



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS
EXTRANJEROS EN LOS ESTADOS UNIDOS



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS BARRAGAN NAME

ASESOR DE TESIS:

DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, a 17 de enero de 1997

C. DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

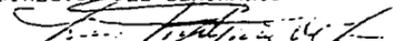
Estimado señor Director:

El C. CARLOS BARRAGAN NAME, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho titulada -- "LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS EXTRANJEROS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", dirigida por el maestro Juan Manuel Saldaña Pérez, - quien ya dió la aprobación de la tesis en cuestión con fecha 14 de enero del año en curso.

El señor BARRAGAN NAME, ha concluido el trabajo referido, el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACIÓN, para todos los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacer presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO



DR. LUIS MALMICA DE LAMADRID

c.c.p. Seminario de Derecho Internacional
c.c.p. Interesado

LMDLM*mafj



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

14 de enero de 1997.

Dr. Luis Malpica La Madrid
Director del Seminario de
Derecho Internacional
PRESENTE

Por medio de la presente le comunico que el pasante de derecho **Carlos Barragán Name**, ha elaborado bajo mi dirección la tesis profesional intitulada "**Los Derechos Humanos y los Extranjeros en los Estados Unidos Mexicanos**", para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Sr. Carlos Barragán Name incluyó las observaciones y recomendaciones que le formulé el suscrito durante el desarrollo de la investigación. Además, con el propósito de precisar el tema de investigación y sin alterarlo, consideré procedente modificar el título original de dicho trabajo por el mencionado.

En virtud de lo anterior y de que la misma cumple con los requisitos establecidos en la legislación universitaria para un trabajo de tal naturaleza y con los requisitos formales establecidos en el Seminario que Usted dignamente dirige, he tenido a bien aprobarla y por consiguiente someterla a su consideración.

Agradeciendo de antemano la atención que le sea prestada a la presente, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

Dr. Juan Manuel Saldaña Pérez
Profesor de Derecho Internacional de
la Facultad de Derecho de la UNAM

Con especial agradecimiento y admiración a mi Papá, Carlos Barragán Salvatierra, que con su guía y apoyo incondicional en todo momento y durante todas las acciones que he emprendido a lo largo de mi vida ha sido un modelo y un ejemplo para el niño que se hizo hombre y para el estudiante que busca ser un profesionalista. Porque si algo he hecho en esta vida y si algo he de hacer es gracias a él, a sus esfuerzos, desvelos y regaños los cuales son semillas que él sembró y cuidó y frutos que ahora ha de cosechar.

Gracias Papá.

A mi Mamá, Rosa María Name Neme, que a pesar de las adversidades a las que se ha tenido que enfrentar, siempre ha sabido estar ahí, siendo un ejemplo de bondad y amor para mis hermanos y para mí, dejándome una imborrable huella que atesoraré durante toda mi vida y que trataré de reflejar en cualquier actividad que llegue a realizar en cualquiera de los ámbitos en que me desenvuelva y sobretodo en el familiar.

Gracias Mamá

A mis abuelitas Ernestina Salvatierra Rodríguez y Lidia Salvatierra Rodríguez, porque hay quienes dicen que madre sólo hay una, sin embargo yo me considero afortunado por tener a tres, una natural y dos que me criaron y que me han dado todo su amor a lo largo de mi vida y que como verdaderas madres me cuidan y velan por mí.

Gracias Tina
Gracias Lili

A mis hermanos Ernesto, Montserrat, David y Elizabeth por haber compartido conmigo los juegos, los pleitos y tantos momentos que por el simple hecho de recordarlos me hacen sonreír. Saben que cuentan conmigo.

Gracias

Un agradecimiento especial a los Sres. Alvaro Baillet Gallardo, Juan Manuel Sadaña Pérez y Mauricio Gómez Violante por su apoyo.

Gracias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

..... v

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL TRATAMIENTO DE EXTRANJEROS

A. EUROPA Y ORIENTE

I. Edad Antigua	1
1. Roma	2
1.1. Ciudadanos o <i>Civès</i>	3
1.2. <i>Peregrini</i>	5
1.3. <i>Latini</i>	7
1.4. La Constitución de Caracalla	9
2. Grecia	9
2.1. Esparta	10
2.2. Atenas	11
3. Pueblo Hebreo	14
4. Egipto	15
5. India	16
6. China	17
II. Edad Media	17
1. Cristianismo	18
2. Feudalismo	19
III. Edad Moderna	22
IV. Edad Contemporánea	24
1. Revolución Francesa	24
2. Los Movimientos Migratorios en este Siglo	26

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. Edad Moderna	29
1. La Colonia	29
II. Edad Contemporánea	37
1. Constitución de Cádiz de 1812	38
2. Constitución de 1814	40
3. Plan de Iguala	42
4. Tratados de Córdoba	43
5. Bases Constitucionales	44
6. Reglamento Provisional Político del Impeno Mexicano	44
7. Acta Constitutiva de la Federación	45
8. Constitución Federal de dos Estados Unidos Mexicanos de 1824	46

9. Bases Constitucionales del 15 de Diciembre de 1835	47
10. Leyes Constitucionales de 1836	48
11. Proyecto de Reforma a la Constitución de 1836	49
12. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	49
13. Ley Sobre Extranjería y Nacionalidad de 1854	50
14. Constitución Federal de 1857	51
15. Estatuto del Segundo Impeno Mexicano	52
16. Porfirato	52
16.1 Ley de Extranjería y Naturalización de 1886	53
16.2 Ley de Inmigración de 1908	54
17. Ley de Migración de 1930	54
18. Ley General de población de 1936	55

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS EXTRANJEROS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

I. Breve Referencia Histórica	56
II. Conceptos de Derechos Humanos	61
III. Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre Derechos Humanos	63
1. Resoluciones sobre Emigración e Inmigración de la Sexta Conferencia Internacional Americana, la Habana 1928	64
2. Carta de la Organización de las Naciones Unidas	65
3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	66
4. Declaración Universal de Derechos Humanos	67
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	68
6. Pacto de San José	70
7. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales Del País en el que Viven	71
8. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares	73
IV. Organismos Internacionales Tuteladores de los Derechos Humanos	75

CAPÍTULO TERCERO

LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

I. Concepto de Extranjero	78
II. La Garantía de Libertad de Tránsito como Derecho de los Extranjeros	79

III. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	89
IV. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	92
V. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Matena Federal	92
VI. Ley General de Población y su Reglamento	93
1. Calidades y Características Migratorias	95
1.1 No Inmigrante	96
1.2 Inmigrante	99
1.3 Inmigrado	101
2. Recurso de Revisión	1045
VII. Ley de Nacionalidad	105
VIII. Ley de Extradición Internacional	107
IX. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	109
X. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno	110
XI. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno	113
XII. Acuerdo que Establece la Obligabilidad de darle Intervención a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante todo Arribo Masivo de Indocumentados a Territorio Nacional	115
XIII. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación	116
XIV. Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración	117
XV. Acuerdo por el que se Delegan Facultades para Autorizar Trámites Migratorios y Ejercer Diversas Atribuciones Previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Servidores Públicos que se indican	119
XVI. Instructivo Conjunto Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores	120
XVII. Manuales del Instituto Nacional de Migración	123

CAPÍTULO CUARTO

MIGRACIÓN DOCUMENTADA E INDOCUMENTADA Y REGULACIÓN
DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN MIGRATORIA

I. Referencias a la Migración en Nuestro País	126
II. Los Migrantes Mexicanos hacia los Estados Unidos de América	132
III. Marco Jurídico de la Función de Inspección Migratoria	135
IV. Manejo de Extranjeros Indocumentados	141
1. Detección de Ilegales	141
2. Identificación de su Guía	144
3. Técnicas para la Entrevista	143
4. Procedimiento que se sigue para Realizar los Aseguramientos	150
4.1 Declaración, Registro y Custodia de Valores y Documentos	163
5. Instrumentación de Actas Administrativas	166
V. Estaciones Migratorias	168
VI. Salida del País	173
Conclusiones	182
Bibliografía	185
Legislación Consultada	192

INTRODUCCIÓN

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad, sin duda, las circunstancias que se producen han cambiado al correr de los siglos, pero las motivaciones de los migrantes siguen siendo más o menos las mismas: buscar un modo de ganarse la vida o la prosperidad, conseguir un refugio y seguridad o, por que no, satisfacer su curiosidad.

