



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

“EL ASILO COMO MEDIDA DE PROTECCION A REFUGIADOS DE ACUERDO CON LA LEY DE INMIGRACION DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BRENDA ELIZABETH MIRANDA GALBERT

ASESOR DE TESIS:

LIC. MA. GUADALUPE DURAN ALVARADO

284029



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADEZCO A DIOS QUE ME PERMITA
COMPARTIR ESTOS MOMENTOS TAN
SIGNIFICATIVOS CON LAS PERSONAS QUE
TANTO AMO EN LA VIDA COMO SON
MIS PAPAS Y MI HERMANO.

A MIS PADRES
PORQUE SIN SUS CONSEJOS Y
SU APOYO DE SEGUIR ADELANTE,
NO HUBIESE CONSEGUIDO
LA PRIMERA DE MUCHAS METAS
QUE HEMOS ANHELADO

A PAPITO
QUE GUÍA CADA UNO DE MIS
PASOS PARA PODER
ALCANZAR LA FELICIDAD, Y
PORQUE SE QUE NUEVAMENTE
ESTAREMOS JUNTOS

A MI ASESORA DE TESIS
LIC. MA. GUADALUPE DURAN ALVARADO
CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO
POR EL APOYO INCONDICIONAL
ASÍ COMO SU EXPERIENCIA PROFESIONAL
EN MI FORMACIÓN ACADÉMICA.

A MI HERMANO
CON GRAN AMOR, POR SER UN MOTIVO
PARA SEGUIR ADELANTE;
Y POR LA ESTRELLA
QUE NACIÓ EN NUESTRO CAMINO

A MI GRAN AMIGO JUAN,
QUE OCUPA UN LUGAR
ESPECIAL EN MI VIDA Y QUE
SIEMPRE HA CONFIADO EN MI;
ASÍ COMO A TODOS AQUELLOS
AMIGOS QUE FORMAN PARTE
DE ESTA HISTORIA.

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------	----------

CAPITULO 1

ANTECEDENTES LEGALES QUE DIERON ORIGEN AL DERECHO DE ASILO

1.	Orígenes del asilo	4
1.1	El asilo religioso	4
1.2	Congreso Internacional de Montevideo. Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889	7
1.3	Acuerdo Boliviano de 1911	8
1.4	La VI Conferencia Panamericana de la Habana de 1928	8
1.5	La VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933	10
1.6	La Décima Conferencia Panamericana de Caracas de 1954.	12
1.7	Evolución Histórica de los Refugiados ante las Naciones Unidas	13
1.8	Antecedentes de la extradición	16

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1	Concepto de extranjero	20
2.1.1	Condición Jurídica de los extranjeros en el derecho mexicano	20
2.1.2	Restricciones en el goce de algunas garantías individuales	23
2.2	Sistemas adoptados con relación a los derechos de los extranjeros	28
2.3	Concepto de emigración	29
2.3.1	Modalidades de la emigración y su regulación en la ley	30
2.4	Concepto de Inmigración	31
2.4.1	Concepto de Inmigrante.	31
2.4.2	Internación Legal de los Extranjeros	32

2.5	Características de los inmigrantes y su regulación en la ley	36
2.5.1	Rentista	36
2.5.2	Inversionista	36
2.5.3	Profesional	37
2.5.4	Cargo de confianza	37
2.5.5	Científico	37
2.5.6	Técnico	38
2.5.7	Familiares	38
2.5.8	Artista y deportista	38
2.5.9	Asimilados	39
2.6	Concepto de No Inmigrante	39
2.6.1	Características de los no inmigrantes y su regulación en la ley	40
2.6.1.1	Turista	40
2.6.1.1	Transmigrante	40
2.6.1.2	Visitantes	40
2.6.1.3	Consejero	41
2.6.1.4	Asilado político.	41
2.6.1.5	Refugiado.	42
2.6.1.6	Estudiante.	42
2.6.1.7	Visitante distinguido	42
2.6.1.8	Visitantes locales.	43
2.6.1.9	Visitante provisional	43
2.7	Concepto de Inmigrado	44
2.7.1	Características de los No Inmigrados	44
2.8	Concepto de Repatriación	45

CAPITULO 3

EL REGIMEN INTERNACIONAL EN RELACION CON EL ASILO Y EL REFUGIO

3.1	Concepto de derecho de asilo	47
3.1.1	Tipos de asilo.	48

3.1.1.1	Características del asilo territorial.	49
3.1.1.2	Características del asilo diplomático	50
3.1.2	Fuentes del asilo territorial	51
3.1.3	Fuentes del asilo diplomático	51
3.1.4	Principales diferencias entre asilo territorial y diplomático	52
3.2	Concepto de extradición como limitante al asilo territorial.	53
3.2.1	Tipos de extradición	54
3.2.2	Principios y características en que debe fundarse la extradición.	56
3.3	Consideraciones que rigen el procedimiento de acuerdo con la ley de extradición	58
3.4	La situación de México y la no-extradición por delito de carácter político	60
3.5	Consideraciones sobre el Tratado de extradición celebrado entre México y Estados Unidos de América.	62
3.6	Concepto de refugiado	64
3.6.1	La situación de los refugiados ante la Convención de Ginebra	66
3.7	El estatuto jurídico del refugiado	68
3.7.1	Mínimo de derechos que gozan los refugiados.	70
3.7.2	Aspectos generales de la Declaración de Cartagena y su repercusión en los refugiados	71
3.8	Diferencias esenciales entre asilado y refugiado	72

CAPITULO 4

EL ASILO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS DE ACUERDO CON LA LEY DE INMIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

4.1	Cronología de la Constitución de Estados Unidos de América	75
4.1.1	Enmiendas a la Constitución de Estados Unidos de América que propuso el Congreso.	83
4.2	Evolución de los derechos del hombre en el plano internacional	85

4.3	El asilo como medida de protección a refugiados en relación con la Ley de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996	90
4.4	El nuevo procedimiento de remoción expeditiva de extranjeros que contempla la ley y su aplicación a refugiados y asilados	103
	Conclusiones	107
	Doctrina.	110

INTRODUCCION

Debido al deterioro de las relaciones existentes entre el Estado y sus ciudadanos, gran número de personas se ven obligadas a abandonar su país de origen en busca de mejores condiciones de vida, escapando muchas veces del ambiente de inseguridad y que indirectamente pone en peligro su vida, su libertad o su integridad personal.

Es por eso que en la actualidad el problema radica en los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países a falta de una estabilidad democrática en algunos de ellos, por tal motivo muchas personas se trasladan al territorio de otros países a causa de las persecuciones de que son objeto, por lo que los problemas económicos agravados por la escasez de oportunidades de empleo, ha dado como resultado que los refugiados se conviertan en una carga económica y social para el país que presta el asilo, motivo por el cual muchos países no habían reconocido una figura tan importante en nuestros días y que forma parte del Derecho Internacional.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estima que la Organización de Estados Americanos debería adoptar medidas necesarias para mejorar la situación de cientos de miles de refugiados latinoamericanos que fueron desplazados de sus hogares y sin posibilidad de protección de gobierno alguno, personas que son civiles y que no han cometido actos criminales y quizás la mayoría ha sufrido violaciones en sus derechos humanos, tanto en sus países de origen como en la trayectoria recorrida por la búsqueda de un lugar seguro donde establecerse

Por cuanto hace a esta investigación, el tema principal es el relativo al asilo como medida de protección a refugiados de acuerdo con la Ley de Inmigración de Estados Unidos de América, la cual su fundamento se encuentra en la Ley de

Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (Ley de 1996), donde el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) puso en acción una serie de cambios trascendentales que marcaron la pauta para que la figura del asilo sea reconocida con mayor auge, principalmente en los países donde anteriormente no era regulado, como es el caso de Estados Unidos.

Es por eso que el 30 de septiembre de 1996 el presidente de los Estados Unidos de América Bill Clinton promulgó la mencionada ley, con el propósito de administrar la inmigración ilegal, así como los cambios que se dieron en los procedimientos de asilo, reforzando el concepto de refugiado, en el sentido de proteger a las personas que huyen de sus países por haber sido forzadas a abortar o a someterse a procesos de esterilización involuntaria, por citar algún ejemplo.

Dicha ley de inmigración entró en vigor el 1º de abril de 1997, y se divide en seis títulos, cambiando sustancialmente los términos y condiciones en los cuales los extranjeros eran removidos de Estados Unidos por no contar un temor fundado de persecución, y a su vez, proporcionando nuevos recursos de apelación y defensa en contra de las determinaciones de los funcionarios de inmigración.

Conforme a la nueva ley, los extranjeros que permanezcan ilegalmente en Estados Unidos durante ciento ochenta días después del 1º de abril de 1997 y luego salgan de este país no se les admitirá la entrada durante tres años, así como la presencia ilegal, generalmente incluye una violación a la duración de la visa, pero las reformas señalan las excepciones para personas mayores de edad, personas con solicitudes pendientes de asilo de buena fe, niños maltratados y personas que han presentado oportunamente una solicitud de cambio de estado migratorio.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES LEGALES QUE DIERON ORIGEN AL DERECHO DE ASILO

1. ORÍGENES DEL ASILO

1.1 EL ASILO RELIGIOSO

“El derecho de asilo es de origen griego, el vocablo empleado “sslos” con la partícula privativa “a” significa inviolable o indespojable; significa refugio inviolable o sea lugar en que el hombre perseguido puede encontrar amparo contra sus perseguidores.”¹

Como resultado de la civilización griega, el derecho de asilo toma distintas formas a través de las épocas de la historia, pero poco a poco se fue reduciendo el número de templos dedicados a proteger la seguridad de los perseguidos, puesto que los abusos que se realizaban desvirtuaron sus verdaderos fines.

Es por eso que el asilo es de origen religioso, ya que en un principio todos los templos y altares griegos eran inviolables, como fueron el templo de Salomón, los templos griegos, los templos egipcios o los lugares de reunión de las tribus germánicas, lo que convertía en un crimen religioso el sacar por la fuerza a personas o cosas depositadas bajo la protección directa de la deidad; y con motivo de diversos abusos, el derecho de santuario fue limitado, debido a que cortaban la entrada del agua y de los víveres, tapiaban puertas y ventanas del templo hasta llegar a ponerles fuego para obligar a los refugiados a abandonar el lugar y en su oportunidad ser impunemente apresados por sus perseguidores.

La conquista romana en territorio griego fue la que trajo consigo un carácter más jurídico más restringido del derecho de asilo. Roma no hizo desaparecer este derecho de tipo místico, pero lo hizo más humano, su razón de ser se basó en el respeto a la majestad; por lo tanto, cuando todos los derechos y poderes se concentran en el emperador y éste pasa a ser símbolo de la ley, cualquier persona que llegase a tocar la estatua del emperador se consideraba inviolable; pero solo con el cristianismo el asilo se vuelve práctica universal.

¹ MARTÍNEZ VIADEMONTÉ José Agustín, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados, Ediciones Botas, México, 1961, p. 7.

A final del siglo IV, el asilo en las iglesias y el derecho atribuido a los obispos de interceder en favor de los asilados era admitido y hasta reglamentado por los emperadores; pero al afirmarse la institución del asilo originaba conflictos entre la Iglesia y el Imperio: en el año 938, Arcadio llegó al extremo de abolir el derecho de asilo con el mezquino propósito de impedir que escaparan a la pena capital los que habían conspirado contra su vida.

Es así como la intercesión va decayendo y el asilo se va afirmando como tal, en el año 431 Teodosio y Valentiniano, reconocen y reglamentan el derecho de asilo, a su vez se prohíbe a los refugiados estar armados en las iglesias y se considera un sacrilegio la violación del asilo.

En el año de 585 con el Concilio de Macón, se insistía en respetar el asilo, ampliando las Constituciones Imperiales sobre el particular, así en el año 638 el Sexto Concilio de Toledo extendió el asilo a criminales y a traidores concediéndolo en diversos lugares como monasterios, panteones, residencias de los obispos, etc.

“Los Visigodos reconocieron ampliamente el asilo del Concilio de Toledo, estos concilios eran asambleas políticas aunque dominadas por el poder eclesiástico. Cuando la Iglesia consideraba que era su deber entregar a los asilados, imponía condiciones humanitarias, una de las cuáles era la prohibición de condenar al refugiado a muerte.”²

En el año de 1140 Graciano decretó una compilación de textos de los Concilios, en la que reglamentaba el derecho de asilo, afirmando que no podían concederse tal derecho a los violadores, herejes, traidores y todas aquellas personas que cometieron asesinatos en las Iglesias.

Con el advenimiento del Estado Moderno, el asilo religioso estaba condenado a la decadencia, en el año de 1515 Luis XII suprime el derecho de asilo en algunas Iglesias de París; en tanto Francisco I de Francia con la ordenanza de Villiers

² *Ibidem* p. 8

Cotterets del 1° de Agosto de 1539 abolía la inmunidad del asilo religioso en materia civil, mas adelante en el año de 1570 Felipe II de España suprimía el asilo religioso en todas sus posesiones; sin embargo el clero y el pueblo resistieron ante tal decisión.

Se abolía el asilo religioso en algunos Estados de Europa dando como resultado una recuperación de privilegios por parte del poder civil, lo que consecuentemente negaba a los templos el derecho de conceder asilo a los fugitivos de la justicia temporal.

Por otra parte, la proximidad de los pueblos facilitaba el traslado de los que huían de un país a otro, ya que salía de la soberanía de un Estado para entrar fácilmente a la de otro y la policía no podía traspasar las fronteras del propio Estado, y el refugiado se sentía seguro tan pronto había traspasado el amparo de la soberanía territorial del país de refugio; es así es como nacia el asilo territorial.

Cabe resaltar que el Marqués de Beccaria, quien es considerado como el precursor más importante en abolir la pena de muerte, se pronunció contra el asilo territorial afirmando que: "No debe haber país alguno de la tierra en donde un criminal pueda encontrar protección si la eficacia de las leyes penales se funda principalmente en la inflexibilidad de su aplicación, el derecho de asilo territorial hace posible que un ciudadano que evade la acción de la justicia está en contradicción abierta con éste propósito capital."³

Sin embargo en América Latina recibe un extraordinario impulso y el principio de admisibilidad del derecho de asilo se consagra expresamente en el Tratado de Derecho Penal de 1889.

³ *Ibidem*. p. 13

1.2 CONGRESO INTERNACIONAL DE MONTEVIDEO. TRATADO DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL DE 1889.

En la ciudad de Montevideo como resultado del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, fue suscrito un Tratado de Derecho Penal Internacional el 23 de enero de 1889 en el que intervinieron los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, ratificado de igual forma por los mismos con excepción de Brasil y Chile.

En este Tratado se reconoce el asilo interno como parte del Derecho Internacional, distinguiéndolo del refugio y haciendo la aclaración de que solo se aplicará a los delincuentes políticos y no a los delincuentes comunes que se reintegraran al Estado de donde hubiesen huido.

El Tratado sobre Derecho Penal Internacional "es un acuerdo sobre competencia de los tribunales en razón de la materia y del territorio, en el dominio del derecho criminal y relativo a la calificación del acto imputado, el cuál podrá ser delito para un Estado y no serlo para otros."⁴

Esta es la decisión más importante en relación con el refugio político; pero es lamentable que se menciona de manera incidental, lo que ocasionó que la insuficiencia del Tratado de Montevideo de 1889 mostrara la necesidad de un acuerdo más específico sobre asilo, el cuál se concretó hasta 1928. A su vez, todos los Congresos y Conferencias Panamericanas que desde 1889 se han celebrado en distintos países del Nuevo Mundo, tuvieron como uno de sus principales objetivos la formulación y consolidación de un sistema jurídico político lo que dio como resultado que las Repúblicas Latinoamericanas manifestaran el deseo de una autonomía completa con relación a Europa y el asilo fue motivo de preocupación para todas esas conferencias, hasta transformarlo en un principio del

⁴ FERNÁNDEZ Carlos, El asilo diplomático, Editorial Jus, México, 1970, p 103

Derecho Internacional universalmente reconocido.

1.3 ACUERDO BOLIVIANO DE 1911.

El 18 de julio de 1911 se reunieron en Caracas los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para firmar un acuerdo de carácter regional y de tipo obligatorio cuyo propósito era fomentar la paz, la amistad y las buenas relaciones entre las cinco Repúblicas.

El acuerdo boliviano tiene su fundamento en el artículo 18 que señala ***“Fuera de las estipulaciones del presente acuerdo, los Estados reconocen la institución del asilo, conforme a los altos principios del Derecho Internacional.”***

El 5 de junio de 1922, en la Ciudad de Asunción Paraguay, los representantes de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Perú y Uruguay; firmaron un documento que fijaba las reglas que se observarían respecto a las personas que se beneficiarían del asilo interno; sin embargo a pesar de ser el primer documento oficial en donde se establecen los lineamientos del asilo, éste acuerdo no tenía grandes proyecciones generales.

El 20 de mayo de 1927, la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, se reunió en Río de Janeiro para elaborar un proyecto en el que se consagra el derecho de asilo como principio jurídico, válido en la Comunidad de los Estados Americanos, el cuál sirvió de base a la Conferencia de la Habana de 1928.

1.4 LA VI CONFERENCIA PANAMERICANA DE LA HABANA DE 1928.

El 20 de febrero de 1928 se reunió en la Habana la Sexta Conferencia Internacional Americana a la que asistieron representaciones de todas las

Repúblicas del Hemisferio Americano, suscribiendo una convención sobre asilo, adoptada y firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

“Como parte de la Convención México depositó su instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1929, entró en vigor el 21 de mayo de ese mismo año y se publica en el Diario Oficial el 18 de marzo de 1929.”⁵

Dicha Convención prohíbe la concesión del asilo a personas acusadas o condenadas por delitos comunes que a contrario sensu lo permite a los delincuentes políticos. Así el artículo 1° preceptúa: **“No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.”**

Esta disposición está redactada de una forma muy especial que crea una regla negativa, pero a su vez implica otra positiva, es decir que el Estado no podrá conceder asilo a los delincuentes comunes pero sí podrá otorgarlo a las personas que cometieron delitos políticos; por otra parte se determinan los lugares en los que se puede solicitar asilo extendiéndolo a las aeronaves militares, asimismo el párrafo segundo dispone que **“Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregados tan pronto como lo requiera el Gobierno local.”**

La Convención de la Habana no determina el fundamento jurídico del asilo, que vendría a ser la calificación del delito, por consiguiente muchos autores alegan que la Convención se presta a diversas interpretaciones, entre ellos el jurista Caicedo Castilla sostiene que: “la facultad de calificar la naturaleza del delito debe

⁵ ETIENNE LLANO Alejandro, La protección de la persona humana en el derecho internacional, Editorial Trillas, 1a. ed, México, 1987, p 76.

corresponder al Estado asilante, porque sin ella la institución del asilo difícilmente podría subsistir. El asilo es acordado cabalmente para proteger a personas perseguidas por el gobierno local, en momentos difíciles para la vida del país, en momentos de profunda perturbación política, cuando las pasiones políticas disminuyen o hacen desaparecer, aún en hombres de gran cultura, la serenidad indispensable para juzgar con imparcialidad a los adversarios políticos vencidos.”⁶

Basándose en lo anterior, la Convención de la Habana no creó la institución del asilo, simple y sencillamente se limitó a reconocerla, por lo tanto, no abrogó principios jurídicos ya existentes aceptados por la Costumbre Internacional, como es el de la calificación unilateral en donde se dispone que a falta de una norma expresa, esas normas de derecho consuetudinario deberán recibir aplicación.

“La urgencia, término que abarca varias acepciones, no puede medirse por unidad de tiempo, sino en función de numerosas circunstancias, entre las cuáles hay que entrar hasta las dificultades geográficas del asilo externo.”⁷

1.5 LA VII CONFERENCIA PANAMERICANA DE MONTEVIDEO DE 1933.

De la Séptima Conferencia Internacional Americana resultaron varios acuerdos entre ellos una Convención sobre Asilo Político, firmada en la ciudad de Montevideo, República Oriental de Uruguay el 26 de diciembre de 1933 y se ocupa exclusivamente del asilo interno.

Hay que resaltar que México es parte de ésta Convención, en el que depositó su instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936, entrando en vigor en esa misma fecha y se publicó en el Diario Oficial el 10 de abril de 1936. La Conferencia de Montevideo sustituye el preámbulo del artículo 1° de la Convención de la Habana

⁶ CAICEDO CASTILLA Joaquín, El derecho de asilo, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1961, p. 340

⁷ GAVIRIA LIEVANO Enrique, Derecho Internacional Público, 3a ed Editorial., Temis, Bogotá, 1988, p 232

con otro de mayor precisión y garantía que a la letra dice: ***“No es lícito dar asilo en Legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubiesen sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar”***

Cuando se refiere a los “condenados” añade por tribunales ordinarios, es decir, “ por los tribunales ordinarios de justicia que funcionan en el Estado, no teniendo validez por tanto, frente al derecho de asilo la decisión tomada por tribunales extraordinarios, o creados ad hoc por el país del asilado con posterioridad a los hechos de cuya calificación se trata.”⁸

Pero lo más importante de ésta Convención se encuentra en el artículo 2° que establece que: ***“La calificación de la delincuencia política le corresponde al Estado que presta el asilo”*** es decir, que contempla el sistema de la calificación unilateral del Estado asilante, sistema que no constituye una facultad arbitraria ya que al ejercerla un Estado, otros tienen que inclinarse ante la calificación de aquél.

