

# POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA

OSCAR VICTAL ADAME\*

## Sumario

*I. Introducción, II. Política Migratoria de Inmigración, III. Clasificación de los países por su ubicación geográfica, IV. Motivos de la Migración, V. Fundamento Legal de la Política Migratoria Mexicana, VI. Política Migratoria de Emigración.*

## I. Introducción

La presente colaboración se dedica a los estudiosos del derecho y en particular a mis alumnos y exalumnos de la Facultad de Derecho de Universidad La Salle, el motivo que me impulsó a escribir sobre la política migratoria es que durante más de quince años presté mis servicios en lo que hoy es el Instituto Nacional de Migración, lo que me permitió conocer el ***cómo de la práctica migratoria***, pero no fue sino hasta que me dediqué a la investigación y la docencia en que intento buscar el ***por qué de la misma***.

### *Definición*

La política migratoria tiende a establecer las tendencias específicas de los flujos de población; de sus consecuencias y de sus causas,

---

\* Profesor de Derecho Contencioso Administrativo y Nacionalidad y Extranjería en la Universidad La Salle.

pero no puede modificar los motivos reales que provocan los movimientos internacionales de personas.

Existen causas estructurales internas y externas que provocan o alientan el aumento o disminución de los principales movimientos migratorios.

El gobierno mexicano debe implementar una política migratoria bien diferenciada, una para la inmigración (ingreso de extranjeros) y otra para la emigración (salida de sus nacionales).

Las políticas migratorias que establecen las tendencias ideales para la inmigración y emigración, deben diferenciar entre lo real y lo posible.

## **II. Política Migratoria de Inmigración**

### *Política Migratoria de Inmigración Selectiva*

La política migratoria de inmigración ideal sería la selectiva, es decir la que busque ciertas características de los extranjeros inmigrantes, (origen, educación, nivel económico, actividad, lugar de residencia etc.) que otorguen beneficio al país. Esta política que es la explícita, es decir la que se expresa en los discursos y textos legales, en muchas ocasiones no coincide con las prácticas migratorias cotidianas en donde se responde a casos concretos que se ven influidos por presiones reales tanto internas como del exterior, sin que se puedan reconocer.

### *Política Migratoria de Inmigración Restrictiva*

La política de restricción migratoria tiene como objeto el impedir la inmigración a un determinado país, endureciendo los con-

troles de ingreso y la expulsión de los extranjeros que ya se encuentren en su territorio en forma ilegal.

### *Política Migratoria de Inmigración Abierta*

La política de apertura busca aumentar la inmigración legal para efectos de residencia, bajo ciertas condiciones temporales y para determinadas zonas territoriales.

Por otra parte, también existen políticas de emigración que son de expulsión o aliento a la salida masiva de sus nacionales.

### *Política Migratoria de Inmigración Cerrada*

La de puerta cerrada es la que pretende impedir mediante controles estrictos el ingreso de extranjeros a su territorio.

En toda política migratoria se pueden dar una infinita gama de modalidades, dependiendo de los factores reales y la discrecionalidad de los gobernantes, quienes la pueden modificar atendiendo a razones de oportunidad.

## **III. Clasificación de los países por su ubicación geográfica**

### *Denominación de los Estados por su participación en el movimiento migratorio internacional*

Los flujos migratorios internacionales tienen su ámbito territorial, una clasificación por la ubicación geográfica de los países de donde provienen y los motivos o razones reales que las impulsan.

#### **1. *Ámbito Territorial.***

El movimiento migratorio de personas se puede dar en tres ámbitos territoriales: El interno, internacional e interregional.

### **1.1. Interno**

El interno es el desplazamiento de la población de un país dentro de su propio territorio.

### **1.2. Internacional**

El internacional es el movimiento de entrada y salida de un país a otro u otros; y

### **1.3. Interregional**

Es también internacional, pero se da en una zona o región determinada y por acuerdos entre algunos Estados se facilita y en ocasiones no se registran los movimientos de tránsito internacional de personas dentro de una comunidad de naciones.

## **2. Clasificación de países**

Este fenómeno migratorio tiene actualmente clasificaciones sobre los países que se ven involucrados en él, según corresponda a la situación geográfica desde donde se origina el movimiento; por el espacio en que se transita; y por el destino final del migrante.