A lo largo de la historia de las migraciones, no pocas naciones han sido construidas gracias a las valiosas aportaciones y conocimientos que los migrantes traían como parte de su equipaje.

Conforme el horizonte de los migrantes se ha ido ampliando, el mundo ha comenzado a estrecharse y se ha ido acrecentando la interdependencia de las naciones. El espectro abarca desde naciones que están ávidas de mano de obra, hasta países que se empeñan en cerrarle la puerta. A lo largo del tiempo, en diferentes épocas, las que aplicaban políticas de puertas abiertas, pasan a formar parte del grupo refractario a las migraciones y las de este se convierten en receptores que facilitan la entrada de trabajadores extranjeros en su territorio.

Simultáneamente, las motivaciones de los movimientos de población acrecentan su complejidad, los solicitantes de asilo son influidos, por consideraciones relacionadas con las dificultades económicas, cuya explicación se orienta a las diferencias que existen entre los países ricos y los pobres. A veces, los migrantes económicos tratan de huir de las condiciones de opresión impuestas por el régimen político en su país. También se da el caso de catástrofes ecológicas que obligan a poblaciones enteras a buscar mejores condiciones económicas en un país extranjero.

Esta compleja realidad hace que las categorías tradicionales de los flujos migratorios, como la migración de mano de obra, de reunificación familiar y de solicitud de asilo, sean insuficientes para expresar características realmente distintas.

Actualmente, ya no es posible clasificar a los países en las tres categorías bien definidas de emigración, inmigración y tránsito, ya que un gran número de países no solo ha cambiado de estatuto, sino que tienen características de dos y hasta de tres categorías.

Los organismos encargados de atender la migración, cuya instauración se llevo a cabo en gran número de casos después de la Segunda Guerra Mundial, no evolucionan con la rapidez requerida, por ello, no debe sorprendernos que hayan respondido inadecuadamente a las nuevas exigencias.

En ocasiones, los individuos se encuentran en una zona indefinida y no pueden invocar con claridad instrumentos o reglas cuya aplicación, en términos estrictos, se refiere a los trabajadores inmigrantes o a los refugiados.

Los movimientos de carácter masivo que carecen de control y se producen en forma imprevista impulsan a dejar en el olvido las múltiples contribuciones que han hecho las migraciones internacionales a lo largo de los siglos. No obstante, es evidente que una de las prioridades de nuestro tiempo es lograr que las migraciones continúen desempeñando un papel importante en el fortalecimiento de las economías nacionales, en la promoción de los intercambios culturales y en el enriquecimiento de la humanidad.

En las últimas décadas, la migración internacional se ha convertido en un reto de gran importancia para los países de destino y los de origen. El movimiento de la población es un fenómeno mundial que forma parte importante de los procesos de desarrollo, en los cuales interactua una trascendente interdependencia entre los países involucrados. Por sus implicaciones sociales, económicas, ecológicas y políticas, esta situación parece haber adquirido una intensidad poco conocida, se calcula que el número de migrantes alrededor del mundo, incluyendo a los refugiados, excede a los 125 millones de personas, siendo cerca de la mitad de ellos, proveniente de países subdesarrollados.

Nunca como ahora, ha habido tanto rechazo a la migración legal e ilegal, así como a otorgar asilo y refugio a quienes lo solicitan y como contraparte nunca había habido tantos demandantes de asilo o de empleo fuera de su país.

Para los propios migrantes es difícil lograr integrarse a la sociedad que ingresan, ya que importantes sectores los rechazan y los resienten, sobre todo en épocas de recesión económica, dando cada vez a mayores actitudes racistas y xenofóbicas contra ellos.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dio a conocer que en 1994, la tendencia antiinmigrante se generalizó en los 25 países económicamente más fuertes que integran este organismo.

Si bien es cierto que cada país en ejercicio de su soberanía, puede establecer las políticas para disminuir o aumentar el control de personas que ingresen o permanezcan en su territorio, el Estado receptor, debe garantizar al migrante los derechos humanos universales que le posibiliten el desarrollo de sus actividades, su bienestar y su progreso.

Las presiones para migrar van en aumento debido a la desigualdad en los procesos de desarrollo a nivel mundial, regional y nacional y a la incapacidad de las naciones para reducir las disparidades y profundas asimetrías entre los países ricos y pobres. La globalización de la economía ha aumentado la desigualdad entre estos países en lugar de reducirla, la distancia entre ellos es cada vez mayor, poniendo en peligro el bienestar de los seres humanos, la paz y la seguridad internacional.

Los grandes cambios económicos mundiales están teniendo efectos negativos sobre la mayoría de los países subdesarrollados, mientras que el beneficio es para los grandes bloques. Es así, que las siete economías más poderosas del mundo, acumulan las dos terceras partes del producto mundial, mientras

que las tres cuartas partes de la humanidad, cerca de cuatro mil millones de personas, disponen solo del tercio restante.

Cada día se encuentran más vínculos entre la migración interna y la internacional, considerándose como una prolongación de este proceso, de quienes salen de las áreas rurales y acuden a las ciudades donde creen encontrar servicios de salud, educación y fuentes de empleo, ya sea en el mismo país o más allá de las fronteras. La migración ha estado permanentemente condicionada al proceso económico e industrial de los países, es así que un elevado porcentaje de los migrantes que salen a trabajar hacia los Estados Unidos, son inmigrantes permanentes de otras partes de su país de origen.

La migración transitoria y circular, se ha ido modificando gradualmente, originando asentamientos más permanentes, conllevando serias dificultades, ya que las ciudades están cada vez más sobrepobladas y los propios residentes encuentran serias dificultades para sobrevivir.

Si bien es cierto que los Estados industrializados han sido construidos en gran parte con la mano de obra, los conocimientos y las inversiones de los migrantes, cuando los países entran en una recesión económica, se cierran las fronteras y se considera a los migrantes como una carga y una seria amenaza a la seguridad de la mano de obra local.

La migración internacional en México, es principalmente de dos corrientes, una, la de mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos y; otra, la de centroamericanos que emigran a México, siendo esta última pero hablando de extranjeros en general, en la que centraremos nuestro estudio.

De esta misma forma, es conveniente acotar que existen dentro de nuestra legislación, muchas disposiciones que regulan el tratamiento de los extranjeros en el país, pero es necesario llevar a cabo serenas reformas a dichos ordenamientos, con la finalidad de contar con elementos jurídicos completos y específicos en materia de derechos de los extranjeros, que vaya acorde a la compleja realidad que se

esta viviendo, que evite lagunas y contradicciones y a su vez que facilite el ingreso y estancia legal de ellos, ya que por la inexistencia de legislación específica y actualizada, se propician una serie de violaciones a sus derechos fundamentales, situación que podemos comprobar con el último informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual contiene 147 quejas en contra diferentes autoridades, que han violado los derechos humanos de los migrantes en frontera sur.

Las principales violaciones a los derechos humanos de los extranjeros tienen lugar, principalmente, cuando se realizan los aseguramientos, durante su estancia en las estaciones migratorias y al momento de expulsarlos del país. Esto es debido a la falta de una regulación clara y precisa en estos temas, dejando a la discrecionalidad de la autoridad, actos que por su propia naturaleza pueden fácilmente convertirse en violatorios de las garantías fundamentales de los individuos.

Con este trabajo analizaré la forma en que las autoridades migratorias violan los derechos humanos y las lagunas que existen en la legislación mexicana, en lo relativo a procedimientos de aseguramiento y expulsión de extranjeros, ya que, considero que es imprescindible que el trato que en México se le da a los extranjeros sea con la mayor transparencia y siempre encuadrado a derecho, para de esta forma poder exigir el mismo trato para todos los mexicanos mas allá de nuestras fronteras.