En 1937 el Ministerio de Relaciones Exteriores y culto de la República de Argentina redactó un importante proyecto de convención sobre derecho de asilo que sirvió de base para el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, el cual se reunió en Montevideo agrupando a los países de Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, y Paraguay. Suscribiendo un Tratado sobre asilo y refugio político el 4 de agosto de 1939. El 12 de septiembre de 1950 el Institut de Droit International aprobó una resolución sobre derecho de asilo en el primer Congreso Hispanolusoamericano el 11 de octubre de 1951.

⁸ MARTÍNEZ VIADEMONTE José Agustín, Op. Cit., p 29

1.6 LA DECIMA CONFERENCIA PANAMERICANA DE CARACAS DE 1954

La Décima Conferencia Internacional Americana, dio lugar a la celebración de una Convención sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial; firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954; ratificada por Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Con relación a la Convención sobre asilo diplomático nuestro país ratificó el 6 de febrero de 1957, entrando en vigor en esa misma fecha para luego ser publicado en el Diario Oficial el 5 de abril de 1957. En esta Convención se autoriza conceder asilo no solo en la sede de la misión diplomática, sino también en la residencia de los jefes de la misión, además se permite el asilo en aeronaves militares, así como también se habilitan lugares cuando el número de asilados exceda la capacidad normal, ésta disposición es importante ya que no se había previsto antes.

En este sentido corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución

La Convención sobre asilo territorial celebrada el 28 de marzo de 1954, ratificada por Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y Venezuela; "en la que México depositó su instrumento de ratificación el 24 de marzo de 1981, entrando en vigor en esa misma fecha y se publicó en el Diario Oficial el 4 de mayo de 1981, formulando reserva expresa en el artículo X por considerar que nuestra Constitución otorga más garantías." ⁹

Desde el punto de vista práctico la Conferencia de Caracas se consideran ambas convenciones como los instrumentos más precisos sobre este tema ya que son las que presentan mayor perfección en sus disposiciones y lo más importante;

⁹ S.R.E., Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Convenciones sobre Derechos Humanos, 1a ed México, 1981, p. 109

que resuelve las situaciones que se presentan en relación con el asilo.

1.7 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS REFUGIADOS ANTE LAS NACIONES UNIDAS.

Un problema de vital importancia es la situación de los refugiados, debido a la violencia imperante que se presenta en diversas zonas, lo que ocasiona el desplazamiento masivo de nacionales de un Estado en busca de seguridad y alivio, lo que conlleva a la protección de la Comunidad Internacional y por lo tanto la necesidad de crear todo tipo de normas y de instituciones internacionales capaces de lograr esta tutela.

Por todo lo anterior la elaboración de un estatuto para los refugiados se hizo necesario después de la Primera Guerra Mundial, con la caída de los imperios ruso y otomano después del advenimiento del fascismo hasta terminar en la guerra civil española.

Por lo que se refiere al Derecho Internacional de los refugiados, su origen se debe al Comité Internacional de la Cruz Roja, el cuál en 1921 propugnó ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones al célebre Fridtjof Nansen como el Primer Alto Comisionado para los Refugiados preparando una serie de acuerdos internacionales para los diferentes grupos de refugiados. A través de los esfuerzos realizados el 5 de Julio de 1922 se creó el "Pasaporte Nansen" que es "el documento o certificado de identidad y viaje que permitía a los refugiados trasladarse por el mundo. En cierta forma éste fue el primer reconocimiento de un derecho del refugiado: el derecho de viajar o regresar al país que le otorga ese pasaporte, osea un estatuto jurídico personal."¹⁰

Debido a los grandes avances que trajo consigo el pasaporte Nansen se creó

¹⁰ JAN OSMANŃCZYK Edmund, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México, Madrid, Buenos Aires, p 938

la Oficina Internacional Nansen en 1930. El 28 de octubre de 1933 surge la Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, que marca las bases de los derechos de los refugiados; donde se estableció que gozarían de derechos civiles, el acceso libre y rápido a los tribunales, seguridad y estabilidad en el trabajo, así como la admisión a escuelas y Universidades.

El 30 de septiembre de 1938, la Asamblea General estableció oficina para el Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para los Refugiados, nombrando a Herbert Emerson por un periodo de 5 años. Por esto a iniciativa del Presidente de los Estados Unidos F.D. Roosevelt en julio de 1938 en la Ciudad de Evian Francia se reunió una conferencia de 32 Estados, en la que crearon un Comité Intergubernamental llamado "Intergubernamental Committé for Refugees" IGCR, para los refugiados de Alemania y Austria.

"Las mencionadas oficinas de la Sociedad de las Naciones desde 1921, tenían el derecho de conceder la documentación necesaria y el documento de viaje llamado pasaporte Nansen, el mismo tenía la IGCR, pero su documento de viaje se llamaba "Documento de Londres para viajes, conocido también como London Travel Permit."¹¹

Años más tarde, en abril de 1943, los Estados Unidos y Gran Bretaña decidieron ampliar las actividades del Comité a toda persona que a consecuencia de los acontecimientos en Europa, hubiera tenido que abandonar su patria o residencia debido al peligro que para la integridad de sus vidas y de sus libertades significaban su raza, su religión, y sus ideas políticas.

El 9 de diciembre de 1944 se creó la UNRRA, "United Nations Relief and Rehabilitation Administration", conocida como la Agencia de las Naciones Unidas para Socorros y Rehabilitación y el 15 de diciembre de 1946 el Consejo Económico Social (ECOSOC) aprueba la constitución de un organismo especializado llamado

¹¹ Idem

Organización Internacional de los Refugiados (OIR), el cual inició sus labores el 30 de junio de 1947 cuando las responsabilidades de la UNRRA le fueron transmitidas.

“La Asamblea General estableció el 1° de diciembre de ese mismo año, una organización autónoma para los refugiados de palestina, totalmente independiente de la OIR el cuál llamaron Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina; y posteriormente el 8 de diciembre de 1948 fue nombrado un Organismo de Socorro y Obras públicas de los Refugiados de Palestina en Cercano Oriente conocido como UNRWA “United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near”, teniendo su sede en Beirut.”¹²

Sin embargo el problema de los refugiados exigía la presencia de un organismo permanente y por ello la OIR cedió su lugar a una institución sobre bases nuevas, el 3 de diciembre de 1949 la Asamblea General decidió nombrar a un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados conocido como ACNUR; un año después el 14 de diciembre de 1950 se aprueba el estatuto bajo el cuál dicho organismo trabajaría teniendo su sede en Ginebra.

EL 1° de enero de 1951 comenzó a operar la oficina del ACNUR nombrando a Gerrit Jan Heuven Goedhat como encargado. Originalmente se había planeado que éste Organismo tendría una duración de 3 años, es decir hasta 1954, pero como los problemas requerían soluciones inmediatas el 28 de julio de 1951, las Naciones Unidas aprobaron la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados conocido como la Convención de Ginebra, vigente desde el 22 de abril de 1954. Y para complementarlo se adoptó un Protocolo el 16 de Diciembre de 1966, el cual entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

Entre los acuerdos internacionales que regulan esta materia se encuentran el Convenio Europeo de Seguridad Social, firmado en París el 14 de diciembre de 1972, el cuál entró en vigor hasta el 1° de marzo de 1977; el Acuerdo Europeo sobre Transferencia de la Responsabilidad, firmado en Estrasburgo el 16 de octubre de

¹² Idem.

1980 y finalmente por lo que a México se refiere; al llegar a nuestro territorio grandes oleadas de ciudadanos centroamericanos que huían de la represión en sus respectivos países “nuestro Gobierno creó mediante acuerdo presidencial del 22 de junio de 1980, la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, para pocos meses más tarde iniciar una política de colaboración con el ACNUR en materia de asistencia a los refugiados.”¹³

“Esta colaboración habría de ser instrumentada, primero por medio del acuerdo de asistencia suscrito el 2 de marzo de 1981, por el cuál se otorga a México la ayuda internacional de la ONU para los refugiados, y segundo a través del convenio de establecimiento de una oficina del ACNUR en nuestro país, promulgado en el Diario Oficial el 1° de abril de 1982.”¹⁴

1.8 ANTECEDENTES DE LA EXTRADICIÓN

En los primeros tiempos, Grocio reconoció el deber del Estado según el Derecho Natural, ya sea de castigar él mismo a los ofensores fugitivos o de entregarlos al Estado interesado que por virtud de sus leyes habría de presentarlos ante la justicia, por lo que Roma con su organización feudal no fue campo propicio para su desarrollo entendiendo a la extradición como producto de la imposición de un pueblo dominante.

Los pueblos germánicos no la reconocieron como una institución por lo que en la historia no aparece como una figura destinada a colaborar con la represión de la delincuencia común, sino por el contrario como una fuerza de asistencia política destinada a fortalecer sus vínculos y a destruir a sus enemigos

Es así como damos inicio a la regulación de la extradición en el Derecho Romano con la “deditio”. “La deditio se nos presenta como un procedimiento

¹³ *Ibidem*, p. 940

¹⁴ *Idem*

administrativo que no depende de las autoridades represivas, sino de los cónsules y del senado. La demanda de *deditio* constituye el ejercicio de aquél poder característico de Roma.”¹⁵

El debilitamiento del feudalismo en los siglos XIII y XIV van posibilitando la extradición con los caracteres modernos; el advenimiento de las monarquías absolutas en los siglos XVI, XVII y XVIII con sus soberanías potencialmente ilimitadas así como su aislamiento jurisdiccional dilataron el progreso de la extradición.

Durante la primera parte del siglo XVIII el delito común yacía en la infraestructura del Derecho de Gentes, pero a mediados de siglo el convenio del 29 de septiembre de 1765 entre Carlos III de España y Luis XV de Francia, señaló un paso decisivo en la materia ya que perseguía la entrega de la delincuencia común.

El espíritu del Renacimiento influyó en la práctica de la extradición, como en todos los demás aspectos de la vida de los pueblos. A fines del siglo XVII se practicaba comúnmente la extradición para delitos comunes; tal situación se prolongó a mediados del siglo XVIII, debido al advenimiento de las monarquías absolutistas la única extradición que se realizaba era la de los reos políticos.

A principios del siglo XIX el objeto fundamental de la institución era la delincuencia política y con el advenimiento del liberalismo y el cambio fundamental de valores, se entraña una limitación al poder del Estado y el nacimiento de los regímenes constitucionales dan lugar al Estado de derecho, lo que advierte que el asilo reduce su materia a lo político dando así un paso a la extradición del delincuente común.

La Ley Belga del 1º de octubre de 1833 excluye la delincuencia política sirviendo de base para el Derecho de extradición moderno, especialmente el del

¹⁵ MARTÍNEZ VIADEMONTÉ José Agustín, Op. Cit. p. 104

continente americano y por ende el mexicano.

En 1880 el Instituto de Derecho Internacional adoptó en Oxford un proyecto de reglamento en el que contenía un determinado número de principios comunes sobre extradición; en 1902 los Estados Unidos firman un *Tratado de extradición con 11 países del hemisferio occidental* y en 1912, la Comisión Internacional de Jurisconsultos elaboran en Río de Janeiro un proyecto sobre extradición.

El proyecto de extradición elaborado en Río de Janeiro volvió a ser tomado en cuenta en 1924 por el Instituto Americano de Derecho Internacional y sometido al Consejo Director de la Unión Panamericana.

Dentro del sistema interamericano se concluyó en 1933 con una *Convención sobre extradición en Montevideo*; en 1952 los Estados Árabes firmaron un *convenio sobre ésta materia* y para concluir los Estados miembros del Consejo de Europa lograron celebrar en París un *Convenio Europeo sobre Extradición*, firmado el 13 de diciembre de 1957 mediante el cuál las partes contratantes se comprometen a entregarse entre sí, a todas las personas contra quienes las autoridades competentes de la parte solicitante se encuentren procediendo con motivo de un delito o que sean buscadas por dichas autoridades para la ejecución de una sentencia

Es así como los antecedentes históricos demuestran que el sistema no ha cambiado de manera radical y se mantienen inmutables. Solamente han sufrido los cambios indispensables impuestos por las nuevas prácticas internacionales en los países civilizados en los que el respeto y la consideración a la soberanía nacional de los Estados constituyen las bases esenciales.

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1 CONCEPTO DE EXTRANJERO

Tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por un sistema de derecho determinado para ser considerado como nacional.

El artículo 33 de la Constitución Política señala que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30.

Pero hay que hacer notar que el Derecho Internacional reconoce la diferencia existente entre los extranjeros visitantes transitorios en un país extraño y aquellos que han establecido una residencia permanente y que por lo tanto manifiestan la intención de prolongar su permanencia, por otra parte la Ley de Nacionalidad de 1993 definió al extranjero en su artículo 1° fracción IV como **“aquél que no tiene la calidad de mexicano”** Este concepto fue acertado a pesar de su corta vida debido a que abrogado por la Ley de Nacionalidad de 1998, que también en forma muy breve define al extranjero en su artículo 2° fracción IV como **“aquél que no tiene la nacionalidad mexicana”** en la que esta disposición se refiere tanto a las personas físicas como a las morales.

2.1.1 CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO MEXICANO

La condición jurídica de los extranjeros esta integrada por los derechos y obligaciones que le imputa un Estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales. La condición jurídica de los extranjeros está íntimamente relacionada con la vigencia espacial de las normas jurídicas y por ende está sujeta doblemente al Derecho Interno de los Estados y a las normas del Derecho Internacional.

Esta doble regulación la menciona Niboyet cuando dice que “ negar a un Estado el derecho de determinar en su territorio con absoluta independencia los

derechos de que han de gozar los extranjeros sin preocuparse de las legislaciones de los demás países, implicaría una restricción a la soberanía del mismo.”¹⁶

De lo anterior se desprende que de acuerdo a las normas actuales del Derecho de Gentes, es decir, del Derecho común Internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la Comunidad Internacional.

Las disposiciones relativas a los derechos y obligaciones especialmente creadas para los extranjeros tanto personas físicas como morales en el Derecho mexicano se obtiene tras un estudio minucioso en los Tratados Internacionales, en la Constitución y en las Leyes Federales, ya que se carece de una compilación legislativa que regule la condición jurídica de los extranjeros en un solo cuerpo de leyes, lo que facilitaría su reglamentación.

De acuerdo a lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el concepto de extranjero se obtiene por exclusión, es decir que son extranjeros los que no tienen la calidad de mexicanos; por tanto las personas físicas carentes de nacionalidad o mejor conocidas como apátridas, caen dentro de la clasificación de extranjeros y en consecuencia a ellos también les será aplicable todo lo relacionado a este apartado.

El artículo 73 fracción XVI de la Carta Magna señala que el Congreso tiene la facultad:

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República...”

El texto transcrito marca un principio de gran importancia en relación con lo dispuesto por el artículo 124 del mismo ordenamiento, en la que determina que las

¹⁶. SEPULVEDA Cesar, Op Cit., p. 4

facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Por tanto es facultad federal, regular exclusivamente la condición jurídica de los extranjeros, lo que da como resultado que las legislaturas de los Estados quedan excluidas para legislar sobre esta materia.

En consecuencia la Ley de Nacionalidad y Naturalización en el artículo 50 párrafo segundo establecía que: **“...esta ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión.”**

De lo anterior se desprende que no puede considerarse inadecuado que las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal sobre derechos civiles de los extranjeros sea aplicable, en atención a que este ordenamiento es aplicable en toda la República en asuntos del orden federal.

“Las disposiciones contenidas en ordenamientos locales sobre condición jurídica sobre extranjeros son inconstitucionales por invadir las legislaturas de los Estados de la Federación el ámbito de competencia reservado a la Federación y sin impugnables en amparo por los extranjeros interesados o por los nacionales que pudieran resultar afectados por la concesión de mayores derechos a extranjeros de los que se desprenden de la legislación federal.”¹⁷

En materia de extranjeros el artículo 33 Constitucional establece: **“Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, título primero de la presente Constitución.”** es decir se confirma una equiparación de nacionales y extranjeros respecto del goce de garantías individuales, aunque con las restricciones que se derivan del mismo ordenamiento

El artículo 1° de la Constitución dispone: **“En los Estados Unidos Mexicanos**

¹⁷ ARELLANO GARCÍA Carlos, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, 12ª ed. México, 1998, p. 436.

todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.”

Del precepto antes citado, cabe resaltar algunos puntos importantes:

- * Las garantías o derechos del gobernado son otorgados por la misma Constitución; no es un reconocimiento de derechos anteriores; puesto que se habla de un acto de liberalidad.
- * El goce de las garantías individuales está concedido a todo individuo, expresión que ha permitido englobar tanto a personas físicas como a personas morales, a nacionales y extranjeros ya sean de carácter público o privado; el único requisito para gozar de este beneficio es que el individuo tenga el carácter de gobernado.
- * Otro punto importante es que el otorgamiento debe estar condicionado a un requisito de ubicación, es decir, “ el sujeto activo de la garantía debe estar dentro de la jurisdicción territorial de nuestro país, pues de no comprenderse quedarían en calidad de sujetos activos todos los habitantes del orbe”.¹⁸

2.1.2. RESTRICCIONES A LOS EXTRANJEROS EN EL GOCE DE ALGUNAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Partiendo de las premisas anteriores, es necesario remarcar que le compete única y exclusivamente a la Constitución Política restringir el goce de las garantías individuales lo que a contrario sensu señala que si el legislador secundario restringe alguna garantía por medio de leyes ordinarias, dará como resultado que dicha disposición tenga el carácter de inconstitucional, ya que las únicas restricciones válidas, serán aquellas que se encuentren en el texto de la propia Constitución.

RESTRICCIÓN EN MATERIA POLÍTICA

Contenida en el artículo 33 párrafo segundo que estipula: **“Los extranjeros**

¹⁸ CUEVAS CANCINO Francisco. Op. Cit, p 137

no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Este precepto no solo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos, sino que además agrega la prohibición de tomar injerencia en asuntos políticos puesto que solo compete a los ciudadanos, lo que indica que el artículo 33 impone al extranjero una obligación de no hacer; marcando una gran diferencia entre conceder derechos y una obligación de abstención, sin embargo no se señala sanción alguna para el caso de desacato.

RESTRICCIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

El artículo 14 Constitucional en su párrafo segundo consagra una de las garantías individuales más importantes que es el de la garantía de audiencia, en la que establece: ***“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.”***

De lo anterior se desprende que los extranjeros no gozan de esta garantía cuando se reúnen los supuestos previstos por el mencionado artículo 33 Constitucional, es decir cuando el Ejecutivo de la Unión hace uso de la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

RESTRICCIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 8° Constitucional dispone que: ***“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica, respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República . . . “***

De lo anterior se desprende que los extranjeros no gozan de ese derecho en materia política, puesto que esta reservado solo a los ciudadanos.

RESTRICCIÓN AL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Esta restricción esta contenida en el artículo 9° Constitucional que dispone:

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

Aquí no hay mayor problema ya que a contrario sensu los no ciudadanos, entre ellos los extranjeros y apátridas no podrán asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS DE INGRESO, SALIDA Y TRÁNSITO

Se encuentra contenida en el artículo 11 de la Carta Magna que establece:

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

* De lo anterior se desprende una igualdad entre nacionales y extranjeros, debido a que se refiere al precepto “todo hombre”; no obstante esa igualdad es en términos genéricos ya que la parte final de dicho artículo subordina los derechos de ingreso, salida y tránsito

RESTRICCIÓN EN MATERIA MILITAR

El primer párrafo del artículo 32 del mismo ordenamiento indica: “. . . **En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública** . . la exclusión de extranjeros es categórica y clara en relación con el párrafo segundo ya que este artículo exige la necesidad de ser mexicano por nacimiento para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea y desempeñar cualquier cargo.

RESTRICCIÓN EN MATERIA AÉREA Y MARÍTIMA

Aquí se presenta la misma situación que el apartado anterior, al señalar como requisito esencial ser mexicano por nacimiento para tener la calidad de capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico, y en general para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana.

RESTRICCIÓN EN MATERIA ADUANAL

En este apartado señala la importancia de ser mexicano por nacimiento para desempeñar las funciones relativas a las de un Agente Aduanal; es por eso que la limitación restringe a los extranjeros la libertad de trabajo para proteger la seguridad nacional.

RESTRICCIÓN EN SERVICIOS, CARGOS PÚBLICOS Y CONCESIONES.

En este tipo de restricción a diferencia de las anteriores, no excluye a los extranjeros sino que solo los posterga, otorgando un derecho de preferencia en favor de los mexicanos para trabajar en el gobierno federal, local o municipal. Por lo que la primera parte del tan mencionado artículo 32 establece que: **“Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”**

RESTRICCIÓN EN MATERIA RELIGIOSA

En cuanto a las restricciones en materia religiosa la situación ha variado en los últimos años, en el sentido de que el 28 de enero de 1992 se publicó un decreto que reforma el artículo 130 Constitucional, mismo que ahora establece el inciso c): ***“Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto, los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señala la ley”***.

