

DOSSIER

PROPUESTAS CENTRALES PARA UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN EN MÉXICO



Centro de Estudios Migratorios

Agosto, 2004

DOSSIER

PROPUESTAS CENTRALES PARA UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN EN MÉXICO

Responsable del proyecto
Ernesto Rodríguez Chávez

Participantes
Rubén Luna González
Víctor Manuel Espíndola Díaz
Daniel E. Cortez Pérez
Nancy Pérez García

Instituto Nacional de Migración
Centro de Estudios Migratorios
2004

PARTE 1

I	Objetivos.....	3
II	¿Por qué una nueva ley de migración en México?.....	4
	Contexto.....	4
	Necesidades y conveniencias legislativas y de administración pública.....	5
III	Antecedentes.....	7
IV	Recopilación de propuesta de cambios a la legislación mexicana, 1995 – 2004.....	9
	Metodología del trabajo.....	9
	Propuestas centrales por tema.....	10
	Cuadro de eventos.....	11
V	Estructura actual de la Ley General de Población, según instituciones.....	12

PARTE 2

	Esquema de propuestas para una nueva ley de migración.....	13
VI	Esquema general sobre la nueva ley de migración.....	14
VII	Mejorar la regulación de todos los procesos migratorios.....	15
VIII	Facilitar los flujos migratorios al país.....	16
IX	Coadyuvar al combate del tráfico y trata de persona.....	17
X	Protección de los derechos de los migrantes.....	18
XI	Desarrollo Nacional.....	20
	Anexo 1.....	21

I OBJETIVOS

Definir las propuestas fundamentales para una nueva propuesta de ley de migración, sujeta al contexto actual de los procesos migratorios en México y en el mundo.

Lograr puntos concretos de referencia para la discusión previa a la formulación de los artículos dentro de la nueva ley de migración.

II. ¿POR QUÉ UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN EN MÉXICO?

CONTEXTO

En la actualidad, la migración internacional en todo el mundo ha alcanzado niveles cuantitativos y características muy diferentes a lo que ocurría hace 30 años, cada vez más personas hacen de la migración un modo de vida en cualquiera de sus modalidades, los desplazamientos son a mayores distancias y con más estrechos vínculos entre lugares de origen y destino; surgen comunidades transnacionales y los Estados buscan como administrar esa creciente movilidad internacional de personas con todos sus impactos sobre la sociedad. Las facilidades creadas por la tecnología y la globalización, imponen ahora grandes retos en las políticas públicas y su administración.

En este sentido, México no ha sido excepción. El flujo migratorio como país de origen, tránsito y destino, ha tomado dimensiones muy diferentes a las observadas hace 30 años, con una intensidad creciente, especialmente en la emigración permanente de mexicanos hacia Estados Unidos (unos 390,000 en 2003); el tránsito de centroamericanos que tratan de llegar igualmente al norte (unos 200,000 en 2003, incluye asegurados en México y Estados Unidos); y la entrada al país de unos 15 millones de turistas o visitantes en 2003.

Ante el fenómeno señalado, las nuevas legislaciones sobre migración en el mundo, se han encaminado a lograr el reconocimiento de la migración internacional como inherente a la dinámica económica, política y social actual, en un marco legal de tratados y convenciones internacionales que impulsan el respeto de los derechos de los migrantes, la facilitación de los flujos migratorios y la mejora de la administración de estos flujos en general, con garantías a la seguridad nacional, --en una inclinación conceptual y de práctica política, que trata la migración como fenómeno de responsabilidad compartida entre los Estados.

NECESIDADES Y CONVENIENCIAS LEGISLATIVAS Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. No subordinar la migración internacional a lo demográfico.

La migración internacional:

- Ha alcanzado niveles de auto reproducción, que la convierten en un fenómeno social con objeto, regularidades, conflictos y políticas propios.
- Afecta o interactúa con todos los sectores de la vida y la política del país.
- Más que un fenómeno demográfico, en lo inmediato, es un fenómeno, económico, social y político, con impactos en el empleo, las finanzas, la salud, la educación, los derechos humanos, la familia, la política, la cultura, entre otros.

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

La migración internacional:

- Tiene demandas muy puntuales de regulación, trámite y solución nacionales e internacionales.
- A diferencia de lo demográfico, tiene dinámicas de cambio de mucho menor plazo (1-5 años vs 35-50 años), algunas de ellas no previsible en situaciones tales como guerras, desastres naturales o colapsos económicos.

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

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

La migración internacional:

- Atender el fenómeno en toda su complejidad en México, como país de origen, tránsito y destino. Correlación entre lo que se demanda al exterior respecto a los migrantes mexicanos y la legislación y la práctica referente a los migrantes en México.
- Coherencia a la atención del fenómeno en sí y sus vínculos con otras áreas como derechos humanos, empleo, salud y educación en el país; ejemplo: trabajadores temporales.

5. Lograr una mejor administración de los flujos migratorios en el país con una ley mucho más específica que facilite y atienda, la complejidad, particularidades, cambios constantes y relaciones compartidas con otros países involucrados, como Guatemala, Estados Unidos y Canadá.

- Para facilitar prácticas de los usuarios.