En la actualidad, la migración no debería verse como una necesidad para sobrevivir, ya que todas las personas tienen derecho de vivir y permanecer en su país. la migración debe ser libre y planificada, que disponga de medios legales y sobre todo, que quien decida migrar, cuente de hecho con toda la protección de las legislaciones que sobre derechos humanos existen dentro del ámbito del derecho internacional.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL TRATAMIENTO DE EXTRANJEROS

En la elaboración de este Capítulo se consideraron los trabajos de diversos autores, y sólo, se hace referencia bibliográfica textual cuando considero que es indispensable para resaltar o ponderar alguna idea dentro de la exposición.

A. EUROPA Y ORIENTE

I. Edad Antigua

Dentro de este primer apartado se debe hacer la anotación que se estudia un país africano que es Egipto, esto considerando que para los fines del presente trabajo, el estudiar a la antigua cultura egipcia, como veremos más adelante, constituye un antecedente que lo destaca dentro de otros países de la antigüedad. De la misma forma, la selección de países realizada es debido a que consideramos que son los que mayor aportación

pueden tener a nuestro tema de estudio, sin querer decir que son los únicos que pudieran constituir un antecedente.

La edad antigua es el periodo de la historia universal que se extiende desde el principio de las sociedades humanas que comenzaron a organizarse hace unos 6000 años, hasta la destrucción del Imperio Romano Occidente en el año 476 D.C.

Entre los pueblos más antiguos y sobre todo de mayor cultura jurídica, el extranjero era el bárbaro, el mísero o más genéricamente, el enemigo que por provenir de otro pueblo o ciudad, se encontraba excluido de la protección y de los derechos que las leyes establecían para sus ciudadanos. Este sentimiento de repulsión extrema, hasta el grado de ser xenofóbico, provenía del cerrado nacionalismo que distinguió a la ciudad antigua y al origen religioso del Derecho. Esta aversión hacia el extranjero, tenía en primer lugar un carácter racial y en segundo término un carácter religioso, en el sentido de una creencia especial y propia de cada ciudad para con los dioses que veneraba. A su vez, en la mayoría de las culturas consideraban que sus leyes habían sido dictadas por los dioses y éstas regían las relaciones entre los ciudadanos. De esta manera, la ciudad tenía una religión civil y un Derecho civil, por esto se entiende que se tenía una religión y un derecho propio y exclusivo de los habitantes de cada ciudad, permitiéndoles solo a estos, gozar de los derechos locales, así como de la protección de sus dioses.

I. Roma

En el tratamiento que se le dio a los extranjeros en el antiguo Imperio Romano, es preciso hacer un breve estudio sobre las clases de personas que existían en Roma, así como de las condiciones en que se encontraban los ciudadanos romanos y sobre las leyes o normas que regían su diario convivir dentro de su sociedad.

Es importante mencionar que en un principio, las Leyes de las XII Tablas daban un carácter inferior a los extranjeros frente a cualquier ciudadano romano; eran considerados enemigos y para esto existía la máxima "*adversus hostem aeterna auctoritas est*" y que quería significar que "sobre el extranjero imperaba absoluta la autoridad de Roma", lo que se interpretaba en el sentido de que los ciudadanos romanos tenían sobre los extranjeros derecho de vida y muerte, situación que colocaba en un lugar infrahumano a los extranjeros, los cuales casi perdían la calidad de personas. Posteriormente, la ley se interpretó de diferente forma y los "enemigos" comenzaron a adquirir ciertos derechos, sin embargo, nunca llegaron a estar al nivel de un ciudadano romano.

De esta forma, en el Imperio Romano, existían tres clases de personas que conformaban a los habitantes de ésta y los cuales eran: los ciudadanos o *civēs*; los extranjeros sin facilidades de adquirir la ciudadanía o *peregrini* y los extranjeros con facilidades de adquirir la ciudadanía o *latini*.

1.1 Ciudadanos o *Civēs*

Comenzaré por mencionar los derechos de que en general gozaban los ciudadanos romanos o *civēs* y que constituían el *ius civitates*. En el derecho privado, el ciudadano romano gozaba del *ius connubium* y del *ius commercium*. El primero era la aptitud para contraer matrimonio, además de producir entre el padre y los hijos el poder paternal y la agnación. El segundo era el derecho de poder transmitir y adquirir la propiedad en sus diversos medios, de ser acreedor o deudor y de poder hacerlo a través del derecho civil de los romanos; el derecho de transmitir sus bienes por herencia y el derecho de ser heredero. En lo relativo al derecho político, se le otorgaban el *ius honorum*, que consistía en la facultad que tenía el ciudadano romano para ejercer funciones políticas o religiosas; y el *ius suffragii*, era aquel que permitía al ciudadano romano votar en los comicios para la elección de magistrados o bien para crear la ley.

Los hombres libres y ciudadanos en Roma, podían ser de dos clases, estas eran el ingenuo (*ingenui*) y el libertino (*libertini*). El ingenuo era aquel individuo que nacía libre y que nunca ha sido esclavo, ya sea que haya nacido del matrimonio de dos ingenuos, de dos libertinos, o bien de un libertino y de un ingenuo. Dentro de los derechos que tenía el ingenuo, estaban el de votar en los comicios y en los *consilia plebis*; el de acceso a las magistraturas; el de apelar ante los comicios; el derecho a contraer matrimonio y por consiguiente a constituir una familia; el de realizar negocios jurídicos y el de recurrir a los tribunales. "Libertino era aquel que ha sido manumitido de lícita esclavitud con lo que adquiría la ciudadanía romana"⁽¹⁾. La condición jurídica del liberto, a pesar de ser ciudadano, no era igual a la del ingenuo, ya que no gozaba de la totalidad de los derechos públicos y privados que el otro sí tenía; en ese sentido, el liberto carecía del *ius honorum* y por ello no tenía acceso a las magistraturas ni a las dignidades sacerdotales ni a las senatoriales sin embargo sí tenía derecho al sufragio, pero la eficacia de su voto era limitada porque debían votar en grupo junto con los plebeyos; otra de las limitaciones jurídicas que tenían los libertos era aquella que les prohibía contraer matrimonio con senadores y sus descendientes, así como aquella que exigía a las mujeres libertas cuatro hijos para otorgarles el beneficio del *ius liberorum*, siendo que a la mujer ingenua solo se le exigían tres hijos para poder adquirir el mismo derecho.

El hecho de que el liberto debiera su libertad a la decisión voluntaria del que había sido su amo, creaba una relación muy semejante a la que existía entre padre e hijo, que se traducía en una serie de obligaciones impuestas al primero hacia el segundo y que daban lugar al derecho de patronato (*iura patronatus*). Este derecho consistía principalmente en que el liberto debía obediencia y respeto, constituyendo esto, la obligación del liberto de dar alimentos en caso de necesidad y en la abstención de demandarlo sin previa autorización del magistrado; la desobediencia de este era severamente castigada hasta con la pérdida de su libertad; adicionalmente a estas obligaciones, el liberto debía prestar juramento ya sea antes de su liberación o posterior a ésta, por medio del cual se le retenía una cantidad de los emolumentos que percibía por el ejercicio de su trabajo, ya fuese una profesión, arte u oficio. El derecho de patronato se transmitía a los descendientes del

(1) Peña Guzmán, Luis A. Et. Al., 'Derecho Romano', Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1966, segunda edición, Tomo I, Pág. 422.

patrón, pero no así las obligaciones del liberto, ya que sus hijos nacían libres y estas se extinguían con su muerte.

1.2 *Peregrini*

Habiendo dado una breve explicación de las calidades y derechos de que gozaban los ciudadanos romanos, es menester comenzar a hablar de los que ocupa nuestro tema central que es el de los no ciudadanos o extranjeros en la Roma antigua.