A su vez, la Nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto del 15 de julio de 1992, concede derechos a los extranjeros, al disponer en su artículo que ***“Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población.”***

RESTRICCIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD

Esta restricción es la más importante y se encuentra en la fracción I del artículo 27 Constitucional que a la letra dice: ***“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.”***

Por lo que respecta a la Cláusula Calvo, en Derecho Internacional se conoce como el convenio que el extranjero realiza ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que existe la obligación de no invocar la protección de su gobierno en cuanto a los bienes o concesiones que adquieren situación que nos encamina a la réplica de los Estados poderosos toda vez que el extranjero ha renunciado a invocar la protección de su gobierno, pero su gobierno no ha renunciado a su derecho y por lo tanto debe protegerlo.

2.2. SISTEMAS ADOPTADOS CON RELACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

Una vez analizada la condición jurídica de los extranjeros, es importante resaltar el trato jurídico que la legislación interna de cada estado ha dado a los extranjeros, los cuáles son orientados por diversos sistemas y entre ellos se encuentran:

SISTEMA DE RECIPROCIDAD DIPLOMÁTICA. Se basa en que los extranjeros gozarán de los derechos civiles estipulados en los tratados, pero a falta de dichos tratados, entonces no gozarían de derecho alguno convirtiendo la situación para los extranjeros sumamente desfavorable.

SISTEMA DE LA RECIPROCIDAD LEGISLATIVA O DE HECHO
Conocido como reciprocidad internacional y se caracteriza como aquella en que los Estados conceden a los extranjeros los mismos derechos que sus nacionales gozan en el país de donde provienen.

Este sistema ofrece las ventajas de una mayor adaptabilidad, pues además de mantener el justo equilibrio, no necesita de la estipulación de tratados diplomáticos para ponerlo en práctica.

SISTEMA DE EQUIPARACIÓN A NACIONALES También llamado sistema latinoamericano, debido a su reiterada aplicación en América Latina y consiste en otorgar a los extranjeros igualdad en el goce de los derechos civiles que el que corresponde a los nacionales.

SISTEMA DE MÍNIMO DE DERECHOS Este sistema salvaguarda al extranjero un mínimo de derechos que la normatividad internacional ha venido considerando para el desarrollo de la persona y la protección de su dignidad

humana, los cuales, se puede resumir en 5 puntos:

- 1.- “Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho;
- 2.- Los derechos privados adquiridos válidamente por los extranjeros han de respetarse conforme a la normatividad vigente en el Estado de emisión,
- 3.- Se conceden derechos esenciales relativos a la libertad;
- 4.- Han de quedar abiertos a los extranjeros los procedimientos judiciales.
- 5.- Los extranjeros son protegidos contra delitos que amenacen su vida,

libertad, propiedad y honor.”¹⁹

SISTEMA ANGLOAMERICANO En este sistema se considera a Gran

Bretaña y a Estados Unidos como los países que conceden a los extranjeros el goce de derechos sin declararse partidarios de un determinado sistema, es decir, estiman que la Comunidad Jurídica Internacional no es competente para intervenir en la fijación del estatus jurídico del extranjero.

SISTEMA DE CAPITULACIONES El régimen de capitulaciones,

también conocido como el de exención de jurisdicción local a favor de extranjeros; este sistema se caracteriza por extraer a núcleos de extranjeros a la jurisdicción del país en el cuál se encuentran, es decir el sistema entraña desproporcionadas limitaciones a la soberanía de los Estados que la sufren.

2.3 CONCEPTO DE EMIGRACIÓN

Del latín emigrationis, acción de emigrar; conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro, por tiempo ilimitado, o en ocasiones temporalmente; sin embargo debe entenderse que la emigración es un fenómeno demográfico que se manifiesta en desplazamientos humanos hacia otro país, con la intención de abandonar su país de origen por un tiempo determinado o indefinido.

Para su estudio se establecen dos tipos de emigración: la colectiva y la

¹⁹ VERDROSS Alfred, Derecho Internacional Público, 5a. ed., Editorial Aguilar, Madrid, 1982, p 342

individual. En la colectiva compete a la Secretaría de Gobernación autorizar previamente a las agencias contratantes el pacto respectivo de trabajo, y por lo que se refiere a la individual, a los trabajadores les corresponde acreditar que cuentan con un contrato por tiempo obligatorio, autorizado por las autoridades laborales y por el cónsul del país a donde se tiene el proyecto de ir a trabajar.

2.3.1 MODALIDADES DE LA EMIGRACION Y SU REGULACIÓN EN LA LEY

Tratando del tema de las modalidades de la emigración, en la práctica existen 3 formas para obligar al extranjero a que abandone el territorio nacional y estas son: La deportación, la expulsión y la extradición.

LA DEPORTACIÓN "deportar es obligar al extranjero a salir del país cuando no reúna o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país."²⁰

Es decir, son las medidas que el estado toma para obligar al extranjero a que abandone su territorio, debido a que los requisitos migratorios que permitieron su ingreso han fenecido. Por consiguiente; la alteración, violación o modificación de las condiciones migratorias a la que está sujeto el extranjero da lugar a que sea obligado a salir del país también debe salir el inmigrante que no tramite el cambio de calidad por la de inmigrado.

LA EXPULSIÓN Se considera que la expulsión de extranjeros es un derecho que surge como una consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros; el derecho de expulsión lo ejerce el estado cualquiera que sea la calidad migratoria.

Asimismo se afirma que el derecho de expulsión se cuenta entre las

²⁰ ARELLANO GARCÍA Carlos, Op. Cit. p. 442

facultades discrecionales del propio estado como parte integral de su soberanía, pero como la expulsión no conlleva un castigo, la doctrina señala que debe efectuarse sin ejercer violencia, sufrimiento o daño innecesario, incluso debe evitarse la detención, excepto que el afectado trate de desobedecer la orden de abandonar el país en el que se encuentra. También se considera que el Estado que expulsa debe conceder al extranjero un plazo razonable para que pueda arreglar sus asuntos personales antes de que abandone el territorio.

LA EXTRADICIÓN La extradición es una consecuencia del principio internacional de inmunidad de jurisdicción; es decir la jurisdicción de un Estado se ejerce sobre todas las personas que se encuentren dentro de sus límites territoriales por lo que el delincuente puede eludir esa jurisdicción fugándose y amparándose en la jurisdicción de un Estado vecino.

2.4 CONCEPTO DE INMIGRACIÓN

“Del latín *inmigrare*, es la internación y permanencia de los extranjeros en un país distinto del cuál estaban establecidos. La inmigración en sentido estricto determina el asentamiento durable, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora.”²¹

La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos, en la que interviene el interés del país que recibe a todo tipo de personas que ayudan al progreso nacional.

2.4.1 CONCEPTO DE INMIGRANTE

“Del latín *inmigrare*: significa irse a vivir a un país extranjero con la intención de establecerse en él. Calidad migratoria que bajo ciertas condiciones puede ser atribuido a un extranjero.”²²

²¹INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, 4a. ed, México, 1995,p 1727.

²² *Ibidem*, P.1731

La definición en el Derecho mexicano se encuentra contenida en el artículo 44 de la Ley General de Población el cuál estipula que: ***“Es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él en tanto adquiere la calidad de inmigrado.”***

El inmigrante se autoriza su estancia por 5 años y tiene la obligación de comprobar anualmente que esta cumpliendo con las obligaciones que le fueron señaladas para su internación.

2.4.2 INTERNACIÓN LEGAL DE LOS EXTRANJEROS

Existen diversas opiniones doctrinales sobre la cuestión de si es o no obligatorio para los Estados admitir a los extranjeros en su territorio; ya que esto se deriva de tratados y convenciones, así como de su legislación interna y las necesidades demográficas de cada país. Es por eso que a un Estado no le conviene cerrar sus fronteras a los extranjeros, pues si lo hicieran reduciría considerablemente ventajas económicas con la simple presencia de extranjeros en su territorio, lo que produciría un aislamiento de consecuencias graves.

Así que la internación de los extranjeros en nuestro país esta sujeta al cumplimiento de requisitos legales que en un momento dado podría disminuir la llegada de los no nacionales; entre ellos se encuentran los siguientes:

REQUISITOS SANITARIOS

El 7 de febrero de 1984 se publica en el Diario Oficial la nueva Ley General de Salud donde se establece la vigilancia sanitaria de personas, animales, objetos o sustancias que ingresen al territorio nacional, así como restringir la salida de quien represente un riesgo para el punto de destino y el 18 de febrero de 1985 se publica el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de sanidad internacional

El capítulo II de la citada ley se refiere a “Sanidad en materia de migración” y establece los requisitos sanitarios de internación que disponen:

“Artículo 360.- Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional . . .

Artículo 361.- No podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera o fiebre amarilla y cualquier otra que determine la Organización Mundial de la Salud . . . ”

Ahora bien, “la cuarentena limita la libertad de tránsito de las personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible y la vacunación; ambas taxativas de la libertad de tránsito, completan el cuadro de las restricciones sanitarias al extranjero.”²³

REQUISITOS DIPLOMÁTICOS

Dentro de este rubro hay que resaltar que el satisfacer este requisito no implica autorización alguna, ni obliga a las autoridades migratorias a permitir la internación del extranjero en el país, sino que certifica que la documentación reúne todos los requisitos para que en caso de ser procedente se le autorice su internación y estancia en el país. Dicho documento es la visa y se define como “El acto jurídico realizado por el Estado al que pretende entrar un extranjero, mediante el cuál se permite que su pasaporte produzca efectos jurídicos en el país de ingreso”²⁴

Al hablar de requisitos diplomáticos se refiere principalmente a la visa, y el Capítulo X del Reglamento para la Expedición de Visa y Pasaportes, regula la visa de pasaportes, y en particular el artículo 124 establece que:

“Todo extranjero que se dirija al territorio de la República Mexicana en tránsito para otros países o con ánimo de residir en él temporal o

²³ CUEVAS CANCINO Francisco, Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano, Editorial Porrúa, S R E , México, p.161

²⁴ ARELLANO GARCIA Carlos, Op. Cit. p 463

definitivamente, deberá hacer visar su pasaporte por el funcionario diplomático o consular mexicano residente el lugar de la expedición del pasaporte o en donde se encuentre el interesado durante su viaje . . .Quedan exceptuados los nacionales de aquellos Estados que por convenios vigentes entre México y el país de la nacionalidad del interesado, se encuentren eximidos de dicha formalidad.”

REQUISITOS FISCALES

La Ley Federal de Derechos publicó el pago de derechos por la prestación de servicios migratorios que comprende el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2000 y establece las contribuciones que deben erogar los extranjeros para obtener su documentación en la que conste autorización de la Secretaría de Gobernación para ingresar al país.

CATALOGO DE PAGO DE DERECHOS

Autorización de la calidad de no inmigrante transmigrante	\$ 170
Autorización de no inmigrante visitante con actividades no lucrativas	\$ 839
Prorroga de no inmigrante visitante con actividades no lucrativas	\$ 839
Autorización de no inmigrante visitante con actividades lucrativas	\$1362
Prorroga de no inmigrante visitante con actividades lucrativas	\$1362
Autorización de no inmigrante visitante hombre de negocios	\$ 170
Revalidación de asilado político	\$ 839
Revalidación de estudiante	\$1362
Revalidación de visitante provisional	\$ 272
Recepción, estudio de solicitud de cambio de turista a otra característica	\$ 318
Ampliación de la calidad de no inmigrante turista	\$ 170
Autorización de ministro de culto	\$ 839
Prorroga de ministro de culto	\$ 839
Autorización de la calidad de inmigrante en sus diferentes características	\$1815
Refrendo de inmigrante	\$1816
Declaratoria de inmigrado	\$2213

Recepción y estudio de cambio de calidad a inmigrado	\$ 578
Permiso para contraer matrimonio	\$1723
Certificado para realizar tramites judiciales o administrativos con propósitos de divorcio o de nulidad de matrimonio con nacional	\$3405
Permiso para realizar tramites de adopción	\$1324
Certificado de legal internación y legal estancia	\$ 186
Permiso de salida y regreso del país	\$ 186
Inscripción al registro nacional de extranjeros	\$ 434
Reposición de formas migratorias de no inmigrante	\$ 340
Reposición de formas migratorias de inmigrante	\$ 545
Reposición de formas migratorias de inmigrado	\$ 817

REQUISITOS ADMINISTRATIVOS

Los requisitos administrativos son los trámites que han de desahogarse ante los consulados mexicanos en el extranjero, ante la Oficina de Migración y ante la Secretaría de Gobernación; pero de manera concreta son “aquellos requisitos que en el extranjero debe desahogar ante la Secretaría de Gobernación para que ingresen al país en alguna calidad y característica migratoria de conformidad con los lineamientos establecidos por la Ley General de Población”²⁵

REQUISITOS ECONÓMICOS

La Ley General de Población vigente y su Reglamento establecen las hipótesis en las cuáles se les puede negar a los extranjeros la entrada al país así como el cambio de calidad o característica migratoria, que para tal efecto el artículo 37 menciona las hipótesis:

- I. No exista reciprocidad internacional.
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional.
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta ley.
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

²⁵ CUEVAS CANCINO Francisco, Op Cit., p.87

- V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero.
- VI. Hayan infringido esta ley, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia;
- VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de las autoridades.
- VII. Que así lo prevean otras disposiciones legales.

2.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS INMIGRANTES Y SU REGULACIÓN EN LA LEY

La calidad migratoria de inmigrante se entiende que no es de carácter uniforme en cuanto a su atribución, ya que se puede otorgar bajo ciertas características en razón de la actividad en que se desarrolle y son: rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista

2.5.1 RENTISTA.

- * Lo rige el artículo 48 fracción I de la Ley General de Población, y son las personas que han decidido a venir al país para vivir de sus recursos traídos del extranjero; o de los intereses que produzcan la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones de crédito nacionales.
- * La Secretaría de Gobernación puede autorizarlos para que presten sus servicios como profesores, científicos, o investigadores cuando se estime que son benéficas para el país.
- * El artículo 101 del Reglamento dispone que para que se le conceda el refrendo anual de su documentación deberá justificar que subsisten las fuentes de ingresos mencionadas.

2.5.2 INVERSIONISTA

- * Es el extranjero que ingresa en el territorio nacional para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre

que contribuya al desarrollo económico y social del país; fracción II del artículo 48 de la Ley.

- * El artículo 102 del Reglamento en su fracción II, señala que la inversión podrá consistir en acciones, partes sociales o certificados de participación, activos fijos o derechos de fideicomisario.
- * El interesado presentará solicitud manifestando la industria que pretende invertir así como el lugar donde desea establecerla, acompañando un certificado de depósito de NAFINSA para garantizar la inversión, el que perderá a favor del erario nacional si no justifica haber realizado la inversión, o bien le será devuelta su inversión.

2.5.3 PROFESIONAL

- * Es el extranjero que ingresa al territorio nacional para ejercer una profesión,
- * En caso de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir lo ordenado por el artículo 5° constitucional.
- * Se dará preferencia a quienes sean profesores o destacados investigadores cuando se trate de disciplinas que estén cubiertas insuficientemente por mexicanos (artículo 103 del Reglamento).

2.5.4 CARGO DE CONFIANZA

- * Es el extranjero que ingresa al país para asumir cargos de dirección, administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República.
- * El artículo 104 del Reglamento señala que para conceder el refrendo anual, se deberá exhibir constancia de la empresa o institución en la que acredite que subsisten las condiciones por las cuáles se otorgó esta característica.

2.5.5 CIENTÍFICO

- * Es el extranjero que se interna en el país para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o

realizar trabajos docentes.

- * El artículo 105 del Reglamento establece la obligación de instruir por lo menos a 3 mexicanos en su especialidad.
- * Para concederle su refrendo anual debe exhibir una constancia de la empresa o institución en la que acredite que subsisten las condiciones bajo las cuáles se otorgó su ingreso.

2.5.6 TÉCNICO

- * Es el extranjero que ingresa para realizar investigaciones aplicadas dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas por residentes en el país.
- * El artículo 106 del Reglamento señala la obligación de instruir a 3 mexicanos por lo menos.
- * Para concederle el refrendo anual de su documentación debe acreditar a la *Secretaría que subsisten las condiciones bajo las cuales se otorgó autorización de ingreso.*

2.5.7 FAMILIARES

- * Son los extranjeros que se internan en el país para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o un pariente consanguíneo inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.
- * Los hijos y hermanos del solicitante solo podrán admitirse cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento para trabajar o estén estudiando en forma estable
- * El artículo 107 del reglamento señala que el solicitante acreditará su solvencia económica, la cual deberá ser suficiente para atender las necesidades de sus familiares.

2.5.8 ARTISTA Y DEPORTISTA

- * Son los extranjeros que se internan en el país para realizar actividades deportivas.

- * Se les admitirá bajo esta calidad siempre que a juicio de la Secretaría contribuyan a la creatividad y difusión artística del país.
- * El artículo 108 del Reglamento señala que esta característica migratoria puede ser solicitada por alguna empresa, institución o asociación, o bien por el extranjero o su representante cuando pretenda realizar actividades en forma independiente.

2.5.9 ASIMILADOS

- * Para el caso que no se encuentren comprendidos en alguna de las características anteriores, "se considerarán asimilados a los extranjeros que teniendo cónyuge o bien hijos mexicanos; realicen cualquier actividad lícita y honesta dentro del territorio, y que positivamente puedan calificarse como asimilados al medio nacional."²⁶

2.6 CONCEPTO DE NO INMIGRANTE

Es "el extranjero que se interna legalmente a territorio mexicano, con permiso de la Secretaría de Gobernación, por un tiempo limitado, con fines diversos, previsto en alguna de las diversas características migratorias en que se subdivide la calidad de no inmigrante."²⁷

Por su parte la Ley General de Población en su artículo 42 define de manera más concreta señalando que el no inmigrante **es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características: turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales y visitante provisional.**

Una característica particular de los no inmigrantes es que no pueden adquirir la calidad de inmigrado; solamente los inmigrantes pueden tener dicha calidad, así como tampoco podrán tener dos características migratorias en forma simultánea.

²⁶ CUEVAS CANCINO Francisco, Op. Cit., p. 159.

²⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., p. 2190.

Sin embargo es curioso notar que a diferencia de los inmigrantes solo los que se hayan internado como asilados políticos, refugiados y estudiantes están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros.

2.6.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS NO INMIGRANTES Y SU REGULACIÓN EN LA LEY

2.6.1.1 TURISTA

- * Es el extranjero que se interna con fines de recreo, actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas.
- * El artículo 83 del Reglamento señala que la temporalidad máxima es de seis meses improrrogables, solo por enfermedad que impida viajar o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá fijar un plazo adicional para su salida.
- * Cuando la Secretaría de Gobernación lo estime conveniente podrá autorizar entradas y salidas múltiples y se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonan el país de forma definitiva.

2.6.1.2 TRANSMIGRANTE

- * Es el extranjero en tránsito hacia otro país y podrá permanecer en el país hasta por treinta días improrrogables.
- * De acuerdo con el artículo 84 del Reglamento su autorización está condicionada a que posea permiso de admisión al lugar donde se dirige y de tránsito en los países limítrofes con la República Mexicana.
- * No podrán cambiar de calidad o característica migratoria.

2.6.1.3 VISITANTES

- * Son los extranjeros que se internan en el territorio nacional para dedicarse a una actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta.
- * El permiso para permanecer en el país es por un año y podrán concederse cuatro

prórrogas más por igual temporalidad, permitiendo entradas y salidas múltiples.

- * El artículo 85 del Reglamento menciona que podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa, siempre que la solicitud de admisión la formule la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios.
- * El artículo 86 del Reglamento enumera las modalidades por las que se puede admitir y son: visitante de negocios, visitante técnico, visitante rentista, visitante profesional y visitante cargo de confianza.

2.6.1.4 CONSEJERO

- * Es el extranjero que se interna para asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas.
- * Podrán permanecer en el país por un año prorrogable hasta por cuatro veces más con igual temporalidad, permitiendo entradas y salidas múltiples.
- * El artículo 87 del Reglamento indica que para la autorización de esta característica se requiere presentar constancia de su nombramiento por la asamblea de accionistas.

2.6.1.5 ASILADO POLÍTICO

- * Es el extranjero que se interna para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen.
- * Los extranjeros que lleguen al territorio nacional huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por la oficinas de migración por lo que permanecerán en el puerto de entrada mientras la Secretaría resuelve cada caso en particular; sería recomendable que exista una autoridad que determine que se entiende por persecución política, ya que tanto la Constitución, como la Ley y su Reglamento son omisos al respecto.

El artículo 88 del Reglamento señala los requisitos que los interesados deben satisfacer al solicitar asilo; entre los que deberán expresar los motivos de persecución, sus datos personales, la información necesaria para su identificación y el medio de transporte que utilizó

2.6.1.6 REFUGIADO

- * Es el extranjero que se interna en el país para proteger su vida, seguridad o su libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen que lo hayan obligado a huir a otro país.
- * La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario; pero si se ausenta del país perderá su derecho a regresar en esta calidad, salvo que haya salido con permiso de la Secretaría
- * La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiese hecho acreedor por su internación ilegal del país atendiendo el sentido humanitario y de protección.

2.6.1.7 ESTUDIANTE

- * Son los extranjeros que se internan en el país para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial.
- * En la solicitud deberá manifestar el nivel y la clase de estudios que se proponga realizar, y tratándose de menores la solicitud será firmada por quien ejerza la patria potestad o tutor.
- * En cuanto a la autorización el artículo 90 del Reglamento dispone que el permiso se otorgará hasta por un año prorrogable por igual temporalidad, en la que deberá comprobar que continúa inscrito en el plantel así como presentar constancia de que subsisten los medios económicos para su sostenimiento.
- * En ningún caso podrán permanecer fuera del país por más de ciento veinte días cada año, en forma continua o con intermitencia, y al termino de sus estudios el estudiante deberá abandonar el país.

