

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*La aplicación de criterios discrecionales en el otorgamiento de
permisos de internación a territorio nacional*



Mariana Marrón Esnaurrizar

Secretaría de Gobernación
[Redacted]

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor Dr. Miguel Ángel Valverde Loya

Abril 2007



1) Resumen Ejecutivo

El movimiento de personas a lo largo de las fronteras data de tiempos remotos, sin embargo, cada vez se vuelve un tema de mayor complejidad dado el aumento cuantitativo y cualitativo de dichos flujos. Se prevé que el siglo XXI, será el siglo de las migraciones por lo que los Gobiernos se han visto en la necesidad de rediseñar sus políticas migratorias para hacerlas más restrictivas. El impacto que los flujos migratorios tienen en la actualidad, marcan tanto a las sociedades expulsoras como receptoras, además de a las generaciones futuras, pues se produce una convivencia multicultural.

En el caso de México, país de origen, tránsito y destino, hace del fenómeno migratorio un elemento de mayor dificultad, al tener que atender los tres rubros. El presente proyecto, sólo trata el tema de migración de tránsito y destino, en el que se manifiesta como la legislación en materia migratoria ha quedado rezagada, lo que ha generado que ante la falta de lineamientos adecuados para atender los flujos migratorios, se tenga un importante componente de discrecionalidad en el otorgamiento de permisos de internación. En ese sentido, el proyecto de investigación aplicada, busca explicitar dichos requisitos, además de proveer una revisión del marco legislativo histórico en materia de migración. Asimismo, se explica el procedimiento de internación que actualmente se utiliza en el Instituto Nacional de Migración y sus particularidades.

Finalmente, se presentan cuatro alternativas para evitar la discrecionalidad a la que se ven sujetos los extranjeros cuando buscan internarse en México, ya sea por un periodo corto o de más de un año, que son: rediseño de procedimiento de internación, promover una Ley de Migración, desregularizar la migración y continuar como hasta la fecha se efectúa el proceso de internación. La autora, considera que a corto plazo, la mejor alternativa es el rediseño de procedimientos de internación, a través de fijar criterios específicos y claros; y en un mediano plazo, la creación y promulgación de una Ley de Migración. En conclusión, lo importante de la migración es que los Gobiernos estén conscientes que es muy difícil evitarla, sin embargo, el reto es saber *administrar* los flujos migratorios.

Índice

	Página
1) Resumen ejecutivo	1
2) Introducción	3
3) El fenómeno migratorio	7
i) Marco teórico	7
ii) Marco metodológico	12
4) Marco legislativo migratorio histórico	14
5) Marco legislativo migratorio actual	24
i) Procedimiento de internación	24
(1) Grupos de nacionalidades	40
(2) Comité Interno de Evaluación de Permisos Previos	43
ii) Internación de flujos benéficos	44
iii) El trabajo de los trámites	49
6) Alternativas para mejorar el procedimiento	51
i) Rediseñar el procedimiento de internación	51
ii) Promover una Ley de Migración	56
iii) Desregularizar la migración	58
iv) Permanecer con los lineamientos actuales	59
7) Conclusiones	60
8) Bibliografía	60
9) Anexos	60

2) Introducción

El fenómeno migratorio es un asunto por naturaleza complejo. El movimiento de flujos migratorios es milenario y ha sido constante, además de ser cíclico creciente. En ese sentido, a partir de mediados del siglo XX, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, inicia un ciclo, pronunciándose, en el periodo posterior a la Guerra Fría. De ese entonces, y hasta tiempos todavía no conocidos, la migración ha ido y se cree ira en aumento, en grandes proporciones y con diversas intenciones, entrando a una nueva era la migración que ha alcanzado dimensiones globales, lo que ha generado un cambio en las políticas internas e internacionales de los países.

Por tal razón, el escenario que se prevé es que el siglo XXI será el siglo de la migración, ya que el migrar se ha vuelto una alternativa para la sociedad, por lo que es un agente integrante que los países, en el desarrollo de sus políticas deben de contemplar. Es un factor que no puede ser eludido en la conformación de la política interna y externa de los países desarrollados y en desarrollo; es parte de la vida económica y social. Se estima que en el año 2000 existían 176 millones de migrantes, y cinco años más tarde se registra un crecimiento 8.5%, es decir, 191 millones de migrantes, ¿cuántos habrá en 2010? Se presume que los migrantes representan un 3% de la población mundial, y que sus ganancias en el 2005 fueron aproximadamente de 233 mil millones de dólares, de los cuales el 72% se envía a los países en desarrollo.¹ Dicha estadística lleva a deducir y a inclinarse más hacia una teoría económica, puesto que la mayoría de los movimientos migratorios responden a intereses económicos, ya que las personas se mueven en busca de mejorar sus condiciones de vida, sacrificando preferencias sociales y culturales. Además, el factor de diferencial salarial tiene un gran peso cuando se toma la decisión de migrar, puesto que, a pesar de que muchos migrantes tienen trabajo en sus lugares de origen, deciden emigrar por ser un incentivo central la cantidad de dinero que podrán ganar. Sin embargo, no se puede eliminar la teoría de los sistemas migratorios, la cual manifiesta que la migración se mueve por relaciones históricas entre país receptor y expulsor. Igualmente, la migración se genera por cuestiones políticas y conflictos violentos, que aunque su número es menor, si es una

¹ International Organization for Migration, recuperado el 20 de septiembre de 2006

variable en el movimiento migratorio. En ese sentido, aunque las teorías son diversas, para los gobiernos tanto expulsores como receptores, es una problemática que hay que atender.

Gubernamental, las administraciones se han enfrentado a una situación que no se preveía que tuviera tal magnitud, por lo que en los últimos años, cada nación se ha dedicado a establecer distintos niveles de resistencia y control migratorio. En este punto, pareciera no tener tanta relevancia pero es menester mencionar que con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América, posteriormente el 11 de marzo de 2004 en España, y finalmente, el 7 de julio de 2005 en Inglaterra, afectaron las políticas –de *policy*- migratorias de los países occidentales principalmente. No hay que confundir migración con terrorismo, sin embargo para entender lo que implica la posibilidad de ingresar a un país, hay que comprender que dichos lamentables acontecimientos, propiciaron que al interior de las instituciones migratorias nacionales se generara una preocupación latente que dio como resultado un endurecimiento en los trámites de ingreso. La presión por controlar las fronteras y tener un amplio y preciso registro de entradas y salidas fronterizas fue por primera vez, en muchos años, una de las principales prioridades a nivel nacional, y en gran parte se debe a las presiones por parte de los Estados Unidos de América, pues la frontera con México es una de las de mayor flujo a nivel mundial. Asimismo, el riesgo de que algún terrorista pudiera ingresar a México de manera ilegal y de la misma forma a dicho país. En ese sentido, una consecuencia fue nombrar al Instituto Nacional de Migración, Instancia de Seguridad Nacional, en mayo de 2005, dada la importancia que es el control de la migración. Pese a ello, el fenómeno migratorio de México es mucho más complejo por sus variantes internas y externas. Siguiendo la misma óptica, cabe destacar que el Instituto no ha tomado decisiones como la construcción de un muro fronterizo, lo cual no generará mejores resultados. Wayne Cornelius, en el 2004, señaló que una de las paradojas más grande de los Estados Unidos es que la migración indocumentada aumentó exponencialmente, cuando dicho país comenzó a invertir más recursos en el reforzamiento de la frontera. En ese sentido, el problema básico del fortalecimiento de las fronteras es que no hace que se reduzcan las fuerzas de la oferta y demanda que conducen a la ilegalidad, señalado también por él en el 2006. A manera de ejemplo, México tuvo en el año 2006, 182, 705 eventos de aseguramiento, de los cuales el

93% fue de nacionales centroamericanos². De tal forma, si existe una necesidad económica por parte de ciudadanos centroamericanos por buscar mejores oportunidades de vida, ellos encontrarán los medios de internarse a México de manera legal –con documentación apócrifa o manifestando una calidad migratoria diferente- o ilegal para tener una mejor calidad de vida de ellos o su familia –envío de remesas-.

Igualmente, es menester tomar en consideración las consecuencias negativas originadas por el endurecimiento de las políticas migratorias, como consecuencia, el aumento de la corrupción. Desafortunadamente, las políticas migratorias restrictivas, frenan el flujo migratorio, lo cual genera que ya cuando la gente necesita salir de su país en búsqueda de mejores condiciones de vida, y los países receptores no brindan la oportunidad de hacer los trámites formalmente, los emigrantes optan “comprar” su entrada. Igualmente, tristemente, la migración se asocia a problemas de trata y tráfico de personas. Actividades que el Instituto busca luchar para disminuir día a día, no obstante los resultados aún no son para presumir. Además, existe el problema del narcotráfico, que aunque no es competencia del Instituto, sí está inmerso en el crimen organizado de tráfico y trata. En dicho rubro, uno de los avances del Instituto es la intención de difundir el proyecto de “visa humanitaria”, la cual será una visa que se brindará a las personas que hayan sido víctimas de algún tipo de delito, de violación a sus derechos humanos, o de trata de personas, por lo podrán residir en territorio nacional por un periodo de tiempo de un año, con posibilidad de prorrogarlo, y además ser testigos protegidos si aplica para el caso. Al interior del Instituto se busca mejorar el desempeño y evadir las malas prácticas, pero hay que contemplar que México es un país débil en la mayoría de sus estructuras desde un punto de vista de control interno, y el caso del Instituto Nacional de Migración no es una excepción. Es por eso, que entre más se limite la posibilidad de “manipular” la legislación migratoria, y se presenten facilidades para regularizar a los indocumentados, y la internación se otorgue bajo criterios fijos, mejores condiciones se podrán otorgar.

Manuel Ángel Castillo³ señala:

² Instituto Nacional de Migración, recuperado el 30 de abril de 2007

³ Véase Castillo, 2004, p.465

“Existe (...) una discrecionalidad excesiva cuando se establece que las políticas de admisión son determinadas por la Secretaría de Gobernación sólo en términos amplios y generales; por el contrario, se permite que funcionarios menores hagan sus propias interpretaciones y puedan aprovecharse de situaciones particulares”

El objetivo general del proyecto de investigación es acotar los criterios discrecionales a los que se ven sujetos los extranjeros cuando solicitan un permiso de internación, dejando asentado los múltiples requisitos que se necesitan para ingresar a territorio nacional, así como proponer un mejor procedimiento que involucre un sistema tecnológico para la agilización, control y supervisión de los trámites migratorios. De tal forma, se podrá beneficiar al movimiento de los flujos migratorios que generen aspectos positivos para el país, así como mejorar el desempeño del Instituto Nacional de Migración, acotando tiempo de entrega y resolución de autorizaciones o negativas.

Para lograr el objetivo del proyecto, se pretende llevar a cabo los siguientes pasos:

- a. Analizar el procedimiento actual para el otorgamiento de permisos de internación
- b. Asentar las disposiciones y requisitos necesarios para internarse a México
- c. Diseñar al menos tres alternativas apegadas al objetivo general
- d. Evaluar las alternativas
- e. Seleccionar la mejor alternativa
- f. Presentar conclusiones y recomendaciones

El proyecto tiene principalmente cuatro objetivos específicos:

1. Ejemplificar “todos” los documentos que se le son solicitados al extranjero para internarse a México, lo que genera un “obstáculo” para el movimiento de los flujos migratorios.
2. Proponer alternativas para acotar los criterios discrecionales contemplados en los fundamentos jurídicos-legales bajo los que trabaja Migración.
 - i. Fijar el tiempo que los agentes migratorios dan a los turistas que se internan para un mínimo y máximo de 180 días, sin considerar los grupos de nacionalidades.

- ii. Eliminar el Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación.
3. Analizar de manera global las calidades migratorias bajo las que se internan los extranjeros a territorio nacional, bajo sus diferentes características migratorias, con el objetivo de identificar si el Instituto está cumpliendo con su misión de generar o por lo menos facilitar la generación de externalidades positivas de extranjeros que pretendan ingresar al país.
 4. Buscar efficientar la dinámica del Instituto en los procesos administrativos de trámites migratorios.
 - i. Ampliar la temporalidad de las diversas calidades y características, para evitar el trámite de ampliación de temporalidad.
 - ii. Fomentar a que la internación se realice bajo la modalidad que el extranjero necesita y evitar el trámite de cambio de característica migratoria.

La relevancia teórica de la investigación radica en la necesidad de mejorar el sistema migratorio, desde el punto de vista de internaciones. Además, el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, y de la Comisionada de Migración, Cecilia Romero Castillo, abren la oportunidad para realizar los cambios necesarios para coadyuvar con los flujos migratorios. Migración deberá ser un catalizador, en lugar de una obstrucción, para permitir que el mundo globalizado fluya dentro de los canales permisibles, teniendo siempre en consideración la libertad de movimiento de las personas. Cabe resaltar, que la decisión que el Instituto –como entidad- toma, al negar o autorizar un trámite puede cambiar la vida de un ser humano, ya que no sólo se trata de una visita turística, sino de un empleo, una profesión y una inversión en un país extranjero. Es necesario agilizar los trámites migratorios para que el extranjero pueda tomar la decisión que mejor le convenga. Además, para el Instituto el establecimiento de criterios precisos facilitaría la dinámica laboral diaria. Las modificaciones y las propuestas que se desarrollarán parten del supuesto que estarán dentro del marco jurídico aplicable.

3) El fenómeno migratorio

i) Marco teórico

La migración es un tema de la humanidad desde tiempos remotos. Ésta no sólo afecta a los migrantes, sino a las sociedades de origen y recepción. La diferencia a la actualidad es el impacto que tiene y la diferencia cualitativa en los flujos migratorios que se mueven. Hoy, la globalización ha desafiado la autoridad nacional, rompiendo las barreras internacionales. La migración internacional no se puede clasificar sólo como un acto individual de moverse de un lado a otro para buscar mejores condiciones de vida, dejando atrás su lugar de origen y asimilando el nuevo lugar de asentamiento de manera fácil y sencilla. El fenómeno migratorio es mucho más complejo, pues implica un proceso largo de asimilación a migrar a otro país, romper lazos actuales para encontrar y renovar los que están por venir. El cambio afectará no sólo a la generación presente, sino también a las generaciones futuras, desde un punto de vista social, cultural, político y evidentemente económico; es un fenómeno interdisciplinario.

Existen diversas teorías sobre la migración, siendo la principal la teoría económica, basada en principios económicos de costos-beneficios, sin embargo, en los últimos años ha ganado mayor aprobación, la teoría de sistemas migratorios que plantea que los movimientos migratorios generalmente se dan entre sociedades que tienen vínculos de envío y recepción basados en la colonización, influencia política, intercambio o vínculos culturales. El principio de dicha teoría parte de que la migración puede ser vista como efecto de la interacción entre macroestructuras y microestructuras. Las macroestructuras contemplan la economía política del mercado mundial, las relaciones estructurales, el marco jurídico-normativo. Se habla de producción, demanda-oferta, comercio entre países receptores y expulsores. Contribuye y cambia de cierta manera entre aquellos países donde existen relaciones que facilitan el intercambio. Las microestructuras son el conjunto de redes sociales que se forman entre los migrantes para combatir y unir fuerzas en el país receptor. En muchas ocasiones implica el paso más difícil, pues la parte laboral se puede aprender, mientras que los círculos sociales, las relaciones de amistad y familiar son los

pilares para que la migración no regrese a sus lugares de origen y en un futuro decida establecerse permanentemente⁴.

El caso de México es especial, pues es uno de los países que se define como país de origen, tránsito y destino. *Origen*, ya que expulsa un número alto de mexicanos al extranjero. Según la Encuesta de El Colegio de la Frontera Norte, EMIF, medio millón de mexicanos se dirigen a los Estados Unidos cada año⁵. *Tránsito*, pues es un puente – trampolín- para un gran número principalmente de centroamericanos y sudamericanos, además de algunos asiáticos que pasan por territorio nacional para internarse – en su mayoría ilegalmente- en el país vecino del norte. *Destino*, principalmente en la frontera sur, donde se ubican extranjeros de nacionalidades centroamericanas que trabajan, en la agricultura –teniendo México una forma migratoria especial para ellos-, además de los sectores de la construcción y servicios –forma migratoria en proyecto por parte de la actual administración presidencial-.

Hoy en día, la cuestión más compleja y la que debe ser más importante para cualquier país, es la capacidad de administrar la migración para que ésta genere externalidades positivas y disminuya las negativas. En ese sentido, por citar un ejemplo, propiciar a que el extranjero que visite México genere por un lado una derrama económica benéfica para el país, que esté contento con su estancia, que logre una interacción con la sociedad y que se lleve un aprendizaje, y disminuir las visitas de extranjeros que provocan problemas, critican la sociedad, contaminan el medio ambiente, entre otros. Es por eso, que el Instituto Nacional de Migración, creado el 19 de octubre de 1993, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, tiene como objetivo general el “facilitar los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes”⁶. Sin embargo, la tarea del Instituto no ha sido fácil, regular la entrada y salida de extranjeros ha sido materia de un difícil proceso de establecimiento de procedimientos,

⁴ Véase Castles y Millar, 2004, p. 39-40

⁵ El Colegio de la Frontera Norte, recuperado el 20 de septiembre de 2006

⁶ Instituto Nacional de Migración, recuperado el 20 de septiembre de 2006

reglas, manuales, entre otros, además de que facilitar esos flujos que favorecen el desarrollo económico, social y cultural es sujeto de muchas interrogaciones.