Primero, hay que definir lo que entonces se consideraba como un no ciudadano, y este, era todo individuo libre que habitaba en el mundo romano sin tener la calidad de *civies*, por lo tanto no gozaban de los derechos y prerrogativas inherentes al *ius civile* con la misma amplitud que los ciudadanos, es decir, "en un principio están privados de las ventajas que confiere el derecho de ciudad romana y sólo participan de las instituciones derivadas del *ius gentium*"⁽²⁾. Por el lado de la religión, el extranjero era toda persona que no tenía acceso al culto, aquél a quien no protegen los dioses de la ciudad y que ni siquiera tiene el derecho de invocarlos, pues esas deidades se consideraban de carácter nacional y por ende querían recibir oraciones y ofrendas del ciudadano; el acceso a los templos les estaba prohibido y su presencia durante las ceremonias era sacrilegio. Era en tal grado la repulsión hacia los extranjeros, especialmente en cuanto a la religión, que en los ritos romanos en que el pontífice hacía un rito al aire libre, debía cubrirse la cabeza, pues no convenía que ante los fuegos sagrados, en el acto religioso que se ofrece a los dioses nacionales, el rostro de un extranjero se ofreciera a los ojos del pontífice: pues se consideraba que los beneficios resultarían alterados. De la misma forma, si un objeto sagrado caía en las manos de un "enemigo", el objeto perdía su sacro carácter y se convertía en profano y éste solo volvería a ser sagrado mediante una ceremonia especial. La xenofobia del pueblo romano llegaba a tal grado que al reconquistar una ciudad que había sido anteriormente conquistada por

⁽²⁾ Petit, Eugene, "Tratado Elemental de Derecho Romano", Editorial Época, S.A., México, 1977, traducción de la novena edición francesa por D. José Ferrández González. Pág. 82.

extranjeros, debían purificarse todos los templos y todos los hogares, ya que al contacto con los extranjeros, estos los habían mancillado.

También entre los no ciudadanos existían diversos tipos: uno de ellos era el de los peregrinos, en la lengua antigua se les denominaba *hostes*, que significaba enemigo, hasta que se impuso la denominación de *peregrini*, que comprendía a todos los habitantes de las ciudades con las que Roma no se encontraba en guerra, o bien, todas aquellas personas que pertenecían a los países que habían hecho tratados de alianza con Roma o, que más tarde, se habían sometido a la dominación romana convirtiéndose en una provincia romana.

Los peregrinos podían ser de dos clases, los que pertenecían a una ciudad y los peregrinos *dediticios*. Los primeros fueron los habitantes de aquellas comunidades cuya existencia Roma reconocía y respetó, de ahí que conservaban su organización institucional y su propia legislación que regulaba las relaciones de sus habitantes junto con el *ius gentium*, que era el derecho común a todos los pueblos civilizados. La otra era la de los *peregrini dediticii*, quienes pertenecían a pueblos que se habían rendido y los cuales habían sido privados por los romanos de toda autonomía y de su propia legislación, convirtiéndose en súbditos provinciales sujetos a la autoridad de los magistrados romanos. La condición jurídica de los *dediticii* fue aún inferior a la de los peregrinos porque siendo individuos que carecían de una ciudad, no podían invocar las normas de una legislación propia, participando únicamente de los derechos que estaban regulados por el *ius gentium*. Asimismo, los *dediticios* estaban impedidos de habitar en Roma y hasta cien millas de la misma, siendo obligados a pagar un impuesto llamado *tributum capitis*. Dentro de ésta misma categoría y en virtud de la *Lex Aelia Sentia* - la cual tenía como objeto "que se acordara demasiado fácilmente la libertad a individuos que se consideraban indignos de ella" -(3), se incluyeron a los libertos que durante su esclavitud habían sufrido penas infamantes o corporales. Asimismo, se comprendían como peregrinos a las personas que habían perdido el derecho de ciudadanía como consecuencia de alguna condena.

(3) Ventura Silva, Sabino, "Derecho Romano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, sexta edición. Pág. 68.

Los peregrinos no gozaban de los derechos públicos y privados ni podían invocar las garantías que el *ius civile* otorgaba. Con motivo de ellos, se creó el *praetor peregrinus*, que era un nuevo pretor que servía para dirimir las disputas entre extranjeros o entre ciudadanos y extranjeros, es decir, era un administrador de justicia, una autoridad soberana y suprema, que como magistrado representaba a la soberanía del pueblo romano.

Los peregrinos carecían de los derechos de *connubium*, *commercium* y de los derechos políticos, sin embargo, estos podían ser adquiridos ya sea por la concesión completa del *ius civitatis* o por concesión especial de algunos de sus elementos, la adquisición de la ciudadanía o de los derechos inherentes a ésta, era por otorgamiento que hacían en forma discrecional los dirigentes, es decir, el poder público era el encargado de decretar la ciudadanía de algún extranjero, respondiendo a las propias necesidades que tuviera el imperio romano de recursos humanos para fines bélicos o fiscales. Era por una decisión acordada en los comicios, por un senadoconsulto, o por el emperador y podía ser amplia o limitada, es decir, podía gozar de todos los derechos o solo de algunos de ellos.

1.3 *Latini*

Los *latini* o latinos, eran aquellos no ciudadanos tratados más benévolamente. La situación de estos extranjeros corresponde a un nivel intermedio entre los ciudadanos y los peregrinos. Para los latinos, se habían acordado ciertas ventajas respecto de los peregrinos. Dentro de estos, existían tres clases: los *latini veteres*, los *latini coloniani* y los *latini juniani*.

a) *Latini veteres*: Estos fueron los habitantes del antiguo *Latium* y el régimen jurídico al que se les sujetaba era similar al de los ciudadanos romanos. Después de la caída de Alba, Roma fue la cabeza de una confederación de ciudades latinas, *nomen latinum*, siendo regulada por algunos tratados la condición de sus habitantes. En derecho público gozaban del derecho del sufragio cuando estaban en Roma en el momento de la votación. Pero no tenían derecho a las magistraturas ni derechos de servir en las legiones. "En el derecho privado poseen el *commercium*, el *connubium*, así como el derecho de comparecer en juicio mediante las *leges*

acciones⁽⁴⁾. Además de estos derechos de que gozaban los *latini veteres*, se les habían concedido grandes facilidades para adquirir la ciudadanía romana si habían ejercido una magistratura en su país; si habían hecho condenar a un magistrado romano por concusión según la ley *Servilia repetundarum*, o si se establecía en Roma dejando en su patria un descendiente que perpetuara su raza.

"El derecho de ciudadanía se otorgó a los habitantes de toda Italia por la ley Julia en 664 y por la ley *Plautia Papiria* en 655"⁽⁵⁾

b) *Latini coloniani*. Estos eran los habitantes de la colonias romanas. Los romanos empleaban para afianzar su dominación sobre los pueblos vencidos, el procedimiento de crear colonias en medio de los antiguos habitantes y sobre una parte del territorio conquistado. Estas colonias eran de dos tipos: las primeras, llamadas colonias romanas, se encontraban compuestas por romanos escogidos generalmente de la parte más pobre y lejana de la población. Estos quedaban como ciudadanos romanos, es decir, seguían siendo *civies* y por lo tanto gozando de los mismos derechos que estaban ligados a este título; las segundas, llamadas colonias latinas, se encontraban compuestas bien por latinos o bien por ciudadanos romanos que en forma voluntaria abandonaban su patria perdiendo su calidad de *civies* y convirtiéndose en latinos y sus derechos quedaban reducidos al *commercium*, perdiendo el *connubium*, a no ser por la concesión especial, asimismo, podían ejercer los derechos políticos en sus ciudades, más no en Roma y para poder obtener la ciudadanía romana, no contaban con las facilidades concedidas a los *latini veteres*, a menos, que hubieren ocupado una magistratura latina. "Con este motivo, Gayo hace una distinción entre el *majus Latium* y el *minus Latium*. En las ciudades que hayan obtenido el *majus Latium*, el latino puede ser ciudadano romano, lo mismo si rige una magistratura o un honor, es decir, sin duda, un cargo municipal que no entra en la clase de magistrados propiamente dichos, o bien si le han elegido decurión sin haber sido magistrado. En las que sólo gozan el *minus Latium*, el latino, únicamente en el primer caso podrá ser ciudadano romano, siempre que rija una magistratura o un honor"⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ dem. Pág. 75.
⁽⁵⁾ Arriano García, Carlos, "Derecho Internacional Privado", Editorial Porrúa S.A., México, 1995, decimoprimera edición. Pág. 406
⁽⁶⁾ Et. Eugene, op. cit. Pág. 84.

c) *Latini juniani*: Estos eran aquellos libertos a los que al principio del imperio y mediante la ley *Junia Norbana* se les había otorgado la condición de latinos coloniales, aunque descargándoles de ciertas incapacidades particulares, solo tenían capacidad para los actos intervivos, pues no podían testar ni recibir nada por testamento, es decir, tenían limitado el *ius commercium*.