2.6.1.8 VISITANTE DISTINGUIDO

- * Son aquellos a los que se les otorgará permisos de cortesía para internarse y

residir en el país a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.

- * Los permisos se otorgarán por periodos semestrales, y cuando así lo estime conveniente la Secretaría de Gobernación podrá prorrogarse dicho permiso.

2.6.1.9 VISITANTES LOCALES

- * Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas por un plazo que no exceda de tres días siempre que cumpla con los requisitos que marca la Secretaría.
- * El artículo 92 del Reglamento señala los requisitos para obtener el permiso para tránsito diario de visitante local a los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las ciudades fronterizas, en el que deberán comprobar su nacionalidad y residencia en la población colindante.
- * El permiso de visitante local, será individual para las personas mayores de 15 años, los menores de esta edad quedan amparadas por el permiso que se expidan a sus padres, familiares o tutores que los acompañen.
- * Los titulares del permiso de visitante local tienen derecho a entrar en las poblaciones fronterizas mexicanas y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, únicamente por los lugares y en las horas autorizadas.

2.6.1.0 VISITANTE PROVISIONAL.

- * El visitante provisional, es aquél extranjero que es autorizado por la Secretaría de Gobernación para el desembarco provisional, cuando lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional cuya documentación carezca de algún requisito secundario.
- * La Secretaría de Gobernación podrá autorizar con excepción hasta por treinta días, en los que deberá constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumple con el requisito que falta en el plazo concedido.

2.7 CONCEPTO DE INMIGRADO

La tercer calidad migratoria en que pueden clasificarse los extranjeros es la de inmigrado, literalmente significa persona que va de un lugar a otro, mientras que la Ley General de Población en su artículo 52 considera como inmigrado al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

2.7.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS NO INMIGRADOS.

La categoría de inmigrado conforme al artículo 53 de la Ley General de Población, la adquieren los inmigrantes que tengan residencia legal en el país durante cinco años, siempre y cuando hayan desarrollado actividades honestas para la comunidad.

"Para realizar el cambio de calidad migratoria se debe solicitar dentro de los seis meses siguientes a la fecha del vencimiento del cuarto refrendo, so pena de perder la calidad de inmigrante si no se solicita a tiempo, dando como resultado que se cancele su documentación migratoria y en ese caso el extranjero deberá abandonar de inmediato el territorio nacional."²⁸

Las solicitudes de menores de edad son presentadas por quienes ejercen la patria potestad o la tutela, o en todo caso por las personas con quienes viven o dependan económicamente.

Una vez obtenida esta calidad el interesado puede dedicarse a la actividad que desee, siempre que no exista limitación expresa por parte de la Secretaría, lo que en caso contrario se determinará y en el documento que acrediten su calidad migratoria así que puede entrar y salir del país libremente. Es pertinente señalar que el ejercicio inadecuado de este derecho puede ocasionar la pérdida de la misma si el inmigrado permanece en el extranjero dos años consecutivos, así como en un lapso

²⁸ JAN OSMANŃCYK Edmund, Op Cit. p 1583.

de diez años estuviese ausente por más de cinco años, contados a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrado.

Lo anterior nos encamina a enfatizar que la declaración realizada por la Secretaría de Gobernación es meramente individual, en cuanto a su alcance, puesto que solo beneficia al extranjero interesado, teniendo como obligación anotarse en el Registro Nacional de Extranjeros, lo que da como resultado que se cancelen las garantías que por su situación migratoria se hubieren otorgado, ordenándose la devolución de los depósitos realizados o cancelándose el fideicomiso constituido.

2.8. CONCEPTO DE REPATRIACIÓN

“Término internacional que significa regreso a la patria a personas que residen por propia voluntad o por imposición durante largo tiempo fuera de las fronteras de su país.”²⁹

Por su parte el artículo 81 de la Ley General de Población señala que son considerados como repatriados los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero.

²⁹ Idem

CAPITULO 3

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON EL ASILO Y EL REFUGIO

3.1.- CONCEPTO DE DERECHO DE ASILO

Para efectos del presente estudio vamos a entender por asilo como la protección que encuentra una persona la cual es objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, sin embargo “los Estados Unidos de América, al firmar la Convención de la Habana de 1928, hace reserva expresa, haciendo constar que los Estados Unidos no reconocen y no firman la llamada doctrina de asilo como parte del Derecho Internacional”³⁰

“En forma figurada significa amparo, protección, favor, término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte”³¹

Es decir, que desde el momento en que una persona se ha internado en suelo extranjero de alguna forma ya encontró asilo en ese territorio, debido a que los órganos competentes de su Estado carecen de facultades para realizar una aprehensión ilícita del sujeto asilado, en este supuesto, el llamado derecho de asilo se ha entendido tradicionalmente como una facultad jurídica soberana de conceder refugio a individuos que son perseguidos, condicionando su ejercicio a una absoluta discrecionalidad por parte de los Estados; sin embargo últimamente se ha venido hablando de un “derecho de asilo” para el individuo, el cual ha sido consagrado en un gran número de países a través de instrumentos internacionales, pero sin poderse predicar como un principio general del derecho internacional.

Por lo tanto, se entiende como “la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades.”³²

³⁰ FERNÁNDES Carlos, Op Cit., p. 301

³¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. p. 243.

³² DIEZ DE VELAZCO Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, Tomo I, 10ª edición, Madrid, 1994, p. 629.

Como consecuencia, en Derecho Internacional se dice que es la facultad jurídica para los Estados soberano de garantizar asilo en su territorio a toda persona que fundadamente así lo solicite; siempre y cuando el Estado en cuestión no se encuentre bajo ninguna obligación contractual de realizar lo contrario, como puede ser el caso de las convenciones de extradición en que el Estado sea parte, por lo que algunos autores manifiestan que el derecho de asilo es un acto personalísimo e imprescriptible.

3.1.1 TIPOS DE ASILO

Dentro de la institución del asilo cabe distinguir diversos tipos de asilo entre los que destacan los siguientes:

ASILO EXTRATERRITORIAL.- Es aquel en el que se refiere particularmente a la condición jurídica reservado por el Derecho Internacional a los lugares en los cuales venía solicitado y concedido el asilo, también conocido como asilo interno.

ASILO NAVAL.- Es el que se concede a bordo de naves de guerra.

ASILO AÉREO.- Es el que se concede en aeronaves de guerra y el cual presenta características similares al asilo diplomático en el sentido de que significa una excepción al principio de exclusividad de la competencia territorial.

ASILO NEUTRAL.- Su raíz se encuadra dentro del derecho de guerra, por lo que se entiende la protección que concede un Estado neutral en tiempos de guerra a miembros de las fuerzas armadas de los Estados beligerantes que buscan refugio en su territorio. En la práctica, generalmente es admitido que los grupos de combatientes sean internados en el Estado neutral.

ASILO TERRITORIAL.- Es la protección que un Estado concede a determinadas personas que llegan a su territorio por motivos políticos y que se encuentra en peligro su vida o su libertad en su país de origen.

ASILO DIPLOMÁTICO.- Es la protección que se concede en lugares

determinados de los cuales gozan de inviolabilidad como son las embajadas y en los que solamente se concede a los perseguidos por razones de tipo político.

3.1.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL ASILO TERRITORIAL

El asilo territorial es aquella protección que un Estado presta en su territorio al acoger a determinadas personas que llegan perseguidas por motivos políticos y que se encuentra en peligro su vida o su libertad en el Estado de procedencia.

El asilo territorial tiene su fundamento en la competencia que ejerce el Estado sobre su territorio, y en virtud de ella puede conceder no solo la entrada en el mismo, sino también otorgar protección mientras se habite en su ámbito territorial.

Quedan excluidos del asilo los que hayan cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o delitos contra la humanidad, dichos delitos son considerados como crímenes internacionales.

La calificación de las causas del asilo corresponde al Estado territorial.

La convención sobre asilo territorial señala una disposición importante sobre el principio de non refoulement, es decir el principio de no devolución, en el que debe evitarse el regreso forzado del sujeto asilado a su país, en donde puede quedar sujeto a persecución.

Por regla general el beneficio del asilo no abarca a los delincuentes comunes; se concede generalmente a los delincuentes políticos que son extranjeros o apátridas.

Una vez concedido el asilo debe ser respetado por todos los demás Estados, incluyendo el Estado cuyo territorio huyó la persona asilada.

Por cuanto a la soberanía territorial cualquier acto de intimidación, violencia, secuestro o cualquier otro acto realizado directamente al sujeto asilado por personas actuando en calidad de oficiales, ya sea en apoyo o bajo el control del Estado, se dice que son actos claramente violatorios de la soberanía internacional, y por lo tanto estos hechos ilícitos generan responsabilidad internacional; que "por el contrario si se

trata de un individuo que amenaza o lesiona al asilado actuando en su calidad de particular, única y exclusivamente en ese caso, la responsabilidad del Estado no se compromete por no existir violaciones al Derecho Internacional”³³

3.1.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL ASILO DIPLOMÁTICO

El asilo diplomático es una institución típica de los países latinoamericanos donde ha tenido un cierto desarrollo en la práctica y en el derecho convencional.

El perseguido puede buscar refugio en la embajada de un país extranjero, por lo que la concesión del asilo diplomático constituye una derogación al principio de la soberanía territorial del Estado, ya que se sustrae de su competencia.

El asilo se concede solamente a los perseguidos por razones de tipo político y corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.

Entre los requisitos para conceder el asilo diplomático se requiere que la persecución obedezca a la comisión de delitos políticos y que sea una situación de emergencia o de urgencia, entendiéndose por casos de urgencia, entre otros, “aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política, o no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.”³⁴

En cuanto a la terminación del asilo se parte del supuesto de que el asilo diplomático se concede por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial.

El Estado asilante está facultado para solicitar las garantías por escrito así como examinar y juzgar las condiciones de peligro que se puedan suscitar en la salida del sujeto asilado

³³ GÓMEZ ROBLEDO Alonso, Op. Cit. p. 260.

³⁴ DIEZ DE VELAZCO Manuel, Op. Cit. p. 636

3. 1. 2.- FUENTES DEL ASILO TERRITORIAL

En Derecho Internacional el asilo territorial se funda en lo establecido por la resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En América Latina este tipo de asilo tiene su fundamento en diversas fuentes normativas entre las que cabe destacar las siguientes:

Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá 1948.

Convención sobre asilo territorial adoptada en la Décima Conferencia Internacional Americana de Caracas de 1954.

Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José de 1969.

Tratado sobre Derecho Penal Internacional, Montevideo 1989

Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, Montevideo 1939, Capítulo II.

3.1.3. FUENTES DEL ASILO DIPLOMÁTICO

El asilo diplomático, llamado también asilo político encuentra sus bases en diversas fuentes, entre las que destacan:

Convención sobre asilo adoptada en la Sexta Conferencia Internacional Americana de la Habana en 1928.

Convención sobre asilo político adoptada en la Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo 1933.

Convención sobre asilo diplomático, adoptada en la Décima Conferencia Internacional Americana, Caracas 1954.

Convención sobre Derecho Penal Internacional, Montevideo 1889.

Tratado General de Paz y Amistad Centroamericana de 1907.

Convención Boliviana de 1911.

Convención sobre asilo y refugio políticos, Montevideo 1939.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.1.4 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE ASILO TERRITORIAL Y DIPLOMÁTICO.

ASILO TERRITORIAL	ASILO DIPLOMÁTICO
El asilado territorial es la persona que se refugia en un Estado como consecuencia de que es perseguida por el hecho de imputársele un delito político.	Existe cuando una persona busca refugio en la sede de una misión extranjera del Estado receptor.
Se otorga a delincuentes políticos, a refugiados políticos que son extranjeros o apátridas.	La concesión esta limitada a personas acusadas por delitos políticos o que son víctimas de persecución política.
Se funda en la soberanía del Estado que recibe al asilado dentro de su territorio.	Constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado.
El Estado territorial es el que concede el asilo y es el que califica la existencia o inexistencia de las causales que motivan el asilo.	Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.
Se rige por el principio de no devolución, evitando el regreso forzado del sujeto asilado a su país.	La obligación de entregar salvoconducto solo existe cuando el Estado territorial ha pedido que el asilado sea trasladado fuera del país.

3.2 CONCEPTO DE EXTRADICIÓN COMO LIMITANTE AL ASILO TERRITORIAL

“Es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama, por estar inculpada, procesada o convicta en éste por la comisión de un delito del orden común, a fin de que sea sometida a juicio o reclusa para cumplir con la pena impuesta.”³⁵

Asimismo es posible que una persona presuntamente responsable de la comisión de un hecho delictivo trate de encontrar refugio en un Estado que no posee jurisdicción sobre él, o en todo caso en un Estado no pueda procesarlo en virtud de que tanto las pruebas necesarias y los testigos se encuentran en un país extranjero; por esto el Derecho Internacional ha desarrollado la figura de la extradición.

De acuerdo a lo anterior la extradición “es un procedimiento de requerimiento a un Estado soberano, para que entregue a un individuo a quien se le imputa la comisión de un delito o de una persona que ha sido sentenciada, con la circunstancia de que los hechos delictuosos que se le imputan los cometió dentro del territorio de un Estado soberano que tiene el carácter de reclamante o requirente, que es el competente para juzgarlo o en su caso hacerle cumplir la pena.”³⁶

Por otro lado se dice que es un principio tan indispensable en nuestros días que sin la existencia del Derecho Internacional o del Derecho Penal estaría incompleto el sistema jurídico ya que implica un acto de asistencia internacional regido por una serie de principios plasmados en los Tratados Internacionales y a falta de éstos, por las Leyes Internacionales, por lo que la extradición obedece a reglas que no son de orden consuetudinario, sino de orden convencional primordialmente, dando como resultado tratados específicos ya sea bilaterales o multilaterales, o bien por medio de cláusulas especiales de tratados en los que se especifican las clases

³⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit p 1395

³⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, El papel del Derecho Internacional en América, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 403

de delitos y las modalidades por las que se llegará a conceder la entrega del individuo reclamado.

3.2.1 TIPOS DE EXTRADICIÓN

Basándose en lo que acabamos de analizar y por ser un tema de gran importancia, es necesario hacer una clasificación de los diversos tipos de extradición que existen en la actualidad y entre los que destacan los siguientes:

DE UN NACIONAL.- Se lleva a cabo con la entrega de un nacional del Estado requerido al requirente. Como regla general se establece el rechazo por parte de todos los Estados a la entrega de sus propios nacionales, debido a que esta disposición está prohibida por las leyes internas de cada país.

NORMAL.- Es la entrega de un nacional del Estado requirente por el Estado requerido.

DE UN TERCERO.- Es la entrega de un nacional de un tercer Estado por el Estado requerido al requirente. Para la entrega se siguen los trámites normales, siempre que no exista tratado entre el tercer Estado y el requerido que impida la concesión de la misma, o que la sujete a condicionamientos

DE RECIPROCIDAD.- Es aquella en la que su concesión se encuentra ajustada a la existencia de un compromiso formal.

CONVENCIONAL.- Se concede con arreglo a lo estipulado en convenios y tratados ya sean bilaterales o multilaterales.

VOLUNTARIA.- Se le conoce también como extradición espontánea y se da "cuando el detenido expresa de forma libre y voluntaria, ante la autoridad judicial que conoce del procedimiento de extradición, su conformidad a la demanda formulada, renunciado a que sea estudiado con profundidad el expediente por la autoridad"³⁷

³⁷ GARCÍA BARROSO Casimiro, El procedimiento de Extradición, Editorial Colex, Madrid, 1988, p 21

ACTIVA.- Cuando el Estado en cuyo territorio se cometió el delito, es el que solicita la entrega del delincuente, al Estado en donde se encuentra refugiado, para juzgarlo o hacerle efectiva la sentencia condenatoria.

PASIVA.- Cuando el Estado entrega al delincuente al Estado en cuyo territorio se cometió el delito, para que sea juzgado o se le aplique la sanción correspondiente.

REEXTRADICIÓN.- “Se produce cuando un Estado que ha obtenido la extradición de una persona, la entrega a un tercer Estado, después de que haya sido juzgado y cumplido la condena impuesta, con el consentimiento del primero.”³⁸

AMPLIACION DE EXTRADICIÓN.- “Es la que permite a la autoridad judicial competente del Estado requirente poder juzgar al extraditado por hechos distintos de los que motivaron la primera petición de extradición, previo consentimiento del Estado requerido.”³⁹

DIRECTA.- Se da cuando la entrega del sujeto extraditado se hace directamente desde el Estado requerido al requirente, sin que tenga que hacer escala en algún otro lugar.

EN TRANSITO.- Es la autorización que un Estado concede para el paso por su territorio de aquella persona cuya extradición fue acordada por otro Estado a favor de un tercero.

ADMINISTRATIVA.- Se lleva a cabo cuando se acuerda exclusivamente por las autoridades administrativas del Estado requerido.

JUDICIAL.- Aquella que es concedida por las autoridades judiciales del Estado requerido.

MIXTA.- Es aquella en la que intervienen conjuntamente las autoridades administrativas y judiciales del país requerido.

RESTRINGIDA.- Tiene lugar cuando el Estado requerido limita tanto la concesión como los delitos por los que es solicitada la extradición.

³⁸ Ibidem, p 22.

³⁹ Idem

3.2.2 PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS EN QUE DEBE FUNDARSE LA EXTRADICIÓN

La mayor parte de los tratados de extradición son bipartitos y la falta de uniformidad en sus disposiciones hace más difícil la referencia del Derecho Internacional sobre esta figura. Por otro lado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Extradición Internacional y los tratados celebrados por nuestro país con los diversos países de la Comunidad Internacional, existen algunos principios comunes que se observan en la interpretación de dichos tratados y son los que a continuación se mencionan:

PRINCIPIO DE LA TERRITORIALIDAD: Como ya es bien sabido uno de los elementos que integran al Estado soberano es el territorio, el cual es el lugar en el que tiene aplicación el orden coactivo de las normas jurídicas, tan es así, que los Estados de la Comunidad Internacional, respetando la soberanía de sus integrantes, se imponen recíprocamente el respeto a su ámbito de validez espacial.

PRINCIPIO DE LA ESPECIALIDAD: También conocido como limitación de la persecución y consiste en obligar a los Estados a limitar su acción de enjuiciamiento o de aplicación de penas al sujeto extraditado, exclusivamente por los delitos materia de la extradición, así por ejemplo si se limitó en el procedimiento reclamarlo por algún otro delito, el Estado requirente está impedido para sancionarlo por delito que no fue materia del tratado.

PRINCIPIO DE PACTA SUNT SERVANDA: Es el principio rector de la extradición y significa que "lo estipulado por las partes cualquiera que sea la forma de estipulación debe ser cumplido fielmente, es decir, que se ha de estar a lo expresamente pactado".⁴⁰

⁴⁰ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 237.

PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD: La extradición es un acto de soberanía que se funda en este principio y que es una forma de colaboración internacional entre Estados soberanos, lo que implica relaciones de igualdad entre tales Estados.

PRINCIPIO DE LA DOBLE TIPICIDAD: Conocido también como principio de la identidad de la norma; y debe entenderse en el sentido del evento delictuoso, es decir que tanto en el país requirente como en el requerido, debe contener los mismos elementos que lo caracterizan como delito y además que en ambos países esté sancionado con una pena privativa de la libertad mayor a un año.

CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LA EXTRADICIÓN

En términos generales y partiendo de los principios anteriormente analizados, se establece que la extradición nace como consecuencia de dos fenómenos: el primero, que un Estado no este interesado en castigar a un delincuente que se refugie en su territorio, pero presta su colaboración para la represión de la delincuencia y segundo; que el Estado donde se cometió el delito tenga interés en castigar al delincuente. Ahora bien, por lo que respecta a las características propias de la extradición se distinguen las siguientes:

Se dice que es una institución jurídica mixta que se encuentra reglamentada por tratados internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales, y solo al no existir este tipo de instrumentos se aplican las leyes nacionales.

Es un acto de Estado a Estado, ya que es el gobierno requirente, quien dirige al gobierno requerido una solicitud al cuál este último puede dar cumplimiento o no.

Los delitos que dan lugar a la extradición deben estar expresamente señalados en el tratado correspondiente y tener una categoría igual o equivalente en las normas del Estado requerido así como ser susceptible de penas comparables.

Hay que destacar que la extradición se otorga para aquellas infracciones que se consideren suficientemente graves como para justificar la entrega de una persona, y se aplica con relación a delitos comunes y no políticos

Por último, todas las personas que se encuentren dentro del territorio del Estado requerido pueden ser susceptibles de extradición cualquiera que sea su nacionalidad; esta puede ser la del Estado requirente, la de un tercer Estado, o incluso la del Estado requerido; pero por regla general, el Estado no extradita sus propios nacionales.

3.3.- CONSIDERACIONES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO DE ACUERDO CON LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL.

El procedimiento de extradición se inicia para que la persona reclamada sea juzgada por los tribunales de justicia del Estado requirente por los delitos cometidos en su territorio, o también para que pueda llevarse a cabo la condena impuesta que quedó pendiente de ejecutarse, la cual fue interrumpida por diversos motivos.