### **2.1. De Origen**

Se determina por el país de origen del migrante, es decir, de donde proviene el movimiento de personas. Es importante destacar que no siempre hay coincidencia entre el país de origen del movimiento y la nacionalidad del migrante, puesto que hay extranjeros que ya son residentes de un Estado y desean cambiar su situación.

### **2.2. De Tránsito**

Hay países que por su situación geográfica se encuentran en la ruta de las migraciones y necesariamente se ven involucrados en el movimiento de personas.

### **2.3. De Destino**

Son los territorios o naciones a los que se dirigen los migrantes, sin embargo, no siempre los países de destino fueron los elegidos originalmente por el migrante, sino que las circunstancias los obligan a adoptarlos como de destino.

### **2.4. Mixto**

Cuando un país reúne dos o más de las clasificaciones antes mencionadas.

La posición geográfica de nuestro país, vecino de la nación más desarrollada del mundo y su situación económica, social y política lo convierten en uno de los que reúnen las cuatro clasificaciones.

## **IV. Motivos de la Migración**

### *Motivos o razones que provocan los movimientos migratorios internacionales*

En la actualidad, la migración internacional puede tener infinidad de motivos, pero consideramos que se pueden agrupar en voluntarios o involuntarios.

Motivos voluntarios si la iniciativa del movimiento responde a una decisión libre y razonada e involuntarios si ésta se toma como consecuencia de una amenaza real de causa natural o estructural.

Los motivos o causas pueden provocar:

#### **1. Migración Humanitaria**

La migración humanitaria que practican las personas que se ven obligadas a salir de su país de origen, en virtud de que su vida, li-

bertad, seguridad o en general su dignidad humana se encuentran amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Ésta debe ser regulada y ayudada por toda la comunidad internacional, para proporcionar a las poblaciones forzadas a desplazarse: apoyo desde el traslado a lugares seguros; suministro de asistencia in situ, durante el tránsito y en su nuevo asentamiento; así como prever su estancia temporal o permanente y/o su retorno voluntario, seguro y digno.

## ***2. Migración como Medio de Desarrollo***

La migración como medio para alcanzar el desarrollo, que se funda en la idea de que existen diversas situaciones que “empujan” a los seres humanos a buscar nuevas y mejores condiciones de vida o expectativas que les puedan ofrecer otros países. Algunas naciones receptoras otorgan facilidades a personas que cuentan con preparación científica, técnica o habilidades particulares apoyando su permanencia y asimilación.

## ***3. Migración de Cooperación Técnica***

La migración de cooperación técnica se basa en el cumplimiento de convenios y acuerdos internacionales para propiciar oportunidades de asesoría técnica y capacitación binacional, multiregional o interregional.

## ***4. Migración Irregular o Ilegal***

La migración irregular o ilegal se realiza por diversos factores o motivos, lícitos o ilícitos, pero incumpliendo con las disposiciones legales establecidas por la legislación de la materia. Ésta se practica por razones que pueden ser desde el trabajador para labores del campo que la realiza en forma temporal, atraído por la demanda de mano de obra; pasando por el migrante urbano con cierto grado

de calificación laboral; el técnico o profesionalista que no encuentra mercado laboral en su país de origen, hasta el delincuente que huye de la justicia o que tiene su modus vivendi en el tráfico ilícito de mercancías, drogas o personas, encontrando en ella una solución a sus problemas.

Las migraciones internacionales responden, como ya dijimos, a diversos factores, los más estructurales; unos económicos, otros de tipo político-social, y por último los derivados por fenómenos naturales que afectan a las poblaciones más desfavorecidas.

## **V. Fundamento Legal de la Política Migratoria Mexicana**

### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La tendencia de la política migratoria de nuestro país tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los preceptos fundamentales sobre migración están contemplados en los artículos; 1º, 11,30 y 33 constitucionales, a los que nos referiremos en particular.

- El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro territorio todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos, y con las condiciones que ella misma establece.

En otras palabras, dispone que tanto los mexicanos como los extranjeros tienen el derecho a las garantías individuales y que sólo se pueden restringir, suspender o condicionar en los términos que ella misma dispone.

- El artículo undécimo consagra la garantía denominada de “libre tránsito”, pero también establece su subordinación a las facultades de la autoridad judicial y a las de las administrati-

vas en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes sanitarias y migratorias o sobre extranjeros perniciosos.