Estos podían adquirir la ciudadanía romana, trasladándose a vivir a Roma e inscribiéndose en el censo o bien podían adquirirla si habían ejercido una magistratura en una comunidad latina.

1.4 La Constitución de Caracalla

En el año 212 D.C., mediante un edicto, Antonio Caracalla concedió el derecho de ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio. Con este edicto, de fines puramente fiscales, se pretendía que las percepciones de impuestos aumentaran, esto debido a que solo los ciudadanos romanos pagaban impuestos. A partir de ese momento, los únicos peregrinos que subsistieron, fueron los condenados a penas, ocasionando con ello la decadencia del derecho de ciudadanía.

En la época de Justiniano, el edicto de Caracalla se generalizó, todos los habitantes del Imperio se empezaron a considerar como *civies* incluyendo a los manumitidos. Las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía, siguieron siendo los condenados a ciertas penas criminales, así como fueron los esclavos y los bárbaros.

2. Grecia

El sistema social griego distinguía entre ciudadanos, metekos y bárbaros, siendo los segundos los que podrían llamarse propiamente extranjeros, puesto que los bárbaros eran los enemigos por excelencia de las ciudades o *polis* griegas, los cuales podían y debían ser ejecutados en el mismo lugar en donde se les encontrara.

El estudio de la cultura griega así como el del tratamiento que en ella se le dio a los extranjeros, debe ser estructurado de acuerdo a las diferentes *polis* en que se dividía la antigua Grecia, esto debido a que en cada una de ellas el régimen jurídico que se aplicaba era diferente y esto era resultado de los diferentes pensamientos y actividades particulares de cada una de las ciudades. De esta forma, Atenas era la ciudad culta y dedicada al engrandecimiento del espíritu, de la mente y el conocimiento, mientras que en Esparta, la actividad que predominaba y que incluso marcaba las diferencias sociales era la militar, era la ciudad dedicada a la actividad y el culto bélico.

2.1 Esparta

En Esparta, los extranjeros tenían prohibido entrar a la ciudad por temor a que corrompieran sus severas costumbres y de que alterasen la unidad política y religiosa del pueblo.

En opinión de Roberto Esteva Ruiz, "representa Esparta, dentro de Grecia, la tendencia aristocrática, conservadora, de muy difícil acceso a los extranjeros"⁽⁷⁾.

La población de Esparta estaba clasificada en: iguales, periecos e iliotas. Los iguales eran los donos vencedores, no son extranjeros, sino verdaderos espartanos. Son extranjeros los periecos o lacedemonios de provincia, admitidos a residir en territorio espartano, sin derechos civiles. Los iliotas, sometidos a la esclavitud, son extranjeros vencidos, víctimas de toda clase de abusos e humillaciones incluyendo el uso de sus cuerpos para que los guerreros se ejerciten preparándose para el combate. Con esto se denota lo cerrado y conservador de la sociedad espartana la cual no admitía al extranjero como tal y en cambio sí los utilizaba como esclavos y como instrumento de entrenamiento para sus guerreros. Las leyes de Licurgo en Esparta, constituían en lo relativo a los extranjeros, una serie de trabas para ellos, considerándolos como elementos extraños a la nación.

(7): Esteva Ruiz, Roberto A. "Apuntes Mimeo-gráficos de la Cátedra de Derecho Internacional Privado", Editorial UNAM, México 1988. sexta edición. Pág. 108.

El derecho a la ciudadanía en Esparta, era prácticamente nulo, casi nadie lo podía obtener. Fustel de Coulanges en su obra, dice que "en tiempos de Herodoto, Esparta aún no lo había concedido a nadie, excepto a un adivino, y aun en este caso había sido necesaria la orden formal del oráculo"⁽⁸⁾.

2.2. Atenas

"Atenas representa una tendencia antagónica a la espartana en lo que respecta a los extranjeros pues, republicana, democrática, estaba más abierta para los extranjeros a los que se les llamaba metekos y para los cuales el Estado tenía un barrio especial para su hospedaje"⁽⁹⁾. En este barrio estaban como encarcelados y se les obligaba a pagar el tributo anual que consistía en 12 dracmas, si se negaban a pagarlo, eran vendidos como esclavos.

En Atenas la evolución del trato a los extranjeros, comenzó con la autorización de acercarse a algunas prácticas del culto, que se concretaron en el permiso de entrar a los templos y honrar con ofrendas a los dioses de la ciudad. El régimen de tolerancia se fue suavizando y de esa forma, terminando con los rigores de antiguas leyes prescritas por la religión, dando lugar a la aparición de las primeras normas jurídicas para que el extranjero pudiese comerciar y disponer de bienes en propiedad.

La condición jurídica de los extranjeros era variable y esta se determinaba según la clasificación que les correspondiese. De esta forma, los extranjeros se dividían en: isóteles, metekos y bárbaros.

a) Isóteles: Estos eran los extranjeros admitidos en territorio ateniense por medio de los tratados de "isopolita" o amistad. El isótele podía gozar de los derechos de la ciudad o bien de ciertos derechos determinados, dentro de estos el isótele podía contraer matrimonio, adquirir bienes raíces, comparecer directamente ante la justicia y eximirse de pago de ciertos impuestos.

⁽⁸⁾De Coulanges, Fustel, "La Ciudad Antigua: Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma", Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, segunda edición, Pág. 146

⁽⁹⁾Esteve Ruiz, Roberto, op. cit. Pág. 108.

b) Meteko: Este tipo de extranjero, para poder residir en Atenas, tenía que pagar una especie de impuesto que se llamaba *Metakeon*, dependían del Polemarcus⁽¹⁰⁾ y tenían que estar asistidos en juicio por un Próxena. La Proxenia es una institución en la que se confería a un notable del país el amparo oficial del extranjero; a esta institución se le conoce como patronaje u hospitalidad y consiste en admitir al extranjero siempre y cuando se hallara bajo la protección y vigilancia del Próxena, que como se dijo anteriormente era encarnado en un ciudadano griego que gozara de cierto respeto dentro de su ciudad.

Cabe señalar que el meteko al tener un patrono, no adquiría la ciudadanía ni los derechos inherentes a ésta. Dentro de los derechos que tenían los metekos, se encontraba el de ejercer el comercio, una profesión o un oficio.

c) Bárbaros: Estos eran los individuos que no gozaban de ningún derecho ya que no habían adoptado ningún patrono. Los bárbaros eran considerados como esclavos, "en la inteligencia de que podían emanciparse aquellos que hubiesen prestado eminentes servicios"⁽¹¹⁾.

La incorporación a la ciudad por intermedio del patrono no facilitó la adquisición de la ciudadanía a los extranjeros. Como este acto implicaba conceder el título de ciudadano a un extranjero, es decir, transformarlo en el hombre que posea la religión de la ciudad; sólo llegó a concederse muy limitadamente con base en formalidades muy estrictas y difíciles de cumplir. Para obtener la ciudadanía en Atenas, se necesitaba que el pueblo reunido votase la admisión del extranjero; era preciso que nueve días después votase una segunda asamblea en el mismo sentido y de forma secreta, además, para que ésto resultara favorable se requería de por lo menos seis mil sufragios en sentido positivo. En adición a toda esta serie de requisitos, cualquier ciudadano ateniense podía oponer una especie de veto, atacando el decreto ante los tribunales como atentado a las antiguas leyes pudiendo así conseguir su anulación.

(10) El Polemarcus o Polemarca, la instrucción del Polemarca, constituyó un avance en cuanto a derechos de los extranjeros, este "era la persona que administraba la justicia para ellos, tenía a su cargo los asuntos relativos a la guerra y las relaciones con el enemigo". De Coulanges, Fustel Op. Cit. pag. 153.

(11) Arellano García, Carlos, op. Cit., Pág. 414.