Sin embargo el procedimiento de extradición tiene por objeto resolver en un acto administrativo si se hace la entrega de una persona (no nacional) a otro país.

Por eso el procedimiento esta investido de una serie de formalidades que deben ser observadas para garantizar el respeto a la soberanía de los Estados participantes y los derechos fundamentales, es decir las garantías del individuo, así como la forma y términos en que debe ser presentada una solicitud de extradición, que para tal efecto el artículo 10 del Tratado de extradición celebrado entre México y Estados Unidos de América señala:

Las solicitudes para la extradición deben ser presentadas por vía diplomática, es decir, se comunican a la autoridad competente del Estado, dicha petición sirve

para la aplicación de medidas cautelares como el arraigo en el que deben incluirse todos los datos necesarios respecto de la identificación y localización de la persona cuya extradición se solicita, deberá contener la expresión del delito y que esa solicitud sea acompañada de una relación de los hechos atribuidos a la persona reclamada, pues no procede tratándose de delitos de carácter político o puramente militar; deberá incluirse el texto de aquellas disposiciones legales en las que se precisen tanto los elementos constitutivos del delito materia de la extradición, como las sanciones aplicables a quien incurre en dicho ilícito, asimismo se deben acompañar los datos y antecedentes personales que permitan la identificación del reclamado, y de ser posible los datos con que se cuente para su localización.

Cuando se solicite la extradición de una persona que aún no ha sido sentenciada para que sea sometida a juicio como probable responsable de un delito, se agregará una copia certificada de la orden de aprehensión librada por un juez de la parte requirente, así como las pruebas que conforme a las leyes de la parte requerida justificarían la aprehensión.

Cuando se refiera a una persona sentenciada, se deberá anexar una copia certificada de la sentencia condenatoria que haya dictada en contra del reclamado por un tribunal de la parte requirente.

Todos estos documentos deben ser presentados por la parte requirente acompañados de una traducción al idioma de la parte requerida y estar debidamente legalizados por las autoridades de cada país.

Una vez cubiertos todos los requisitos de la solicitud, el Estado requerido trata de capturar y detener a la persona reclamada, a no ser que sea evidente que no puede concederse la extradición de esa persona, a contrario sensu si se concede la solicitud, se informa de inmediato al Estado reclamante sobre el lugar y la fecha fijados para la entrega, así como el tiempo que dicha persona ha estado detenida

En casos de urgencia, cualquiera de las partes contratantes podrá pedir la detención provisional con fines de extradición de una persona acusada o sentenciada, en el supuesto que se logre la detención provisional "la persona reclamada debe ser internada en el reclusorio preventivo que haya determinado el juez de distrito, en donde quedará a disposición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por mediación del juez que ordenó su detención, quien se limitará a comunicar a dicha dependencia que ha sido capturado el reclamado para que ésta a su vez lo haga saber la autoridad requirente, la que contará con el término de setenta y dos días contados a partir de la detención del reclamado para presentar la solicitud formal de extradición."⁴¹

3.4 LA SITUACIÓN DE MÉXICO Y LA NO EXTRADICION POR DELITO DE CARÁCTER POLITICO

Generalmente todos los Estados rehusan la extradición para los autores de delitos políticos, no importando lo difícil que resulte definir este precepto, ya que ninguna legislación contempla tal concepto, mas sin en cambio si es rechazada la solicitud ante este supuesto; pero de acuerdo con la practica, los Estados conceden asilo a personas perseguidas por motivos de orden político, dando como resultado que en la medida que se concede el asilo se esta rechazando la extradición.

Por lo que se refiere a nuestra legislación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, es por eso que México ha suscrito convenciones multilaterales entre las que figuran la Convención sobre Extradición firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, depositando su instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936, y en la que se asienta el criterio de que el Estado requerido no está obligado a conceder la extradición cuando se trate de delitos políticos o de los que sean conexos.

⁴¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, El papel del Derecho Internacional en América, The América Society of Internacional Law, Traduc. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 420

A pesar de que México suscribió la Convención en comento, formuló reserva respecto del artículo 3 fracción f, en virtud de que la legislación interna de nuestro país no reconoce los delitos contra la religión; muy a pesar de ello, la Convención Interamericana sobre extradición del 25 de febrero de 1981 no contempla ese supuesto.

Siguiendo con este orden de ideas; entre los tratados bilaterales que México ha suscrito en este ámbito, se encuentra el Tratado de extradición celebrado entre México y los Estados Unidos de América del 4 de mayo de 1978, cabe resaltar que en el Tratado se incluye la llamada "Cláusula attentat"; conforme a la cual no se considera delito político los atentados en contra de un jefe de Estado o de gobierno, sin embargo uno de los problemas más difíciles que presenta el Derecho Internacional, es la delimitación y significado del concepto de delito de carácter político, toda vez que no existe un compendio de leyes o tratado que encuadre tal concepto, por lo que resulta complicado su entendimiento al no ser uniforme para todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional.

Es por eso, que a pesar de tales omisiones y para efectos del presente estudio, se entiende por delito político "Cuando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político"⁴²

Otra cuestión importante, es delimitar el concepto como una ofensa política, lo que a su vez puede ser clasificada como pura y relativa, y una ofensa relativa podrá ser un délit complexe o délit connexe.

Una ofensa o delito político será aquel que vaya dirigido en contra del orden político exclusivamente, como puede ser la traición, sedición o el espionaje.

⁴² GÓMEZ ROBLEDO Alonso, Extradición en Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1996, p 116

“El délit complexe, viene a ser una categoría de ofensas políticas relativas, cubriendo así aquellos actos que son dirigidos contra el orden político y los derechos privados.”⁴³

Por tanto, en esta categoría se presenta con mayor precisión el balance, entre lo político y lo que se presenta como mera actividad criminal.

“En el délit connexe, se trata en realidad de un acto que en sí mismo no esta dirigido en contra del orden político, pero el cual esta estrechamente vinculado con otro acto del orden político”⁴⁴

3.5 CONSIDERACIONES SOBRE EL TRATADO DE EXTRADICIÓN CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El procedimiento de extradición y los tratados que ha celebrado México con Estados Unidos, han adquirido gran importancia como consecuencia de las intensas relaciones de ambos países. En otras circunstancias, la cercanía es campo propicio para que los nacionales de cada país que son sentenciados o que son perseguidos por la comisión de hechos ilícitos, se refugien en el país vecino con el objeto de eludir la persecución judicial o el cumplimiento de las penas que les corresponden. Es por eso que, para regular este aspecto nuestro país celebró con los Estados Unidos de América un tratado internacional el 4 de mayo de 1978, el cual entró en vigor después de haber sido ratificado el 25 de enero de 1980, y se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de ese mismo año.

Sobre esta ley en comento sobresalen algunos puntos elementales como es el compromiso de las partes para entregarse mutuamente a las personas reclamadas, para que proceda la extradición de una persona que ha cometido un delito no es

⁴³ Ibidem, p. 118

⁴⁴ Idem

es necesario que haya sido a título de consumado, así como tampoco el sujeto haya sido quien realizó materialmente el delito, de acuerdo con el tratado "la extradición debe ser concedida aún tratándose de un delito cometido en grado de tentativa, así como respecto de aquellas personas que sin haberlo ejecutado de manera directa, intervinieron en su ejecución en cualquiera de las formas de participación establecidas por la ley penal, bien sea a título de autor intelectual, autor mediato, instigador, auxiliador, encubridor o cómplice."⁴⁵

En cuanto al ámbito territorial de aplicación la prevé el artículo 4º de dicho tratado y comprende todo el territorio sometido a su jurisdicción, incluyendo el espacio aéreo y las aguas territoriales.

Otro punto importante lo establece el artículo 6º al manifestar que no se concederá la extradición cuando el reclamado haya sido sometido a proceso o haya sido juzgado y condenado o absuelto por la parte requerida, por el mismo delito, para lo cual se apoya en el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Para finalizar, es preciso hacer alusión al rubro de "entrega diferida", señalado en el artículo 15º del Tratado donde establece que la parte requerida, después de acceder a la extradición, podrá diferir la entrega del reclamado cuando existan procedimientos en curso en su contra o cuando se encuentre cumpliendo una pena en el territorio de la parte requerida, hasta la conclusión del procedimiento o hasta que termine de purgar la sanción que le haya sido impuesta.

En términos generales se prevé que la entrega del extraditado al Estado requirente se realizará hasta que haya obtenido su libertad por resolución definitiva, en este supuesto, el término de setenta días naturales empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se notifique al Estado requirente que el

⁴⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Op Cit. p, 415

reclamado queda a su disposición, una vez que ha concluido el procedimiento o que ha cumplido la pena a que en su caso hubiese sido condenado.

3.6 CONCEPTO DE REFUGIADO

"Personas que a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o por temor de ser perseguidos huyen de su país para buscar protección fuera del mismo"⁴⁶

De acuerdo con los instrumentos internacionales para adquirir la calidad de refugiado se requieren 3 condiciones:

- 1.- Haber abandonado el país donde tenía su domicilio permanente.
- 2.- Los acontecimientos que originan la condición de refugiado deben estar vinculados con las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.
- 3.- Es necesario que la interrupción de esas relaciones haya sido impuesta al refugiado.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre refugiados de 1951 define al refugiado internacional, señalando que es "una persona que como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose, en consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país, donde antes tuviere su residencia habitual, o no pueda, o a causa de dichos temores no quiera regresar a él."⁴⁷

⁴⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., p. 2732

⁴⁷ SEPÚLVEDA Cesar, Op. Cit. p. 542.

Esta es la definición básica de refugiado impuesta por la Convención de Ginebra. Pero dada la relevancia de la definición es importante analizar las circunstancias fundamentales que aparecen en la redacción.

FUNDADOS TEMORES DE SER PERSEGUIDO.

La expresión "fundados temores" cubre a la vez un elemento subjetivo y otro objetivo y para determinar la existencia de un temor razonable los dos elementos deben ser tomados en consideración.

El elemento subjetivo implica, tomar en cuenta sus antecedentes personales y familiares, su pertenencia a un grupo social, religioso, social o político, su propia interpretación de su experiencia personal.

El elemento objetivo significa que las autoridades del Estado no tienen la función de decidir sobre la condición de refugiado, toda vez que no están obligados a emitir un juicio sobre la condición del país de origen del solicitante.

LAS CAUSAS DE PERSECUCION.

Los funcionarios competentes deberá tener como principal objetivo aclarar las causas de persecución entre las que figuran la raza, la religión, nacionalidad y pertenencia a un determinado grupo social, entendiéndose tal concepto como "personas que pertenecen a un grupo que tienen un mismo origen y el mismo modo de vida o el mismo estatus social."⁴⁸

La pertenencia a un sexo puede constituir una razón de persecución, como es el caso de discriminaciones sufridas hacia las mujeres en determinados países, como es el caso de China, en donde son perseguidas para practicarles un tipo de mutilación genital.

⁴⁸ LÓPEZ GARRIDO, Diego Op. Cit p 70

SE ENCUENTRE FUERA DEL PAIS DE ORIGEN.

Esta es una regla general que no acepta excepciones, el temor a ser perseguido no tiene porque extenderse al conjunto del territorio del país al que pertenece el demandante, en ese caso “si una persona pudiese encontrar refugio en otra parte del país, aparece el concepto llamado internal flight alternative que significa que cuando una persona pueda encontrar refugio en otra parte de su territorio, no cumple las condiciones para obtener refugio o asilo”⁴⁹

NO PUEDA O NO QUIERA LA PROTECCION DEL PAIS DE ORIGEN

Rehusar la protección a una persona por parte de las autoridades de su país puede significar un elemento de persecución, en donde hay que analizar las circunstancias del caso, por ejemplo cuando se refiere a “no pueda” significa que el ciudadano no es capaz de obtener el beneficio de determinados derechos como la obtención de un pasaporte nacional, la prórroga de ese pasaporte o la admisión en el territorio nacional, prestaciones que normalmente son concedidas a sus compatriotas o que puede constituir un rechazo de protección. Ahora bien, las palabras “no quiera” se aplican al refugiado que rehusa aceptar la protección de su Gobierno precisamente a causa del temor de ser perseguido.

3.6.1 LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS ANTE LA CONVENCION DE GINEBRA.

La Convención de Ginebra es muy explícita en lo referente al estatus del refugiado, ya que tienen como obligación fundamental cumplir con las disposiciones del Derecho Interno del Estado receptor. En términos generales deberán gozar el mismo trato que se les otorga a los extranjeros, por tanto los artículos 32 y 33 son de especial importancia en los que se establece: ***“Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público, caso***

⁴⁹ Ibidem, p 73

en el cuál será necesario observar los procedimientos legales vigentes, permitiendo al refugiado presentar pruebas exculpatorias.”

En tal supuesto, el refugiado deberá gozar de un plazo razonable a fin de gestionar legalmente su admisión en otro Estado, para lo cual el ACNUR deberá tener conocimiento de todo este procedimiento; por su parte el artículo 33 de la Convención contiene uno de los principios básicos al establecer que: **“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.”**

Tales planteamientos nos encamina a realizar un análisis de fondo sobre la situación de los refugiados en nuestro país, tan es así que al llegar a nuestro territorio grandes oleadas de ciudadanos centroamericanos que huían de la represión o de la muerte en sus respectivos países; se creó mediante acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980 la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, el cual esta integrado por los representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social. Para pocos meses más tarde iniciar una política de colaboración con el ACNUR en materia de asistencia a los refugiados; esta colaboración habría de ser instrumentada “por medio del Acuerdo de Asistencia suscrito el 2 de marzo de 1981 en el que se otorga a México la ayuda internacional de la ONU para los refugiados a través del convenio de establecimiento de una oficina del ACNUR en México, promulgado en el Diario Oficial el 1° de abril de 1982.”⁵⁰

Sin embargo, tal colaboración no ha sido del todo fructífera como se esperaba, en tanto México no adhiera el concepto de refugiado, por consiguiente la legislación mexicana no reconoce dicho concepto como lo regula el Estatuto de 1951 y el protocolo de 1967 y esto trae como consecuencia, entre otras cosas, que la

⁵⁰ ORTÍZ HALF Loreta, Op. Cit p 164.

Secretaría de Gobernación considere a estas personas como "visitantes transitorios", figura jurídica que no está considerada dentro del marco de nuestras leyes migratorias, sin tomar en cuenta que las consecuencias legales para el refugiado son de gran importancia ya que habiendo perdido contacto con las autoridades de su país de origen, no gozan más del ejercicio de la protección diplomática que reservan los Estados para sus nacionales en el extranjero.

3.7.- EL ESTATUTO JURÍDICO DEL REFUGIADO.

En relación con el estatuto del refugiado se destacan diversas situaciones que comienzan desde la admisión del refugiado ante la barrera fronteriza, que es a partir de este momento en donde empieza a regir el principio de non-refoulement, para luego continuar con calificar a la persona si reúne o no los requisitos establecidos para adquirir tal calidad, y por último es conocer el estatus con el que el solicitante se va a mover en el territorio hasta en tanto no reciban una respuesta positiva o denegatoria.

Pero a pesar de estas contrariedades el principio básico en el que se apoya todo el esquema de protección del Convenio de Ginebra de 1951 sobre refugiados es el que se ha venido mencionando a lo largo del presente capítulo, que es el principio de non-refoulement contenido en el artículo 33 de esa misma Convención. Sin embargo en la práctica los Estados admiten que dicho principio se amplíe a grupos masivos de refugiados que no gocen de la protección del gobierno de su país de origen, por tal motivo es considerado fundamental para proteger al individuo tanto de la expulsión como de la extradición y esa filosofía regula la entrada ilegal previniendo para esa situación lo estipulado por el artículo 31 del Convenio de Ginebra: ***“Los Estados contratantes, no impondrán sanciones penales por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente al territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales***

Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa injustificada de su entrada o presencia ilegales.”

Pero en la actualidad el problema comienza desde el momento en que el solicitante se presenta en la frontera solicitando el estatuto de refugiado, y se debe a que se encuentra en un medio extraño y el hecho de someter su caso a las autoridades de un país extranjero con un lenguaje que no es el suyo, puede presentar grandes dificultades, es por eso que la demanda tiene que ser examinada con especial cuidado, por personal especialmente formado y calificado que tenga básicamente el conocimiento y la experiencia necesaria para comprender las dificultades y las necesidades particulares del demandante.

Así mismo en el seno del Comité Ad-Hoc del Consejo de Europa, llamado Comité sobre Aspectos Legales del Asilo Territorial y de los Refugiados conocido también como (CAHAR), se regulan los procedimientos para el reconocimiento del estatuto del refugiado, adoptando en la practica las medidas administrativas entre las que figuran:

1.- La demanda de asilo debe ser tratada de una forma objetiva e imparcial, la policía de fronteras y las autoridades públicas como los funcionarios de migración deben tener instrucciones precisas para tratar casos relativos a refugiados, observando en todo momento el principio de non refoulement.

2.- El demandante debe recibir un derecho de residencia temporal, aun cuando no se determine que su demanda está mal fundada.

3.- El demandante debe recibir la información necesaria respecto a los procedimientos que puede seguir para la defensa de sus derechos. Tener derecho de audiencia y cuando sea necesario la ayuda de un interprete, así como el derecho de poder ser asistido por un abogado y la posibilidad de comunicaciones no restringidas con la oficina del ACNUR.

4.- La decisión sobre su demanda tiene que ser informada al demandante, en caso de ser negativa se deben detallar y explicar las razones por las que se tomo esa decisión e informarle acerca de los recursos a que tiene derecho.

5.- Una vez reconocido el estatuto de refugiado se le debe entregar al demandante un documento que le acredite el estatus, respetando en todos los casos la naturaleza confidencial de la demanda.

En estas circunstancias; es necesario el desarrollo de la cooperación entre la Oficina del ACNUR y los Estados miembros; por su parte la Convención de Ginebra no establece un procedimiento concreto para la concesión del estatuto del refugiado, por lo que se toma como punto de partida las bases y el procedimiento antes mencionado.

3.7.1 MÍNIMO DE DERECHOS QUE GOZAN LOS REFUGIADOS

La Convención de 1951 constituye un compendio de los derechos básicos del refugiado y junto con el estatuto del ACNUR establece las normas de un régimen de protección, entre los derechos se encuentra el de no-devolución, el de no-extradición, y el de no-expulsión, así como el de no rechazo en la frontera, que constituye una forma de asilo temporal, por tanto el refugiado tiene deberes para con el país en donde se encuentra ubicado, además de que se le exige que obedezca sus leyes y reglamentos.

Tan es así que, el Estado contratante debe proporcionar por lo menos el mismo trato que otorga a sus nacionales, en relación con la libertad de religión y por lo menos el mismo trato que concede a los extranjeros en lo concerniente a la adquisición de bienes muebles e inmuebles; arrendamientos y otros contratos referentes a bienes; derecho a dedicarse a la agricultura, a la industria, a la artesanía y el comercio por su propia cuenta y de establecer compañías comerciales e industriales; ejercicio de las profesiones; vivienda; educación distinta de la elemental; derecho de escoger el lugar de su residencia y de trasladarse libremente dentro del territorio nacional.

Además de que al refugiado se le debe conceder la misma protección que a los nacionales del país en relación con los derechos de autor en obras literarias,

artísticas y científicas; el racionamiento; la educación elemental; la ayuda y la asistencia pública; la legislación laboral y la seguridad social; así como con las cargas fiscales.

Un adelanto importante es lo referente a los bienes, a los refugiados se les permite trasladarlos a otro país donde sean admitidos a efecto de su reinstalación, y se les trata con consideración en cuanto al traspaso de otros bienes.

En consecuencia, el refugiado precisa de un mayor grado de protección y de derechos que van mucho más allá de los concedidos a los extranjeros; en virtud de que el refugiado no puede regresar a su país de origen y por lo mismo no puede ser expulsado debido a su apresurada salida, es por eso que tiene mas necesidades que un extranjero normal y esta sujeto a presiones.

3.7.2 ASPECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA Y SU REPERCUSIÓN EN LOS REFUGIADOS

Esta Declaración fue adoptada en Cartagena de Indias Colombia el 22 de noviembre de 1984 como resultado de un coloquio sobre los problemas jurídicos y humanitarios de la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá. Dicho coloquio fue respaldado por el Gobierno de Colombia y copatrocinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias, así como por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Es por eso que la Declaración de referencia cristalizó jurídicamente las bases en los que es necesario tener en cuenta que el derecho de los refugiados debe aplicarse en forma coordinada y paralela con el Derecho Internacional humanitario, por lo que sin esta aplicación el ordenamiento resultaría insuficiente.

Entre los puntos más importantes y sobresalientes del coloquio se mencionan:

Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos.

Ratificar la naturaleza pacífica de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a campamentos y asentamiento de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas propuestas por el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

3.8 DIFERENCIAS ESENCIALES ENTRE ASILADO Y REFUGIADO

Asilo y refugio son conceptos totalmente diferentes, aunque en un principio tales conceptos se referían a lo mismo; sin embargo, la fuente del derecho de ambos es diversa y en consecuencia los métodos para la protección también son diferentes.