- El numeral treinta determina quiénes son mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización.
- El treinta y tres establece que son extranjeros los que no posean las calidades para ser mexicano; cuáles son las garantías que tienen éstos (las que otorga el Capítulo primero, Título primero de la Constitución); la facultad del Presidente para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros, en forma inmediata y sin juicio previo, cuando su permanencia se juzgue inconveniente; y que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

### *Preceptos Restrictivos*

De conformidad con lo dispuesto por los artículos treinta y tres y primero de nuestra Constitución los extranjeros tiene derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la misma, por lo que la única manera para establecerles restricciones es que éstas se encuentren contempladas en ella, de otra manera serán ilegales.

Por lo que toca a los extranjeros, la Constitución de la República establece las siguientes restricciones:

### *En Materia Política*

En esta materia hay tres preceptos que marcan prohibición, uno para no inmiscuirse en asuntos políticos, dos para no asociarse con dichos fines y tres para no hacer peticiones en tal materia.

No inmiscuirse en asuntos...

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en asunto políticos como lo dispone la última parte del artículo 33 constitucional.



### Artículo 33...

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos de país.

El principal problema para poder tipificar este supuesto es el determinar qué debe entenderse por “asunto políticos del país”, puesto que es muy amplio el término y creemos indispensable precisarlo a la luz de la doctrina del Derecho Administrativo, para saber a ciencia cierta qué actos lo son; pues sólo ciertos actos de los Poderes de la Unión son calificados de asunto políticos. Sería conveniente que los estudiosos de la ciencia política determinaran qué actividades son las restringidas para los extranjeros, pero sobre todo, se debe reglamentar para así otorgar seguridad jurídica.

### No asociarse con fines...

El artículo noveno constitucional en su primer párrafo establece que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

*Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociación o reunión pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.*

Igualmente para esta restricción se debe tomar en cuenta lo señalado en el punto anterior o interpretarse que ésta prohibición a extranjeros es para que no puedan formar parte de asociaciones, fracciones o partidos políticos.

### No hacer peticiones en materia...

El artículo octavo constitucional en su primer párrafo señala que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de

manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

*Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

De lo transcrito se desprende que los no ciudadanos, es decir, los mexicanos que no reúnan los requisitos del artículo 34 de nuestra Carta Magna, incluidos obviamente los extranjeros no gozan de este derecho en materia política.

### *En Materia de Libre Tránsito*

El artículo onceavo establece que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto y otros requisitos semejantes.

El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos en el país.

*Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

Por lo que concierne a las facultades de la autoridad judicial entendemos que se refieren a las medidas de apremio preventivas

y a las sanciones penales o civiles. (arraigos o arrestos judiciales, prisión, etc.)

Tratándose de la competencia de la autoridad migratoria para aplicar limitaciones fundándose en la legislación migratoria, tenemos dos supuestos de aplicación: Uno, limitaciones legales a la inmigración (movimiento de entrada de nacionales o extranjeros, de estancia o residencia de extranjeros) o emigración (de salida de los mismos); y dos, el supuesto del extranjero pernicioso.

Los requisitos para las dos hipótesis son los siguientes:

### *Limitación migratoria*

Para que ésta hipótesis se actualice se requieren tres elementos:

1. Que esté establecida la limitación en una Ley. (Ley General de Población).
2. Que la autoridad que la aplique sea competente.
3. Que la resolución cumpla con los requisitos y elementos de motivación y fundamentación.

### *Extranjero pernicioso*

Para esta segunda hipótesis se necesitan también tres elementos.

1. Que también esté establecida la limitación en una Ley. (Ley General de Población) Es decir que una disposición en particular señale el supuesto de extranjero pernicioso, misma que hasta hoy no hemos encontrado en las normas legales aplicables.

No confundir al extranjero pernicioso con el supuesto del artículo 33 de la propia Constitución que se refiere a que el Ejecutivo de la Unión puede hacer abandonar el territorio nacional (al extranjero) por juzgar su permanencia inconveniente, con las hipótesis para los que tienen estancia ilegal o han infringido las leyes, que no son al que nos referimos aunque también pudieren serlo.