Uno de los trámites más difíciles y tediosos dentro de los actos públicos de los atenienses era el de conferir el título de ciudadano a un extranjero. Fustel de Coulanges dice que "dentro de estos, era más sencillo declarar la guerra o elaborar una ley", y atribuye esto "al temor que se tenía de que su participación en las asambleas pudiera inclinar la balanza"⁽¹²⁾. Otra de las razones con lo que se explica esto y la cual se considera el verdadero motivo de los atenienses, era la necesidad de pensar en los dioses y conservar su pureza a los sacrificios; "se pensaba que el excluir a los extranjeros del culto público era velar por las ceremonias santas; admitir a un extranjero es darle parte en la religión y en los sacrificios"⁽¹³⁾. Para el acto de la exclusión de extranjeros el pueblo no se creía completamente libre y se sentía sobrecogido de un escrúpulo religioso, pues sabía que los dioses nacionales rechazaban al extranjero y que los sacrificios quizá fuesen perturbados con la presencia de ellos. En un principio el otorgamiento de la ciudadanía era una violación a los principios fundamentales del culto nacional y por eso se mostraban tan herméticos para concederla.

En Atenas, no se permitía que ninguna persona pudiera ser miembro de dos ciudades, dos familias o religiones en forma simultánea.

La participación en el culto implicaba derechos, el ciudadano podía asistir a la asamblea, votar en ella y hacer sacrificios en nombre de la ciudad. Podía invocar su ley y observar todos los ritos del procedimiento.

A contrario sensu, el extranjero como no tenía participación en la religión, tampoco disfrutaba de ninguno de esos derechos. Llegando al extremo de que si entraba al recinto sagrado que el sacerdote había trazado para la asamblea, se le condenaba a muerte. Las leyes de la ciudad existían hasta el momento en que cometía algún delito, si lo hacía, se le trataba como esclavo y se le castigaba sin seguirle un proceso, ya que se dice que la ciudad no le debía ninguna justicia. Cuando esto comenzó a evolucionar fue cuando se creó la figura del Polemarca, que como ya se dijo era el encargado de impartir justicia entre los extranjeros.

(12) De Coulanges, Fustel, op. cit. Pág. 147.

(13) Demóstenes, in Neaeram, citado por De Coulanges, Fustel, op. cit. Pág. 147.

En Atenas, el extranjero no podía contraer matrimonio, si lo hacía, no era reconocido y sus hijos nacidos de la unión de un ciudadano y una extranjera se reputaban como bastardos.

El esclavo en cierto sentido, era mejor tratado que el extranjero; pues el esclavo, miembro de una familia cuyo culto compartía, estaba unido a la ciudad por mediación de su amo y los dioses le protegían.

3. Pueblo Hebreo

Los hebreos se consideraban superiores en relación con las personas de otros pueblos, ésto tomó fuerza con la ley religiosa, la cual prohibía expresamente que los hebreos contrajeran nupcias con personas que no lo fueran. A pesar de que en esta cultura existía, como en las otras, el rechazo hacia los extranjeros, esta nación parece haber sido la primera entre las occidentales que adoptó la hospitalidad como regla y algunas otras instituciones favorables al extranjero. Lo anterior puede encontrar su fundamento en el libro máximo de la religión hebrea: La Biblia; la cual en diferentes partes enuncia los siguientes preceptos: "Y no angustiarás al extranjero; porque vosotros sabéis cómo es el alma del extranjero, ya que extranjeros fuisteis en la tierra de Egipto."⁽¹⁴⁾; "Amaréis, pues, al extranjero; porque extranjeros fuisteis en la tierra de Egipto."⁽¹⁵⁾; "Maldito el que pervirtiere el derecho del extranjero, del huérfano y de la viuda."⁽¹⁶⁾. De lo anterior, podemos destacar que si bien el pueblo hebreo no tenía grandes preceptos jurídicos que vigilaran los derechos de los extranjeros, si tenían una cultura más avanzada en cuanto a derechos humanos, que pugnaba por la igualdad de los hombres concientizándolos a ayudar al prójimo, sea cual fuere su origen; a realizar buenas acciones y modificar su conducta, llevándola de la barbarie hacia la civilización y elevada moralidad.

⁽¹⁴⁾La Santa Biblia. Antiguo y Nuevo Testamento". Éxodo cap. 23, versículo 9. Editorial Vida. Miami, Florida 1981. versión 1960 con referencias
⁽¹⁵⁾Idem, Deuteronomio cap. 10, versículo 19.
⁽¹⁶⁾Idem, Deuteronomio cap. 27, versículo 19.

Dentro de la cultura hebrea, encontramos dos instituciones: el proselitismo de justicia y el proselitismo de domicilio. Los prosélitos de la justicia eran extranjeros que se naturalizaban hebreos, declarando su conversión a la religión judaica ante tres jueces y trasladando su residencia; además debían practicar la ceremonia religiosa de la circuncisión, una vez llenados estos requisitos, en adelante estos eran considerados en condiciones de igualdad con los hebreos. Los prosélitos del domicilio eran extranjeros a los que se concedía la mera residencia sin estar naturalizados; estaban obligados a respetar los preceptos de la ley natural, estos extranjeros no tenían que aceptar la religión hebrea, pero se consideraban dignos de la nacionalidad. Una tercera clase de extranjeros que consideraba el pueblo hebreo, era aquella que se le daba a los que permanecían temporalmente en las ciudades hebreas, estos eran conocidos como transeúntes o extraños.

4. Egipto

El pueblo egipcio se caracterizó por saber utilizar para su propio beneficio a los extranjeros, ya que no gozaban de ningún derecho y en el momento en que entraban al territorio del país solicitando hospitalidad y auxilio, eran convertidos en esclavos, ocupándolos en las obras públicas y en construir y embellecer los edificios de su nación; sin embargo otra muestra de aversión a ellos, se manifestaba expresamente al pie de las construcciones en las que no había participado mano de obra extranjera, en las que se podía leer la inscripción "no trabajó hombre de ajeno país".

Posteriormente el desprecio que tenían los egipcios hacia todos los extranjeros se modificó, y una gran muestra de esto, fue que en la época en que los hebreos permanecieron en Egipto, José, miembro de los hebreos, llegó a ocupar uno de los puestos más importantes dentro del pueblo egipcio y este fue el de ministro del faraón.

Otra muestra de la evolución del tratamiento a los extranjeros en Egipto, son los tratados que realizaron con otros pueblos como el tratado de Ramsés que permitía la permanencia de sirios y egipcios en sus respectivas ciudades, aunque cabe aclarar que estos tratados tenían un trasfondo comercial, ya que ambas culturas destacaron por el desarrollo del comercio en esos días, sin embargo, resulta un antecedente de las calidades migratorias y sobre todo de los tratados internacionales.

5. India

La India es un pueblo teocrático en donde la religión domina los ámbitos de la vida pública y privada. La religión como conjunto de normas de conducta dirige la evolución de los pueblos en donde su verdadera unión como grupo social se da a través de reglas religiosas. La religión hace a los individuos miembros de una nación y la nación se compone de individuos de una sola religión. Como resultado de lo anterior, y como hemos mencionado en apartados anteriores la religión es privilegio de los nacionales y de esta creencia se deriva un menosprecio a los extranjeros, que no pudiendo participar en los ritos religiosos, carecen de la protección de los dioses.

En las leyes de Manú, el extranjero era considerado en condiciones inferiores a las de los caballos, los elefantes y los sudras, que eran los miembros de la última casta. Con esto, podemos observar que los extranjeros ni siquiera eran considerados dentro de alguna categoría o casta.

Dentro de la India, a los únicos extranjeros que en realidad se regulaba dentro del Código de Manú, eran los denominados *mlechhas*, los cuales eran las personas que habían ingresado al país con fines comerciales, los cuales al fijar su residencia en el país y mezclarse con los nativos del lugar, ocupaban una posición independiente que si se encontraba regulada por las leyes.

6. China

De China se tiene poco conocimiento respecto de sus leyes y tratamiento en ellas de los extranjeros, esto debido al excesivo hermetismo y a su política de aislacionismo que durante siglos observó y que la mantuvo alejada de todo lo que fueron los grandes cambios en el mundo.

