. Ciudad de México: Foro Migraciones.

<sup>[69]</sup> Ver Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 2002. Grupos e Individuos Específicos: Trabajadores Migrantes. Misión a la Frontera Norte Entre EUA y México E/CN.4/2003/95/Add.3 Párrafo 42; Anti-Defamation League. 2003. *Border Disputes: Armed Vigilantes in Arizona*. <http://www.adl.org/extremism/arizona/arizonaborder.pdf>

<sup>[70]</sup> Ver Segundo Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios, Sección V [http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6b.htm#\\_ftn89](http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6b.htm#_ftn89). Este es un fenómeno ampliamente documentado: aumento en el control fronterizo genera mayores incentivos para utilizar los servicios de contrabandistas, traficantes o conductores. Ver Ghosh, Bimal, 1998. "Introduction." In *Managing Migration*, edited by Bimal Ghosh. Oxford: Oxford University Press, pp. 18.

<sup>[71]</sup> Massey, Durand y Malone. 2002. Op cit p 114-133.

<sup>[72]</sup> Sin Fronteras. 2003. <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm> Según Alba, el total de extranjeros residiendo en México es algo inferior y ascendería sólo a 500 mil personas. Alba 2002 Op cit.

<sup>[73]</sup> Sin Fronteras. 2003. Op cit.

<sup>[74]</sup> Castillo, Manuel Angel. 2000 "The Regularization of Temporary Agriculture Migrant Workers in Mexico." En *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Organization for Economic Cooperation and Development, pp. 71-8. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8100141E.PDF>

<sup>[75]</sup> Herrera, Sandra. 2002. "Trabajadores Agrícolas migratorios en la frontera Guatemala-México: Elementos para comprender su movilidad". *Entre Redes* 10 (Julio): pp. 13-14.

<sup>[76]</sup> Palma Irene. 2000. La Migración de Trabajadores en la Frontera Guatemala-México. Taller de Expertos Internacionales sobre Mejores Prácticas Relativas a Trabajadores Migrantes, Santiago de Chile 19-20 de Junio, pp., 4. Informe de la Oficina de Derechos Humanos, Casa del Migrante, Tecún Umán. 2002. Contexto del Trabajador Agrícola Guatemalteco, pp. 2

<sup>[77]</sup> ACNUR 2002. Global Report. Geneva: ACNUR, pp. 442. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=3edf4fe16&tbl=MEDIA>. Según el Comité Estadounidense de Refugiados (USCR), la cifra de refugiados y peticionarios de asilo en México es bastante inferior y ascendía a 6.200 personas en el 2001. USCR 2002. World Refugee Survey. Information by Country: Mexico. Washington D.C.USCR, [http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer\\_carib/2002/mexico.cfm](http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/2002/mexico.cfm)

<sup>[78]</sup> Grayson, George. 2002. "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at Home what it Preaches Abroad?" *Center For Immigration Studies* (July) <http://www.cis.org/articles/2002/back702.html>

<sup>[79]</sup> CIDH. 2003. Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias, [http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6\\_\(párrafo\\_334\)](http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6_(párrafo_334)); Grayson 2002, Op cit; Casillas. 2002. OP cit. 28-36

<sup>[80]</sup> Ver Kuhner 2002 OP cit; y Casillas 2002 Ibid.

<sup>[81]</sup> INM. 2003. <http://www.inami.gob.mx/paginas/420000.htm#estamos>

<sup>[82]</sup> Ver BBC Mundo. 2001. El Desafío de la Frontera Sur:

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_1426000/1426334.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_1426000/1426334.stm)

<sup>[83]</sup> Este sistema permite contar con elementos para la identificación del personal tales como registro, toma de huellas dactilares y registro nacional de identificación.

<sup>[84]</sup> INM. 2003. <http://www.inami.gob.mx/paginas/433000.htm>

<sup>[85]</sup> Información proporcionada por la Misión Permanente de México ante la OEA.

<sup>[86]</sup> Es preciso indicar que México ha formulado reservas y declaraciones interpretativas a algunos de estos instrumentos como: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Declaración del Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En relación al contenido y aplicación de dichas reservas, ver sección sobre política y práctica migratoria. México también incluyó declaraciones interpretativas con respecto a los derechos sindicales al depositar la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ver sección IX sobre Derechos Laborales y Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

<sup>[87]</sup> Gómez, María Esparcia, Ana Isabel Soto, Irma Vásquez, Adriana Carmona, Gretchen Kuhner, Margarita Juárez, Emilio Quesada y Fabienne Venet. 2002. "Marco Legal en Materia Migratoria en México", *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 51-2. Ciudad de México: Foro Migraciones. Estos autores prodigan una lista exhaustiva de los acuerdos entre EUA y México.

<sup>[88]</sup> Gómez, María Esparcia, Ana Isabel Soto, Irma Vásquez, Adriana Carmona, Gretchen Kuhner, Margarita Juárez, Emilio Quesada y Fabienne Venet. 2002. "Marco Legal en Materia Migratoria en México", *Migración: México Entre sus dos Fronteras*, coordinador Víctor del Real, pp. 51-2. Ciudad de México: Foro Migraciones.

MÉNDEZ, Juan E. Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita In Loco a México: 25 de julio y el 1º de agosto del año 2002.

<sup>[89]</sup> Otros temas que se abordan en la Comisión Bilateral incluyen: agricultura, desarrollo comercial, pesca, turismo, educación, asuntos culturales, energía, aduana, salud, trabajo, asuntos legales, droga, ciencia y tecnología, comercio e inversión y transporte.

<sup>[90]</sup> Este acuerdo reemplazó a la Comisión Bilateral Chiapas-Guatemala, una iniciativa creada en 1992, pero que fue posteriormente descontinuada.

<sup>[91]</sup> En el año 2000 el comercio bilateral ascendió a 26 mil millones de dólares. Sobre el nivel de complementación económica y cultural ver Estudio Binacional México-EUA sobre Migración. 1997. Op cit.; Banco Mundial. 2002. Op cit.

<sup>[92]</sup> Wallers- Mayers, Deborah y Demetrious Papademetriou. 2002. *The US Mexico Immigration Relationship: Operating in a New Context. Foreign Affairs en Español* . (2) 1 (Primavera). Waslin, Michele. 2001. "Immigration Policy in Flux." *NACLA Report on the Americas* 35 (3) (November/December), pp. 34-8; The Economist. 2003. "Half an *Enchilada*" 25 de Enero, pp. 37; Lieken 2002. Op cit.

<sup>[93]</sup> Wallers- Mayers, Deborah y Demetrious Papademetriou. 2002. Ibid.