En ese sentido, la internación de extranjeros a territorio nacional ha crecido exponencialmente. En el año de 1989 se contó por primera vez con una estadística precisa sobre la internación de extranjeros en México, siendo ésta de 5 millones 197 mil 710 personas. Para 1993, fecha de la creación del Instituto Nacional de Migración, la cifra sólo aumentó en un 6%, siendo el número de extranjeros internados de 5 millones 240 mil 070 extranjeros. Sin embargo para el año 2006, se registró un crecimiento del 390% en comparación con 1989, el registro de entradas fue de 20 millones 299 mil 814 extranjeros.⁷

El Instituto se ha visto forzado a crecer de manera tajante y en diversas necesidades en varios planos se han quedado rezagado: el marco legal-normativo es uno de ellos. La Ley General de Población vigente al día de hoy fue publicada el 7 de enero de 1974, aunado al Acuerdo Delegatorio de Facultades que entró en vigor el 15 de diciembre de 1999. El Gobierno de México se ha quedado atrás, dificultando el movimiento de los flujos migratorios que el mundo en la actualidad demanda. La tarea del Instituto es desde la emisión de un permiso de internación, hasta la detención de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional de manera ilegal. En ese sentido, el reto que se tiene para mejorar es grande y deberá ser en todos los ámbitos, sin embargo la intención del presente proyecto es ofrecer nuevas opciones al Instituto Nacional de Migración para mejorar en un aspecto de los múltiples que ocupa, y es en los procedimientos de internación de los extranjeros, ya que el mecanismo para autorizar y negar la internación a extranjeros se ha vuelto cada día más complejo y sujeto a una amplia aplicación de criterios discrecionales que la Ley otorga lo cual no facilita en nada el proceso migratorio, además de que la razón para negar un trámite puede ser el simple hecho no convenir a los intereses nacionales⁸. “En la práctica es difícil identificar quién es el responsable de tomar las decisiones sobre la admisión de una persona (...) y los procesos de verificación institucional sobre decisiones discriminatorias o arbitrarias simplemente no existen”⁹.

⁷ Ver Anexos Figura 15

⁸ Ver Anexos Figura 14

⁹ Véase Castillo, p.465

Es importante mencionar que éste proyecto plantea facilitar y agilizar los permisos de internación para extranjeros en México desde una microestructura, pero para lograr un cambio trascendente, el país necesita la creación de una política pública migratoria, para así lograr generar cambios de raíz que le den una mayor potencial de aprovechamiento del capital humano nacional como internacional. Según Yves Surel y Pierre Millar, una política pública constituye un cuadro normativo de acción, que combina elementos de poder público y elementos de la experiencia para intentar la constitución de un orden local¹⁰. Así una política pública de migración debe contener un marco normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos migratorios de un país; la creación y ejecución de programas enfocados en la migración y asentamiento de extranjeros en el territorio nacional y el seguimiento de los emigrantes que residen en el extranjero. Ese es el siguiente paso a futuro que los legisladores deben dar para poder llegar a situaciones de equilibrio e igualdad entre los mexicanos residentes en otras partes del mundo –especialmente Estados Unidos-, y los extranjeros que residen en el país. “México debe considerar la variedad de lujos migratorios que ingresan a su territorio, tanto en forma documentada como indocumentada. También debe hacerse distinciones entre los movimientos migratorios temporales, transitorios y permanentes tomando en cuenta la diversidad de nacionales de origen que se registran”¹¹.

Las políticas migratorias tienen dos componentes esenciales: el primero de ellos, la regulación migratoria, es decir, las reglas y los procedimientos para la selección y admisión de los extranjeros, y las políticas para los inmigrados, o sea, las condiciones dadas a los residentes extranjeros¹². El punto central de este proyecto de investigación es la regulación migratoria, dentro de sus diversas variantes y a través de una metodología analítica de los requisitos y elementos que restringen y regulan la entrada de extranjeros. Como parte de los objetivos específicos, se estipuló que es necesario presentar alternativas para eliminar los criterios discrecionales en los grupos de nacionalidades, las características migratorias, entre otros.

¹⁰ Véase Yves Surel y Pierre Millar, 1998, p. 23

¹¹ Véase Castillo, p.457

¹² Véase Meyers, 2000, p.1246

Es importante simplificar nuestros procedimientos, para procurar un mayor flujo de extranjeros en el país. Según la gráfica¹³ que se presenta a continuación, se ha tenido un crecimiento en la internación de extranjeros en los últimos diez años, sin embargo podría ser mayor.

Dicha estadística se compone del número de cruces totales por las fronteras, pueden ser terrestres, marítimos o aéreos. Asimismo, no se trata de personas, sino de cruces

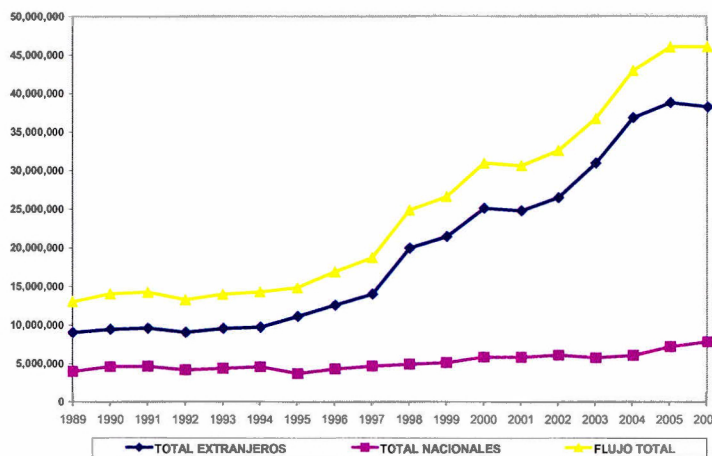


Figura 1.- Comparativo Entradas y Salidas Nacionales y Extranjeros 1989-2006

fronterizos, es decir, una persona puede cruzar varias veces en un día, y múltiples en un año, y cada vez que lo hace se contabiliza como un cruce fronterizo; es el total de entradas y salidas. En ese sentido, la línea rosa de la gráfica muestra el número de nacionales que han entrado y salido por algún punto fronterizo en los últimos casi 20 años por año. Es decir, en el año 2006, fueron casi

8 millones de cruces fronterizos, más NO de mexicanos cruzando la frontera. Además, si se contempla que son 8 millones de cruces de nacionales, se puede inferir que el mexicano tuvo que haber entrado y salido, por lo que serían sólo un inferior de 4 millones de mexicanos que salieron y entraron al país.

De la misma forma, la línea azul, señala el cruce fronterizo de extranjeros en todas las calidades y características migratorias. En dicha señalización, hay un crecimiento importante a partir de 1995 (firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte), el cual le brindó mayor potencial y seguridad a los extranjeros para visitar y residir en México. Asimismo, es posible decir que se empezó a invertir en mejores sistemas tecnológicos para capturar los flujos migratorios. Ejemplo, en el año 2003 a 2004 hay un

¹³ Elaboración propia con datos publicados en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración, recuperados el 20 de febrero de 2007.

incremento de 6 millones de cruces de extranjeros, lo que concuerda con el proyecto de captura de datos del Instituto, llamado Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM). Dicho sistema, aunque hoy en día todavía no está instalado en los 165 puntos de internación que tiene México, sí ha permitido mejorar la sistematización, pues es de tecnología avanzada, permitiendo capturar en segundos por los pasaportes y a través de lectores ópticos, la información de los extranjeros que llegan a territorio nacional.

ii) Marco metodológico

La metodología que se llevará en la presente investigación iniciará con un análisis de la legislación migratoria que desde el México Independiente (año 1821) se ha publicado, hasta la Ley General de Población actualmente vigente, así como del Reglamento de la Ley, asimismo del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Igualmente, el Manual de Trámites Migratorios y los Acuerdos Delegatorios¹⁴. Dichas bases normativas implican el sustento legal del Instituto Nacional de Migración, pues se describe cuales son los estatutos que deberán regir para “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”¹⁵ y de esa forma poder lograr la “planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia”¹⁶.

Por medio de un análisis a los fundamentos legales que rigen el funcionamiento del Instituto, se podrá demostrar el margen de subjetividad que recae en varios de los permisos de internación que se otorgan, dependiendo éstos de la nacionalidad y la característica migratoria que se solicite. El Instituto se ha desarrollado dentro de una dinámica en que muchos permisos son autorizados o negados por un amplio criterio que permite que se

¹⁴ Existen 32 Acuerdos Delegatorios de Facultades, uno para cada Estado de la República y el Distrito Federal.

¹⁵ Ley General de Población, publicado en el DOF, el 7 de enero de 1974

¹⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF, el 30 de julio de 2002

cuestione la legitimidad y el impacto que puede tener en un futuro en México es muy importante. “Todos los países a los que la gente quisiera ir restringen la entrada. Esto significa, que son las políticas de los potenciales receptores los que determinan si los movimientos se pueden dar y de que tipo”¹⁷.

Asimismo, se pretenden establecer ciertos lineamientos para eliminar los criterios discrecionales que tiene la Secretaría de Gobernación para eficientar la dinámica del Instituto. En ese sentido, utilizando la teoría de Henry Mintzberg de las organizaciones eficientes, a pesar de que el Instituto Nacional de Migración es una institución pública, es una organización en su interior, y el análisis es que no ha resultado ser eficiente en sus procesos. Con la estadística que genera el Instituto es posible darse cuenta que una gran cantidad de recursos se invierten en la realización de trámites como: ampliación de estancias y prórrogas, y cambios de características migratorias, por lo que es necesario ofrecer recomendaciones sobre dichos procesos.

Igualmente, se pretende realizar un análisis de las diferentes calidades y características migratorias, exponiendo los requisitos de cada una, para poder observar si nuestros flujos migratorios generan algún beneficio para el país.

4) Marco legislativo migratorio histórico

Ley de Extranjería y Naturalización	1886	
Ley de Inmigración	1909	23 años
Ley de Migración	1926	17 años
Ley de Migración	1930	4 años
Ley General de Población	1936	6 años
Ley General de Población	1947	9 años
Ley General de Población	1974	27 años

Figura 2.- Compilación de las principales Leyes en materia migratoria¹⁸

¹⁷ Véase Meyres, p.1245

¹⁸ Elaboración propia con información del libro Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México.

En materia de extranjería la primera legislación mexicana que se refiere a los extranjeros, después de la Independencia de México, es el *Decreto de Gobierno: Medidas para la Seguridad de la República*, del día 23 de diciembre de 1824, que señala: “El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar: 1. Estando en las facultades del gobierno expeler del territorio de la República a todo extranjero cuando lo juzgue oportuno (...)”¹⁹.

Sin embargo, es hasta el 30 de enero de 1854, cuando se redacta el primer *Decreto de Gobierno: extranjería y nacionalidad*, el cual señala quienes son extranjeros para efectos de las leyes, mencionando obligaciones y derechos de los mismos. Es el primer documento que señala los compromisos que adquieren los extranjeros, la autoridad para expulsar a un extranjero *non grato*, así como la *calidad migratoria*. Cabe hacer notar el Artículo 1, Fracción VII hace referencia por primera ocasión al vínculo matrimonial, señalando que será extranjero “la mexicana que contrajere matrimonio con extranjero, por deber seguir la condición de su marido”²⁰. Asimismo, señala por primera vez la expulsión o restricción de entrada al país al extranjero que se introdujese sin pasaporte y sin los debidos requisitos que la ley impone, debiendo permanecer detenido hasta que el Ministro de Relaciones, disponga lo conveniente. (Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México: 58). Igualmente, en relación a su calidad migratoria el artículo 10, señala “los extranjeros que residan en territorio mexicano, siempre que su permanencia sea para largo tiempo (...), o por adquirir bienes raíces, o fundar alguna industria que suponga una residencia siquiera de tres años, se tendrán domiciliados para los efectos de las leyes; mas si no tuvieran residencia fija ni hicieran una mansión larga en el país, se considerarán como transeúntes”²¹. Por otra parte, en el mismo Decreto, artículo 19, hace referencia a la prohibición de los extranjeros para obtener cualquier beneficio eclesiástico, así como que no podrán gozar de los derechos políticos de los nacionales, asimismo, no podrán obtener empleos o cargos municipales, ni cualquier otro cargo del Estado²².

¹⁹ Véase Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México, 2002, p. 23

²⁰ Ibid, p.58

²¹ Ibid, p. 59

²² Ibid, p. 60

No es sino hasta mayo de 1886, 32 años después, que se publica la primera Ley de Extranjería y Naturalización en México, donde se definen quienes son mexicanos y extranjeros y a las disposiciones jurídicas a las que están sujetos. Destaca el artículo 36, del *capítulo IV De los derechos y obligaciones de los extranjeros*, donde se añade que además de que los extranjeros no gozarán de los derechos políticos, tampoco podrán votar y ser votados para cargos de elección popular o cualquier otro propios de la carrera del Estado.

En 1909, se promulgó la Ley de Inmigración, la cual, en la exposición de motivos realizada en la Cámara de Diputados en noviembre de 1908, se señaló: “(...) Otra de las bases fundamentales del proyecto es la de la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, no estableciendo un solo precepto especial para ciudadanos de alguna nación, ni para los individuos de raza determinante”²³. Sobre la entrada a territorio nacional, por mar y/o por tierra, la Ley señaló que se entregará al inspector de inmigración la lista de los pasajeros que deberá incluir el nombre, apellido, sexo, edad, estado civil, nacionalidad, raza, oficio u ocupación, grado de instrucción, última residencia en el extranjero, puerta de embarque y punto de destino en el país²⁴. En la Ley de Inmigración de 1909, se delega la tarea de migración a la Secretaría de Gobernación, siendo que antes la realizaba la Secretaría de Relaciones Exteriores. Cabe hacer notar que se encuentra por primera vez una división de funciones en materia migratoria en los puntos autorizados para la entrada de pasajeros. El artículo 36, fracción I, II y III señala que se establecerán inspectores de inmigración, que a su vez tendrán un jefe denominado agentes auxiliares, además de “consejos de inmigración”. El artículo 38 de la mencionada Ley señala: “las resoluciones de los inspectores relativas a la admisión, expulsión o expulsión, serán revisadas por los consejos de inmigración”²⁵, cuando sea solicitado por una de las partes.

La nueva promulgación de una Ley de Migración data del año 1926, que en la exposición de motivos señala:

“Es innegable que la migración extranjera a nuestro territorio pueda constituir un factor poderosísimo para el progreso de la nación; pero para que sea, es indispensable que el Poder público esté en posibilidad de seleccionar los

²³ Ibid, p. 109

²⁴ Ibid, p. 113

²⁵ Ibid, p. 119

inmigrantes y de excluir a los individuos que, por su moralidad, su índole, su educación, sus costumbres, y demás circunstancias personales, no sean elementos indeseables o constituyan un peligro de degeneración física para nuestra raza, de depresión moral para nuestro pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas”²⁶

En ese sentido, se puede apreciar que es la primera ocasión en que el Gobierno de México siente la necesidad de regular el flujo migratorio. Empieza a cuestionar elementos que anteriormente no se habían contemplado, como son las costumbres, la educación, entre otros. Es necesario hacer notar que dicha Ley también responde al momento histórico con el fin de la Primera Guerra Mundial y la emigración, principalmente europeos. Igualmente las nuevas corrientes ideológicas que produjeron una salida paulatina.

La Ley de Migración de 1926, en su artículo 11 señala la posibilidad de pedir auxilio a las fuerzas públicas para evitar que salgan o entren individuos que no cumplan los requisitos fijados por la Ley, con lo que queda por vez primera constancia del uso de la fuerza de ser necesario contra extranjeros. Asimismo, se crea por primera vez el impuesto del inmigrante – extranjero que arribe a México con el propósito de permanecer en el mismo o que la estancia exceda de los seis meses-.

En ese sentido, también es la primera Ley de Migración que tiene un carácter más restrictivo y que introduce la figura de discrecionalidad, ya que en su artículo 29, se señalan los casos en los que los extranjeros podrán ser rechazados, entre los que se encuentran: ancianos con deformaciones físicas, hombres menores de edad y mujeres menores de veinticinco años que no lleguen con alguna autoridad familiar responsable, prófugos de la justicia, así como que “la simple existencia de presunciones, es bastante para considerar a un inmigrante” *non grato* y ser rechazado del país²⁷.