ASILADO	REFUGIADO
Es la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales y cuya vida o libertad están en peligro por persecuciones de las autoridades de otro Estado.	Es la persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas se encuentra fuera del país de su nacionalidad.
El asilo es una cuestión exclusiva y del dominio interno de los Estados.	El refugio tiene que ver con la comunidad internacional organizada
La aceptación de una persona como	La calificación de una persona como

asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado	refugiado político no significa ipso iure que deba considerarse como asilado.
El asilo es un acto personalísimo e imprescriptible, lo que da como resultado que su otorgamiento no constituya un acto inamistoso.	Para adquirir la calidad de refugiado se requiere haber abandonado el país donde tenía su domicilio permanente y que los acontecimientos deban estar vinculados con las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

CAPITULO 4

EL ASILO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS DE ACUERDO CON LA LEY DE INMIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

4.1. CRONOLOGIA DE LA CONSTITUCION DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El 11 de julio de 1776 se designó a John Adams, Thomas Jefferson, Benjamin Franklin, Roger Sherman y Robert Livingston para que se redactara una declaración de independencia propuesta por el segundo Congreso Continental, dicha declaración fue adoptada por el Congreso Continental de Filadelfia el 4 de julio de 1776; desde entonces se celebra Día de la Independencia.

Una vez aceptada la propuesta los cincuenta y seis miembros del Congreso firmaron una copia de la Declaración, la cual fue grabada en pergamino a partir del 2 de agosto de 1776, y desde entonces el pergamino original se encuentra en una exhibición pública depositada en una caja de cristal, situada en el edificio de los archivos de la Nación en el estado de Washington, D.C.

En este entendido la ley suprema es la Constitución de Estados Unidos, la cual fue redactada por la Convención Constitucional e 25 de mayo de 1787, abriendo un quórum de siete estados reunidos todos ellos en la ciudad de Filadelfia, con el propósito de analizar y revisar los artículos de la Confederación.

El 13 de julio de 1787 el Congreso reunido en la ciudad de Nueva York, aprueba el decreto del Noroeste con la cláusula antiesclavista, su declaración de derechos y su garantía de libertad de credo. El 17 de septiembre de 1787 las delegaciones de los doce estados aprueban la Constitución, treinta y nueve de los cuarenta y dos delegados la firman y se clausura formalmente la Convención.

El 28 de septiembre de ese mismo año, el Congreso resuelve someter la Constitución a una ratificación estatal, para después dar por iniciada las fechas de ratificación por todos y cada uno de los distintos estados que conforman la unión americana, iniciando el 7 de diciembre de 1787 con el estado de Delaware, el 12 de diciembre de 1787 con Pennsylvania, el 18 de diciembre de ese año ratifica el estado

de New Jersey, el 2 de enero de 1788 se inicia con Connecticut, el 6 de febrero de 1788 el estado de Massachusetts ratifica dicho proyecto, el 28 de abril de 1788 Maryland, para seguir con el estado de Carolina del Sur el 23 de mayo de ese mismo año, siguiendo con los estados de New Hampshire y Virginia los días 21 y 25 de junio respectivamente, Nueva York, quien depositó su instrumento de ratificación el 26 de julio de 1788, hasta el 21 de noviembre de 1789 con Carolina del Norte y dando por concluida la lista de ratificaciones con el estado de Rhode Island, el cual se incorpora hasta el 29 de mayo de 1790.

Siguiendo con este orden de ideas, el 4 de febrero de 1789 los electores presidenciales eligen a George Washington como el primer presidente de los Estados Unidos de América y a John Adams como vicepresidente, y es hasta el 30 de abril de 1789 cuando George Washington es investido como el primer presidente.

Por otra parte, "el 8 de junio de 1789, James Madison presenta una propuesta de la declaración de derechos a la Cámara de Representantes, mientras tanto el 24 de septiembre de ese mismo año, el Congreso establece una Corte Suprema, trece cortes de distrito, tres cortes de circuito ad hoc y el cargo de ministro de justicia."⁵¹

El 25 de septiembre de 1789 el Congreso aprueba 12 enmiendas y las envía a los diferentes estados para su ratificación, creando de esta forma el sistema de gobierno federal. La Constitución es concisa y breve; su declaración de principios general ha hecho posible la extensión a fin de fomentar el crecimiento de la nación a partir de los trece estados agrupados hasta convertirse en una nación floreciente de cincuenta estados que abarcan el norte del continente americano y se extiende hacia el Pacífico

Así es como el gobierno se divide en tres poderes los cuales constituyen el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.

⁵¹ BRAGDON, MCCUTCHEN, RITCHIE. History of free nation. McGraw Hill. 1998, Estados Unidos p 41

EL PODER EJECUTIVO

El poder ejecutivo se conformara por lo establecido en el artículo segundo de la Constitución, donde se estipula el nombramiento de un presidente y un vicepresidente, ambos elegidos por una mayoría de votantes del colegio electoral en el que fungirán su mandato por un periodo de cuatro años; por lo que ninguna persona que no sea ciudadana por nacimiento o que haya adquirido la ciudadanía de los Estados Unidos en la fecha de adopción de la Constitución, será elegible para el cargo de Presidente; al igual que ninguna persona será elegida para ese cargo si no ha llegado a la edad de treinta y cinco años y no ha sido residente durante catorce años.

El presidente de los Estados Unidos es la máxima representación del Estado y jefe de Gobierno, así como también dirige su partido y tiene importantes capacidades legislativas, además de presidir el ejecutivo.

La Constitución hace al presidente comandante en jefe de las fuerzas armadas estadounidenses, permitiéndoles la entrada en combate a éstas, pero es el Congreso el que regula la autoridad del presidente para desplegar las fuerzas a iniciativa propia.

“Los poderes diplomáticos del presidente engloban la negociación y ratificación de los tratados, la elección de embajadores y la recepción de embajadores extranjeros, todo esto con el consentimiento de dos tercios del Senado. Asimismo puede negociar bajo su propia autoridad y responsabilidad acuerdos diplomáticos con los dirigentes de otras naciones.”⁵²

El presidente prepara un presupuesto de gobierno y un informe económico que son remitidos al Congreso cada año, teniendo en todo momento potestad amplia y absoluta para proponer leyes, en especial respecto a la fiscalidad y otras materias tanto económicas como militares, y también ejerce autoridad gubernamental sobre los diversos departamentos y agencias estatales

⁵² Ibidem, p. 45

Por otro lado cabe resaltar que al servicio del presidente se encuentra un sistema consultivo, los ayudantes de la Casa Blanca le proporcionan informes, organizan las relaciones con la prensa, los encuentros y los viajes, además de mantener contactos con el Congreso, con los departamentos gubernamentales, grupos sociales y con el partido político del presidente

Las agencias encargadas de este tipo de funciones son la Oficina de Gestión y Presupuesto que prepara las demandas del presupuesto presidencial y los controles del gasto, el Consejo de Seguridad Nuclear que es el que se preocupa de la defensa de la nación, y el Consejo de Asesores Económicos.

El gabinete del presidente también sirve como fuente de información y asesoramiento, quien esta integrado por los jefes de los Departamentos Gubernamentales y unos pocos funcionarios como son el Director de la Agencia Central de Inteligencia mejor conocida como la CIA, así como el embajador estadounidense en Naciones Unidas señalando que el gabinete no tiene poder en sí mismo.

La rama ejecutiva del gobierno estadounidense comprende 14 departamentos entre los que se encuentran: Estado, Tesoro, Defensa, Justicia, Interior, Agricultura, Comercio, Trabajo, Salud y Servicios Sociales, Educación, Vivienda, y Desarrollo Urbano, Transporte, Energía y Asuntos de Excombatientes

En cuanto a las funciones señaladas anteriormente y que son controladas por el presidente, es menester aclarar que el jefe de gobierno no supervisa directamente algunas las gubernamentales que actúan de forma independiente como son la Comisión Interestatal, la Comisión Federal de Comunicaciones y el Sistema de Reserva Federal.

EL PODER LEGISLATIVO

Los poderes legislativos otorgados por la Constitución los ejerce el Congreso de los Estados Unidos, que en su artículo primero sección uno señala que: ***“Todas las facultades legislativas aquí otorgadas serán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos, el cual estará compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes.”***

“El Senado esta integrado por cien miembros, dos senadores por cada estado federado, elegidos para periodos de seis años y cada senador tendrá derecho a un voto. en la que ninguna persona podrá ser Senador si no ha llegado a la edad de treinta años, si no ha sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años o si una vez que ha sido elegido, no fija su residencia en el Estado por el que fue escogido.”⁵³

Asimismo el vicepresidente de los Estados Unidos presidirá el Senado, siendo el Senado el único órgano facultado para ventilar todos los casos de impugnación, y someter a juicio todas las acusaciones que precisan dos tercios de los votos para su condena. Entre otras facultades del Senado se encuentra la de asesorar y dar su consentimiento a los tratados presidenciales y a los nombramientos de los principales cargos ejecutivos, embajadores, jueces del tribunal supremo y jueces federales.

Un dato importante de resaltar es que el presidente del Senado está después del presidente de la Cámara de Representantes en línea de sucesión a la presidencia.

Por su parte la Cámara de Representantes esta compuesta por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos estados, ninguna persona podrá ser representante si no ha alcanzado la edad de veinticinco años, si no ha sido ciudadano de los Estados Unidos durante un mínimo de siete años o si cuando sea elegida no fija su residencia en el Estado por el cual ha sido escogida

⁵³ Ibidem. p 48

La Cámara de Representantes elegirá su propio Presidente y otros funcionarios además esta investida de facultades exclusivas para la impugnación de funcionarios.

“El Senado y la Cámara de Representantes son organizados por el partido mayoritario en cada cámara, el cual elige a su presidente, el presidente de la mayoría y los presidentes de cada comité. Durante gran parte de la historia estadounidense el partido que controlaba la Casa Blanca no controlaba las cámaras del Congreso; situación que es conocida como gobierno dividido, que puede llevar a reducir la elaboración de leyes y a incrementar los vetos presidenciales de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. A diferencia de los jefes de gobierno de los sistemas parlamentarios en otros países el Presidente de Estados Unidos no dimite ni convoca nuevas elecciones cuando las mayorías en el Congreso rechazan sus programas.”⁵⁴

El Congreso cuenta con amplios poderes en los asuntos internos del país, ayuda a establecer y vigilar los departamentos y las agencias gubernamentales del ejecutivo, también establece los juzgados federales menores y determina su jurisdicción. Entre las facultades del Congreso se encuentran la creación y recaudación de impuestos, contribuciones y alcabalas para pagar las deudas proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos, mismos que serán uniformes en todo su territorio.

Regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país, así como con las tribus indígenas; la acuñación de la moneda, su regulación de la misma y de monedas extranjeras, determinando la norma patrón de pesas y medidas

Entre sus facultades también se encuentra la de crear y mantener una Marina de Guerra, dictar reglas destinadas al Gobierno y regulación de las fuerzas terrestres y navales, disponer la movilización de la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la

⁵⁴ Enciclopedia Microsoft® Encarta ©, Estados Unidos de América, 1993-1997, México, p 3

Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones, para disponer de la organización y la disciplina de la milicia, así como determinar que parte habrá de alistarse en el Servicio de los Estados Unidos.

El Congreso tiene el poder de declarar la guerra, conceder patentes de corso y represalia lo que significa que son documentos del gobierno, que permiten a las embarcaciones privadas atacar a los buques extranjeros, y participar en la elaboración de reglas acerca de capturas en tierra y agua.

Establece una regla uniforme de naturalización y leyes uniformes para casos de bancarrota en todo el territorio de los Estados Unidos, y definir las infracciones que se cometan al Derecho Internacional.

Concluyendo, la rama legislativa engloba agencias como la Oficina de Presupuesto del Congreso, la Oficina de Contabilidad General, la Biblioteca del Congreso y la Oficina de Prensa del Gobierno

EL PODER JUDICIAL

“El poder judicial de los Estados Unidos será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores cuya formación es ordenada por el Congreso

El sistema judicial se completa con doce tribunales de apelación conocidos como tribunales de jurisdicción, noventa y un juzgados de distrito y varios juzgados especiales como son el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Apelación y el Tribunal de apelación de excombatientes, todos ellos establecidos por el Congreso.”⁵⁵

Los tribunales federales realizan dos funciones constitucionales: interpretar el significado de las leyes y determinar si cualquier ley aprobada por el Congreso, por las Cámaras legislativas estatales o cualquier acción administrativa tomada por las ramas gubernamentales, estatales o de la nación esta quebrantando la Constitución.

⁵⁵ Ibidem, p 6

El presidente con el consejo y el consentimiento del Senado, nombra a los nueve magistrados de la Corte Suprema y los otros jueces federales; para hacer los nombramientos de los jueces de distrito suele seguir las recomendaciones de los senadores del partido presidencial y solo pueden ser revocados del cargo a través de un proceso de enjuiciamiento.

“El poder judicial se extenderá a todos los casos de derecho y equidad que se susciten bajo la Constitución, a las leyes de los Estados Unidos y a los tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad, a todos los casos que involucren a Embajadores, Cónsules y otros Ministros Públicos, a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en las que los Estados Unidos sea una de las partes; a las controversias entre dos o más Estados; entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado, entre ciudadanos de diferentes Estados; entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras bajo concesiones de otros Estados”⁵⁶

En todos los casos en que estén involucrados Embajadores, Cónsules y otros Ministros Públicos, y en aquellos en que un Estados sea una de las partes, la Corte Suprema tendrá la jurisdicción original, en todos los demás casos mencionados, la Corte Suprema tendrá la jurisdicción de apelación, tanto por ley como de hecho con las excepciones y bajo los reglamentos que el congreso estipule.

4.1.1 ENMIENDAS A LA CONSTITUCION DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA QUE PROPUSO EL CONGRESO.

Se entiende por enmienda, “el proceso de modificar, suprimir o añadir a las disposiciones de la Constitución, y el nombre que se le da a cada uno de estos cambios”⁵⁷ Para que la Constitución se pueda enmendar se requiere una votación de las dos terceras partes de ambas cámaras, el Congreso propondrá enmiendas a la

⁵⁶ BRAGDON, MCCUTCHEN, RITCHIE, Op Cit , p 46

⁵⁷ DICCIONARIO CONSULAR MEXICANO, Op Cit, p 55

Constitución o a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los diversos estados, exhortando a una convención nacional especial convocada para tal efecto, y ratificada después por el voto de tres cuartos de la Cámara Legislativa de los estados o las convenciones estatales.

Las primeras diez enmiendas fueron ratificadas el 15 de diciembre de 1971 y son conocidas como Declaración de Derechos, las cuales garantizan la libertad de expresión o de prensa, la libertad de religión, además de que no se coartará el derecho de reunirse pacíficamente, el derecho de presentar demandas al gobierno por la reparación de agravios, así como el derecho de poseer y portar armas, el derecho de la población a la seguridad en sus personas, sus casas, documentos, contra incautaciones y cateos arbitrarios, por lo tanto no habrán de expedirse las órdenes correspondientes si no existe una causa probable, en consecuencia ninguna podrá ser detenida para que responda por un delito capital sin un auto de denuncia o acusación formulado por el gran jurado

Dentro de esta categoría se encuentra una de la enmiendas más importantes, y es la referente a las garantías que gozarán todos los individuos norteamericanos en los juicios criminales, y para lo cual se encuentra detallada en la enmienda VI que a la letra dice:

En todas las causas penales, el acusado disfrutará del derecho a un juicio público y expedito a cargo de un jurado imparcial del Estado y distrito donde el delito haya sido cometido; tal distrito previamente habrá sido determinado conforme a la ley y dicho acusado será informado de la índole y el motivo de la acusación, será confrontado con los testigos que se presenten en su contra, tendrá la obligación de obtener testimonios a su favor, y contará con asistencia jurídica para su defensa.

La enmienda XI fue ratificada el 7 de febrero de 1795 y se relaciona con la no interpretación del poder judicial como un recurso que abarque litigio alguno de derecho o equidad iniciado contra los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado.

La enmienda XII que se relaciona con las votaciones para el cargo de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos fue ratificada el 15 de junio de 1804. En cuanto a la prohibición de la esclavitud, que a parte de ser un derecho fundamental del hombre se encuentra bajo la enmienda XIII, y fue ratificada el 6 de diciembre de 1865.

Por otra parte, los derechos consagrados a la vida, la libertad, o la propiedad, y la igualdad de personas frente a la ley, se encuentran relacionados en la enmienda XIV que fue ratificada el 9 de julio de 1868.

Asimismo el derecho de voto de los ciudadanos no podrá en ningún caso, negarse por motivos de raza, color, religión, etcétera, enmienda XV que forma parte de los derechos fundamentales del hombre y que fue ratificada hasta el 3 de febrero de 1870

La enmienda XVI ratificada el 3 de febrero de 1913 retoma una parte importante de la economía de los Estados Unidos y es la que se refiere a la recaudación de impuestos, los cuales el Congreso será el encargado de su administración; por su parte, el 8 de abril de ese mismo año se enmienda lo relacionado con los requisitos que deben cubrir los senadores.

La enmienda XVIII presenta un dato importante que se relaciona con la prohibición de los ciudadanos para la fabricación, venta o transportación de licores y bebidas intoxicantes, dentro del territorio de los Estados Unidos, dicha restricción fue ratificada el 16 de enero de 1919 para luego ser derogado por la enmienda XXI el 5 de diciembre de 1933, prohibiendo únicamente la transportación o importación de licores a cualquier Estado o territorio

La enmienda XIX de fecha 18 de agosto de 1920 marca un paso importante en la historia de la humanidad y es la relacionada con la igualdad del hombre y la mujer para emitir el voto en la toma de decisiones.

Por otra parte, y siguiendo con el análisis cronológico de las enmiendas a la Constitución, es preciso señalar que "la enmienda XX del 23 de enero de 1933, señala los días en que cesarán las funciones del Presidente y Vicepresidente, para lo cual se ha estipulado el mediodía del vigésimo día de enero, así como de los senadores y representantes el mediodía del tercer día de enero del año en el cual sus respectivos periodos de gestiones han concluido."⁵⁸

La enmienda XXI citada en supralíneas, después de haber sido derogada se ratificó el 5 de diciembre de 1953, por otro lado las enmiendas XXIII y XXIV que se relacionan con el derecho de los ciudadanos para emitir su voto en las elecciones para Presidente y Vicepresidente se ratificaron el 29 de marzo de 1961 y 23 de enero de 1964 respectivamente.

La penúltima enmienda fue ratificada hasta el año de 1967 el día 10 de enero, y para concluir con la vigesimosexta enmienda de fecha 1º de julio de 1971 se faculta el derecho de voto de los ciudadanos de los Estados Unidos, que será de dieciocho años de edad, estipulando el sufragio universal para los mayores de edad.

4.2 EVOLUCION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN EL PLANO INTERNACIONAL

A lo largo de los tiempos el bienestar del individuo es materia de preocupación internacional, independientemente de su nacionalidad, y uno de los ejemplos más característicos es la protección a los nacionales de un Estado dentro de su territorio, es decir, la salvaguarda a miembros de grupos minoritarios con motivo de raza, idioma, sexo, o religión entre otras causas.

Entre los múltiples reconocimientos se encuentra la Carta Magna inglesa de

⁵⁸ ENCICLOPEDIA MICROSOFT © ENCARTA ©, Op Cit , p 7

1215, la Petition of rights de 1628, el acta de Habeas Corpus de 1679, la Declaración de Derechos en Inglaterra de 1689, el Bill of Rights de Virginia y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, la Constitución americana de 1787 y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en Francia de 1789, entre otras”⁵⁹

Una importante conquista en materia de derechos humanos durante el siglo XIX fue la prohibición de la esclavitud, culminación de una larga serie de esfuerzos iniciada en 1792 por Dinamarca, la declaración de las potencias sobre el tráfico de negros en Viena el 8 de enero de 1815, declaraciones de los Congresos de Aquisgrán en 1818, Verona en 1822, en Inglaterra en 1833, Tratado de Londres en 1841, Acta General de la Conferencia de Berlín de 1885, Acta General de la Conferencia contra la esclavitud de Bruselas de 1890, siendo las más importantes relativas a la esclavitud en particular.

Así, a fines de la primera Guerra Mundial, las principales potencias aliadas y asociadas, celebraron una serie de tratados con países de Europa Oriental y los Balcanes, que contenían disposiciones con efectos de que todos los habitantes e los Estados interesados, sin distinción de idioma, raza o religión, se les daría protección total y completa sobre la vida, la libertad, y el ejercicio libre de cualquier credo, religión o creencia, así como igualdad ante la ley en los mismos derechos civiles y políticos, asimismo se les concedió el derecho de usar su propio idioma en las relaciones privadas, en escritos y en reuniones públicas, del mismo modo que ante los tribunales y establecer escuelas e instituciones religiosas y de caridad. Todas estas estipulaciones constituyeron obligaciones de preocupación internacional por lo ue se tuvo que suscribir el Tratado de Versalles del que surgió la Sociedad de las Naciones, así que la preocupación por reorganizar el mundo de la post guerra se manifestó en el mensaje anual al Congreso de Estados Unidos de Norteamérica, dado por el Presidente Franklin Delano Roosevelt el 6 de enero de 1941 en el que se proclama las cuatro libertades esenciales.