6. Estar acorde a la práctica internacional para facilitar la actuación política de México, en cuanto a:

- Estructura institucional (Organización Internacional para las Migraciones, Conferencia Regional de Migración, etc.).
- Elaboración de informes para instituciones a las que pertenece México.
- Acciones bilaterales o regionales del gobierno de México con sus contrapartes de Guatemala, Estados Unidos y Canadá, entre otros.
- Estandarización práctica de criterios signados con otros países vías acuerdos, convenios o tratados en los ámbitos fronterizo, regional y extra regional.
-

7. Entre los países analizados, ninguno de ellos une población y migración; todos tienen específicamente una Ley de Migración, Inmigración y/o Extranjería, por ejemplo: Canadá, Estados Unidos, todos los países de Centroamérica, Sudamérica y la Unión Europea, así como Australia, entre otros.

8. Congruencia entre la legislación migratoria nacional y los convenios, tratados y/o acuerdos internacionales, bilaterales o regionales suscritos por México, para los que el gobierno debe buscar caminos más claros y expeditos que faciliten su cumplimiento, y sobre lo cual México debe públicamente mostrar avances y cumplimientos en lo normativo y la práctica.

III. ANTECEDENTES

1.- Recopilación de propuestas fundamentales planteadas por académicos, servidores públicos, abogados y organismos civiles sobre cambios que debían realizarse a la política y la legislación migratoria en México, mismas que fueron hechas entre 1995 y 2004 en diversos foros efectuados en diferentes estados de toda la república. Ver metodología para la realización de este trabajo y cuadro de propuestas por temas centrales.

Los eventos más importantes trabajados fueron:

- Foros de Consulta sobre Política Migratoria, organizado por la SEGOB durante 1995 en 4 sedes: Distrito Federal, Chiapas, Estado de México y Baja California.
- Foros de Política Migratoria Mexicana, organizados por el INM durante 2001 en 17 foros: Jalisco, Baja California, Quintana Roo, Veracruz, Michoacán, Guanajuato, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua, Sonora, Chiapas, Oaxaca, Baja California Sur, Distrito Federal y California (EEUU).
- Mesas de Análisis de Política Migratoria, organizadas por el INM durante 2002 en 7 sedes: Quintana Roo, Chihuahua, Baja California, Querétaro, Guanajuato, Baja California y Chiapas.
- Talleres de delegados regionales para la actualización de la legislación migratoria, organizados por el INM durante 2003 en 3 sedes: Baja California, Durango y Oaxaca.

2.- Esquema comparativo preliminar sobre nombre de la ley y calidades migratorias en la legislación migratoria de 14 países seleccionados.

3.- Comienzo de un proyecto más amplio de comparación de la legislación migratoria de países seleccionados, con variables seleccionadas, con el objeto de tenerlo como referente de las tendencias fundamentales de la legislación migratoria en países de interés para México.

4.- Diseño de un esquema general donde se plantean los temas y propuestas centrales hacia una nueva legislación migratoria, denominado “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México” (versión 1 del 8 de junio de 2004). Este esquema se fundamentó en las principales propuestas planteadas en el punto uno y en el esquema comparativo de legislación migratoria de otros países señalado en el punto dos. Se optó por este esquema para avanzar en los debates y lograr consensos sobre propuestas concretas, para elaborar con posterioridad los capítulos y artículos que sustentaran las propuestas aprobadas previamente.

- 5.- Análisis por las diferentes coordinaciones del INM de la 1ª versión del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México”.
- 6.- Reelaboración del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México”, donde se incluyen las observaciones y recomendaciones de todas las Coordinaciones del INM que analizaron la 1ª versión del esquema; con esto se elaboró la 2ª versión con fecha 18 de junio de 2004.
- 7.- Reuniones de discusión con coordinadores del INM de la 2ª versión del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México”, 18 y 21 de junio de 2004.
- 8.- Reelaboración del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México” donde se incluyen las conclusiones de las dos sesiones de discusión con coordinadores del 18 y 21 de junio de 2004; con esto se elaboró la 3ª versión con fecha 2 de julio de 2004. Se entregó a la Secretaría Técnica para la Reforma de la LGP el 22 de julio de 2004.
- 9.- Reunión en el INM con un grupo seleccionado de destacados académicos especialistas en el fenómeno migratorio, para discutir la versión 3 del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México”, misma que se efectuó el 26 de julio de 2004.
- 10.- Reelaboración del esquema “Síntesis de propuestas para una nueva ley de migración en México” donde se incluyen las conclusiones de la reunión con académicos del 26 de julio de 2004 y otras opiniones enviadas por quienes no pudieron asistir a la reunión; con esto se elaboró la 4ª versión del esquema con fecha 28 de julio de 2004.

IV. RECOPIACIÓN DE PROPUESTA DE CAMBIOS A LA LEGISLACIÓN MEXICANA 1995 - 2004

METODOLOGÍA DEL TRABAJO

La investigación fue hecha a través de todas las fuentes disponibles que pudieran contener propuestas públicas planteadas por académicos, servidores públicos, abogados y organismos civiles sobre cambios que debían realizarse a la política y la legislación migratoria en México. El resultado fundamental fue la organización de todo el material disponible en el INM sobre diversos eventos públicos realizados entre 1995 y 2004, en los foros y mesas de análisis sobre política migratoria.