Tan solo 4 años después, la Secretaría de Gobernación señala la necesidad de reformar la Ley de Migración de 1926, por lo que el 30 de agosto de 1930 sale publicada en el Diario Oficial de la federación la Ley de Migración de 1930. Entre las reformas más importantes en materia de este proyecto es la facultad que se le otorga a la Secretaría de

²⁶ Ibid, p. 123

²⁷ Ibid, p. 134

Gobernación para decidir sobre la migración de extranjeros según sea la asimilación al medio ambiente, así como el beneficio o el daño que pueda causar.

En dicha Ley, capítulo VI, artículo 47, se fijan requisitos claros para la entrada al país, entre ellos: tener profesión, oficio u otro medio honesto de vivir, acreditar buena conducta, no tener antecedentes penales, no ser alcohólico o drogadicto, no ejercer la prostitución, y “la determinación que, por conducto de la Secretaría de Gobernación dicte el Ejecutivo de la Unión”²⁸. Asimismo, requisitos particulares para los inmigrantes, como lo es tener los elementos económicos para cubrir con las necesidades de los inmigrantes o que lleguen con un contrato laboral por más de seis meses y con los salarios suficientes para vivir de acuerdo a sus necesidades. Por otra parte, queda sentado en la Ley, artículo 53, que la “admisión de transeúntes queda encomendada al criterio y recto juicio de las autoridades locales de Migración, cuya resolución, en todo caso, podrá ser revocada por el departamento del Ramo”²⁹. Igualmente, queda por primera ocasión el precedente del ahora Billeto de Depósito, el cual está estipulado en el artículo 55 señalando que en casos dudosos se exigirá un depósito, el cual fijará el jefe de la oficina de Migración.

De mayor discrecionalidad para la Secretaría de Gobernación, los elementos definidos en el artículo 60 de la mencionada Ley:

“Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento, y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país; y se faculta a la Secretaría de Gobernación para (...) relevar de alguno o algunos de los requisitos que fija esta Ley, a los que (...) puedan ser considerados (...) como inmigrantes benéficos y de radicación definitiva”³⁰.

Asimismo, se describe por primera vez los extranjeros cuya entrada libres es restringida, ya que, según lo escrito por la Secretaría de Gobernación, se definen así ya que no pueden ser asimilados en nuestro entorno o por cuestiones de trabajo. En ese sentido, resulta muy interesante observar la justificación que realiza la Secretaría, pues en principio

²⁸ Ibid, p. 159

²⁹ Ibid, p. 162

³⁰ Ibid, p. 162-163

no podemos hablar de *razas* que se asimilan y las que no, sin embargo, si es convincente el elemento del trabajo. Hay un elemento de discrecionalidad en el apartado de asimilación, pero objetivo cuando se refiere a una necesidad de trabajo, oferta-demanda.

De la misma manera, se contemplaba ya en las legislaciones anteriores, el requisito de presentar la documentación en español, no obstante, en la Ley de 1930 se solicita que ésta sea debidamente autenticada, por lo que ya desde esas fechas es perceptible que se enfrentaban a documentación apócrifa, situación para la que hoy en día el Instituto Nacional de Migración procura mantener bajo un estricto control.

En 1936, la Ley de Migración de 1930 es derogada por la Ley General de Población, con lo que ya no se trató sólo el tema migratorio, sino que se incorporó a la problemática nacional, el tema de la demografía, el turismo, y lo que se pueda relacionar con la identificación personal. En dicha Ley, la intención del Gobierno Federal, fue procurar organizar la población desde la racional distribución en el territorio, hasta el desarrollo de los núcleos indígenas para lograr una mejor contribución al país desde un enfoque global.

Igualmente se aborda el tema de la repatriación de mexicanos y la intención de colocar a aquellos que por sus conocimientos adquiridos en el extranjero, puedan generar un beneficio al país, hoy en día conocido como capital humano. Además, queda claramente estipulado, en el artículo 7, que será la Secretaría de Gobernación, quien marque “cuotas” sobre el número máximo de extranjeros que podrán ingresar a México, tomando en consideración: raza, sexo, estado civil, edad, ocupación, instrucción, medios económicos y demás características que se determinen, así como determinar sectores o lugares donde se podrán asentar.

Es también considerado dentro de dicha Ley, el Servicio de Migración como de carrera. En ese sentido, se refleja que se le da una gran importancia al fenómeno migratorio, para incluirlo como un asunto prioritario y de formación para sus Agentes. Al igual de tener, según lo expresado en el artículo 52, prioridad para verificar entradas y salidas ante cualquier otra agente federal, a excepción de Sanidad. Queda estipulado los requisitos que deberán llenar los extranjeros que quieran internarse en territorio nacional, sin embargo, el artículo 74 deja claramente escrito: “Aún cuando se llenen todos los (...) requisitos, la Secretaría de Gobernación puede ordenar que se impida la internación de determinados

extranjeros indeseables”³¹. No obstante, queda asentado que las autoridades de Migración, podrán admitir a los extranjeros que lleguen huyendo de persecuciones políticas, siendo la decisión tomada por la Secretaría de Gobernación. La Ley, también considera la difícil situación económica que se vive en los años 30 y la problemática de la salida de trabajadores, por lo que prohíbe la entrada al país de inmigrantes trabajadores.

Dado el fin de la Segunda Guerra Mundial y los cambios acontecidos a nivel internacional, México publica la Ley General de Población de 1947, que según la exposición de motivos de la Cámara de Diputados, ofrecería mayores facilidades a la inmigración de inversionistas (principalmente agrícolas, y de la transformación de materia prima) y a los técnicos, ya que se imponía la obligación de capacitar a los mexicanos como única opción. Asimismo, se acerca a la categorización de las calidades migratorias que actualmente se ocupan de manera general, más no particular: *inmigrante* y *no inmigrante*. Según la presente Ley, el *inmigrante* es el “extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado”³² y el *no inmigrante* es que se interna temporalmente al país con fines de recreo, de tránsito o alguna actividad deportiva o artística. Igualmente se señala que el no inmigrante que contraiga matrimonio con un mexicano por nacimiento podrá adquirir la calidad de inmigrante siempre y cuando continúe el vínculo matrimonial. En ese sentido, es un problema al que el Instituto Nacional de Migración se enfrenta, ya que se cree que existen muchos matrimonios simulados, especialmente entre mexicanos y cubanos. Por otro lado, respecto a la admisión de extranjeros que huyen por persecuciones políticas de sus países, la Ley de 1947, restringe dicha posibilidad sólo para países americanos, lo cual es muy claro, ya que se dio una salida de manera generalizada de todos los países europeos.

Respecto a las sanciones que recibirán quienes violen las disposiciones previstas en la Ley y las que determine en su caso la Secretaría de Gobernación, es claro que la Ley de 1947 contempla un mayor número de artículos para dicho rubro, por lo que denota que el número de infracciones respecto a la migración iba en aumento.

³¹ Ibid, p. 194

³² Ibid, p. 225

Finalmente, en 1974 se publica la Ley General de Población, vigente al día de hoy, con reformas en noviembre de 1996, y la última de enero de 1999. Dicha Ley será analizada conforme se comente el procedimiento actual en el otorgamiento de permisos de internación.

5) Marco legislativo migratorio actual

i) Procedimiento de internación

La legislación migratoria vigente data de 1974, en ella se estipula en su artículo 20, que la Secretaría de Gobernación reglamentará las visitas de extranjeros a los diferentes puntos de internación de acuerdo a las particularidades de cada región. En ese sentido, la Ley General de Población, otorga también la facultad de “regular” el tránsito en las poblaciones fronterizas y colindantes con el extranjero.

Asimismo estipula que la Secretaría establecerá –previos estudios demográficos (es evidente que no se toman las decisiones en función de tales estudios)- el número de extranjeros cuya internación se permitirá en el país, tomando en consideración la actividad, o su posibilidad de contribuir al progreso nacional. Así, el artículo 33 señala que “los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los 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, así como a los inversionistas (...). A los turistas se les proporcionarán facilidades para internarse en el país”³³. Igualmente, el artículo 34 estipula “la Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica”³⁴.

³³ Ley General de Población

³⁴ Ibid

En ese sentido, también se la otorga la facultad de suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo considere de acuerdo al interés nacional.

La Ley General de Población señala que los extranjeros podrán internarse bajo la calidad migratoria de: a) no inmigrante – extranjero que se interna con permiso de la Secretaría de Gobernación por un periodo temporal de tiempo - ; y b) inmigrante – extranjero que se interna con permiso de la Secretaría de Gobernación con la intención de radicar en él³⁵. Según el Manual de Trámites Migratorios, publicado el 21 de septiembre de 2000, las diferentes calidades, características y modalidades en el rubro de internaciones son:

	Calidades	Características	Modalidades	
TRÁMITES DE: I) Internación	NO INMIGRANTE Extranjero que se interna en el país temporalmente	TMN-I-01 TMN-I-02 TMN-I-04 TMN-I-05 TMN-I-06 TMN-I-07 TMN-I-08 TMN-I-09 TMN-I-10 TMN-I-11 TMN-I-12 TMN-I-13	Turista Transmigrante Visitante Ministro de Culto o Asociado Religioso Asilado Político Refugiado Estudiante Visitante Distinguido Visitante Local Visitante Provisional Corresponsal Dependiente Económico	
			TMN-I-04.1 TMN-I-04.2 TMN-I-04.3 TMN-I-04.4 TMN-I-04.5 TMN-I-04.6 TMN-I-04.7 TMN-I-04.8 TMN-I-04.9 TMN-I-04.10	
			Visitante de Negocios e Inversionistas Visitante Técnico o Científico Visitante Rentista Visitante Profesional Visitante Cargo de Confianza Visitante Observador de Derechos Humanos Visitante para conocer Procesos Electorales Visitante Consejero Visitante Artista o Deportista Otros Visitantes	
	INMIGRANTE Extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él	TMI-I-25 TMI-I-26 TMI-I-27 TMI-I-28 TMI-I-29 TMI-I-30 TMI-I-31 TMI-I-32	Inmigrante Rentista Inmigrante Inversionista Inmigrante Profesional Inmigrante Cargo de Confianza Inmigrante Científico Inmigrante Técnico Inmigrante Familiar Inmigrante Artista o Deportista	

Figura 3.- Cuadro resumen de las diferentes calidades, características y modalidades de internación³⁶

Igualmente, en el artículo 149, se estipula que la Secretaría de Gobernación podrá “allegarse

los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley”. Asimismo, en el Manual de Trámites Migratorios de la Delegación Regional del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2000, se señala que “para gestionar los servicios migratorios, el Instituto sólo podrá exigir que se proporcionen los datos y documentos que se precisen para cada caso en la Ley General de Población y su Reglamento, así como en otras disposiciones de carácter administrativo”. Es de llamar la atención que el mismo Manual señala que no se

³⁵ Ver Anexos figura 10

³⁶ Manual de Trámites Migratorios, publicado en el DOF el 21 de septiembre de 2000

podrán solicitar un mayor número de requisitos de los estipulados en el mismo, sin embargo, es bien sabido que el Instituto sí lo realiza.

En los diferentes instrumentos jurídicos y administrativos que regulan directamente los trámites migratorios, se estipula las disposiciones necesarias para otorgar el permiso de internación para las diversas calidades y características migratorias, entre los que se encuentran:

Característica Migratoria	Disposiciones	Principales Requisitos
1. No Inmigrante		
<p>Turistas</p> <p>Definición: Extranjero que se interna con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se concederá hasta por 6 meses. • No se concederá prórroga. • Se podrá autorizar entradas y salidas múltiples. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Original del documento migratorio (forma FMT) ³⁷ 2. Comprobante del pago de derechos por servicios migratorios <p>TIEMPO DE RESOLUCIÓN INMEDIATO (excepto nacionalidades permiso previo)</p>
<p>Transmigrante</p> <p>Definición: Extranjero en tránsito hacia otro país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autorización hasta por 30 días improrrogables. • No se autoriza cambio de calidad o característica migratoria. • No se autoriza la internación si el extranjero 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Original de la forma migratoria para la internación temporal de extranjeros <p>TIEMPO DE RESOLUCIÓN INMEDIATO (excepto nacionalidades permiso</p>

³⁷ Ver Anexos figura 14

	no tiene el permiso de admisión en el país hacia donde se dirige.	previo)
Turistas y transmigrantes de nacionalidades permiso previo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Original de la forma migratoria para la internación temporal de extranjeros 2. Carta dirigida al Instituto Nacional de Migración en la que solicite la internación en la característica de turista o la de transmigrante señalando la actividad, lugares a visitar, actividades a realizar o motivos del viaje, así como el país de destino, cuando se trate de un transmigrante. 3. Carta responsiva de quien asume la responsabilidad económica del extranjero durante su estancia, así como del compromiso de su salida del país, o documento que acredite solvencia económica del extranjero. 4. En el caso del transmigrante además, se presentará Visa o permiso de entrada que acredite que el extranjero está autorizado para ingresar a un tercer país <p style="text-align: center;">TIEMPO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>	
Visitantes Definición: Extranjero que se interna para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no,	<ul style="list-style-type: none"> • Autorización por un año • Podrá obtener cuatro prórrogas por igual tiempo. • Se podrá autorizar entradas y salidas múltiples. 	Los requisitos cambian para cada modalidad de la características Visitantes, las cuales son: negocios o inversionista; técnico; científico; rentista; profesional; cargo de confianza; observadores de

<p>siempre que sea lícita y honesta</p>		<p>derechos humanos; para conocer procesos electorales; consejero; artística o deportista; otros.</p> <p>En ese sentido, la lista de requisitos es muy extensa pero son desde el acta constitutiva hasta la última declaración de impuestos.</p> <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Ministro de culto o asociado religioso</p> <p>Definición: Extranjero que se interna para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá acreditar el registro de la Asociación Religiosa a la que pertenece. • Manifestar como obtendrá sus medios económicos durante su estancia • Manifestar el tipo de actividad que desarrollará y la zona territorial donde se ubicará. • Autorización por un año • Podrá obtener cuatro prórrogas por igual tiempo. • Se podrá autorizar entradas y salidas múltiples. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Original del documento migratorio (forma FMT) 2. Presentar comprobantes fehacientes, a satisfacción Instituto Nacional de Migración, de la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento. <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN</p>

religiosa a la que pertenece		35 DÍAS CALENDARIO
Asilado Político	Los requisitos y disposiciones para los extranjeros que lleguen a México huyendo de persecuciones políticas son diversas, y también dependen de cada caso por lo que para efectos del presente trabajo no serán descritas, sin embargo es la Secretaría de Gobernación quien tiene la facultad de resolver sobre el otorgamiento de dicha característica migratoria.	En general: <ol style="list-style-type: none"> 1. Expresar los motivos de persecución 2. Antecedentes personales 3. Datos necesarios para su identificación 4. Medio de transporte que utilizó para internarse ADMISIÓN INMEDIATA PROVISIONAL HASTA INVESTIGAR EL CASO
Refugiado	Los requisitos y disposiciones para los extranjeros que lleguen a México por razones de protección de su vida, seguridad y libertad, se resuelven principalmente a través del Comité de Elegibilidad, entre otros. Para efectos del presente trabajo no serán descritas todas las requisiciones.	En general: <ol style="list-style-type: none"> 1. Expresar los motivos por los que huyó 2. Datos necesarios para su identificación 3. Medio de transporte que utilizó para internarse TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 15 DÍAS CALENDARIO
Estudiante Definición: Extranjero que	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso por 1 año, prorrogable. • Manifestar el nivel y la 	1. Original del documento migratorio (forma

<p>viene a iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez</p>	<p>clase de estudio que se proponga realizar, así como la institución o plantel educativo en donde se estudiará.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podrá ausentarse hasta 120 días durante su estancia. <i>Si es zona fronteriza no aplica dicha restricción.</i> • No podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas. 	<p>FMT)</p> <p>2. Presentar comprobantes fehacientes, a satisfacción Instituto Nacional de Migración, de la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento.</p> <p>NO SE SEÑALA TIEMPO DE RESOLUCIÓN</p>
<p>Visitante Distinguido Definición: Extranjeros que entren en la categoría de: investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgará a discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación, por un periodo de 6 meses. 	<p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Visitantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso con una duración 	<p>1. Comprobar su</p>

<p>Locales</p> <p>Definición: Extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas.</p>	<p>máxima de tres días.</p>	<p>nacionalidad y residencia en la población fronteriza.</p> <p>TIEMPO DE RESOLUCIÓN INMEDIATO</p>
<p>Visitante Provisional</p> <p>Definición: Extranjeros que lleguen por puertos de mar o aeropuertos internacionales cuya internación carezca de requisitos secundarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No hay requisitos secundarios. 	<p>1. Comprobante del depósito o fianza que garantice el regreso a su país de procedencia.</p> <p>TIEMPO DE RESOLUCIÓN INMEDIATO</p>
<p>Corresponsal</p> <p>Definición: Extranjero que se interna para realizar actividades de la profesión de periodista, cubrir un evento especial o para su</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso por 1 año, prorrogable. • Acreditar el ejercicio de su actividad de manera fehaciente. 	<p>1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio</p> <p>2. Carta en español firmada por el extranjero, donde manifieste el objeto de su visita a México y las actividades que desarrollará, así</p>

ejercicio temporal		<p>como el ámbito territorial en el que desempeñará las funciones a las que se dedicará</p> <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN INMEDIATO 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Dependiente Económico</p> <p>Definición:</p> <p>Todo extranjero que ingrese a territorio nacional podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado.</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Presentar comprobantes fehacientes, a satisfacción Instituto Nacional de Migración, de la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento. 3. Acreditación del parentesco con el titular mediante actas de nacimiento y/o de matrimonio, en su caso, apostilladas por