Hubo una ligera excepción en cuanto a la actitud para con el extranjero, esta se debió a la obra de uno de sus mayores filósofos. Decía Confucio: "Es necesario tratar bien y humanamente a las personas que vienen de lejos. Cuando un rey es ilustrado y ama verdaderamente la virtud, todos los extranjeros, vecinos o remotos, vienen a sometersele y a ofrecerle los productos de su país"⁽¹⁷⁾.

De esta forma, podemos ver como la cultura China a través de su filosofía, cambió la forma de tratar al extranjero, dándole una categoría más humana, considerándolos como unos visitantes y presuponiendo que si venían a sus tierras se comportarían con sumisión a las leyes y con vehemencia hacia los dirigentes chinos, respetando sus costumbres y tradiciones como el pueblo chino respetaba las del visitante.

II. Edad Media

En este punto no se hace una división por países como en el apartado anterior, esto responde a que consideramos que dentro de esta etapa de la historia universal y para los datos que se busca obtener con la realización del presente estudio, resulta de mayor conveniencia el dividirlo por las grandes instituciones o movimientos que acontecieron durante el transcurso de la edad media, ya que estos abarcaron a casi todos los países de Europa y oriente y si bien, no se dan en todos, si llegan a tener influencia en ellos.

⁽¹⁷⁾ Mirran Medina, Álvaro, "Compendio de Derecho Internacional Privado", Editorial ABC, Colombia, 1959, primera edición, Págs. 37-38

La Edad media comienza con la caída del Imperio Romano de Occidente y con el reinado de los pueblos bárbaros y concluye con la toma de Constantinopla por los turcos, en el año de 1453 D.C..

La situación del extranjero fue transformándose en un problema importante en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales, aunque continuó vigente el criterio fundado en un nacionalismo cerrado y en el recelo al extranjero.

En esta época, el comercio, el Cristianismo y las Cruzadas acercaron poco a poco a los pueblos. Dentro de un mundo bárbaro y cruel, con leyes sangrientas y excesivamente duras, el cristianismo comienza a difundirse y a ganar adeptos, intenta cambiar las políticas existentes, por un reinado de amor, igualdad y respeto hacia los demás.

I. Cristianismo

La religión cristiana, tiene el carácter de ser una doctrina universalista que obtiene adeptos sin distinciones raciales o nacionalistas. Es una religión para el hombre de cualquier región del mundo, sin establecer distinciones discriminatorias basadas en la nacionalidad. Es por esto que dentro de la edad media, el Cristianismo representa un rompimiento en el tratamiento que se le dio no solo al extranjero sino a todo individuo. El espíritu de esta religión está lleno de gran beneficio a lo humano, representa una esperanza de redención de los hombres que como los extranjeros y los esclavos sufrieron de injusticias y represiones. Es por ese mensaje humanista que el cristianismo se difundió asombrosamente y su fuerza espiritual se impuso a pesar de que durante 300 años los emperadores romanos crearon un mundo de poder y crueldad que ahogó a los discípulos de Cristo.

"La prédica del amor al prójimo, difundida por tan latísimas regiones del mundo, produce una gran transformación de las costumbres imperantes en el mundo romano. El fruto óptimo del cristianismo es el

haber cultivado las virtudes que tienden al perfeccionamiento del ser humano, como la caridad, la humildad y el amor al prójimo, aún al enemigo. Al cristianismo se debe, sin duda, la desaparición de la esclavitud. En materia de condición jurídica de extranjeros constituye la religión cristiana una fórmula atemperadora de rigores extremos en congruencia con sus postulados de amor a los semejantes⁽¹⁸⁾.

Poco a poco, la Iglesia comienza a intervenir en todos los asuntos del país, en economía, cultura, trabajo, política y sucesiones, crea una comunidad jurídica dentro de la cual no había diferencias fundadas en el origen de las personas.

Uno de los grandes impulsos que tuvo el cristianismo, fue la declaración de San Pablo, con la cual se pretenden borrar los distingos entre judíos y cristianos, entre circuncisos e incircuncisos, entre nacionales y extranjeros, entre hombres y mujeres. Al cristianismo se le atribuye el haber disminuido los rigores contra los extranjeros, ya que la religión cristiana es enemiga de toda desigualdad entre los hombres.

Uno de los resultados del cristianismo se ve reflejado en las cruzadas, movimiento bélico que dentro de sus filas reunió militantes de varias naciones, olvidándose por un momento de su origen y luchando por terminar con los "infieles", personas llamadas así por no creer en Cristo. Si bien este movimiento unió a diversas naciones para luchar por sus ideales religiosos, no fue la mejor interpretación de la doctrina cristiana, ya que ésta además de pugnar por la igualdad de los hombres, también reúne una serie de preceptos que pregonan la paz y condenan la violencia.

2. Feudalismo

En la época feudal, el hombre se convirtió en un accesorio del suelo. El campesino, parte de la semana laboral estaba obligado a trabajar gratuitamente las tierras del señor, además de tener que pagar un tributo producto de sus propios bienes.

⁽¹⁸⁾ Aretiano García, Carlos, op. cit. Pág. 284.

Dentro de los feudos, no existía más ley que la del señor feudal; por lo que cada feudo tenía un tratamiento diferente hacia las personas y hacia los extranjeros, la condición jurídica de los extranjeros presentaba diversas clases de restricciones dependiendo de la generosidad o malicia del señor feudal, es por esto que en algunas partes, los extranjeros se convertían en esclavos del dueño de las tierras en las que se habían establecido; en otras, se había concedido el derecho de vida y muerte, esto es, que el que el extranjero continuara con vida o se decretara su muerte dependía de la decisión arbitraria del amo; en otros sitios, no se les permitía la entrada al territorio sino era mediante onerosas condiciones y, en otros más, se les obligaba a pagar gravosos impuestos que hacían difícil su permanencia. A pesar de esto, las ciudades tenían sus propios tribunales y sistemas legislativos independientes de la ley de cada feudo, situación que permitió, aunque no en gran medida, que prevaleciera del derecho y la aplicación de una relativa justicia.

Dentro del feudalismo existieron diversas instituciones en cuanto al tratamiento de los extranjeros, entre ellas encontramos el *ius albinagii*, el *ius detractus* y el *ius naufragii*, algunos de cuyos principios se mantuvieron en ciertas legislaciones hasta el siglo XIX.

El *ius albinagii*, era una limitación discriminatoria impuesta a los extranjeros que preceptuaba el derecho que el señor feudal tenía de apropiarse de los bienes de un extranjero fallecido en sus tierras, es decir, por este derecho, se consideraba al extranjero incapaz de heredar por lo que el señor feudal se convertía en sucesor o heredero automático de un extranjero fallecido en sus dominios territoriales. Este nombre provino de la expresión latina *alibi natus*, que significa nacido en otra parte, y luego se transformó en albinagio y también en derecho de aubana. Cuando más adelante la monarquía sometió a los señores feudales y se apropió de sus derechos, el albinagio fue considerado como una prerrogativa de la corona y ejercido como un derecho de regalía por la protección que le había dado el rey al extranjero; este derecho se prolongó hasta la época de la revolución francesa. Con esto, durante casi nueve siglos, el extranjero estuvo limitado para expresar su voluntad en lo relativo a las sucesiones.

El *ius detractus*, surgió en sustitución del albinagio, pero cumplía idéntica finalidad al establecer un impuesto confiscatorio sobre la salida del país de los bienes hereditarios, con esto se otorga la prerrogativa al extranjero de poder designar sucesores, pero si los bienes heredados se pretenden sacar del país, estos serían confiscados por la corona.

"El *ius naufragii*, declaraba legítimo el apoderamiento de bienes de náufragos extranjeros arrojados sobre la costa del país, con esto el príncipe podía hacerse propietario de todo objeto recuperado de naves naufragadas ante sus costas"⁽¹⁹⁾.

Otra institución que limitaba la calidad del extranjero durante esta época, era el del *droit de for mariage*, que consistía en un tributo que se debía cubrir cuando un extranjero contraía matrimonio con una mujer feudataria; así como el *droit de cheveau*, que consistía en un impuesto de permanencia en un feudo al cual no pertenecían, éste era cubierto anualmente por todos los jefes de familia solteros o viudos.