Pernicioso según el *Diccionario de la Lengua Española* es Adj. Gravemente dañoso y perjudicial; y por su parte el Código Civil para el Distrito Federal señala que se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y se refuta perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Éstos deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse (artículos 2108,2109 y 2110 del C.C.).

2. Que la autoridad que la aplique sea competente.
3. Que la resolución esté fundada y motivada.

### *En Materia de Audiencia*

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución establece la garantía de que nadie podrá ser privado de la vida, libertad o propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 14...

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Artículo 33. *Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

Como podemos determinar de la simple lectura de dichos artículos, la garantía de audiencia no se exige cuando el Ejecutivo de la Unión hace uso de la facultad que le concede el artículo 33 constitucional, con la que puede hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Esta facultad se ejerce por conducto de la Secretaría de Gobernación en muy contados casos y no debe confundirse con las órdenes de salida del país o expulsiones a que se refiere la Ley General de Población. Su fundamento y motivación son distintos.

### *En Materia Militar, Policía o Seguridad Pública*

El tercer párrafo del artículo 32 constitucional establece que en tiempos de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Artículo 32...

*En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública...*

Esta restricción atiende a razones de seguridad nacional y sólo se puede revertir en casos de declaración oficial de guerra internacional, en los que sí se permite la inclusión de extranjeros.

### *En Materia Militar, Armada y Fuerza Aérea en activo*

El tercer párrafo segunda parte del mismo artículo 32 de la Constitución dispone una preferencia al nacional y en consecuencia una restricción al extranjero para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, puesto que se requiere ser mexicano por nacimiento.

Artículo 32...

...Para pertenecer al activo del Ejército en tiempos de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere se mexicano por nacimiento.

La presente restricción también tiene su fundamento en materia de seguridad nacional.

*En Materia Naval y Aérea Civil*

El párrafo cuarto del multicitado artículo treinta y dos constitucional, establece la misma calidad de ser mexicano para ser capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaaje y comandantes de aeródromos.

Artículo 32...

*Esta misma calidad será indispensable para ser capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaaje y comandantes de aeródromos.*

En este supuesto lo que se quiere, es reservar a los mexicanos la prestación de los servicios públicos de navegación naval y aérea, y ello por razones de seguridad nacional.

*En Materia de Propiedad*

El artículo 27 constitucional en su parte relativa a la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación (noveno y déci-

mo párrafos) establece la prohibición a los extranjeros de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Asimismo impone restricciones, limitaciones y requisitos para adquirir el dominio de tierras y aguas no comprendidas en el párrafo anterior y sobre concesión de explotación de minas y dicho líquido.

Artículo 27...

*La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:*

1. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de falta al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes adquiridos en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

En términos generales esta restricción es comprensible debido a las amargas experiencias de pérdida de territorio nacional en guerras e invasiones.

Uno de los métodos que se emplea para asegurar la no intervención de gobiernos extranjeros con motivo de reclamaciones por la adquisición del dominio de aguas, tierras, sus accesiones y concesiones de explotación de minas y aguas por extranjeros fuera de la zona prohibida, es la obligación de los mismos de convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en consecuencia de no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perderlos a favor de la Nación.

Esta fórmula llamada Cláusula Calvo en honor de su creador el Diplomático y Jurista argentino Carlos Calvo es muy impactante en su contenido, sin embargo la convención por parte del extranjero al adquirir un derecho, de “considerarse como nacional” y de “no invocar por lo mismo la protección” de su gobierno es unilateral, pues habría que recordar la definición de nacionalidad y de soberanía de los Estados, puesto que el gobierno extranjero no ha renunciado a su derecho de pertenencia y obligación de proteger a sus nacionales.

*En Materia de Concesiones, Prestación de Empleos, Cargos  
o Comisiones del Gobierno*

El primer párrafo del artículo 32 también establece una limitación a los extranjeros para obtener una concesión, ocupar empleos, cargos o comisiones del Gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Artículo 32...

*Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.*

En efecto, es muy claro y no merece más comentarios pues establece una canonjía para los ciudadanos mexicanos de ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para obtener concesiones y ocupar empleos, cargos o comisiones burocráticos.

*Ley General de Población*

Por su parte la Ley General de Población establece también los fundamentos de la tendencia específica que debe observar el gobierno mexicano sobre:



- a) La inmigración de extranjeros a su territorio; y
- b) La emigración y repatriación de sus nacionales.