		<p>autoridad gubernamental del país emisor o legalizadas por el consulado mexicano correspondiente</p> <p>4. Cuando se trate del cónyuge, además se deberá presentar comprobante del domicilio conyugal</p> <p>NO SE SEÑALA TIEMPO DE RESOLUCIÓN</p>
2. Inmigrante		
<p>Rentista</p> <p>Definición:</p> <p>Extranjero que se interna en México para vivir de sus recursos provenientes del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditar que se cuenta con dinero en el exterior, o que se obtienen ingresos por una cantidad no menor que lo equiparable a 400 salarios mínimos vigentes para el Distrito Federal (SMVDF) • Por cada familiar aumentará el monto 200 SMVDF. 	<p>1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio</p> <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>

<p>Inversionista</p> <p>Definición: Extranjero que pide permiso para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, o cualquier otra actividad que contribuya al desarrollo económico a juicio de la Secretaría de Gobernación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La inversión mínima será de 4000 SMVDF. • El extranjero deberá acreditar la inversión en un plazo de 6 meses posteriores a la autorización dada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Carta dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que el interesado exprese el monto de la inversión y la industria, comercio o servicio en el que pretenda invertir, así como el lugar en que desea establecerla, además del tipo de inversión de que se trata, la cual podrá consistir en acciones, partes sociales o certificados de participación, activos fijos o derechos de fideicomisario. <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Profesional</p> <p>Definición: Extranjero que se interna para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso por 1 año, prorrogable. • Preferencia a quienes sean profesores o investigadores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Carta dirigida al

<p>ejerger su profesión</p>	<p>de alguna rama de la ciencia o técnica, de ramos que no estén suficientemente cubiertos por mexicanos.</p>	<p>Instituto Nacional de Migración formulada por la institución pública o privada nacional o extranjera que pretenda utilizar los servicios del profesional, manifestando el domicilio donde laborará, la naturaleza del proyecto o actividad en que intervendrá, la remuneración y el tiempo estimado de la estancia.</p> <p>3. Título profesional y, en su caso, la cédula profesional expedida por la SEP. En el caso de médicos, también se requerirá copia del registro correspondiente otorgado por la Secretaría de Salud, o la autorización de ésta para el ejercicio</p>
---------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		de la medicina por parte del interesado. TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO
<p>Cargo de Confianza</p> <p>Definición: Se autoriza para extranjeros que pretendan asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los cargos que desempeñe deberán ser de dirección a juicio de la Secretaría • Acta constitutiva de la empresa • Última declaración de pagos de impuestos • Permiso por 1 año, prorrogable 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Carta oferta de trabajo precisando el cargo que el extranjero vaya a desempeñar en la empresa, institución o negociación que pretenda utilizar sus servicios o el contrato de prestación de servicios, manifestando el domicilio donde laborará. <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Científico</p> <p>Definición: Extranjeros que se internen para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar fehacientemente la actividad científica a desarrollar. • Cuando la Secretaría de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Comprobante(s) de

<p>dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes.</p>	<p>Gobernación lo juzgue conveniente, deberá instruir en su especialidad a por lo menos tres mexicanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permiso por 1 año, prorrogable. 	<p>que el extranjero tiene la capacidad suficiente en la actividad científica que pretende desempeñar mediante títulos, certificados y diplomas en español apostillados por autoridad gubernamental del país emisor o legalizados por el consulado mexicano</p> <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Técnico Definición: Se autoriza para extranjeros que pretendan realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, por</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Justificar la necesidad de internación • No será indispensable presentar título profesional, al menos que a juicio de la Secretaría de Gobernación, lo estime necesario. • Permiso por 1 año, prorrogable 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio 2. Presentar carta de trabajo, o contrato de prestación de servicios. 3. Acta constitutiva de la empresa 4. Última declaración de pagos de impuestos <p>TIEMPO MÁXIMO DE</p>

residentes en el país, a juicio de la Secretaría de Gobernación		RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO
<p>Familiares</p> <p>Definición: Podrán ingresar los extranjeros que pretendan vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditar solvencia económica, que a juicio de la Secretaría de Gobernación sea suficiente. • Permiso por 1 año, prorrogable 	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio • Acreditación del parentesco • Si se trata de un dependiente de mexicano, copia cotejada de una identificación oficial vigente y documento que acredite su nacionalidad mexicana <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>
<p>Artistas y Deportistas</p> <p>Definición: Extranjeros que pretendan realizar actividades artísticas,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se autorizarán cuando a juicio de la Secretaría de las actividades desarrolladas contribuyan a la creatividad, difusión artística y deportiva. • Permiso por 1 año, 	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio • Acreditar capacidad artística o deportiva <p>TIEMPO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN 35 DÍAS CALENDARIO</p>

deportivas o análogas.	prorrogable	
<p>Asimilado</p> <p>Definición: Extranjeros que no estén comprendidos en alguna de las anteriores características, en las que podan realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Varían dependiendo el caso. 	

Estadísticamente, las calidades de inmigrante y no inmigrante, han tenido un comportamiento de internación de la siguiente manera:

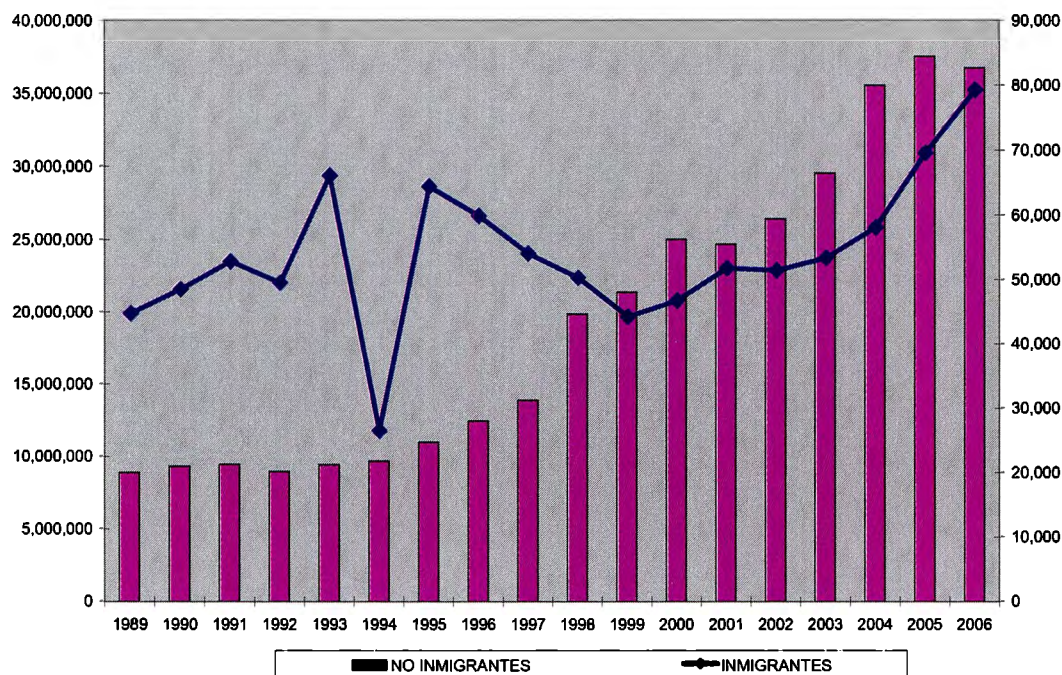


Figura 4.- Comparativo Entradas de Extranjeros bajo las calidades No Inmigrante e Inmigrantes 1989-2006³⁸

La gráfica señala como nuestros principales flujos radican en la internación de no inmigrantes, es decir, los que vienen de manera temporal. Los números de inmigrantes son muy bajos, y los factores pueden variar muchos, pero valdría la pena cuestionarse por que la intención de los extranjero no es el radicar en México, ¿acaso no se dan facilidades para vivir en México?, ¿es la inseguridad?, ¿se debe de promover las inversiones, los estudios?. En primera instancia, no es posible obtener un análisis de las causas, y pudiese ser materia de otro proyecto.

Por otra parte, una vez detalladas las diferentes calidades y características migratorias, es posible definir cual es el procedimiento para solicitar un permiso de internación de manera simple. Para ingresar un trámite es posibles hacerlo por:

- a) Consulado o Embajada Mexicana en el Exterior
- b) Oficinas centrales y Delaciones Regionales del Instituto

³⁸ Elaboración propia con datos publicados en la página del Instituto Nacional de Migración

En el Consulado o Embajada, el extranjero o su apoderado podrán llevar los documentos solicitados para el tipo de calidad y característica y la resolución se hará por el mismo medio. El procedimiento que se sigue en México es igual que con un trámite que ingresó en las diversas oficinas del Instituto, solamente que es la oficina del Enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores quien ingresa los trámites en el departamento respectivo.

El trámite se resuelve dependiendo la nacionalidad y el trámite deseado. Existe el instructivo conjunto Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, que dicta la normatividad respecto a los Consulados y Embajadas, sobre los trámites que podrán resolver directamente los titulares de dichas oficinas. En ese sentido, casi la mayoría de los trámites podrán realizarse desde el exterior, sin embargo es más lento el procedimiento, pues el camino es más largo, desde que se ingresa la solicitud en cualquier parte del mundo, pasa por la oficina de enlace, se confirma autenticidad de documentos, se entrega a Regulación Migratoria, se resuelve, se manda la opinión al Consulado y Embajada. Es importante señalar que los trámites de nacionales del Grupo 1, NO pueden ser resueltos por ellos. Cómo se conforman los grupos de nacionalidades se señalará posteriormente.

Internamente, el procedimiento se hace a través de la Coordinación de Regulación Migratoria, en el caso de las Oficinas Centrales y el Departamento de Regulación Migratoria, en el caso de las Delegaciones Regionales. De las 7 Coordinaciones con las que cuenta el Instituto Nacional de Migración, es Regulación Migratoria, quien “tiene el objetivo de atender y resolver las solicitudes de trámite de las calidades migratorias de no inmigrante, inmigrante, inmigrado, controlar el archivo migratorio; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto; e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios”³⁹

Los documentos los reciben el personal encargado de los asuntos de regulación migratoria, quienes verifican la autenticidad, y valoran los trámites. Si el trámite se refiere a una nacionalidad del Grupo 1, éste se puede inferir se resuelve en el Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación. Es en tal momento donde las partes toman una decisión en función a como se “lee” el trámite, aún cuando éste cumplió con todos los

³⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

requisitos fijados en los diferentes ordenamientos jurídico-administrativos. Un importante número de trámites son resueltos en forma negativa, sin dar ninguna justificación para ello⁴⁰.

(1) Grupos de nacionalidad

Desde la legislación de 1926, México empieza con una política más restrictiva, que el día de hoy se refleja en los Grupos de Nacionalidades. En los Acuerdos Delegatorios de Facultades es donde se puede apreciar por primera vez, claramente que es una atribución del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos (anteriormente Subsecretario de Población y Servicios Migratorios) el realizar los grupos de nacionalidades. Facultad que es transferida al Comisionado, en el sentido de resolver por dichas nacionales, y éste a su vez faculta a ciertas Delegaciones para realizar la resolución sobre determinadas nacionalices. De tal forma es el Coordinador de la Coordinación de Regulación Migratoria, así como el Delegado Regional de la Delegación del Distrito Federal, los únicos facultados para autorizar el ingreso de los tres grupos de nacionalidades para cualquier tipo de calidad y característica.

Para efectos del proyecto de investigación se tuvo intención de conocer los grupos de nacionalidad y al tratar de investigarlos se encontró la respuesta del Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI) de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con el folio SISI No. 0411100048806. Encontrando la siguiente repuesta: “Asunto reservado por un período de 12 años, dentro del rubro temático: *Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver tramites de internación, estancia y salida de extranjeros*, de conformidad con lo establecido por el artículo 146 de la Ley General de Población, así como por los artículos 13 fracciones I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 30, 31 y 32 de su Reglamento y los numerales Décimo Quinto y Vigésimo Cuarto, fracción V, de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la

⁴⁰ Ver Anexos Figura 15

Federación el 18 de agosto del 2003⁴¹. En la misma también se señala que el objetivo de crear los grupos de nacionalices responde a coadyuvar a favor de los flujos benéficos y controlar los no deseados, y el no dar a conocer los grupos de nacionalidades es cuestión de seguridad nacional y puede poner en riesgo cualquier negociación internacional.

No obstante, con la finalidad de tener un panorama más amplio y poder entender por que los periodos de resolución son tan largos y con un margen de discrecionalidad alto, se localizó la Solicitud SISI No. 0411100063005⁴², resuelta en la sesión de septiembre de 2005, en la que el Instituto Nacional de Migración hace referencia a un supuesto grupo de nacionalidades que señalan que se trata de una publicación de la Universidad de las Américas en Puebla, la cual no reconocen para no tener ninguna responsabilidad, pero si es referida por el mismo. En ella se señalan que los Grupos son así:

GRUPO 1 (G1). NACIONALIDAD LIBRE. El plazo del trámite es de 45 días, a partir de que ingresan los documentos en el Instituto Nacional de Migración.

Alemania	Chile	Islandia	
Argentina	Dinamarca	Israel	San Marino
Austria	España	Italia	Singapur
Australia	E.U.A	Japón	Sudáfrica
Bélgica	Finlandia	Luxemburgo	Suecia
Brasil	Francia	Mónaco	Sulza
Canadá	Gran Bretaña	Nueva Zelanda	Uruguay
Corea del Sur	Grecia	Países Bajos	Venezuela
Costa Rica	Irlanda	Puerto Rico	

⁴¹ Véase Anexos figuras 14.1, 14.2, 14.3 y 14.4.

⁴² Se utilizó dicha solicitud SISI dado que la solicitud promovida por la autora ante el Instituto Federal de Acceso a la Información con un enfoque similar, no fue resuelta a tiempo para efectos de entrega del presente proyecto.

GRUPO 2 (G2). PAISES A LOS QUE NECESITAN AUTORIZACION PREVIA DEL CONSULADO MEXICANO EN EL EXTRANJERO. El plazo del trámite es de 45 días, a partir de que ingresan los documentos en el Instituto Nacional de Migración.

Albania	Comores	Indonesia	Panamá
Andorra	Costa Marfil	Jamaica	Papúa Nva. Guinea
Antillas Holandesas	Curazao	Kenya	Paraguay
Antigua Barbuda	Djibouti	Kiribati	Perú
Arabia Saudí	Dominica	Kuwait	Polonia
Argelia	Dominicana Rep	Laos	Qatar
Aruba	Egipto	Lesotho	Rep. Argelina
Bahamas	El Salvador	Madagascar	Rep. Checa
Barbados	Emiratos Arabes	Malasia	Rep. Eslovaca
Belice	Eritrea	Malawi	Rumania
Benin	Etiopía	Maldivas	Rwanda
Bhután	Filipinas	Malí	Samoa Occidental
Bolivia	Gabón	Marruecos	San Vicente
Botswana	Gambia	Marshall Islas	Sta. Lucia
Burkina Faso	Ghana	Martinico	Senegal
Brunei Darusalam	Grenada	Mauritania	Sierra Leona
Bulgaria	Guadalupe	Micronesia Rep	Surinam
Burundi	Guatemala	Montserrat	Tailandia
Cabo Verde	Guinea	Mozambique	Togo
Caimán Islas	Guinea Bissau	Namibia	Trinidad y Tobago
Camerun	Guinea Ecuatorial	Nauru	Turcos y Caicos Islas
Camboya	Guyana	Nepal	Uganda
Centro Africana Rep.	Honduras	Nicaragua	Virgenes Brit
Chad	Hong-Kong	Níger	Yemen
Chipre	Hungría	Omán	Zambia

GRUPO 3 (G3). NACIONALIDADES RESTRINGIDAS. NECESITAN PERMISO DE INTERNACION PARA VENIR A MEXICO. El plazo del trámite es de 90 días, a partir de que ingresan los documentos en el Instituto Nacional de Migración.