- Análisis del contexto y objetivos de estos eventos que contenían propuestas de cambios que debían realizarse a la política y la legislación migratoria en México.
- Análisis de todas las propuestas encontradas en cada uno de los eventos revisados para determinar cuales de estas podrían transformarse en artículos de ley. Esto dejó fuera múltiples propuestas específicas de cambios en el reglamento de la actual LGP, del reglamento interior de la SEGOB o cuestiones puramente administrativas.
- Clasificación inicial por temas de aquellas propuestas seleccionadas que podían transformarse en artículos de ley.
- Reagrupamiento de los temas de la clasificación inicial y reclasificación en 6 grandes temas de propuestas, mismos que a su vez se subdividieron en diversos subtemas según el caso.
- Nueva depuración de propuestas con base en lo anterior, uniendo las propuestas que eran iguales, pero conservando los diferentes autores de cada una.
- Realización de un cuadro final agrupando las propuestas por grandes temas, dentro de éstos por subtemas y por orden cronológico para ver la evolución de propuestas al mismo subtema. El cuadro incluye además, para cada propuesta: el autor, evento, lugar y fecha en que fue enunciada la propuesta, así como la fuente donde se obtuvo la información.

PROPUESTAS CENTRALES POR TEMA

TEMAS CENTRALES		NÚMERO DE PROPUESTAS
1	Ley General de Población o Ley de Migración	7
2	Mejorar la regulación de todos los procesos migratorios	51
3	Facilitar los flujos migratorios al país	43
4	Coadyuvar al combate y trata de personas	24
5	Protección de los derechos de los migrantes	69
6	Desarrollo nacional	3
7	Temas generales	5
8	Temas combinados	12
TOTAL		214

CUADRO DE EVENTOS

EVENTOS	ORGANIZADOR	FECHA	NÚMERO DE REUNIONES	ESTADOS SEDE	
Foros de Consulta Popular sobre Política Migratoria	SEGOB	Abril 1995	4	4	
XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología	Asociación Latinoamericana de Sociología	Octubre 1995	1	1	
Foros de Política Migratoria Mexicana	INM	2001	17	16	México
				1	EEUU.
Mesas de Análisis de la Política Migratoria	INM	2002	7	6	
Trabajos para la Actualización de la Legislación Migratoria. Taller de Delegados Regionales.	INM	Abril, Junio, Noviembre 2003	3	3	
Taller de Diálogo en Seguimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	INM	Junio 2004	1	1	
Reuniones de Trabajo con los Coordinadores del INM para discutir las propuestas de cambio a la legislación migratoria nacional	INM	Junio 2004	2	1	
Reunión de Trabajo con expertos académicos en el fenómeno migratorio para discutir las propuestas de cambio a la legislación migratoria nacional	INM	Julio 2004	1	1	
TOTAL	8	TOTAL	36		

V. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, SEGÚN INSTITUCIONES

Total de capítulos: 10

Total de artículos: 157, uno derogado = 156

Distribución de capítulos

TOTAL	MIGRACION	RENAPO	CONAPO
10	7	2	1
Porcentaje de participación	70%	20%	10%

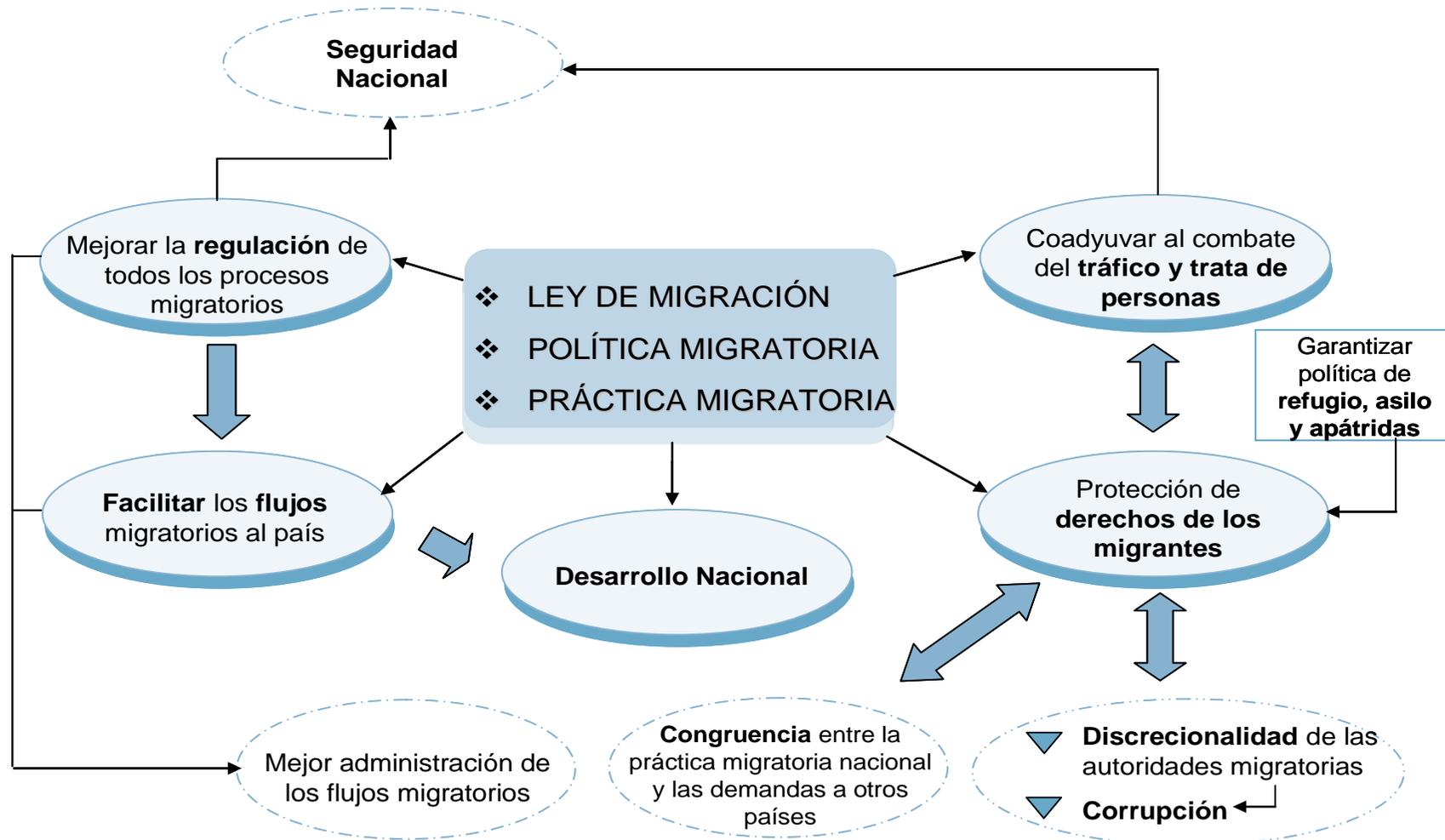
Distribución de artículos

TOTAL	GENERALES	MIGRACION	RENAPO	CONAPO
156	10	116	27	3
Porcentaje del total de artículos	6.41 %	74.35 %	17.30 %	1.92 %

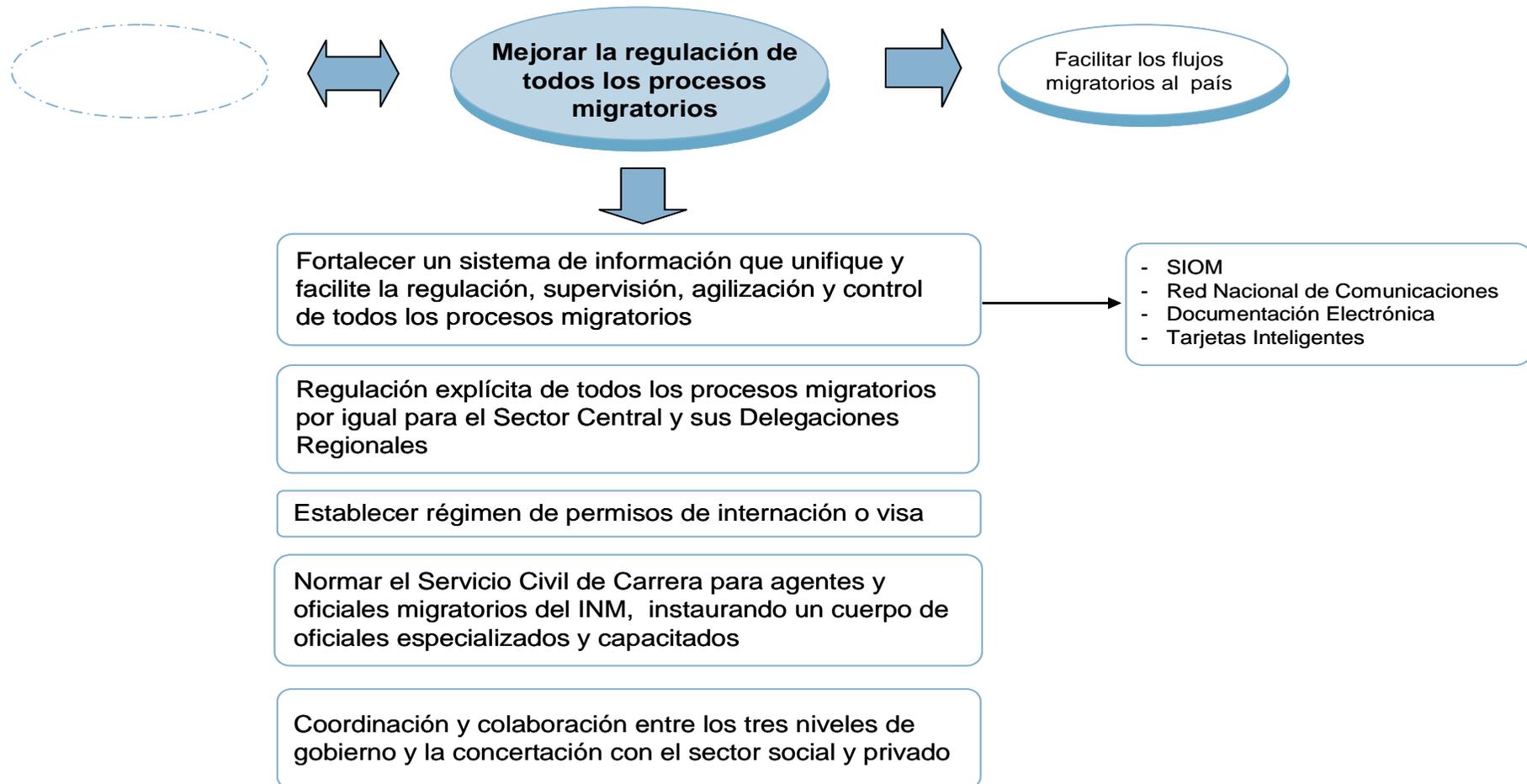
PARTE 2

ESQUEMA DE PROPUESTAS PARA UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN

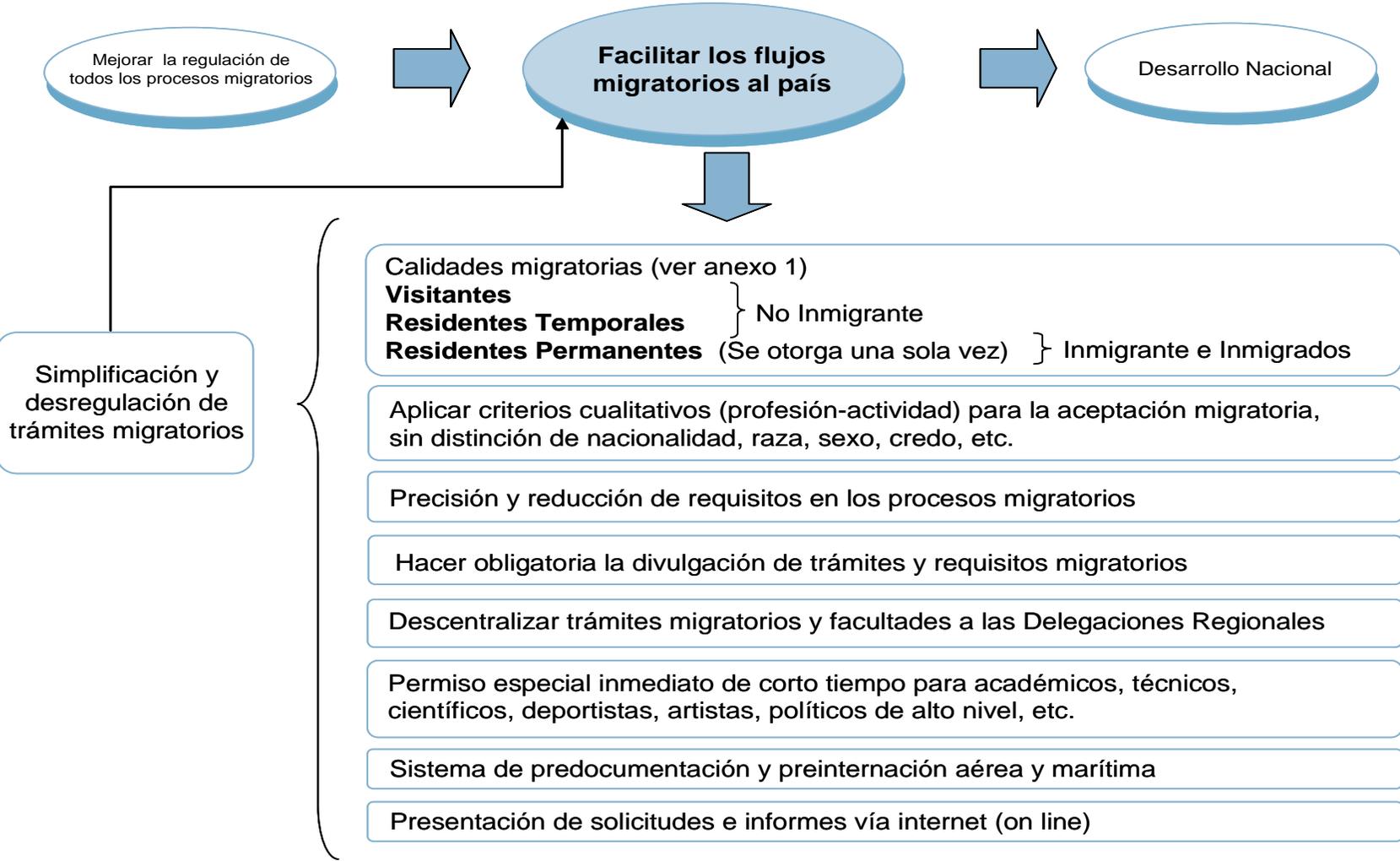
VI. ESQUEMA DE PROPUESTAS CENTRALES PARA UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN



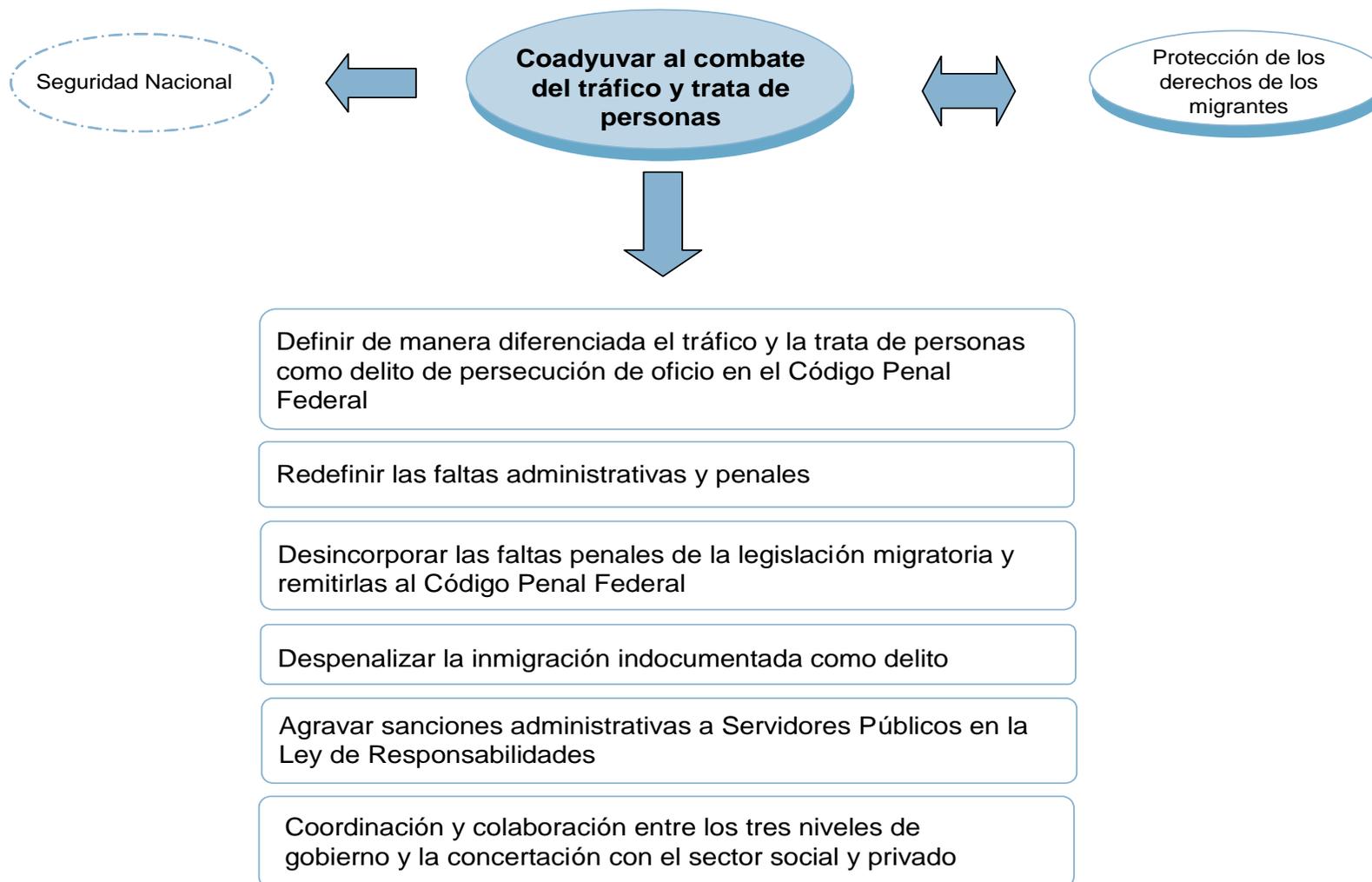
VII. MEJORAR LA REGULACIÓN DE TODOS LOS PROCESOS MIGRATORIOS



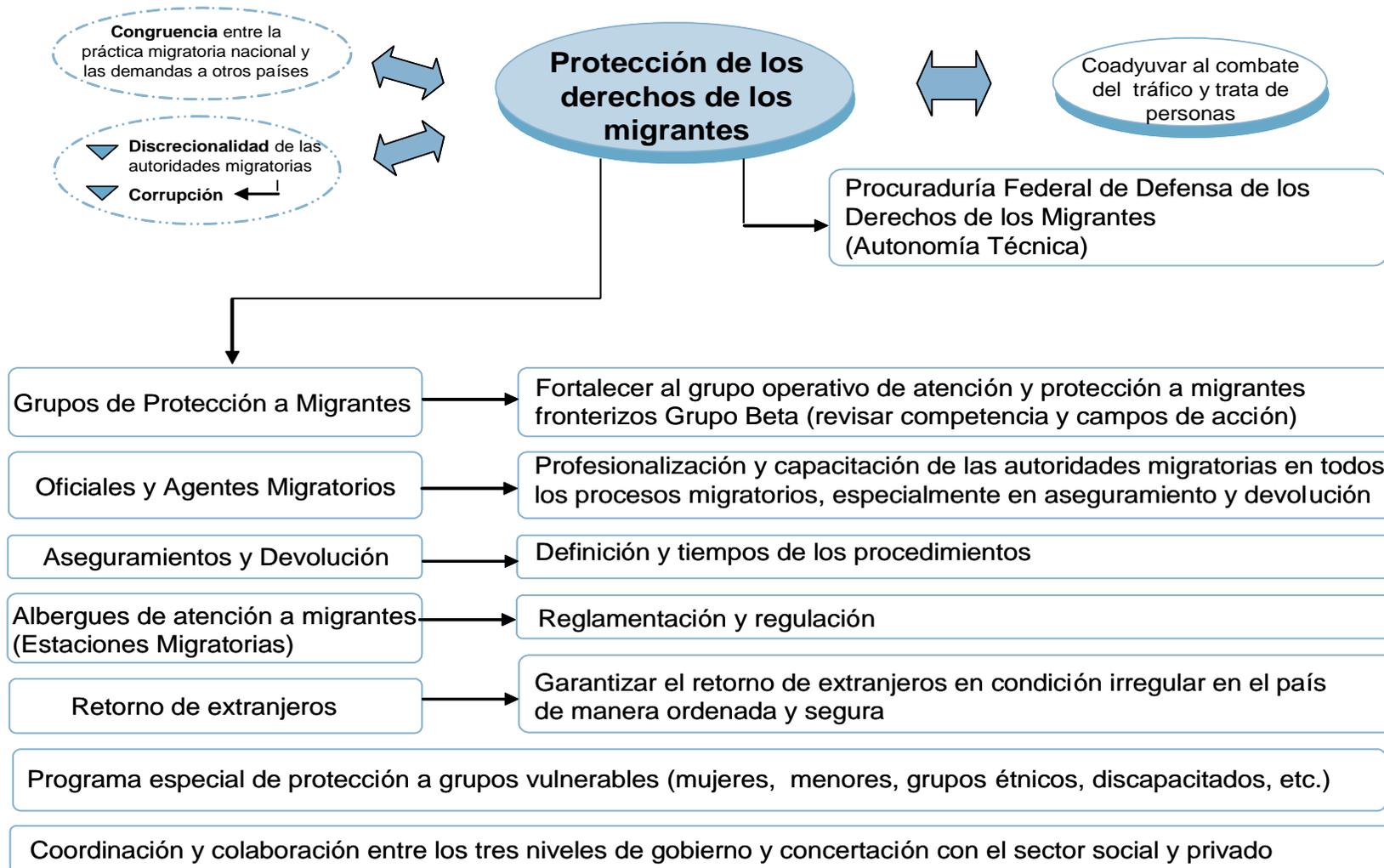
VIII. FACILITAR LOS FLUJOS MIGRATORIOS AL PAÍS