### *Objetivo*

El objetivo primordial de la política migratoria mexicana según se desprende del texto legal es: El desarrollo económico y social del país.

### *Marco de referencia*

El marco global de referencia es: El respeto y protección de los derechos humanos; la integración familiar y; el desarrollo nacional.

### *Preferencias*

Se otorgan preferencias a extranjeros: Científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos; inmigrantes inversionistas, turistas; y padres o cónyuges de mexicanos.

### *Modos*

La forma propuesta por la Ley para cumplir los objetivos, marco de referencia, y preferencias es: Realizando estudios demográficos que permitan establecer; el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse; las actividades a las que se puedan dedicar; el lugar de residencia y; la conveniencia de su permanencia en el país.

### *Facilidades*

Se otorgan facilidades: De internación temporal a extranjeros en condiciones excepcionales como refugiados y asilados políticos

y personas en cumplimiento de tratados internacionales; de interacción y permanencia a extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país y de arraigo y asimilación a investigadores, científicos y técnicos extranjeros.

*Motivos que generan impedimentos de ingreso o cambio de estatus migratorio (calidad o característica migratoria)*

La Ley General de Población establece en su artículo 37 los motivos por los que la autoridad migratoria podrá negar la entrada (o el regreso) al país, así como el cambio de calidad o característica migratoria a los extranjeros. Es decir establece los dos tipos de acuerdo que puede dictar:

1. Acuerdos Generales
2. Acuerdos Particulares.

**1. Acuerdos Generales**

Se requerirá de un acuerdo general, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, como lo dispone el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando el motivo sea que:

1. No exista reciprocidad internacional;

Para invocar esta causal es necesario acreditar que un sistema jurídico distinto al nacional ha establecido una restricción a los extranjeros y a los mexicanos en lo particular que impidan su ingreso y/o estancia en un determinado país. Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por los artículos primero y treinta y tres constitucionales, que otorgan derechos a los extranjeros, sin esperar, se hace casi imposible argumentar este motivo. Véase *Sistemas de Agrupación de la Condición Jurídica de los Extranjeros (Reciprocidad Diplomática y Legislativa)*

2. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;

Para motivar una negativa en este supuesto, se requiere contar con los elementos de información estadística de los censos y demostrar: primero, que hay un equilibrio demográfico y segundo que con el ingreso del extranjero se rompe éste.

3. No lo permitan las cuotas demográficas;

Para actualizar el supuesto del artículo treinta y dos de la Ley General de Población que establece que la Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividad o por zona de residencia y que sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional. Es necesario efectuar dichos estudios y publicar en el *Diario Oficial de la Federación* las cuotas de extranjeros por nacionalidad, región geográfica y rama de actividad.

## 2. Acuerdos Particulares

El acuerdo lo puede tomar la autoridad migratoria, en un caso particular, cuando:

1. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;

Este supuesto es muy invocado por las autoridades migratorias, por lo que es necesario determinar primeramente qué es *lesivo*, (Adjetivo) qué causa o puede causar lesión, daño o perjuicio. Por su parte, el Código Civil establece en su artículo diecisiete que cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro; obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte obliga, el perjudicado tiene derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, más el pago de los co-

respondientes daños y perjuicios (los artículos 2108 y 2109 del mismo ordenamiento legal define que se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y se refuta perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación)

La autoridad migratoria debe razonar en qué consiste la lesión, es decir motivar la notoria desproporción entre lo que se da y lo que se recibe a cambio.

2. Los extranjeros hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero.

Toda persona tiene la obligación de cumplir con las leyes del país y el hecho de establecerlo para los extranjeros en forma explícita, demuestra la convicción de no permitir violaciones a nuestra legislación. Sin embargo la palabra infracción a la ley es un término utilizado por la doctrina administrativa para denotar violación a disposiciones administrativas y consideramos que a lo que se debió referir el legislador es a la comisión de delitos.

Por otra parte, cuando hace referencia a no tener malos antecedentes en el extranjero, también debió precisar que tipo de éstos, si administrativos, migratorios en diversos países, penales, etcétera, pues al no hacerlo propicia una gran inseguridad jurídica.