Afganistán	Croacia	Kirguistan	Serbia Montenegro
Angola	Cuba	Letonia	Siria
Apartida	Eslovenia	Líbano	Sojorahui
Armenia	Estonia	Liberia	Somalia
Azerbaijón	Fed. Rusa	Libia	Sri Lanka
Bahrún	Georgia Rep	Lituania	Tadzikistá
Bangladesh	Haití	Macedonia	Taiwan
Blomusia-Rep	India	Moldavia Rep	Turkeministán
Bosnia Herzegovina	Irak	Mongolia	Turquia
China Pop	Iran Rep Islámica	Nigeria	Ucrania
Colombia	Jordania	Palestina	Uzbekistán
Congo	Kampuchea	Rep Arabe Dem	Vietnam
Corea Norte	Kazajstán	Rep Yugoslavica	

Sin embargo, al analizar si dicha categorización es precisa, se puede apreciar que puede ser bastante apegada a la realidad, siempre y cuando el Grupo 1 se denominara Grupo 3 y el Grupo 3 se denominara Grupo 1, ya que al analizar quienes tienen mayor injerencia y poder de decisión de todos los Grupos, son el Coordinador de Regulación

Migratoria y el Delegado Regional del Distrito Federal con todos los grupos y para el resto de los Delegados no pueden resolver trámites sobre el Grupo 1, lo cual sólo tendría sentido si invertimos los nombres de los Grupos ya referidos.

(2) Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación

En la página del Instituto Nacional de Migración, en las funciones de la Coordinación de Regulación Migratoria se estipula que el Coordinador tendrá la función de “resolver los permisos de internación de extranjeros, cuyas nacionalidades requieran de permiso previo, de acuerdo con las indicaciones del Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación”⁴³. Asimismo, en las funciones de la Dirección de Normatividad, Control y Evaluación, se encuentra que deberá:

“Coordinarse con la Oficina de Enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la recepción de las solicitudes de internación remitidas por las representaciones consulares del servicio exterior mexicano y para el envío de los permisos de internación procedentes.

Controlar y evaluar las solicitudes de permisos de internación de extranjeros, cuyas nacionalidades requieran de permiso previo.

Fungir como Secretario Técnico del Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación”⁴⁴

De tal forma, queda asentada la existencia del Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación. Sin embargo, no existe ningún otro documento al que el usuario pueda tener acceso para saber cómo se resuelven los trámites de permiso previo y cuáles son los procedimientos, además de que no hay ningún fundamento jurídico que el extranjero conozca o pueda referirse si su permiso de internación es negado.

⁴³ Instituto Nacional de Migración, recuperado 25 de febrero de 2007, <http://www.inami.gob.mx/Paginas/organigrama/152300.htm>

⁴⁴ Instituto Nacional de Migración, recuperado 27 febrero 2007, www.inm.gob.mx/Paginas/organigrama/152301.htm

ii) Internación de flujos benéficos

Uno de las razones del por que la migración se ha vuelto tan importante en el mundo de hoy, es la generación de externalidades positivas que genera. Se habla de efectos positivos desde el rubro económico hasta el factor social, ya que los extranjeros en el ejercicio de su actividad generan un efecto positivo sin ser su finalidad.

En la misión del Instituto se estipula que se busca contribuir en el

desarrollo económico, social y cultural del país

mediante la regulación de los flujos migratorios, sin embargo, se puede apreciar con las gráficas que se presentan que la mayor parte de las internaciones que se producen a territorio nacional son en el rubro de turistas. En ese sentido, en la calidad de **turista**, la gráfica⁴⁵ ejemplifica el registro de entradas muy importantes que producen efectos positivos en la economía del país. Según la Secretaría de Turismo, los visitantes internacionales a México, han generado una derrama de 127.5 mil millones de dólares en el periodo 1989 a 2005⁴⁶. Sin embargo, es probablemente el rubro que más impacto tenga en la economía de México, pues se han realizado campañas de difusión a nivel internacional muy fuertes para promover el turismo. De 1989 a 2006, el flujo migratorio de turistas aumentó en más del 100%⁴⁷.

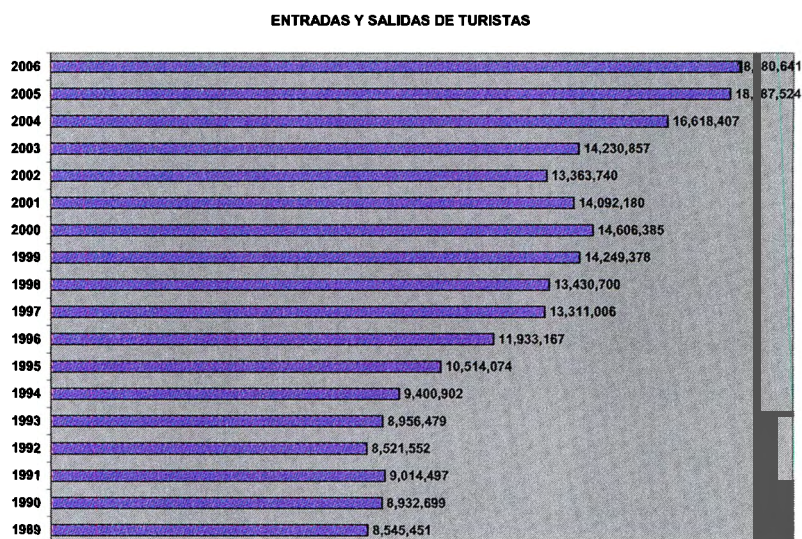


Figura 5.- Entradas y Salidas de No Inmigrantes Turistas 1989-2006

⁴⁵ Ver gráfica 5

⁴⁶ Secretaría de Turismo, recuperado el 04 de abril de 2007, http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Estadisticas_del_Sector

⁴⁷ Ver figura 5

Para el caso de los **Transmigrantes**⁴⁸, es interesante observar como es un flujo bastante constante, ya que se mantiene entre 150,000 y 200,000 entradas y salidas. Resalta el año 2000, con un registro de casi 350,000, pero es probable que se trate de un error humano, ya que no hay explicación que pueda aplicarse, para entender por que un flujo tan fuerte de migrantes utilizarían territorio nacional de tránsito.

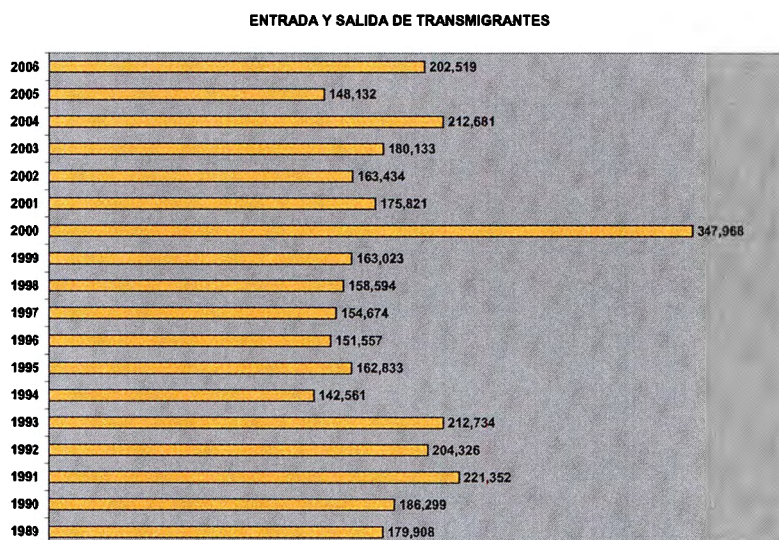


Figura 6.- Entradas y Salidas de No Inmigrante Transmigrantes 1989-2006⁴⁹

Llama la atención el fuerte decrecimiento de internación de no inmigrantes **estudiantes**⁵⁰, en los últimos años. En ese sentido, sería interesante investigar, como hipótesis, si se trata de que los estudiantes están ingresando con la calidad migratoria de turistas y luego realizan un cambio de característica migratoria.

Se considera muy importante fortalecer y promover el ingreso de un mayor número de estudiantes a territorio nacional, ya que es una forma de interactuar y de compartir experiencias, además es evidente que genera efectos positivos en la sociedad al conocer otra visión desde un extranjero.

⁴⁸ Ver figura 6

⁴⁹ Elaboración propia con datos publicados en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración.

⁵⁰ Ver figura 7

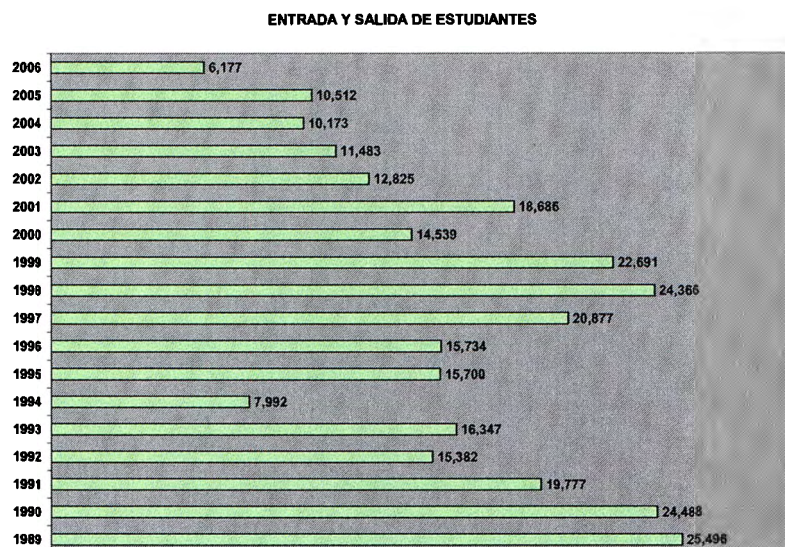


Figura 7.- Entradas y Salidas de No Inmigrantes Estudiantes 1989-2006⁵¹

Los **Visitantes Locales Marítimos⁵²** no es una calidad que registre muchas entradas a México, sin embargo, la Secretaría de Turismo señala que de 1989 a 2005, los pasajeros en cruceros han generado una derrama económica de casi 3 mil millones de dólares⁵³.

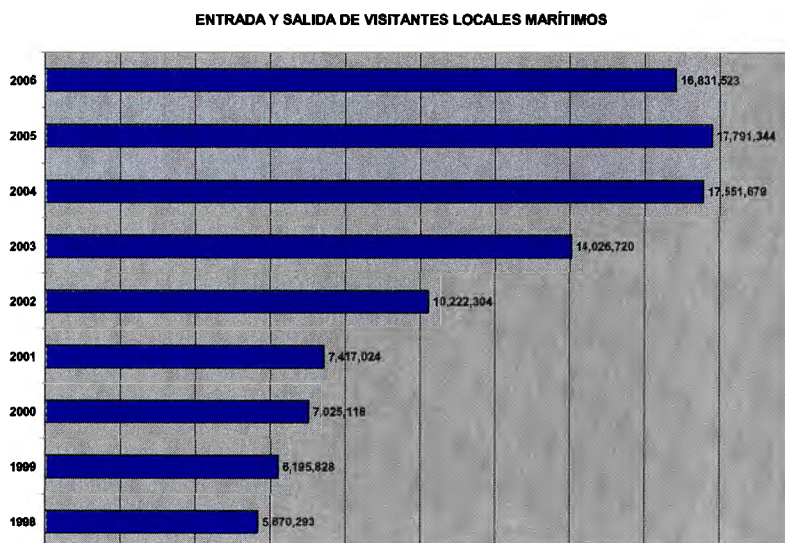


Figura 8.- Entradas y Salidas de No Inmigrantes Visitantes Locales Marítimos 1998-2006⁵⁴

⁵¹ Elaboración propia con datos publicados en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración

⁵² Ver figura 8

⁵³ Secretaría Turismo, recuperado 04 abril 2007, www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Estadisticas_del_Sector



Figura 9.- Entradas y Salidas de No Inmigrantes Visitantes de Negocios 1994-2006⁵⁵

El registro de los **visitantes de negocios**⁵⁶ se hizo por primera vez en 1994, y ha crecido de manera importante, no obstante México debería de procurar un mayor número de visitas de negocios, por el potencial de inversión que tiene. En ese sentido, el Presidente Felipe Calderón anunció en el mes de marzo que se generaría una visa de larga duración, de 3 años para personas de negocios, para los extranjeros que pueden acreditar un nivel de ingresos superior al promedio. Con dicha visa, el titular puede ingresar a México como Turista o Visitante persona de negocios, por una temporalidad máxima de 180 o 30 días, por lo que se entiende que hay un importante nicho de mercado, que con una facilitación en los trámites migratorios y una ampliación del tiempo incentiva a los flujos migratorios.

Finalmente, el caso de los **Inmigrantes**⁵⁷, no se registra por característica, pero es evidente que los números son muy deficientes. Es claro que también es un área que se tiene que trabajar para brindar mayores facilidades y menos requisitos, pues se puede traer a inversionistas, científicos, etc, para que radiquen en México. El crecimiento de 1989 a 2006, aunque no es negativo, no llega ni siquiera a duplicar, como el caso de otros rubros que lo sobrepasa.

⁵⁴ Elaboración propia con datos publicados en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ver figura 9

⁵⁷ Ver figura 10

ENTRADA Y SALIDA DE INMIGRANTES

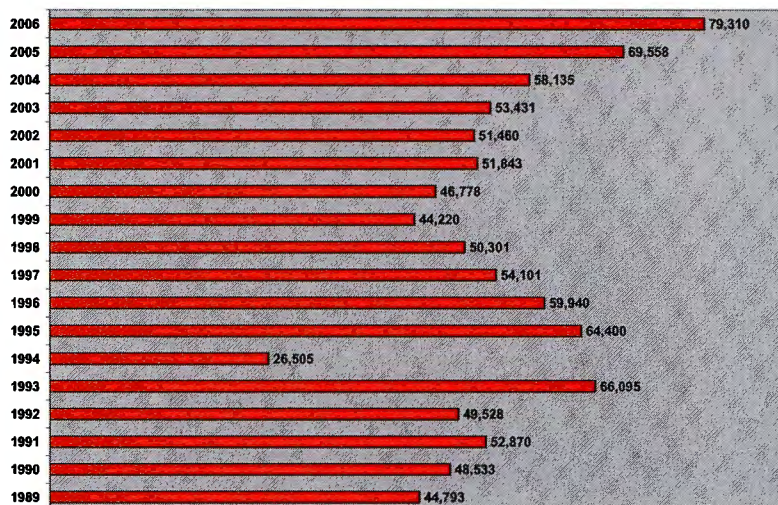


Figura 10.- Entradas y Salidas de Inmigrantes 1989-2006⁵⁸

Según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en materia de patentes, como forma de medir el impulso en materia científica, se otorgaron, en el 2006, 8 mil 98 patentes, de los cuales sólo 131 fueron de mexicanos⁵⁹, sin embargo la mayoría se inclina en patentes de ciudadanos estadounidenses, por lo que un objetivo de México debería ser expandir nuestras fronteras.

33. PATENTES CONCEDIDAS EN MÉXICO POR NACIONALIDAD DE LOS TITULARES, 1996-2005

Año	México	Alemania	E.U.A.	Francia	Japón	Reino Unido	Suiza	Italia	Otros	Total
1996	116	214	2,084	108	101	70	101	51	341	3,186
*1997	112	227	2,873	120	98	90	112	44	268	3,944
*1998	141	215	2,060	117	102	114	101	56	313	3,219
*1999	120	351	2,324	209	134	124	152	59	426	3,899
*2000	118	525	3,158	333	243	167	228	118	629	5,519
2001	118	480	3,237	298	218	167	181	73	707	5,479
2002	139	736	3,706	335	256	197	246	100	896	6,611
*2003	121	610	3,868	337	197	156	241	98	380	6,008
*2004	162	726	3,552	522	234	181	315	107	1,039	6,838
*2005	131	806	4,338	558	284	234	386	n.d.	1,361	8,098
Total	1,278	4,890	31,200	2,937	1,867	1,500	2,063	706	6,360	52,801

Nota:

*/ Incluye Patentes Concedidas vía PCT

Figura 11.- Patentes Concedidas en México por Nacionalidad de los Titulares⁶⁰

⁵⁸ Elaboración propia con datos publicados en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración.

⁵⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica) recuperado el 30 de abril de 2007,

<http://www.siccyt.gob.mx/siccyt/docs/Estadisticas3/Anexos2006/HTML/Cap3/33.html>

⁶⁰ Ibid

No obstante el mayor número de patentes se da en el plano de artículos de uso y consumo, como se ilustra en la gráfica: Por lo que también se tienen que dar incentivos para nacionales como extranjeros para lograr una mejor estadística en la materia.

41. PATENTES CONCEDIDAS EN MÉXICO POR PAÍS DEL TITULAR Y POR SECCIÓN, 2004*

Pais	Total	Artículos de Uso y Consumo	Técnicas Industriales Diversas	Química y Metalurgia	Textil y Papel	Construcciones	Mecánica, iluminación calefacción, armamento y voladuras	Física	Electricidad	Sin clasificar
Total	6838	1668	1313	1783	156	96	400	550	872	0
México	162	32	40	26	2	21	19	15	7	0
Alemania	726	165	135	303	16	1	37	35	34	0
Estados Unidos	3552	801	721	920	88	42	232	310	438	0
Francia	522	115	77	116	5	4	26	36	143	0
Italia	107	29	22	28	2	2	6	7	11	0
Japón	234	32	27	76	3	5	15	39	37	0
Reino Unido	181	41	27	62	7	4	9	10	21	0
España	58	14	15	16	1	0	5	2	5	0
Otros países	1296	439	249	236	32	17	51	96	176	0

Nota: */ Incluye Solicitudes vía PCT.