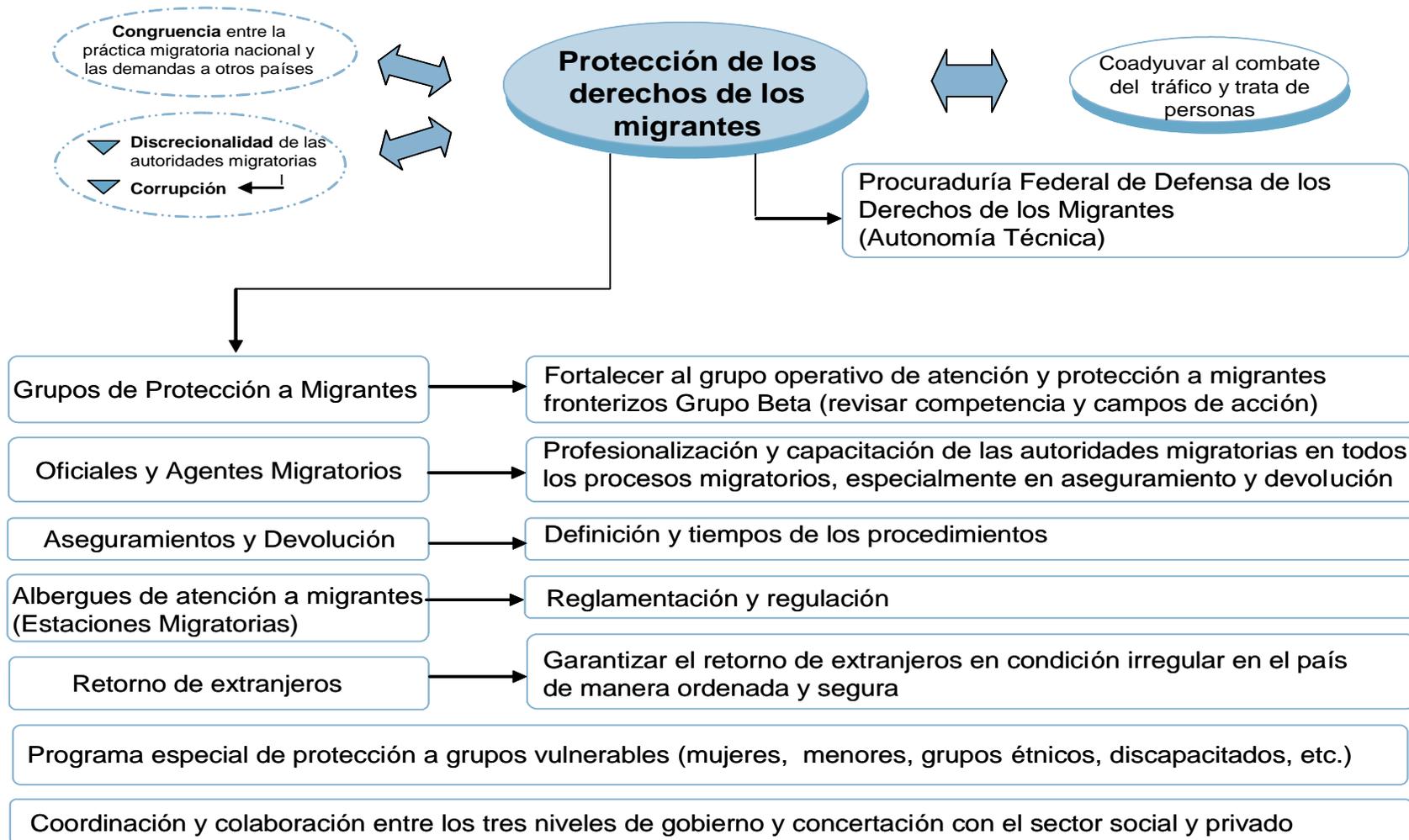
IX. COADYUVAR AL COMBATE DEL TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS



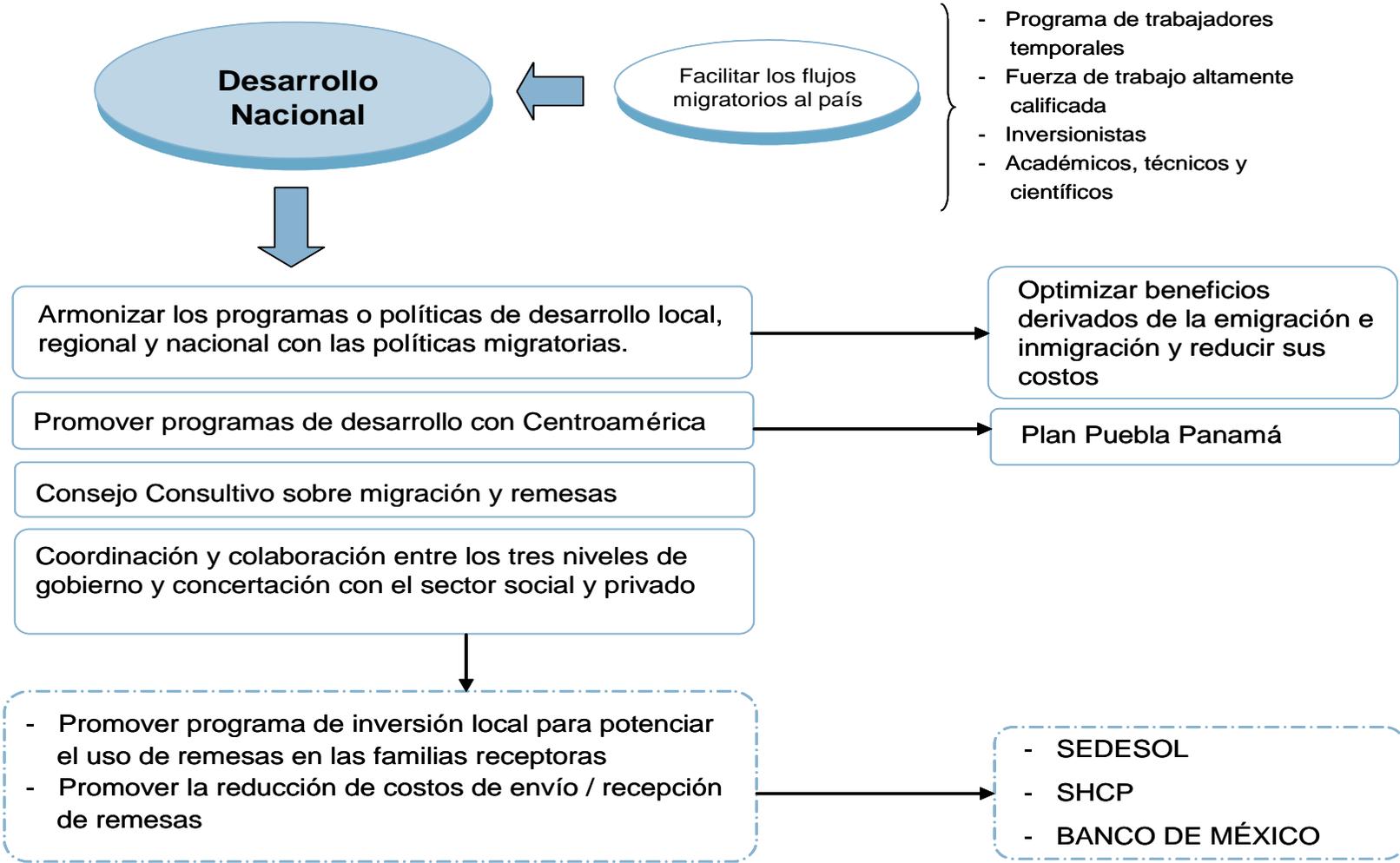
X. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES



X. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES



XI. DESARROLLO NACIONAL



COMPARATIVO DE CALIDADES MIGRATORIAS DE PAISES SELECCIONADOS

País	Título de la ley	No inmigrante		Inmigrante	Refugiados (parte de...)
		Estancia corta: turistas, visitantes de negocios, otros	Estancia de más tiempo: inversionistas, estudiantes, deportistas, científicos, trabajadores migrantes, artistas	Profesionales, trabajadores permanentes, cónyuges, hijos, inversionistas, pensionados	
México (Propuesta)	Ley de Migración	Visitantes	Residente Temporal	Residente Permanente	Residente Temporal / Permanente
Guatemala	Ley de Inmigración	No Residentes	Residentes Temporales	Residente Permanente	Residente Temporal
El Salvador	Ley de Migración	Turista	Residentes Temporales	Residente Definitivo	Residente Temporal
Nicaragua	Ley de Migración	No Residentes	Residentes Temporales	Residente Permanente	Residente Temporal
Costa Rica	Ley General de Migración y Extranjería	No Residentes	Radicados Temporales	Residente Permanente	Radicado Temporal
República Dominicana	Ley de Migración	No inmigrante		Inmigrante	No menciona
Colombia	Ley de Inmigración	Turista	Temporal	Residente	Temporal
Venezuela	Ley de Extranjeros	Transeúntes, viajeros, turistas, visitantes	Simples Transeúntes	Domiciliados	Domiciliado
Brasil	Ley sobre la situación jurídica de los extranjeros	Tránsito, Turista	Temporario	Permanente	Temporario
Argentina	Ley de Migración	Residente transitorio	Residente temporario	Residente Permanente	Residente temporario
Chile	Ley de Extranjería	Turista	Residentes	Permanencia Definitiva / Inmigrante	Residente
Estados Unidos	Ley de inmigración	No inmigrante		Residente Permanente	Residente Permanente