⁵⁹ ENCICLOPEDIA MICROSOFT ® ENCARTA ® 98, Declaración de Derechos. 1993-1998. p 3

“La primera es la libertad de palabra y expresión en todo el mundo, la segunda es la libertad de cada persona para adorar a Dios a su manera en todo el mundo, la tercera es la libertad contra la necesidad la cual significa acuerdos económicos que aseguren a cada nación una vida pacífica y saludable para sus habitantes en todo el mundo, la cuarta es la libertad contra el temor, lo que significa una reducción mundial de armamentos hasta el extremo y de manera que ninguna nación esté en posición de cometer un acto de agresión física contra un vecino, en ninguna parte del mundo”⁶⁰

El 14 de agosto de 1941 cuando parecía indicar la victoria de las fuerzas militares que representaban el absolutismo y la negación de los derechos humanos, el presidente de los Estados Unidos, Roosevelt y el primer ministro de Gran Bretaña, Winston Churchill, suscribieron una declaración conocida como Carta del Atlántico, mediante la cual dos grandes naciones reafirmaron su fe en la autodeterminación de los pueblos y en los atributos esenciales de la libertad individual.

La Declaración de Filadelfia, aprobada el 10 de mayo de 1944 por la XXVI Conferencia Internacional del trabajo reunida en la ciudad estadounidense, luego de proclamar que el trabajo no es una mercancía, que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante; que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes, que sólo puede establecerse la paz duradera si ella está basada en la justicia social, afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Paz y la Guerra, reunida en 1945, en la ciudad de México, estableció asimismo normas fundamentales. Entre otros principios se proclama la igualdad jurídica de los Estados; el fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Entre los derechos del hombre figura,

⁶⁰ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Op Cit , p 339

en primer término, la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los bienes espirituales y materiales que ofrece nuestra civilización, mediante el ejercicio lícito de su actividad, su industria y su ingenio, la educación y el bienestar material son indispensables al desarrollo de la democracia. La Declaración de principios sociales de América también fue proclamada en la aludida conferencia.

La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 26 de junio de 1945, en la Conferencia de San Francisco, además de fijar las bases de la Organización, proclamó el respeto efectivo y universal de los derechos humanos entre sus objetivos esenciales.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, reunida en Río de Janeiro en 1947, reiteró el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana.

La IX Conferencia Internacional Americana aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948, aprobó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre,

Existe también la Declaración de los derechos humanos esenciales, formulada por el American Law Institute, que en 1945 designó una comisión compuesta por eminentes juristas representantes de diversos países y civilizaciones, la declaración de los derechos fundamentales del hombre, adoptada por el Instituto de Derecho Internacional, Lausana, 1947.

Para cumplir la primera parte del programa, en febrero de 1947 la Comisión se abocó a la preparación de la Carta de los Derechos Humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió en el Palacio Chaillot de París, el 10 de diciembre de 1948, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Cabe puntualizar que la expresión derechos del hombre inicialmente adoptada para la Declaración Universal, ha sido modificada por los vocablos "derechos humanos", sin embargo este cambio oficial se funda en el hecho de que en la Carta de las Naciones Unidas se emplea la segunda expresión; en consecuencia con el criterio de ajustarse a las disposiciones de la Carta y por estimar que se encuadra mejor al sentido de la Declaración Universal, inspirada en el concepto de solidaridad, de responsabilidad colectiva y de igualdad de derechos de hombres, mujeres, niños y ancianos, ha sido modificada dicha denominación.

Es por eso que al hablar de derechos fundamentales en general, se hace referencia a los atributos del hombre que le son propios, los que debe ejercerlos donde quiera que se encuentre sin distinción de raza, sexo, religión, origen, ni medio y por ser precisamente derechos fundamentales el poder público lo único que hace es reconocer su existencia, consagrarlos constitucional y legalmente y regularlos con la finalidad de evitar extralimitaciones en cuanto a su disfrute, mas no se trata de concesiones libradas al arbitrio del poder público sujetos al criterio particular de los gobiernos.

En estos términos, la Declaración Universal se forma como un nuevo instrumento jurídico internacional que constituye una manifestación expresa de libre voluntad sobre una determinada conducta política que no requiere el procedimiento de la ratificación para su vigencia.

4.3 EL ASILO COMO MEDIDA DE PROTECCION A REFUGIADOS EN RELACION CON LA LEY DE INMIGRACION ILEGAL Y DE RESPONSABILIDAD DEL INMIGRANTE DE 1996

DIVISIÓN C- REFORMAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL Y LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE INMIGRANTES DE 1996

SEC. 1. TÍTULO CORTO DE DIVISIÓN; ENMIENDAS A LA LEY DE INMIGRACIÓN Y NACIONALIDAD; SOLICITUD DE DEFINICIONES DE DICHA LEY; TABLA DE CONTENIDOS DE LA DIVISIÓN, CAPACIDAD DE CORTE.

- (a) **TÍTULO CORTO.**- Esta división puede ser citada como la "Reforma a la Inmigración Ilegal y la Ley de Responsabilidad de los Inmigrante de 1996".
- (b) **ENMIENDAS A LA LEY DE INMIGRACIÓN Y NACIONALIDAD.**- Excepto cuando específicamente se prevea otra cosa:
Cuando en esta división una enmienda o una revocación sea expresada como la enmienda o revocación de una sección u otra provisión, deberá entenderse que la referencia se hace en relación con la sección o provisión de la Ley de Inmigración y Nacionalidad; y
Las enmiendas se refieren a tal sección u otra provisión anterior a cualquier enmienda hecha a dicha sección u otra provisión en otra parte de esta división.
- (a) **SOLICITUD DE CIERTAS DEFINICIONES.**- A menos que específicamente se prevea otra cosa en esta división, los términos "extranjero", "Procurador General", "tarjeta de identificación para cruzar la frontera", "entrada", "inmigrante", "inmigrante con visa", "admitido legalmente para residencia permanente", "nacional", "naturalización", "refugiado", "Estado", y "Estados Unidos" deberán entenderse con los significados que se atribuyen a tales términos en la sección 101 (a) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

(b) TABLA DE CONTENIDOS DE LA DIVISIÓN.- La tabla de contenidos de esta división es la siguiente:

Sec. 1. Título Corto de la división; enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad; solicitud de definiciones de dicha Ley; tabla de contenidos de la división; capacidad de corte.

TÍTULO 1 MEJORAS AL CONTROL FRONTERIZO, FACILIDADES PARA LA ENTRADA LEGAL, Y CUMPLIMIENTO INTERNO.

Subtítulo A Cumplimiento perfeccionado en la frontera

Sec. 101. Agentes de la patrulla fronteriza y personal de apoyo.

Sec. 102. Mejoramiento de las barreras fronterizas.

Sec. 103. Mejoramiento de equipo y tecnología fronteriza.

Sec. 104. Mejoramiento en las tarjetas de identificación para cruzar la frontera.

Sec. 105. Penas civiles por entrada ilegal.

Sec. 106. Estándares de contratación y entrenamiento.

Sec. 107. Informe de estrategia fronteriza.

Sec. 108. Penas criminales por vuelos a altas velocidades en los puntos de revisión de inmigrados.

Sec. 109. Estudio conjunto de la colección de información automatizada.

Sec. 110. Sistema de control automatizado de entrada-salida.

Sec. 111. Sometimiento del plan final de reagrupamiento de las posiciones de la patrulla fronteriza.

TÍTULO VI- DISPOSICIONES DE MISCELÁNEA

Subtítulo A-Refugiados, Libertad bajo palabra y Asilo.

SEC. 601. PERSECUCIÓN POR RESISTENCIA LOS MÉTODOS OBLIGATORIOS DE CONTROL POBLACIONAL.

(a) Definición de Refugiado.-

(1) La sección 101 (a) (42) es enmendada mediante la adición al final de los siguientes: "Para fines de determinaciones bajo esta Ley, una persona que ha sido forzada a abortar un embarazo o a someterse a una esterilización involuntaria, o quien ha sido perseguido por fallar o rehusarse a someterse a tal procedimiento o por otra resistencia al programa obligatorio de control poblacional, deberá considerarse que ha sido perseguida a causa de una opinión política, y una persona que tiene un temor fundado de que él o ella sea forzado a someterse a tal procedimiento o sujeto a persecución por tal falla, negativa, o resistencia deberá considerarse que tiene un temor fundado de persecución a causa de una opinión política."

(2) En no más de 90 días después del fin de cada año fiscal, el Procurador General deberá rendir un informe al Comité Judicial de la Casa de Representantes y al Comité Judicial del Senado describiendo el número y los países de origen de los extranjeros a quienes se les haya concedido el carácter de refugiados o asilados bajo las determinaciones debidas a la enmienda hecha en el párrafo (1), cada uno de dichos reportes deberá a la vez contener las proyecciones respecto al número y países de origen de los extranjeros a quienes probablemente les será concedido el carácter de refugiado o asilado para los 2 años fiscales subsecuentes

(a) LIMITACIÓN NUMÉRICA.- La Sección 207 (a) (8 U.S.C. 1157 (a)) es reformada mediante la adición al final del siguiente párrafo:

"(5) En cualquier año fiscal, no podrán admitirse más de un total de 1,000 refugiados bajo esta subsección o concedérseles asilo bajo la sección 208 debido a una determinación bajo la tercer sentencia de la sección 101 (a)(42) (relacionada a la persecución por resistencia los métodos obligatorios de control poblacional).".

SEC. 602. LIMITACIÓN AL USO DE LA LIBERTAD BAJO PALABRA

(a) AUTORIDAD DE LIBERTAD CAUCIONAL.- La sección 212 (d)(5)(A) (8 U.S.C. 1182 (d)(5)) es reformada mediante la eliminación de "por razones emergentes o por razones consideradas de estricto interés público" y agregando "sólo en un caso-por-

caso fundado en razones humanitarias urgentes o beneficio público significativo”.

(b) INFORME AL CONGRESO.- En no más de 90 días después del fin de cada año fiscal, el Procurador General deberá rendir un informe al Comité Judicial de la Casa de Representantes y al Comité Judicial del Senado describiendo el número y las categorías de los extranjeros liberados bajo caución en los Estados Unidos bajo la sección 212(d)(5) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Cada uno de dichos informes deberá proporcionar el número total de extranjeros libres bajo caución en y residentes en los Estados Unidos y deberá contener información y datos de cada país de origen concernientes al número y las categorías de los extranjeros libres bajo caución, la duración de la libertad caucional, la situación actual de los extranjeros libres bajo caución, y el número y las categorías de los extranjeros regresados a la custodia de la cual fueron liberados durante el año fiscal previo.

SEC. 603. TRATAMIENTO DE LA LIBERTAD BAJO CAUCIÓN DE LARGO PLAZO EN APLICACIÓN DE LAS LIMITACIONES NUMÉRICAS MUNDIALES.

La sección 201 (c) (8 U.S.C. 1151 © es reformada^Δ,

el párrafo (1)(A)(ii) para quedar como sigue:

“(4) El número computado bajo éste párrafo por un año fiscal (comenzando con el año fiscal de 1999) es el número de extranjeros que fueron liberados bajo caución en los Estados Unidos bajo la sección 212(d)(5) en el segundo año fiscal que preceda”

(A) quien no salió de los Estados Unidos (sin adelantar la libertad bajo caución) dentro de 365 días; y

“(B) quien (i) no adquirió el estado de extranjero legalmente admitido en los Estados Unidos para residencia permanente en los dos años fiscales que precedan, o (ii) adquirió tal estado en dichos años bajo una provisión legal (diferente a la sección 201(b)) que exima dicho ajuste de la limitación numérica del nivel mundial de inmigración bajo esta sección.

“(5) Si algún extranjero de los descritos en el párrafo (4) (diferente del extranjero descrito en el párrafo (4)(B)(ii) es posteriormente admitido como un extranjero

legalmente admitido para residencia permanente, dicho extranjero no deberá ser considerado nuevamente para los fines del párrafo (1).”.

SEC. 604. REFORMA DE ASILO.

(a) REFORMA DE ASILO.- Sección 208 (8 U.S.C. 1158) es reformado para quedar como sigue:

“ASILO

“SEC. 208. (a) AUTORIDAD PARA SOLICITAR ASILO.-

“(1) en general.- Cualquier extranjero que se encuentre físicamente en los Estados Unidos (tenga o no un puerto designado de arribo e incluyendo al extranjero que es traído a los Estados Unidos después de haber sido encontrado en aguas internacionales o de los Estados Unidos), con independencia de tal estado de extranjero, puede solicitar asilo de conformidad con esta sección o, en lo aplicable, la sección 235(b).

“(2) EXCEPCIONES.-

“(A) PAÍS TERCERO SEGURO.- El párrafo (1) no será aplicado a un extranjero si el Procurador General determina que el extranjero debe ser removido, debido a un tratado bilateral o multilateral, a un país (diferente del país de la nacionalidad del extranjero o, en el caso de un extranjero que no tenga nacionalidad, el país de la última residencia habitual del extranjero) en el que la vida del extranjero o libertad no se vean amenazadas por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular, u opinión política, y donde el extranjero tenga acceso a un procedimiento completo y justo para determinar una solicitud de asilo o una protección temporal equivalente, a menos que el Procurador General encuentre que es del interés público que el extranjero reciba asilo en los Estados Unidos.

“(B) TIEMPO LÍMITE.- Lo previsto en el subpárrafo (D), párrafo (1) no deberá ser aplicado a un extranjero a menos que el extranjero demuestre con evidencia

clara y convincente que la solicitud ha sido llenada dentro de un año después de la fecha de llegada del extranjero a los Estados Unidos.

“(C) SOLICITUDES PREVIAS DE ASILO.- Lo previsto en el subpárrafo (D), párrafo (1) no deberá ser aplicado a un extranjero si el extranjero previamente ha solicitado asilo y tal solicitud le ha sido negada.

“(D) CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS.- Una solicitud de asilo de un extranjero puede ser considerada, no obstante los subpárrafos (B) y (C), si el extranjero acredita a satisfacción del Procurador General la existencia de un cambio de circunstancias que afecten materialmente la elegibilidad del solicitante de asilo o circunstancias extraordinarias relacionadas con el retraso en el llenado de la solicitud dentro del período especificado en el subpárrafo (B).

“(3) LIMITACIÓN A LA REVISIÓN JUDICIAL.- Ninguna Corte tendrá jurisdicción para revisar cualquier determinación del Procurador General bajo el párrafo (2).

“(b) CONDICIONES PARA CONCEDER EL ASILO.-

“(1) EN GENERAL.- El Procurador General podrá otorgar asilo al extranjero que haya solicitado el asilo de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos por el Procurador General bajo esta sección si el Procurador General determina que dicho extranjero es un refugiado dentro del significado de la sección 101(a)(42)(A).

“(2) EXCEPCIONES.-

“(A) EN GENERAL.- El párrafo (1) no se aplicará a un extranjero si el Procurador General determina que-

“(i) el extranjero ordenó, incitó, asistió, o de alguna forma participó en la persecución de cualquier persona por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular, u opinión política;

“(ii) el extranjero, habiendo sido condenado por una sentencia definitiva de un

crimen particularmente serio, constituye un peligro para la comunidad de los Estados Unidos;

“(iii) hay razones serias para creer que el extranjero ha cometido un crimen no político serio fuera de los Estados Unidos antes de la llegada del extranjero a los Estados Unidos;

“(iv) existen fundamentos razonables para considerar al extranjero como un peligro para la seguridad de los Estados Unidos;

“(v) el extranjero es inadmisibles bajo la subcláusula (i), (ii); (iii); o (iv) de la sección 212(a)(3)(B)(i) o removible bajo la sección 237(a)(4)(B) (relacionado a la actividad terrorista), a menos que, en el único caso de un extranjero inadmisibles bajo la subcláusula (iv) de la sección 212(a)(3)(B)(i), el Procurador General determine, a discreción del Procurador General, que no hay fundamentos razonables para considerar que el extranjero es un peligro para la seguridad de los Estados Unidos; o

“(vi) el extranjero fue firmemente reinstalado en otro país antes de llegar a los Estados Unidos.

“(B) REGLAS ESPECIALES.-

“(i) CONDENA DE DELITO MAYOR AGRAVADO.- Para los fines de la cláusula (ii) del subpárrafo (A), el extranjero que ha sido condenado por un delito mayor agravado se considerará que ha sido condenado por un crimen particularmente grave.

“(ii) OFENSAS.- El Procurador General podrá determinar mediante disposición cuáles ofensas se considerarán como un crimen de los descritos en la cláusula (ii) o (iii) del subpárrafo (A).

“(C) LIMITACIONES ADICIONALES.- El Procurador General podrá mediante disposición establecer limitaciones adicionales y condiciones, consistentes con esta sección, bajo las cuales un extranjero será inelegible para el asilo bajo el párrafo (1).

“(D) REVISIÓN NO JUDICIAL.- Habrá revisión no judicial de una determinación del Procurador General bajo el subpárrafo (A)(v).

“(3) TRATAMIENTO DE LA ESPOSA E HIJOS.- A la esposa o niño (como se define en la sección 101(b)(1)(A), (B), (C), (D), o (E)) de un extranjero al que le ha

sido concedido el asilo bajo esta subsección se les podrá, si no son elegibles de alguna otra forma para el asilo bajo esta sección, conceder el mismo estado que el extranjero si acompañan, o siguen para reunirse, a dicho extranjero.

“(c) ESTADO DE ASILO.-

“(1) EN GENERAL.- En el caso de un extranjero al que se le ha concedido el asilo bajo la subsección (b), el Procurador General-

“(A) no removerá o regresará al extranjero al país de nacionalidad del extranjero o, en el caso de una persona que no tenga nacionalidad, al país de la última residencia habitual del extranjero;

“(B) autorizará al extranjero a conseguir trabajo en los Estados Unidos y proporcionará al extranjero la aprobación adecuada de esa autorización; y

“(C) permitirá al extranjero viajar al extranjero con el previo consentimiento del Procurador General.

“(2) TERMINACIÓN DEL ASILO.- El asilo otorgado bajo la subsección 8B9 no conlleva el derecho a permanecer definitivamente en los Estados Unidos, y podrá darse por terminado si el Procurador General determina que-

“(A) el extranjero ya no reúne las condiciones descritas en la subsección (b)(1) debido a un cambio fundamental de circunstancias;

“(B) el extranjero reúne una condición descrita en la subsección (b)(2);

“(C) el extranjero puede ser removido, debido a un tratado bilateral o multilateral, a un país (diferente al país de nacionalidad del extranjero o, en el caso de un extranjero que no tenga nacionalidad, al país de la última residencia habitual del extranjero) en el que la vida del extranjero o su libertad no se vean amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular, u opinión política, y donde el extranjero sea elegible para recibir asilo o protección temporal equivalente;

“(D) el extranjero se aprovechó voluntariamente de la protección del país de nacionalidad del extranjero o, en el caso de un extranjero que no tenga nacionalidad, del país de la última residencia habitual del extranjero, mediante el regreso a dicho país en un estado de residencia permanente o la posibilidad razonable de obtener tal estado con los mismos derechos y obligaciones correspondientes a los otros

residentes permanentes de ese país; o

(E) el extranjero adquirió una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad.

“(d) PROCEDIMIENTO DE ASILO.-

“(1) SOLICITUDES.- El Procurador General establecerá un procedimiento para la evaluación de las solicitudes de asilo llenadas de conformidad con la subsección (a). El Procurador General requerirá a los solicitantes para que estampen sus huellas digitales y se tomen una fotografía en el momento y en la manera que se determine por disposición expresa del Procurador General.

“(2) EMPLEO.- Un solicitante de asilo no obtiene autorización para trabajar, pero dicha autorización podrá serle proporcionada por disposición del Procurador General. Al solicitante que no sea elegible de alguna otra forma para autorización de empleo no le será concedida tal autorización antes de los 180 días posteriores a la fecha de llenado de la solicitud de asilo.

“(3) COBROS.- El Procurador General podrá imponer cobros por la evaluación de una solicitud de asilo, por una autorización de empleo bajo esta sección, y por ajustes de estado bajo la sección 209(b). Tales cobros no excederán de los gastos realizados por el Procurador General en la adjudicación de las solicitudes. El Procurador General podrá reglamentar la tasación y pago de dichos emolumentos durante un período de tiempo o en plazos. Nada de lo previsto en este párrafo obligará al Procurador General a cobrar honorarios por la prestación de los servicios proporcionados a los solicitantes de asilo, ni limitará la autoridad del Procurador General para fijar los cobros de adjudicación y naturalización de conformidad con la sección 286(m).

“(4) NOTIFICACIÓN DEL PRIVILEGIO DEL CONSEJERO Y LAS CONSECUENCIAS DE LA SOLICITUD FRÍVOLA.- Al momento de llenar una solicitud de asilo, el Procurador General,-

“(A) avisará al extranjero del privilegio de estar representado por un consejero y de las consecuencias, bajo el párrafo (6), de llenar con conocimiento de causa una solicitud frívola de asilo, y

“(B) proporcionará al extranjero una lista de personas (actualizada no menos seguido que trimestralmente) que hayan manifestado su disponibilidad para representar extranjeros en procedimientos de asilo sobre bases de probono.

“(5) EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO.-

“(A) PROCEDIMIENTOS.- El procedimiento establecido bajo el párrafo (1) establecerá que-

“(i) el asilo no puede ser otorgado hasta que la identidad del solicitante haya sido verificada en todos los registros apropiados o bases de datos conservadas por el Procurador General y por la Secretaría de Estado, incluyendo el Sistema Automático de Búsqueda Visa, para determinar la existencia de cualquier razón que haga inadmisibile al extranjero o deportable de los Estados Unidos, o inelegible para solicitar u obtener el asilo.