Figura 12.- Patentes Concedidas en México por Nacionalidad de los Titulares⁶¹

iii) El trabajo de los trámites

El Instituto Nacional de Migración realizó en el año 2006, más de medio millón de trámites sumando el trabajo realizado por las Delegaciones Regionales y Oficinas Centrales, catalogados en 54 diferentes trámites. El trámite de mayor registro es la ampliación de temporalidad y prórrogas, los cuales fueron casi el 21% del total, con un registro de 116,790 documentos. En segundo lugar, se ubica la expedición y reposición de formas migratorias, los cuales ocuparon el 11.5% (64,366) del total. Asimismo, se certificó y cotejó 60,310 trámites, siendo esto un 10.8% del total de los trámites. En materia de Control y Verificación, se realizó el trámites de orden y acuerdo de aseguramiento en un 8.3% de los trámites, lo que significa 46,327 documentos. Igualmente, se cambió la característica migratoria dentro de la misma calidad migratoria a un 26,445 trámites, es decir, un 4.7%, y se realizó en el 4.5% (25,283) de los trámites una aclaración o anotación

⁶¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica) , recuperado el 30 de abril de 2007, <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Anexos2006/HTML/Cap3/41.html>

en la forma migratoria. Dichos 6 trámites suman un poco más del 50% del total de los trámites realizados por todo el Instituto; el resto está compuesto por 49 trámites más.

En ese sentido, excluyendo el trámite de Control y Verificación, los 5 trámites restantes pertenecen a labores de regulación migratoria, que podrían ser modificados desde un inicio para evitar que una gran parte del tiempo y de recursos se destinen a tramitología que se puede simplificar y tecnologizar.

6) Alternativas para mejorar el procedimiento

A lo largo del documento se ha manifestado el complejo proceso que se genera en base y alrededor de una internación. Desde una diferenciación de aquellos que sólo tienen la finalidad de permanecer temporalmente en México, y entender bajo qué calidad migratoria deben internarse, los requisitos, los tiempos de respuesta, hasta los que llegan con la intención de radicar en territorio nacional para invertir, estudiar, vivir con la familia, entre otros. En ese sentido, y tomando en cuenta los factores mencionados en el documento, se proponen cuatro alternativas que el Instituto Nacional de Migración tiene para mejorar su administración pública.

1. Rediseñar el procedimiento de internación, estableciendo criterios claros y simples, además de tecnologizar los trámites.
2. Promover una Ley de Migración
3. Desregularizar la migración
4. Permanecer con los lineamientos actuales.

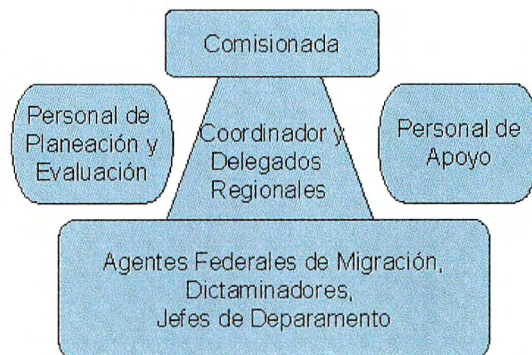
i) Rediseño del procedimiento de internación

Mintzberg (2000) afirma que en un sistema no existe ninguna variable independiente o dependiente, puesto que todo depende de algo más. El caso del fenómeno migratorio, desde su misma concepción es un sistema. Desde un inicio del presente proyecto se estipuló que aunque son los factores económicos la principal causa de la migración, existen factores políticos, sociales y culturales que inciden en la decisión. En tal caso, el principal

objetivo del proyecto es acotar los factores discrecionales que tiene la Secretaría de Gobernación en el otorgamiento de permisos de internación, y el acotar la discrecionalidad genera teóricamente un sistema más eficiente y productivo.

En base a la estructura de cinco partes desarrollada por Mintzberg, se puede afirmar que la “cumbre estratégica” (*strategic apex*), no necesariamente debe ser rediseñada puesto que en general se maneja con efectividad, hay un control de la Institución, y se efectúan las tareas bajo un buen ambiente de trabajo⁶². En

el caso de los mandos medios, personal que tiene a su función el supervisar el trabajo, el análisis exhibe que el trabajo no es del todo productivo, puesto que no existen controles internos que permitan el ejercicio de las tareas encomendadas apegas a un mismo criterio. Son los mandos medios quienes pudieran

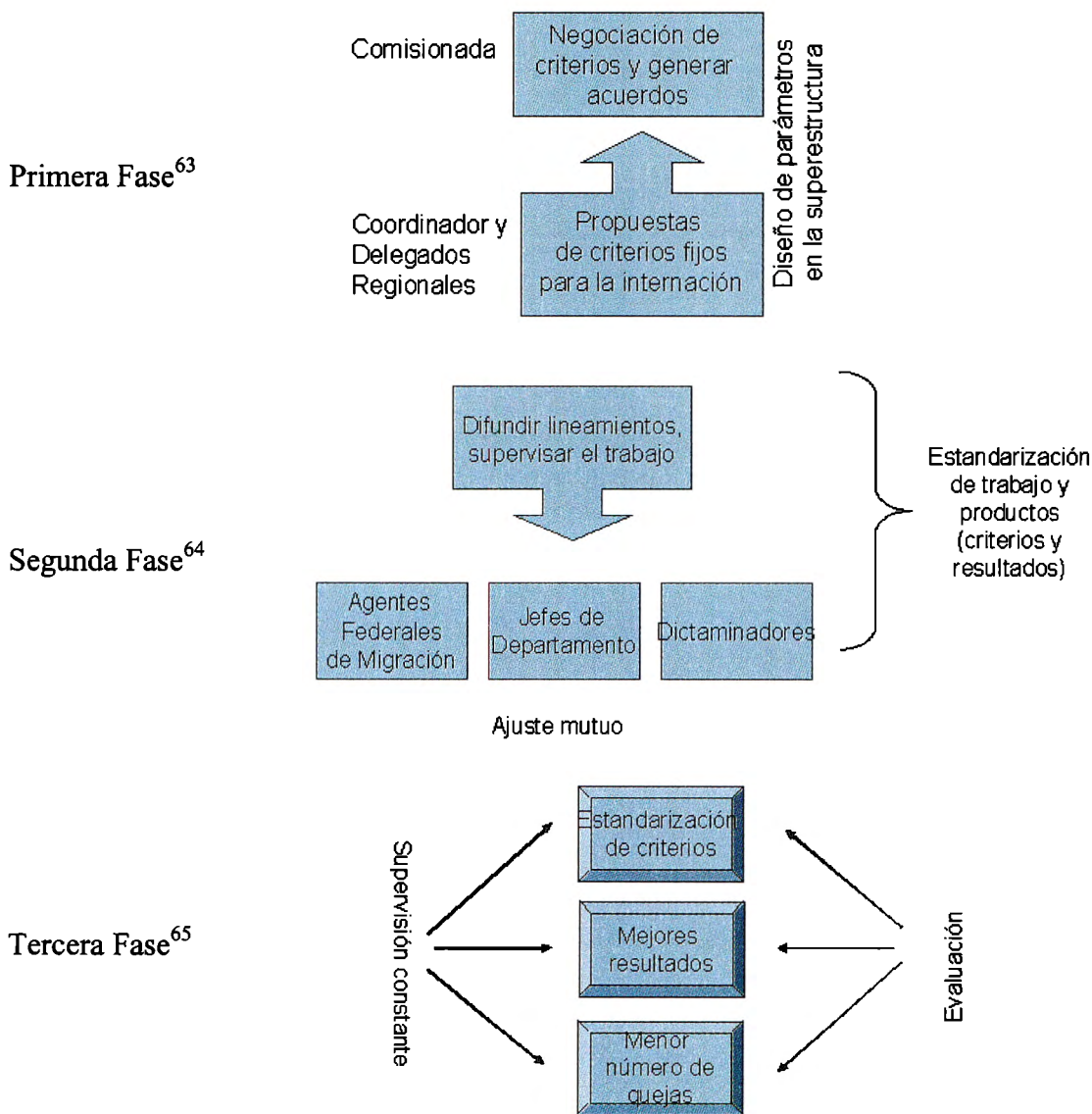


realizar una propuesta para que las Delegaciones Regionales, en sus 165 puntos de internación de extranjeros y nacionales tengan los mismos criterios para otorgar o negar un permiso. Asimismo, como mandos medios, se refiere al Coordinador de Regulación Migratoria y Delegados Regionales, pueden negociar con los superiores el establecimiento de lineamientos fijos, pues ellos son quienes están familiarizados con la operatividad y mantienen el contacto con los mandos superiores. Es posible decir que son la clave para un buen desempeño de las facultades delegadas. Si ellos no son capaces de entender la dinámica, supervisarla y evaluarla, los “cumbre estratégica” no podrá tener acceso a la información. La parte inferior de la estructura, se refiere a los operativos, es decir, los agente migratorios, los dictaminadores, y jefes de departamento que hacen el trabajo de análisis de documentos, otorgan visas de turistas en puntos de internación, evalúan un trámite, es decir, son la parte que hay que tener más cuidado para mantener una supervisión directa. Dicha parte, es donde más quejas e inconformidades se generan. Igualmente, es la parte más susceptible a la corrupción, pues están en contacto directo con el público. De un lado de la estructura se ubica la tecnoestructura, la cual en teoría debería estandarizar la

⁶² Elaboración propia en base a la teoría de Mintzberg

parte operativa. En ese sentido, el Instituto tiene una tecnoestructura muy débil, puesto que la evaluación del resto no es continua, sino es que nula, en definitiva no contribuyen a hacer más eficiente el flujo. Finalmente, en el lado opuesto, está ubicado el grupo de apoyo, que realiza las tareas mínimas indispensables para tener los lugares de trabajo ordenados, limpios, copias de trámites, ubicación de los puntos de internación, entre otros.

En el caso de los mecanismos de coordinación expuestos por Mintzberg, se propone para mejor los procedimientos, el siguiente esquema:



⁶³ Ibid
⁶⁴ Ibid
⁶⁵ Ibid

En ese sentido, para mejorar el procedimiento de internación y acotar los criterios discrecionales se propone:

1. Eliminar los grupos de nacionalidades -nacionalidades permiso previo-

Argumento: Que todas las Delegaciones Regionales estén facultadas para autorizar los trámites para Grupo I, lo que generará una mayor rapidez en la resolución, además de una responsabilidad para los Delegados de analizar precavidamente los trámites y evitar cualquier riesgo de corrupción y falsificación. Igualmente se elimina la mala imagen que se tiene como país, al ser más restrictivo con algunas nacionalidades sin justificación, pues en la mayoría de los países que se infiere pertenecen al Grupo 1, los mexicanos no necesitan visas. Lo que se plantea es el principio de reciprocidad con las naciones.

2. Eliminar el Comité Interno de Evaluación de Permisos de Internación

Argumento: En primera instancia, es un Comité que no tiene fundamento jurídico. Los extranjeros no conocen los requisitos que se plantean en dicho Comité, por lo que son sólo analizados bajo la discrecionalidad de los que participan. Si existen requisitos claros para la internación, no es válido contar con un Comité de Evaluación. Se está sugiriendo que todos los trámites se resuelvan desde la misma óptica.

3. Impulsar la internación de flujos benéficos.

Argumento: Si la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, propusiera disminuir el número de requisitos para todos aquellos Inmigrantes Científicos, Profesionales y Inversionistas, los cuales en suma de todas las calidades de Inmigrantes no suman ni 80,000 de trámites el año pasado, se podría fomentar a que un mayor número de extranjeros con capital económico, y capital humano, permanecieran en el país, y así enriquecer nuestra economía y nuestra sociedad, con los elementos que dichos pudieran aportar.

4. Fijar plazo para la internación de turistas

Argumento: Es necesario fijar el número de días que el Agente Federal de Migración le otorga a un turista en los 165 puntos de internación. Los trámites que respaldan la autorización de ingreso a un turista fueron revisados en las diferentes

delegaciones, por lo que si ya se autorizó su entrada, quiere decir que la persona puede estar en territorio nacional el tiempo deseado, siempre y cuando no pase los 180 días estipulados en el Manual de Trámites Migratorios. En ese sentido, no es necesario que el Agente fije cierto número de días o meses, pues la autorización será por el máximo posible.

5. Eliminar las características: No inmigrante visitantes locales y No Inmigrante visitante provisional.

Argumento: Son dos características migratorias que no tienen justificación de permanecer, puesto que ya existe una característica de transmigrante que les permite permanecer hasta 30 días. Con la eliminación de dicha característica logras disminuir el número de trámites que se realizan en las diferentes oficinas, así como evitar riesgos de corrupción, y falta de control.

6. Limitar la característica: Inmigrante Cargo de Confianza

Argumento: Es una característica que se presta para ingresar a todas aquellas personas que no figuran en ninguna otra. Además, se señala que los cargos de dirección serán considerados a juicio de la Secretaría de Gobernación, lo que es también un factor de corrupción dentro de la Institución. Los cargos de confianza serán sólo aquellos donde el puesto involucre cuestiones financieras.

7. Limitar la característica: Inmigrante Técnico

Argumento: Los técnicos, en general, se catalogan por ser extranjeros de bajo perfil. No se les solicita necesariamente un título profesional, lo que infiere que vienen a sustituir “mano de obra” mexicana. En ese sentido, se deberá buscar fortalecer nuestros flujos migratorios para buscar efectos positivos. Se sugiere que la entrada de técnicos se realice a través de la Secretaría de Trabajo, quien pudiera evaluar si realmente es necesaria la internación de un extranjero con el perfil que se justifica por parte de (los) promovente (s). Además, que se limite el tiempo de estancia, sin prórrogas, ni posibilidad de cambio de característica migratoria.

Asimismo, la base para modificar el procedimiento de internación, junto con los elementos previamente expuestos deberá ser tecnologizar todos los trámites. En el presente siglo, la tecnología debe de ser la herramienta esencial de trabajo para eficientar la

dinámica del día a día, en especial si se trata de un asunto de migración, donde la distancia entre los que resuelven un trámite y los que desean internarse puede ser enorme. También, se podrá eliminar los riesgos de falsificación y documentación apócrifa pues podrán estar sujetos a un análisis tecnológico. Además, se podría evitar la utilización de intermediarios o gestores, que lo único que hacen es tener mayores riesgos de corrupción, y hacer los trámites muy caros para los extranjeros.

Es básico, idear un sistema en donde un extranjero pueda ingresar y tramitar su internación, cubriendo todos los requisitos necesarios desde su lugar de origen. Igualmente, se podrá ir generando una base de datos que podrán consultar las entidades nacionales e internacionales para evitar riesgos como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, pues se contará con información sistematizada.

En materia de factibilidad económica, las probabilidades de realizar dichas modificaciones son altas, puesto que no requieren de inversión económica, más que la emisión de los lineamientos, que podría ser a través de correo electrónico, y publicación en el Diario Oficial de la Federación. En materia política, es una negociación interna, entre Comisionada y Coordinadores de Regulación, y Control y Verificación, de acuerdo a las facultades delegadas en cada uno.

ii) Promover una Ley de Migración

La Ley General de Población, desarrollada hace más de 30 años, respondió a una situación muy diferente a la que se vive actualmente. Hoy en día, los movimientos de flujos migratorios son mayores –volumen-, de mayor desplazamiento, y por más razones. La tendencia internacional hacia la migración, razón para catalogar al siglo XXI, el siglo de las migraciones, es el reconocimiento de la migración como parte intrínseca a los movimientos económicos, sociales y políticos.

Es necesario planear una Ley de Migración que se aborde desde el punto de vista de un marco legal internacional de convenios y tratados, que le brinden protección al migrante, y que le faciliten la entrada y salida. En ese sentido, los países podrán administrar los flujos migratorios, procurando el respeto a los derechos humanos, y eliminando la

posibilidad a la que se ven sujetos por parte de los traficantes de personas, así como la trata. Es menester analizar la migración como una responsabilidad compartida entre las naciones que sufren de repentinas y constantes salidas, por cuestiones políticas y económicas, así como los mayores receptores, como Estados Unidos, y algunos países europeos. Se trata de un fenómeno global que hay que administrar y regular como tal.

El Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, en un dossier elaborado en el 2004 expone algunos puntos esenciales, con los que sólo se concuerda y refuerza en 4 ideas centrales que también se argumentarán:

1. “No subordinar la migración internacional a lo demográfico”.