3. Los extranjeros hayan infringido gravemente la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.

Este supuesto no requiere de mayor comentario, salvo el de señalar que la Ley General de Población no clasifica los tipos de las infracciones en función de su gravedad, luego entonces no se puede determinar el fundamento legal para su aplicación.

4. Los extranjeros no se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de las autoridades sanitarias.

Esta determinación recae directamente, como lo señala el texto legal, en la autoridad sanitaria, quien es la competente para determinar quien, quienes o los provenientes de determinadas regiones constituyen un riesgo de salud. La solicitud de ciertos certificados de salud que determinen algún tipo de discriminación, son considerados violatorios de derechos humanos. A mayor abundamiento con fecha 11 de junio del 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y entre los motivos que considera un origen de la misma, están las condiciones de salud.

#### 5. Lo prevean otras disposiciones legales.

Al respecto se manifiesta que de conformidad con lo establecido por el artículo primero Constitucional, todo individuo (incluidos los extranjeros) gozarán de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece y a los que ya nos referimos, por lo que aparte de éstas restricciones o limitaciones no puede haber otras.

Por otra parte, es importante destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las competencias de las diversas Secretarías de Estado, entre las que está la de vigilar la observancia y aplicación de las leyes de sus respectivas materias. Por lo que, para que la autoridad migratoria pueda fundarse en esta hipótesis, debe contar con la opinión, informe o resolución de la dependencia respectiva, para no invadir facultades.

## **VI. Política Migratoria de Emigración**

Al igual que existe una política migratoria de inmigración, debe haber una clara tendencia para la emigración de los nacionales de un determinado Estado y también para los extranjeros residentes, benéficos y asimilados al medio. Las denominaciones de las mismas casi siempre pueden corresponder a las de ingreso, con la di-

ferencia que en las de egreso se debe tener mayor cuidado en la expresión de calificativos, puesto que conlleva una gran carga de emotividad y/o restricción a las garantías individuales.

Los gobiernos deben implementar una política migratoria diferenciada, es decir, una para su inmigración y otra para su emigración; ya que éstas tienen diversas causas (voluntarias e involuntarias) a las que ya nos referimos anteriormente; pero que igualmente responden a motivos estructurales similares.

La tendencia de la política migratoria mexicana tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las garantías que otorga, las facilidades, condiciones y promociones para el desarrollo económico y social por una parte; y las restricciones y medidas para proteger la integridad física del territorio nacional, evitar la intervención en áreas específicas de la economía, desalentar la participación activa de extranjeros en movimientos sociales y la infiltración de influencias e ideas contrarias a los modelos de gobierno.

En muchas ocasiones las naciones de destino de los flujos migratorios buscan desalentar ésta, otorgando a los países de origen un impulso comercial para sus exportaciones, crear zonas de libre comercio, revitalizar su comercio interior vía la inversión de capital, otorgar beneficios preferenciales tanto de cuotas como de tarifas fiscales, apoyar proyectos financieros de desarrollo económico para crear empresas que otorguen fuentes de trabajo (principalmente maquiladoras) y aumento en asistencia educativa, tecnológica y sanitaria.

En la repatriación, que es el movimiento de retorno de los nacionales al país, después de haber residido por lo menos dos años en el extranjero, el Gobierno mexicano por conducto de la Secretaría de Gobernación establece que estimulará la repatriación de los mexicanos, y promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles, de acuerdo con sus conocimientos y capacidades, sin embargo esta obligación tan noble, sólo es explícita en

el texto legal, puesto que en la realidad, sólo se han hecho esfuerzos para facilitar el ingreso de los mexicanos que retornan al país con programas como el denominado paisano.

Nuestro gobierno ha asumido diversas prácticas a lo largo de nuestra historia, desde una política cerrada a la salida de nacionales y de favorecimiento al ingreso de extranjeros para colonizar territorios, a una de permitir y apoyar su emigración por medio de convenios y tratados binacionales en los programas denominados braceros.

Por último y en los que respecta a la emigración y repatriación de nacionales, la clasificación de la política migratoria de nuestro país es neutra, es decir no se pronuncia abiertamente sobre el tema ya que sólo manifiesta que busca la fijación de la población en su lugar de origen y la repatriación de nacionales que se encuentran en el extranjero, sin dejar de reconocer el gran beneficio que reporta al país el envío de remesas económicas de los mexicanos que residen en el exterior.