“(ii) en ausencia de circunstancias excepcionales, la entrevista inicial o audiencia sobre la solicitud de asilo se llevará acabo a más tardar dentro del 45 días posteriores a la fecha en que la solicitud sea presentada;

“(iii) en ausencia de circunstancias excepcionales, la resolución administrativa final de la solicitud de asilo, sin incluir la apelación administrativa, deberá completarse dentro del los 180 días posteriores a la fecha en que la solicitud sea presentada;

“(iv) cualquier apelación administrativa será presentada dentro de los 30 días siguientes a la decisión en que se conceda o niegue el asilo, o dentro del los 30 días de la terminación del procedimiento de remoción antes de un juicio de inmigración bajo la sección 240, cualquiera que sea posterior; y

“(v) en el caso de un solicitante de asilo que falle sin previa autorización o en ausencia de circunstancias excepcionales a una entrevista o audiencia, incluyendo la audiencia prevista en la sección 240, la solicitud será desestimada o el solicitante será sancionado de alguna otra manera por dicha falla.

“(B) CONDICIONES REGULATORIAS ADICIONALES.- El Procurador General podrá reglamentar cualesquiera otras condiciones o limitaciones en la evaluación de una solicitud de asilo no prevista en esta Ley.

“(6) SOLICITUDES FRÍVOLAS.- Si el Procurador General determina que un

extranjero ha presentado con conocimiento de causa una solicitud de asilo frívola y el extranjero ha recibido la advertencia prevista en el párrafo (4)(A), el extranjero será permanentemente inelegible para cualquier beneficio previsto en esta Ley, efectiva desde la fecha de la resolución final de dicha solicitud.

“(7) INEXISTENCIA DE UN DERECHO PRIVADO DE ACCIÓN.- Nada de lo previsto en esta subsección creará ningún derecho sustantivo o procesal o beneficio que sea legalmente ejecutable por cualquier parte en contra de los Estados Unidos o sus agencias o funcionarios o cualquier otra persona.”

(b) CONFORMING Y REFORMAS RELIGIOSAS.- (1) El texto de la tabla de contenidos relacionado con la sección 208 es reformado para quedar en los siguientes términos:

“Sec. 208. ASILO.”

(2) La sección 104(d)(1)(A) de la Ley de Inmigración de 1990 (Ley Pública 101-649) es reformada mediante la supresión de “208(b)” y la inserción de “208”.

(c) FECHA DE ENTRADA EN VIGOR.- La reforma hecha a la subsección (a) se aplicará a las solicitudes de asilo presentadas el o después del primer día del primer mes de inicio más de 180 días después de la fecha de promulgación de esta Ley.

SEC. 605. INCREMENTO DE FUNCIONARIOS DE ASILO.

De acuerdo a la disponibilidad de recursos, el Procurador General dispondrá un incremento en el número de los funcionarios de asilo a por lo menos 600 funcionarios de asilo por el año fiscal de 1997.

SEC. 606. REVOCACIÓN CONDICIONAL DE LA LEY DE AJUSTES DE CUBA.

(a) EN GENERAL.- La Ley Pública 89-732 es revocada efectivamente sólo por una determinación del Presidente conforme a lo previsto en la sección 203(c)(3) de la Ley de Libertad Cubana y Solidaridad Democrática de 1996 (LIBERTAD) (Ley

Pública 104-114) del gobierno democráticamente electo que se encuentre en el poder en Cuba.

(b) **LIMITACIÓN.**- La subsección (a) no se aplica a aquellos extranjeros para quienes su solicitud de ajuste de estado se encuentre pendiente en dicha fecha de entrada en vigor.

SEC. 644. INFORMACIÓN RELATIVA A LA MUTILACIÓN DE GENITALES FEMENINOS.

(A) **PREVISIÓN DE INFORMACIÓN RELATIVA A LA MUTILACIÓN DE GENITALES FEMENINOS.**- El Servicio de Inmigración y Naturalización (en cooperación con el Departamento de Estado) pondrá a disposición de todos los extranjeros que cuenten con visa de inmigrantes o no inmigrantes, antes de o al momento de su ingreso a los Estados Unidos, la siguiente información:

(1) Información sobre el daño severo causado a la salud física y psicológica por la mutilación de genitales femeninos que será compilada y presentada en una manera que esté limitada en sí misma a la práctica y respetuosa de los valores culturales de las sociedades en las que dicha práctica tenga lugar.

(2) Información relativa a las consecuencias legales potenciales en los Estados Unidos por (A) practicar la mutilación genital femenina, o (B) permitir a un niño que esté bajo su cuidado sea sometido a la mutilación de genitales femeninos, bajo estatutos criminales o de protección infantil o como una forma de abuso infantil.

(B) **LIMITACIÓN.**- En acuerdo con el Secretario de Estado, el Comisionado de Inmigración y Naturalización identificará a aquellos países en los que la mutilación de genitales femeninos sea comúnmente practicada y, hasta cierto punto practicable, limitará la previsión de información conforme a la subsección (a) a los extranjeros de dichos países.

(C) **DEFINICIÓN.**- Para efectos de esta sección, el término "mutilación genital femenina" significa la extirpación o infibulación (o ambas) de todo o parte del clítoris, del labio menor, o labio mayor.

SEC. 645. PENALIZACIÓN DE LA MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA.

(a) HALLAZGOS.- El Congreso estima que-

(1) la práctica de la mutilación genital femenina es practicada por miembros de ciertos grupos culturales y religiosos dentro de los Estados Unidos;

(2) la práctica de la mutilación genital femenina a menudo provoca reacciones en la salud física y psicológica que daña a la mujer involucrada;

(3) tal mutilación infringe las garantías que protegen los derechos asegurados por la ley Federal y Estatal, ambas estatutarias y constitucionales;

(4) las únicas circunstancias que rodean la práctica de la mutilación genital femenina van más allá de cualquier intento de control de la Jurisdicción Estatal o local;

(5) la práctica de la mutilación genital femenina puede ser prohibida sin sobrepasar el ejercicio de ninguno de los derechos garantizados bajo la primera enmienda a la Constitución o bajo cualquier otra ley; y

(1) EN GENERAL.- El capítulo 7 del título 18, del Código de los Estados Unidos, es reformado mediante la adición final siguiente:

“(a) Con excepción de lo previsto en la subsección (b), cualquiera que con conocimiento de causa circuncide, excise o infabule todo o alguna parte del labio mayor o labio menor o clítoris de otra persona que no haya cumplido la edad de 18 años será sancionada con multa conforme a este Título o encarcelada por no más de 5 años, o ambos.

(c) ENTRADA EN VIGOR.- Las reformas hechas por la subsección (b) surtirán efectos a partir de los 180 días siguientes a la de la promulgación de esta Ley.”⁶¹

⁶¹ PUBLIC LAW, ESTADOS UNIDOS, Nueva Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996, Estados Unidos, p. 689-709.

1.4 EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE REMOCION EXPEDITIVA DE EXTRANJEROS QUE CONTEMPLA LA LEY Y SU APLICACIÓN A REFUGIADOS Y ASILADOS.

Respecto a la nueva ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996, publicada por el servicio de inmigración y naturalización el 26 de marzo de 1997, la cual dicha ley entró en vigor a partir del 1º de abril de ese mismo año, estipula que todos los procedimientos de remoción no expeditiva que se inicien el primero de abril y después de esa fecha, deben realizarse mediante de un procedimiento unificado, es decir el nuevo procedimiento se denominará "proceso de remoción" y esta regido por la sección 240 de la ley de Inmigración y Nacionalidad; consolidando a su vez, los procedimientos anteriores de exclusión y deportación, limitando en consecuencia los méritos para excluir de la remoción.

En este entendido los procedimientos de remoción según la sección 240 de la mencionada ley, se llevaran a cabo de una manera bastante similar a los procedimientos anteriores, para dar inicio con el procedimiento el juez de inmigración dará a conocer al extranjero por medio de lectura los cargos existentes en su contra, para que a su vez dicho extranjero tenga la oportunidad de obtener un asesor legal sin costo para el gobierno.

El extranjero entonces admitirá o negará las afirmaciones y acusaciones basadas en hechos, que son contenidos en el documento, para lo cual el juez emitirá el fallo correspondiente. Pero en todos los casos el extranjero puede invocar alguna excepción, el juez en este sentido, decidirá sobre la solicitud en un procedimiento en el que ambas partes estarán presentes, aclarando que cualquiera de las partes puede apelar la decisión del juez ante la Junta de Apelación de Inmigración, mejor conocida como (BIA).

Asimismo esta nueva Ley de Inmigración, conocida también con el nombre de Ley de 1996, crea un nuevo procedimiento de remoción expeditiva de los extranjeros

que lleguen a los Estados Unidos y traten de ser admitidos sin documentos de viaje válidos o en su caso entrar ilegalmente al país con documentos falsos, en este sentido los extranjeros que ya hayan obtenido algún beneficio en virtud de alguna ley federal o estatal afirmando falsamente que son ciudadanos estadounidenses, también serán sujetos al procedimiento de remoción expeditiva.

Según este procedimiento la orden de remoción dictada por un funcionario de inmigración tiene la misma validez que la decisión de un juez de inmigración. La orden de remoción dictada por un funcionario de inmigración debe ser examinada por el supervisor del funcionario, de conformidad con la enmienda a la Ley de 1996 y actuando sobre la base del nuevo procedimiento que simplifica el proceso de exclusión anterior, los extranjeros sujetos a tales ordenes serán removidos de Estados Unidos en el primer medio de transporte que este disponible.

Es de vital importancia señalar que el "procedimiento de remoción expeditiva se aplicará solo a los extranjeros que lleguen a los puertos de entrada buscado ser admitidos o pasar en tránsito por Estados Unidos, o que sean interceptados en el mar y llevados a Estados Unidos, incluyendo a extranjeros en residencia bajo palabra o en todo caso, extranjeros que se les haya concedido un estado legal migratorio temporal que permita presencia sin admisión, y se llevará a cabo en el momento de su llegada. El procedimiento no se aplicará inicialmente a los extranjeros aprehendidos entre puertos de entrada o en el interior del país".⁶²

Por otra parte, las ordenes de remoción expeditiva solo pueden ser revisadas judicialmente mediante el recurso de hábeas corpus, recurso que significa "auto u orden legal según el cual las autoridades que mantienen a un individuo bajo custodia deben presentar a dicha persona ante el tribunal, en donde las autoridades tienen que explicar en el tribunal porque han detenido a la persona. El juez puede ordenar su liberación si la explicación es insatisfactoria."⁶³

⁶² Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, Embajada de Estados Unidos, México, 1998.

En este caso, la revisión se limita a determinar única y exclusivamente si el peticionario es un extranjero sometido a la remoción en virtud del nuevo procedimiento o si éste puede probar que es residente legal y permanente, o que tenga la calidad de refugiado, asilado, o ciudadano estadounidense.

Por cuanto se refiere al recurso de apelación administrativa de las ordenes de remoción, solo existen dos excepciones que no están sujetas a ser revisadas, y una de ellas se aplica al extranjero que declare bajo juramento y bajo sanción por falso testimonio, ser residente legal permanente, refugiado, asilado o ciudadano estadounidense; y la otra se refiere al extranjero que según la opinión del funcionario de asilo, el extranjero no tiene un temor creíble de persecución y solicita revisión adicional, en ambos casos la revisión esta a cargo de un juez de inmigración, cuyo fallo decide si el extranjero debe ser removido mediante el procedimiento expeditivo.

En este entendido y por lo que se refiere al primer caso, a los extranjeros que indiquen un temor creíble de persecución o la intención de solicitar asilo, se les remitirá a un funcionario de asilo para ser entrevistados. Los funcionarios de asilo son agentes de inmigración que han recibido instrucción profesional sobre las condiciones de otros países, las leyes sobre asilo y las técnicas para entrevistar, además de que se encuentran bajo la supervisión de funcionarios que han recibido dicha instrucción y que tienen experiencia sustancial en la resolución de solicitudes de asilo.

En el segundo caso, el agente de inmigración tratará de verificar la declaración del extranjero de residencia legal permanente, condición de refugiado, asilado, o ciudadanía estadounidense en el pasado.

Si la declaración se confirma, el agente puede admitir al individuo, diferir la inspección para que el extranjero pueda producir los documentos apropiados o, en el caso de un residente legal permanente, refugiado o exiliado autorizado, puede aplicar el proceso ordinario de salida del país; en cambio si la declaración no se

⁶³ Bragdon, McCutchen, Ritchie, Op. Cit., p.53

confirma se remite al extranjero a un juez de inmigración y se le permite establecer la validez de su condición anterior.

Si el funcionario de asilo opina que el extranjero tiene un temor creíble de persecución se le notificará una citación para comparecer y se le detendrá para el proceso de remoción; o en otras circunstancias también puede otorgársele residencia bajo palabra.

La expresión temor creíble de persecución "implica que existe una posibilidad significativa de que el extranjero pueda establecer su derecho al asilo, tomando en cuenta la credibilidad de las declaraciones del extranjero en apoyo de su solicitud y demás hechos de conocimiento del funcionario."⁶⁴

Por consiguiente si el funcionario de asilo decide que no existe un temor creíble de persecución, dicha autoridad ordenará que se remueva al extranjero del país, mediante una orden de remoción expeditiva.

Sobre este particular el extranjero puede solicitar que un juez de inmigración revise la decisión del funcionario; si el juez está de acuerdo con la decisión emitida por la autoridad de referencia, se remueve al extranjero, caso contrario se cancelará la orden de remoción expeditiva dando como resultado que el Servicio de Inmigración y Naturalización inicie con los trámites para el proceso de remoción no expeditiva.

En conclusión, este nuevo proceso de remoción expeditiva se hace efectivo a los extranjeros inadmisibles a los puertos de entrada de Estados Unidos y de todas aquellas personas que hayan cometido delitos graves.

⁶⁴ SERVICIO CULTURAL E INFORMATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS, Op. Cit., p. 6

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La condición jurídica de los extranjeros esta compuesta por derechos y obligaciones que le imputa un Estado y esta íntimamente relacionado con la vigencia espacial de las normas jurídicas y por ende están sujetos al derecho interno de cada Estado y al Derecho Internacional

SEGUNDA.- El asilo es tipificado como un derecho de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 22 señala que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los convenios internacionales.

TERCERA - Para resolver la situación de los refugiados y asilados en México, sería conveniente reforzar las leyes migratorias particularmente el estatuto legal de los extranjeros así como su reglamento, toda vez que dicha legislación presentan omisiones por cuanto hace a las calidades migratorias en sus apartados de asilado político y refugiado, en el sentido de que no definen lo que se entiende por delito político, así como las autoridades que deberán tipificar tales delitos, y mucho menos lo que se entiende por persecución política.

CUARTA.- Proponer la elaboración de una Convención Interamericana sobre refugiados que establezca nuevos mecanismos para solucionar los vacíos que padecen la Convención de Caracas sobre asilo territorial y para permitir la protección de los grupos masivos de asilados y los migrantes económicos, reiterando en dicha Convención el principio de no devolución y el derecho del refugiado a no ser expulsado a un Estado donde pueda ser perseguido, además se debe prever la creación de un documento de viaje para refugiados, regular su situación jurídica incluyendo la definición concreta del refugiado, sus derechos, sus deberes. su

estatuto personal y su situación laboral, así como mecanismos de asistencia, control y protección a los refugiados.

QUINTA.- En América Latina el régimen del asilado territorial no coincide plenamente con el estatuto de los refugiados de Naciones Unidas contenido en el Convenio de 1951 y protocolo de 1967, además de que la Convención de 1951 no es un instrumento adecuado en América porque los acontecimientos que han generado los refugiados son posteriores a 1951

SEXTA.- La ley de Reforma de Inmigración y Responsabilidad del Inmigrante de 1996, la cual entra en vigor el 1º de enero de 1997 administra de manera equitativa y responsable el compromiso de conceder protección a aquellas personas que huyen de la persecución o tortura que sufren en sus países de origen.

SEPTIMA.- La mencionada Ley de 1996 propone cambios significativos referentes a la remoción de extranjeros, así como en los procedimientos de asilo, adicionando nuevas cláusulas de asilo para personas que huyen de las medidas de control poblacional coercitivos, y nuevas normas para los extranjeros residentes bajo palabra en los Estados Unidos de América.

OCTAVA.- Conforme a la ley de 1996 la definición de refugiados ha sido ampliada para que incluya a extranjeros que tienen un temor bien fundado de quedar sujetos a métodos coercitivos de control poblacional como el Aborto forzado o la esterilización involuntaria.

NOVENA.- El término temor creíble de persecución, es totalmente modificado por la Ley de reforma de 1996. significando que hay una posibilidad de que un extranjero puede establecer su derecho de obtener asilo teniendo en cuenta la credibilidad de las declaraciones del extranjero en apoyo de su solicitud y otros hechos semejantes conocidos por el oficial, asimismo los extranjeros con temor

creíble también reúnen los requisitos para que se les considere para la residencia bajo palabra.

DECIMA - Una reforma importante a la ley es la relativa a la terminación del asilo en donde los extranjeros que no reúnan los requisitos podrán ser devueltos a un país "seguro" diferente de su país de origen, entendiéndose por país seguro aquel que tiene un acuerdo bilateral o multilateral con Estados Unidos que garantiza que la vida y la libertad del solicitante no serán amenazada, además de que tenga accesos a procedimientos plenos e imparciales para determinar una solicitud de asilo o protección temporal en su caso

DECIMA PRIMERA.- Las tendencias más recientes en la sociedad internacional se vislumbra fundamental en dos direcciones. la protección en contra de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos; y el de la protección de las víctimas de los conflictos armados de conformidad con las normas del derecho humanitario.

DOCTRINA

ARELLANO GARCIA Carlos, Derecho internacional privado, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1998.

BRAGDON, MCCUTHCHEN, Y RITCHIE, History of free nation, Editorial McGraw Hill, Ohio Estados Unidos, 1998.

CAMARGO Pedro Pablo, Tratado de derecho internacional, Editorial Temis, Tomo I, Bogotá Colombia, 1983.

COLIN SANCHEZ Guillermo, Procedimientos para la extradición, Editorial Porrúa, México, 1993.

CONTRERAS VACA Francisco José, Derecho Internacional Privado, Editorial Harla, México, 1994.

CUEVAS CANCINO Francisco y otros, Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano, Editorial Porrúa, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.

DIAZ CISNEROS César, Derecho internacional Público, Tomo I, Editorial tipográfica, 2ª edición, Buenos Aires, 1966.

DIEZ DE VELAZCO Manuel, Instituciones de derecho internacional público, editorial, Tecnos, 10ª edición, Tomo I, Madrid, 1994

ETIEENE LLANO Alejandro, La protección de la persona humana en el Derecho Internacional, los derechos humanos, Editorial Trillas, 1ª edición, México, 1987.

FERNANDES Carlos, El asilo diplomático, Editorial Jus, México 1970.

GARCIA BARROSO Casimiro, El procedimiento de extradición, Editorial Colex, Madrid, 1988

- GAVIRIA LIEVANO Enrique, Derecho internacional público, Editorial Temis, 3ª edición, Bogotá Colombia, 1988.
- GOMEZ ROBLEDO VERDUSCO Alonso, Extradición en derecho internacional. aspectos y tendencias relevantes, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1996.
- GÓMEZ ROBLEDO VERDUSCO Alonso, Temas Selectos de Derecho Internacional, Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1994.
- GROSS ESPIELL Héctor, Derechos Humanos y vida internacional, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1995.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, the America Society of International Law, El papel del Derecho internacional en América, Traducción de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Estados Unidos, 1997
- LION DEPETRE José, Derecho Diplomático, Editorial Porrúa, México, 1974
- LOPEZ GARRIDO Diego, El derecho de asilo, Editorial Trotta, 1ª edición, Madrid, 1991
- MARTINEZ VIADEMONTTE José Agustín, El derecho de asilo y el régimen internacional de los refugiados, Ediciones Botas, México. 1961.
- MONROY CABRA Marco Gerardo, Derecho internacional público, Editorial Temis, 2ª edición. Bogotá Colombia, 1986.
- ORTIZ AHLF Loreta, Derecho internacional público, Editorial Harla, 2ª edición, México, 1993.
- SEARA VAZQUEZ Modesto, Derecho Internacional público, Editorial Porrúa, 16ª edición. México 1997.

SEPÚLVEDA César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, 1997.

SORENSEN Max, Manual de derecho internacional público, Fondo de cultura económica, 1ª edición, México, 1992

XILOTL RAMIREZ Ramón, Derecho Consular Mexicano, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1986.

ECONOGRAFIA

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 4ª edición, México, 1993.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo VIII, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1999

ENCICLOPEDIA MICROSOFT ® ENCARTA ®, Declaración de derechos, México, 1993-1998.

JAN OSAMAÑCZYK Edmund, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México, Madrid, 1998

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, Convenciones sobre derechos humanos, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1ª edición, México, 1982

SERVICIO CULTURAL E INFORMATIVO, Folletos informativos, Embajada de Estados Unidos, México, 1998.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., México, 1999.

Constitución Política de Estados Unidos de América, editada por el Servicio Cultural e informativo de la embajada de Estados Unidos, México, 1998.

Estatuto legal de los extranjeros, México, 1999.

Ley de nacionalidad y naturalización, México, 1999

Ley de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996, editada por el Servicio Cultural e informativo de la embajada de Estados Unidos, México, 1998.

Illegal Immigration reform and immigrant responsibility act of 1996, public law, Estados Unidos, 1996