Argumento: La Ley General de Población, se refiere a la migración como un factor de demografía, lo cual en la actualidad ya no debe de contemplarse así, puesto que aunque México no es un país que formalice la estancia de un importante número de extranjeros en comparación con las entradas u la formalización de otros países, si es una nación que en la cual hay un importante número de inversiones extranjeras y la convivencia social y política cada vez es mayor con extranjeros

2. “Separar la normatividad de largo plazo y de carácter más general de la normatividad de carácter regulatorio particular, como es la administración de los flujos migratorios internacionales en el país”

Argumento: Es necesario pensar en la migración, como dos entes: los que piensan residir en el país en un largo plazo y que generarán impacto en un largo plazo, y la migración que necesita ser regulada como los turistas, visitantes, etc.

3. “El migrante es sujeto de derecho por sí mismo”

Argumento: Se tiene la tendencia a no respetar los derechos humanos de los extranjeros, principalmente la migración indocumentada. Erróneamente, se ha caído en la costumbre de denigrar sus derechos humanos por ser personas que infringieron la ley. En ese sentido, una de las propuestas de la actual administración es la derogación del artículo 123 de la Ley General de Población que castiga con prisión y pecuniariamente al extranjero que se interne ilegalmente al país

4. “Tener una legislación que facilite una política de Estado integral respecto a la migración internacional”

Argumento: México, como país de origen, tránsito y destino está obligado a administrar la migración desde un punto de vista integral por bien de los mexicanos y para bien de los mismos.

Bajo la óptica de una Ley de Migración, los procedimientos de internación deberán cambiar desde su concepción. Se sugiere eliminar la característica migratoria de “inmigrante”, para sólo definir “no inmigrante” como aquel extranjero que se interna a México de manera temporal e “inmigrado”⁶⁶ como aquel extranjero que se interna a México con la finalidad de permanecer un tiempo no definido. En ese sentido, se podría ser más congruente con los lineamientos internacionales y que favorece la Organización Internacional para las Migraciones, así como los foros regionales e internacionales sobre la protección de los migrantes y sus familiares.

En el rubro de factibilidad es importante destacar que en materia económica no es necesario una inversión, pues se trata de promulgar una Ley, sin embargo, la parte más compleja de dicha alternativa, es la negociación política, pues ahí existen diversos intereses partidarios. En estricto sentido, no perjudicaría a ningún partido político, no obstante sería tema de debate sobre las tendencias de una mayor apertura en materia migratoria o cerrar las fronteras. La actual Comisionada del Instituto tiene un apoyo importante de sus superiores, además de la Cámara de Diputados y Senadores (por ser mayoría del Partido de Acción Nacional), ya que su trayectoria política profesional es en dicho ámbito. En materia de recursos humanos, si es necesario invertir capital humano, investigación y material jurídico para lograr una Ley de Migración.

⁶⁶ Actualmente, el inmigrado se define en la Ley General de Población, como el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

iii) Desregularizar la migración

Crear una zona de libre tránsito. Pensar en una América, como es en Europa Occidental. Permitir que los flujos migratorios se muevan libremente, cumpliendo con los requisitos mínimos indispensables para transitar.

Diferenciar sólo a aquel que viene de turista con el que si tiene la intención de radicar en el país. El turista temporal podrá salir y entrar las veces que lo desee con el pago de una cuota establecida, sin embargo, para el que tenga la finalidad de residir en México, deberá requisitar su solicitud y cumplir con el llenado de una forma migratoria que demuestre con que recursos económicos vivirá.

Es poco factible lograr una desregularización de la migración en materia política, económica y social. México aún no tiene la capacidad para asegurar que los flujos migratorios que se internen busquen un beneficio para el país, y que no se trate sólo de crimen y delincuencia. Tampoco para el impacto social en la ciudadanía, en las empresas y sobre todo en el mercado laboral. Podría ser un riesgo de desempleo, si un importante número de extranjeros quisieran entrar a México a trabajar y tuvieran una mayor capacitación que los mexicanos.

iv) Permanecer con los lineamientos actuales

A lo largo del desarrollo del proyecto de investigación se ha ejemplificado la forma en la que el Instituto Nacional de migración procede en los permisos de internación. Es propio mencionar que hasta el día de hoy, el Instituto no ha colapsado de manera global, sigue funcionando, y aunque hay muchas quejas de los tiempos de respuestas, recursos de revisión e inconformidades, la realidad es que los flujos siguen transitando.

En materia de factibilidad, es posible permanecer como actualmente se trabaja, pues los recursos económicos y financieros ya se ejercen, sin embargo, políticamente ya urge una respuesta real a los problemas que se generan por los movimientos migratorios y también, por quejas de malos tratos, y corrupción hacia los extranjeros.

7) Conclusiones

El problema de la migración es global, y no tiene solución mediata, la mejor perspectiva es encontrar la forma más eficiente, digna y posible para ADMINISTRAR el fenómeno migratorio.

Cornelius (2004), al presentar sus conclusiones de cómo disminuir la migración que va hacia los Estados Unidos, señala varias opciones, entre las que figuran:

1. Reforzar y endurecer las leyes para los empleadores que utilizan a ilegales.
2. Restringir el acceso a los servicios para todos los ilegales.
3. Legaliza al mayor número de indocumentados.
4. Otorgar un mayor número de visas residentes para trabajadores.

Sin embargo termina concluyendo que aunque se reforzaran todas ellas, en el largo plazo, lo mejor es crear estímulos en los países expulsores para que su ciudadanía no emigre. En ese sentido, el reto que México tiene es enorme y no es factible solucionarlo, en el corto plazo, ni en el mediano, por lo que si la intención es mejorar nuestra administración pública y facilitar la internación de extranjeros que generen un beneficio para el país, es necesario realizar algunos cambios básicos.

Dentro del rubro de las acciones que el Estado México puede realizar a través del Instituto Nacional de Migración, se recomienda apegarse a las primeras dos opciones de alternativas públicas.

- 1º. A corto plazo rediseñar el procedimiento de internación. Las alternativas que previamente se mencionaron son facultad delegada del Secretario de Gobernación, a la Comisionada de Migración, por lo que no es necesario llevar los cambios a una aprobación del Congreso de la Unión, de tal forma, los efectos podrán ser inmediatos. Es necesario iniciar con un proyecto tecnológico que permita realizar los trámites de internación desde cualquier parte del mundo, así como contar con una base de datos que permita verificar la información de manera nacional e internacional. En definitiva, es una excelente oportunidad para eficientar la dinámica de trabajo, así como disminuir el riesgo de corrupción en todos sus rubros.

2°. A largo plazo, es imprescindible la realización de una Ley de Migración. Nuestra actual base jurídica no responde a las necesidades del siglo XXI. No se tienen contempladas las dinámicas del mundo globalizado, de los movimientos migratorios, de los cambios continuos, del respeto a los derechos humanos para aquel que se ve en la necesidad de migrar.

De tal forma que si el Instituto Nacional de Migración, inicia un proceso de rediseño al interior de la institución, los resultados podrán ser vistos en menos de un año, pues como se ha expresado a lo largo del proyecto, hay un gran número de visitas a territorio nacional, que si se lograr simplificar los trámites, se promovería a superar dicha estadística. En ese sentido, México tiene el potencial para promover un mayor número de inversiones, brindar becas a extranjeros, suscitar a la investigación, entre otros. Igualmente, en el largo plazo la posibilidad de contar con una Ley de Migración brinda una mayor validez y bases jurídicas para la protección de los migrantes, tanto para los que se expulsan, se acogen y los que transitan.

“La interrogante es si México tiene la capacidad de desarrollar políticas dignas y apropiadas hacia los inmigrantes, de manera coherente con la preocupación histórica sobre el destino de los mexicanos en Estados Unidos, y que, a la vez, sean consistentes con su tradición de política exterior, con sus leyes internas en constante evolución y con su obligación de respetar las convenciones internacionales a las cuales se ha comprometido”

(Manuel Ángel Castillo, 2004, p.457)

8) Bibliografía

Libros y revistas

- Castillo, Manuel A. (2004), *La política de inmigración en México: un breve recuento en Migración y Fronteras*, México: COLEF-COLMEX, Asociación Latinoamérica de Sociología, Plaza y Valdés
- Castillo, Manuel A. (2003), “Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI “, *Migrations Etats-Unis Mexique terre d'accueil*, Amérique Latine Histoire et Mémoire, Número 7
- Centro de Estudios Migratorios (Agosto, 2004), “Dossier, Propuestas Centrales para una Nueva Ley de Migración en México”, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración
- Castles, Stephen y Millar Mark (2004), *La era de la migración*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, Fundación Colosio, Miguel Ángel Porrúa, MacMillan
- Cornelius, Wayne (2004), "Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volumen 31, Número 4
- Cornelius, Wayne (2006), “Impacts of Border Enforcement on Unauthorized Mexican Migration to the United States”, *Testimony Prepared for the House Judiciary Committee; Field Hearing on Immigration*
- “Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México”, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2002
- Marmora, Lelio (2002), *Las políticas de migración internacional*, Buenos Aires, Paidós.
- Meyers, Eytan (2000), “Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis”, *International Migration Review*, Número 34
- Mintzberg, Henry, (1979) “The structure of organizations”, Nueva Jersey, Prentice Hall

- Yves Surel y Pierre Millar (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien

Reglamentos y Leyes

- Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1974.
- Reglamento de la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de abril de 2000.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de julio de 2002.
- Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 21 de septiembre de 2000.
- Acuerdo Delegatorio de Facultades de la Delegación Regional del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1998.

Páginas Internet

- El Colegio de la Frontera Norte, <http://www.colef.mx>
- International Organization for Migration, <http://www.iom.int>
- Instituto Nacional de Migración, <http://www.inami.gob.mx>
- Secretaría de Turismo, <http://www.sectur.gob.mx>
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx>

9) Anexos

DESCRIPCIÓN	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1995	1996	1997	1998 ²	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TURISTAS (FMITV)	4,937,532	4,926,365	4,917,275	4,644,830	4,873,825	5,150,902	5,755,687	6,569,391	7,369,524	7,534,422	7,824,125	7,922,750	7,573,226	7,245,723	7,631,542	8,770,686	9,644,943	9,758,334
VISITANTES LOCALES MARÍTIMOS (FMVL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,856,065	3,104,006	3,477,664	3,701,774	6,166,061	6,939,072	8,746,906	8,953,855	8,437,298
VISITANTES LOCALES TERRESTRES (FMV)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,856,741	1,964,913	1,571,231	1,343,106	1,234,248	1,173,459	1,095,771	
VISITANTES DE NEGOCIOS (FMITV)	-	-	-	-	-	30,422	63,580	90,954	112,815	136,931	184,798	318,008	300,972	303,496	304,773	327,310	352,984	387,235
VISITANTES	51,749	67,074	75,437	90,656	132,036	46,735	129,746	140,619	168,215	177,129	181,446	177,936	169,486	183,296	201,643	212,286	230,173	243,737
TRANSMIGRANTES (FMITV)	102,234	103,129	120,168	113,948	114,668	77,632	83,173	83,485	85,282	88,324	90,228	172,039	97,918	90,074	98,418	114,167	86,986	108,212
VISITANTES AGRÍCOLAS (FMVA)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64,691	69,036	42,475	39,321	45,055	41,694	45,518	40,244
VISITANTES O CONSEJEROS (FMITV)	-	-	-	-	-	-	1,688	11,402	16,675	22,667	28,765	91,368	96,971	94,920	84,526	86,309	107,530	118,625
DIPLOMÁTICOS EXTRANJEROS	22,224	25,385	22,877	23,625	23,533	6,166	17,578	20,564	21,888	20,188	14,026	9,325	6,901	6,948	6,005	5,056	5,242	7,293
ESTUDIANTES	12,061	11,260	9,512	9,308	8,829	3,874	6,773	6,269	9,512	11,433	10,569	6,269	8,979	6,693	5,922	4,879	5,113	5,838
VISITANTES PROVISIONALES	29	62	868	-	-	1,144	762	800	1,604	944	2,338	2,831	3,648	2,892	1,934	934	4,612	10,099
MINISTROS DE CULTO	-	-	-	-	-	-	-	-	91	440	485	683	811	700	699	846	973	1,052
VISITANTES DISTINGUIDOS	3,671	3,347	3,428	2,765	4,025	1,660	2,748	1,483	1,103	1,440	337	237	642	900	156	280	640	787
CORRESPONSAL	-	-	-	-	-	-	-	-	5	35	70	33	29	140	15	91	41	26
ASILADOS POLÍTICOS	266	229	97	63	34	6	7	2	3	11	0	1	2	0	0	2	5	8
REFUGIADOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2
INMIGRADOS	46,415	47,717	44,999	40,830	49,899	18,588	40,157	43,155	46,158	48,632	42,191	41,119	35,732	32,355	31,052	34,829	36,049	37,787
INMIGRANTES	21,639	23,416	25,345	25,533	33,221	14,801	29,983	29,205	27,055	25,314	22,693	24,163	26,149	24,649	29,063	33,997	39,286	47,566
TOTAL EXTRANJEROS	5,197,710	5,207,974	5,220,006	4,950,547	5,240,070	5,351,820	6,130,082	6,997,388	7,849,930	10,922,965	11,570,767	14,269,092	14,030,628	14,758,399	16,722,803	19,614,710	20,687,314	20,299,814
ADICADOS EN EL PAÍS	1,147,868	1,283,591	1,335,887	1,438,983	1,613,088	1,739,561	1,261,860	1,521,119	1,706,457	1,879,147	2,073,089	2,416,805	2,291,377	2,326,915	2,401,289	2,561,236	3,424,606	3,664,826
ADICADOS EN EL EXTERIOR	1,281,519	1,470,741	1,451,858	944,102	881,176	895,460	910,460	981,597	1,015,102	971,379	902,499	878,691	991,230	1,098,245	877,810	872,952	982,058	969,667
TOTAL NACIONALES	2,429,497	2,754,332	2,787,445	2,384,085	2,494,264	2,595,021	2,172,320	2,502,716	2,720,559	2,850,526	2,975,598	3,295,496	3,282,607	3,424,160	3,279,109	3,434,188	4,406,563	4,634,593
TOTAL ENTRADAS	7,627,197	7,962,306	8,007,451	7,334,632	7,734,334	7,946,841	8,302,402	9,500,104	10,570,489	13,773,491	14,546,366	17,564,588	17,313,235	18,182,559	20,001,912	23,048,898	25,093,877	24,934,407
¹ El flujo migratorio de 1994 no incluye las cifras de abril a diciembre del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México de tranmigrantes, visitantes, consejeros, asilados políticos, estudiantes, visitantes distinguidos, visitantes provisionales, diplomáticos extranjeros, inmigrantes e inmigrados.																		
² La información de 1998 de visitantes locales marítimos por punto de entrada se empezó a generar en 1999 con la finalidad de tener valores de referencia y comparación.																		
³ Información preliminar																		

Figura 13.- Registro de Entradas Nacionales y Extranjeras 1989-2005⁶⁷

⁶⁷ Instituto Nacional de Migración, recuperado en febrero de 2007

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

ASUNTO: SE NIEGA PERMISO DE INTERNACION

México, D.F., a

Con fundamento en los artículos 35 y 36, fracción V, 37, 55, 56, 57, 62, 63, 66 y 70 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; artículos 1, 2, 3, 4, 8, 17 y 18, todos del acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal, así como del Director de No Inmigrantes e Inmigrantes, de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdirectores, Subdelegados Locales, y Jefes de Departamento, en el ámbito Territorial de su competencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2000; y en relación con la promoción que presentó ante este Instituto Nacional de Migración, a través de la cual solicitaba internación a territorio nacional desde No. [redacted] Turista [redacted], de nacionalidad [redacted] por este conducto se le informa lo siguiente:

Que la Ley General de Población otorga al Instituto Nacional de Migración facultades para negar la entrada al país, el cambio de característica migratoria o la permanencia en el mismo e imponer modalidades o restricciones en casos generales o especiales, sin que ello implique violación de garantía alguna, en tanto actúe con libertad de criterio de que esta investida por disposición legal.

Por lo anterior el Instituto Nacional de Migración, con fundamento en los artículos 32, 33, 37 fracción VI y 62 de la Ley General de Población, 109 fracción III de su Reglamento y en ejercicio de la atribución contenida en los artículos 55, 56 y 57 fracción II de la sección V del Capítulo VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, resuelve lo siguiente:

UNICO: Se NIEGA la internación a territorio nacional de la persona arriba citada.
"No podrá presentarse ante ninguna autoridad migratoria, solicitud de internación, respecto de el (los) extranjero (s), a que se refiera este oficio, hasta después de transcurridos 90 (noventa) días naturales, contados a partir de la fecha de notificación del presente".

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 3º, FRACCION XV Y 39 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SE LE INFORMA QUE, EN CONTRA DE LA PRESENTE RESOLUCION, PROCEDE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION ANTE LA COORDINACION JURIDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION, TENIENDO UN PLAZO DE QUINCE DIAS, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACION DEL PRESENTE.

Figura 15.- Documento Permiso de Internación con resolución de Negativa de Internación; (Versión pública)⁶⁹

⁶⁹ Versión pública de documento de permiso de interacción con resolución de negativa de internación, brindada por un gestor de trámites migratorios de manera anónima.

En México Distrito Federal, a 15 de noviembre de 2006, vistos para resolver por el Comité de Información del Instituto Nacional de Migración, la Solicitud de Acceso a Información Pública, en el expediente al rubro citado y

RESULTANDO

- I. Que con fecha 19 de octubre de 2006, fue recibida por la Unidad de Enlace del Instituto Nacional de Migración, la solicitud de acceso a la información pública gubernamental, la cual quedó registrada en el Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI), con el folio SISI 0411100048806;
- II. Que en la solicitud mencionada en el punto inmediato anterior el solicitante pide: "Criterios utilizados por el Instituto Nacional de Migración para determinar nacionalidades restringidas. Todos los documentos sobre los que el Instituto genere sus criterios para restringir una nacionalidad";
- III. Que como modalidad preferente de entrega de información señala: Entrega por Internet en el SISI;
- IV. Que para facilitar la localización de la información que solicita especifica que: No proporciona datos;
- V. Conforme al procedimiento la Unidad de Enlace remitió la solicitud de referencia mediante oficio No. INM/CP/UEAIPG/888/06, de fecha 23 de noviembre de 2006, a la Dirección del Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio y Enlace de Transparencia y Acceso a la Información de la Coordinación de Regulación Migratoria, como Unidad Administrativa del INM responsable para atender dicho planteamiento;
- VI. En respuesta la Unidad Administrativa responsable, hizo llegar ante este Comité de Información oficio No. CRM/8457/06 de fecha 8 de noviembre de 2006, en el que se expresan en relación a la solicitud del promovente, los motivos y fundamentos que contienen elementos de improcedencia, los cuales se analizan en los siguientes:

CONSIDERANDOS

- I. Este Comité, es competente para conocer y resolver el presente procedimiento con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, 42 y 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 57, 70 y 72 del Reglamento de dicha ley y artículo 4°, fracción III, de los Lineamientos de Operación del Comité de Información del Instituto Nacional de Migración;
- II. Que del análisis efectuado a la solicitud de Acceso a la Información, precisada en los resultandos I, II, III y IV, y previos los trámites administrativos efectuados por la Unidad de Enlace para obtener la información de la Dirección del Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio y Enlace de Transparencia y Acceso a la Información de la Coordinación de Regulación Migratoria, como Unidad Administrativa responsable, según consta en oficio No. INM/CP/UEAIPG/888/06, de fecha 23 de noviembre de 2006, y observando lo que se desprende del análisis del contenido del oficio, No. CRM/8457/06 de fecha 8 de noviembre de 2006, se tiene que la Unidad Administrativa responsable atendió

la solicitud del promovente y analizó el contenido y alcance de la información solicitada, en lo que se refiere a la petición para que se le proporcionen: "Criterios utilizados por el Instituto Nacional de Migración para determinar nacionalidades restringidas. Todos los documentos sobre los que el Instituto genera sus criterios para restringir una nacionalidad." y que en la verificación de la información solicitada, la Coordinación de Regulación Migratoria, del Instituto Nacional de Migración, informó que dicha información ha sido clasificada como Reservada por un período de doce años, dentro del rubro temático "Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros (Grupos de nacionalidades, extractos para resolución, instructivo conjunto SG-SER)", por los razonamientos y motivos legales siguientes:

"El Comisionado del Instituto Nacional de Migración, de conformidad con el artículo 3° numeral 4 del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, a favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1998, emitió la Circular 08/2006 de fecha 7 de agosto de 2006, por la que se dan a conocer los grupos de nacionalidades para la aplicación de los diferentes acuerdos por los que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los servidores públicos del sector central y las delegaciones del Instituto Nacional de Migración.

La citada Circular 08/2006, así como documentos que contienen los criterios para la conformación de los grupos de nacionalidades contienen información que se encuentra clasificada como Reservada por un período de 12 años, dentro del rubro temático "Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros", de conformidad con lo establecido por el artículo 146 de la Ley General de Población, así como por los artículos 13 fracciones I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 30, 31 y 32 de su Reglamento y los numerales Décimo Quinto y Vigésimo Cuarto, fracción V, de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto del 2003."

También acompañó la versión pública del circular 08/2006, exponiendo que "La información eliminada se reserva porque se refiere específicamente a la conformación de los grupos de nacionalidades. La clasificación de las nacionalidades en tres grupos puede interpretarse como una medida discriminatoria y crear conflictos de carácter diplomático con otros países, lo que nos ubicaría en la hipótesis prevista en la fracción II del Artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en cuanto al menoscabo de la conducción de las relaciones internacionales."

Asimismo, la integración de los grupos de nacionalidades para la aplicación de los acuerdos delegatorios de facultades, coadyuva a la promoción de los flujos migratorios benéficos y a la vez, el control de los no deseados, como lo son los de migrantes económicos y de personas que pueden representar riesgos a la seguridad nacional o a la seguridad pública. Por ello, hacer públicos los grupos de nacionalidades podría causar un perjuicio a las operaciones de control migratorio."

Figura 16.1.-Solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoja 1 y 2⁷⁰

⁷⁰ Instituto Nacional de Migración, recuperado el 10 de marzo de 2007, www.inm.gob.mx/paginas/resoluciones/2006/RN-22--48806.pdf

De igual forma señaló que el rubro temático invocado fue aprobado en julio de 2003 en la Tercera Sesión del Comité de Información del Instituto Nacional de Migración.

Hasta aquí los motivos y fundamentos de la Unidad Administrativa responsable, con los que razona que no es posible acceder a la petición de información del solicitante, mismos que este Comité, continuando con el análisis de la solicitud de información y la respuesta de la Coordinación de Regulación Migratoria, considera fundados y motivados, en efecto, la información está clasificada como reservada desde julio del 2003 y fue ratificada en la Décima Primera Sesión del Comité de Información del Instituto Nacional de Migración, celebrada el 30 de junio de 2006, bajo el rubro "Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros (Grupos de nacionalidades, extractos para resolución, Instructivo conjunto SG-SER,)" y por tanto la información solicitada debe considerarse reservada, toda vez que los grupos de nacionalidades se encuentran en relación directa con la aplicación de criterios contenidos en los Acuerdos Delegatorios de Facultades, que se utilizan por las áreas centrales y las Delegaciones del INM, mismos que se refieren a procedimientos internos de trámites y autorizaciones en las distintas ciudades y cercanías migratorias previstas en la Ley General de Población; que efectivamente el proporcionar información de este tipo a los particulares puede entorpecer las operaciones de control migratorio y menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, toda vez que se establecen diversos criterios y requisitos para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros de acuerdo a su nacionalidad, por lo que tomando en consideración el contenido de la respuesta vertida en el oficio analizado con el No. CRM/MS7/06 de fecha 6 de noviembre de 2006, elevada por el área responsable, este Comité de Información considera correcta la clasificación Reservada de dicha información, dentro del rubro temático "Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros (Grupos de nacionalidades, extractos para resolución, Instructivo conjunto SG-SER,)" misma que es coincidente con los rubros aprobados por este Comité de Información, en sesión de 13 de julio de 2003 y 30 de junio de 2006, por lo que se da confirmación al carácter reservado de la información solicitada consistente en "Criterios utilizados por el Instituto Nacional de Migración para determinar nacionalidades restringidas. Todos los documentos sobre los que el Instituto genere sus criterios para restringir una nacionalidad", toda vez que su difusión podría menoscabar la conducción de las negociaciones, poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional, además de que su difusión puede ocasionar un serio perjuicio a las actividades de control migratorio, pues su difusión puede impedir u obstaculizar las acciones de organización, coordinación, operación y ejecución de los servicios migratorios, que se realizan para la internación y salida de nacionales y extranjeros, así como la legal estancia de éstos últimos en el territorio nacional, ello con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su numeral 13 fracción II, que dispone que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda menoscabar la conducción de las negociaciones, así como en su fracción V, pues su difusión puede causar un serio perjuicio a las actividades de control migratorio.

En adición a los razonamientos expuestos, son de retomarse los expresados por el propio Instituto Federal de Acceso a la Información, (IFAI), en una Resolución que sirve de antecedente, dictada con fecha 21 de septiembre de 2005, en el expediente 1134/05, derivado de la respuesta a la solicitud registrada bajo el número SSI 0411100063005, que

3

versó sobre la misma materia que ahora nos ocupa, al señalar, en el considerando tercero, "que en un mundo globalizado se estima no sólo natural sino también necesario, dadas diversas zonas de riesgo, la existencia de restricciones migratorias en cualquier Estado"

Por las consideraciones expuestas, este Comité de Información considera que no es posible acceder a la petición del solicitante, ya que la información requerida se encuentra clasificada desde el 13 de julio de 2003, y confirmada su clasificación en sesión ordinaria de este Comité de fecha 30 de junio de 2006, con un carácter de Información Reservada, bajo el rubro temático de "Regulación Migratoria" "Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjeros (Grupos de nacionalidades, extractos para resolución, Instructivo conjunto SG-SER,)" por un período de doce años, lo que tiene fundamento en los artículos 32, 33, 34, 37, 38 y 51 de la Ley General de Población, así como por los artículos 13 fracciones II y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 30, 31 y 32 de su Reglamento y los numerales Décimo Quinto Vigésimo Primero y Vigésimo Cuarto, fracción V, de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Sin perjuicio de lo anterior y de conformidad con lo establecido en los "Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" publicados el 13 de abril de 2006, enérgica la versión pública del documento que contiene los criterios aplicables para la internación de extranjeros, contenidos en el oficio CRM/MS7/06, en los términos enviados por la Coordinación de Regulación Migratoria y que se hizo a la vista por parte de este Comité y se agrega a la presente resolución como anexo de la misma.

- ii. Analizados los tiempos previstos en la ley, así como los elementos de la solicitud, de la que también se desprende que el promovente la realiza mediante el sistema establecido por el Instituto Federal de Acceso a la Información, se tiene por entendido que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, tal y como lo establece el artículo 88 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y con los motivos y fundamentos legales plasmados por la Coordinación de Planeación e Investigación, a través de la Unidad de Enlace para el Acceso a la Información Pública Gubernamental, con los que sustenta su respuesta a la solicitud de acceso a la información objeto de esta resolución, así mismo se orienta al solicitante sobre el derecho que le existe para interponer el recurso de revisión, en los términos de los artículos 48 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 66 y 72 de su reglamentación, y con fundamento además en lo previsto por los artículos 29 fracciones III y V, 30, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70 fracción IV de su Reglamento, este Comité determina por unanimidad de votos, que en cumplimiento a los considerandos de este preveído deberán atenderse los siguientes puntos:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Este Comité de Información del Instituto Nacional de Migración es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de acceso a la información, de conformidad con los preceptos legales citados en el Considerando I de esta resolución.

SEGUNDO Se determina de acuerdo a lo fundado y motivado en el considerando segundo de esta preveído, que se da confirmación a la clasificación Reservada, realizada por el Titular de la Coordinación de Regulación Migratoria, Unidad administrativa responsable y por tanto se niega el

4

Figura 16.2.-Solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoja 3 y 4⁷¹

⁷¹ Ibid

acceso a la información solicitada, consistiente en: "Criterios utilizados por el Instituto Nacional de Migración para determinar nacionalidades restringidas. Todos los documentos sobre los que el Instituto genere sus criterios para restringir una nacionalidad".

TERCERO.- Ordénase al Titular de la Unidad de Enlace, para que proceda en términos de los artículos 26 fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 68 de su Reglamento; a notificar al solicitante, titular de la solicitud número 0411190648608 de este prevejo; la presente resolución, emitiendo copia de la versión pública del documento que contiene los criterios aplicables para la información de extranjeros, contenidos en el oficio CRM/0467/2008, en los términos enviados por la Coordinación de Regulación Migratoria.

CUARTO.- En la notificación a que se refiere el resultado insatisfecho anterior, se le deberá orientar al solicitante que podrá impugnar por sí o a través de su representante, el recurso de revisión previsto por los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en términos del artículo 72 de su Reglamento, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, sito en Avenida México, número 161, Colonia Del Carmen, Coyoacán, Delegación Coyoacán, en esta Ciudad de México, D. F. El formato y forma de presentación del medio de impugnación, podrá obtenerse en la página de Internet del mencionado Instituto, en la dirección electrónica www.ifai.gob.mx.

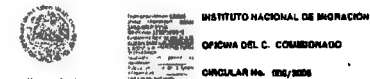
LA PRESENTE SE RESOLVIÓ EN LA CIUDAD DE MÉDICO DISTRITO FEDERAL EL DÍA 15 DE NOVIEMBRE DE 2006, POR UNANIMIDAD DE VOTOS DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.- NOTIFIQUESE.

Miembros del Comité de Información del
Instituto Nacional de Migración:

ACT. GUSTAVO JAVIER DEFFIS RAMOS
Presidente del Comité y Coordinador de
Planificación e Investigación del INM.

LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ BAHENA
Miembro del Comité y Titular del Órgano de
Control.

LIC. ALFONSO ORTIZ BALLESTEROS
Miembro del Comité y Titular de la Unidad de
Enlace del INM.



CIRCULAR POR LA QUE SE DAN A CONOCER LOS GRUPOS DE NACIONALIDADES

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, 17 y 21, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º, 3º fracción VII, 7, 8, 9, 13, 32, 34 y 45 de la Ley General de Población, 1º, 2º, 9º fracción I, 123 y 134 del Reglamento de la Ley General de Población, 68, 96 y 97 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación y, 1º, 7º, numeral 3 y 3º numeral 4 del Anexo Delegatorio de Facultades a favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comendado del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1992, por instrumentarse del Lic. Leano López Sánchez, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Refugiados, y

CONSIDERANDO

Que es misión del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, ejercer la Surentrada Nacional en su aspecto migratorio, a través de la promoción y facilitación de los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como el control y la verificación que requiere la seguridad nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de las migraciones.

Que tiene como uno de sus objetivos prioritarios la definición y actualización de una política migratoria que contribuya a los objetivos nacionales que atiende los flujos migratorios que benefician al país y que son acordes con las necesidades de la seguridad nacional.

Que el actual proceso de globalización ha modificado las relaciones entre las naciones y que México, inserto en dicho proceso, ha experimentado nuevas complejidades de carácter económico y de seguridad internacional y regional, que influyen en la definición de criterios de política migratoria, los cuales se deberán revisar.

CIRCULAR POR LA QUE SE DAN A CONOCER LOS GRUPOS DE NACIONALIDADES

La definición de los subgrupos en los grupos que se dan a conocer en la presente circular, deberá ser observada para la aplicación de los acuerdos por los que se otorgan facilidades para la regulación de los trámites migratorios en favor de las personas físicas adscritas a la Coordinación de Regulación Migratoria, a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, a la Coordinación Jurídica y a los 22 Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración.

Los grupos de nacionalidades quedan conformados como sigue:

Figura 16.3.-Solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoja 5 y 6⁷²

⁷² Ibid

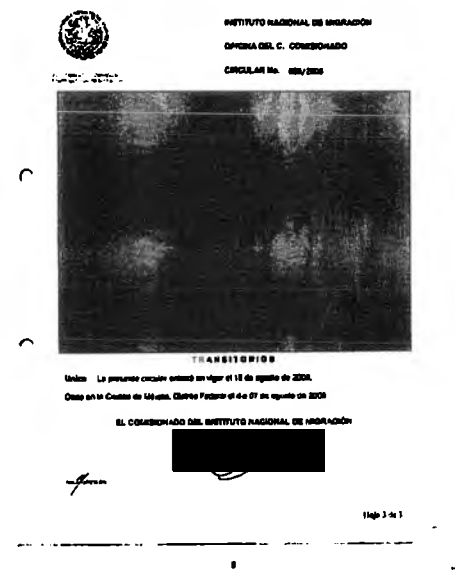
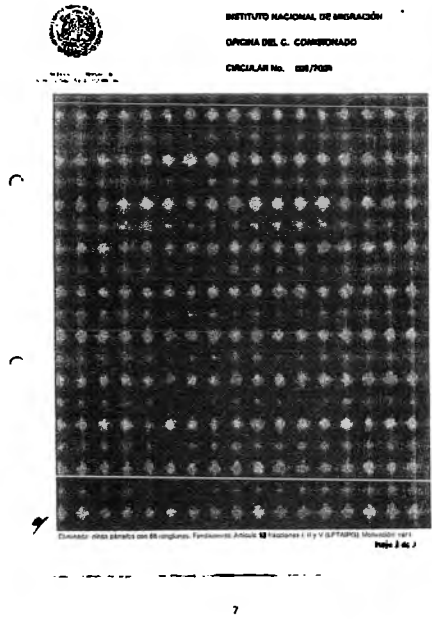


Figura 16.4.-Solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoja 7 y 8⁷³

⁷³ Ibid