En algunas ocasiones, esas rigurosas medidas hacia los mercaderes, fueron sustituidas por otras que tenían como propósito impulsar el comercio, por ejemplo en 1349 D.C., Felipe V dispuso para animar a los italianos que comerciaban objetos de lujo y de arte que: "todas las compañías de mercaderes, y especialmente los florentinos, los milaneses, los habitantes de Luca, los genoveses, los venecianos y los tudescos, si quieren comerciar y gozar de los privilegios del mercado, tendrán para sí y sus dependientes la facultad de residir en dichos mercados, sin tener por eso una estación fija en ningún punto de nuestro reino, a donde podrán venir libremente, permaneciendo en el y volviendo a marchar con sus mercancías y sus conductores, sin ser detenidos por nuestras guardias"⁽²⁰⁾.

Dentro de estas mismas medidas que pretendían beneficiar a los comerciantes, tenemos aquella en la que Carlos VII concede a la ciudad de Lyon tres fevas abiertas, en el edicto de concesión declara que los

⁽¹⁹⁾Vocino, Michele, "Derecho Internacional Público y Privado", Ediciones y Publicaciones Españolas, S.A. Madrid 1963, Pág. 88. Citado por Arellano García, Carlos, op. cit. Pág. 285.

⁽²⁰⁾Idem.

mercaderes que frecuentasen esas ferias, estarían exentos durante su viaje de ida y vuelta y en su permanencia, del derecho de aubana.

Inglaterra por su parte, tenía rigurosas restricciones para los extranjeros, prohibiéndoles adquirir tierras; obligándolos a vender sus mercancías al por mayor y solamente durante los primeros ocho meses desde su introducción al reino, empleando su importe en adquisiciones de productos ingleses; prohibiéndoles vender o comprar lana en el reino ni fabricar telas de ese material; no podían tener ningún oficio, ni siquiera el de sirvientes.

En contrasentido a estas limitaciones, el espíritu mercantilista de esta nación, hace necesario que su legislación contenga ciertas facilidades para el desarrollo del comercio internacional. De esta forma encontramos que en tiempos de Jorge II, para impulsar la pesca de la ballena, se promulgó un estatuto por el cual se concedía la ciudadanía inglesa a todo extranjero que durante tres años hubiese servido en un buque inglés dedicado a esa actividad.

Así es como Inglaterra empieza a suavizar su dura política anti-extranjeros, tratando de mejorar sus relaciones con otras naciones, con la finalidad de mejorar su actividad comercial y de fortalecer sus intereses políticos y económicos, dando de esta forma inicio a los Tiempos Modernos.

III. Edad Moderna

La Edad Moderna da inicio con la toma de Constantinopla por los turcos, en el año de 1453 D.C. y termina con la Revolución Francesa en 1789 D.C..

Debido a que esta época de la historia tuvo una duración relativamente corta en comparación con las demás, para su estudio no se hacen subdivisiones específicas, sino tan sólo se hace un muy breve esbozo de forma

muy general, de los datos que se considera son los que mas pueden aportar para los fines que busca la realización de nuestro estudio.

"En 1582 D.C., Enrique III mandó que todos los mercaderes extranjeros, sin excluir a los que estaban naturalizados, sacasen una cédula para residir en el reino, pagando un impuesto especial. Por una declaración del 28 de enero de 1693 D.C., Luis XIII sometió a los extranjeros que residían y poseían bienes en el reino a un nuevo impuesto, y Luis XIV, por edictos sucesivos, impuso a los extranjeros naturalizados la obligación de confirmar su carta de naturalización, pagando otra"⁽²¹⁾.

En España encontramos dos tipos de legislaciones: la primera que es la que se encargaba de regular a las colonias en América y que se encuentra en diversos preceptos jurídicos, que estudiaremos más adelante y dentro de las cuales estaban las Leyes de Indias y los Autos Acordados, cabe señalar que existía la prohibición expresa a los extranjeros de residir en estos Territorios. "En cuanto a los bienes de los extranjeros se disponía que los bienes de los que muriesen en América no pasasen a sus herederos; para esto existían dos excepciones, una para los que estuviesen casados con españolas o Indias y tuvieren hijos de ellas, y la segunda en beneficio de aquellos que viniendo de España fallecieron a bordo de los buques y fondeados; la razón de esta excepción era que, supuesta la prohibición de las leyes, se presumía que no habían desembarcado"⁽²²⁾.

La segunda clase de disposiciones, eran aquellas que regían en la península; dentro de estas existía un gran respeto hacia los extranjeros. Este sentido de respeto nace principalmente por un sentir religioso y protegiendo a los transeúntes que había en España por causa de peregrinación. Encontramos que permite a los extranjeros disponer libremente de sus bienes a través del testamento. El derecho de testar de los extranjeros se muestra tan avanzado que permitía a los familiares de los que muriesen intestados, reclamar los bienes del fallecido y si nadie reclamaba los bienes, éstos se destinarían a obras de caridad bajo la dirección del Obispo.

⁽²¹⁾ Vígara, José. "Lecciones de Derecho Internacional Privado", Imprenta de Ignacio Escalante, calle del Hospital Real No. 3, México, 1899, primera edición. Pág. 56.

⁽²²⁾ Idem, pag. 64.

IV. Edad Contemporánea

La Edad Contemporánea, es aquella que inicia con la Revolución Francesa en 1789 D.C. y se extiende hasta nuestros días. En esta época considero que están los antecedentes más cercanos y mejor conceptualizados de los derechos humanos de los extranjeros. Su abordamiento se hará por movimientos sociales y no por países.

Es el siglo XVIII, la época de grandes cambios, de las modificaciones no sólo del pensamiento sino del arte, la cultura, la política y la industria. Es la era en que surge la filosofía humanista y social, se da una reforma radical en las legislaciones de los nuevos Estados; comienzan las relaciones diplomáticas y de reciprocidad.

Dentro de este vuelco de cambios, se empiezan a modificar completamente las bases sociales y políticas, se suscriben tratados de reciprocidad para el reconocimiento de los derechos individuales y con esto se modifica radicalmente el tratamiento que se les daba a los extranjeros.

I. La Revolución Francesa

El objeto de la Revolución Francesa fue reivindicar los derechos de los hombres, ésto lo hizo a través de serias reformas a todas las constituciones sociales que venían enmarcadas por ideas filantrópicas, pretendió romper las barreras que dividían a los pueblos y que marcaban grandes diferencias entre los hombres. Este movimiento trata de olvidar las diferencias de todo tipo entre los hombres, queriendo dar un tratamiento igual a todos y propugnando por la libertad de los mismos.

Con la Revolución Francesa y específicamente con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, no sólo se pretendía la igualdad de los franceses sino la de todos los hombres y esto obviamente incluyendo a los extranjeros. Decía el artículo tercero de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre: "por naturaleza y ante la ley, todos los hombres son iguales"⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Arellano García, Carlos, op. cit., Pág. 286.

De esta forma y tomando en cuenta los ideales de la revolución, la Asamblea Constituyente proclama que el derecho de albinagio era contrario a los principios de fraternidad que debían unir a todos los hombres, sin importar su país o su gobierno. Así surge una Francia libre que debía abrir sus puertas a todos los pueblos, invitándolos a venir a disfrutar bajo un gobierno libre, de los derechos de aubana, sin que existiera la reciprocidad. Es decir, después de innumerables tratados celebrados recíprocamente entre diversas naciones con este fin, Francia decide abolirlo sin importar que en otros Estados siguiera existiendo.

Al finalizar la República, inicia un nuevo régimen monárquico denominado Consulado. En este nuevo régimen, no se cedieron con la amplitud que en la época de la Asamblea Constituyente los derechos a los extranjeros y una prueba de esto es que dentro del código civil no se concede a los extranjeros el goce completo de los derechos civiles sino que se limita a otorgar aquellos derechos para los cuales existían tratados de reciprocidad.

Este precepto viene a ser dentro de esta nueva era, una idea retrógrada y opuesta al cambio que se había gestado, volviendo a dar relevancia a las decisiones viscerales del soberano, que si llegaba a tener algún problema con el monarca de otro país, perjudicaría a toda una sociedad civil que por un tiempo sí se había considerado conformada por seres humanos pero que a raíz de un "disgusto" del rey dejaría de serlo. A pesar de ello, la ley civil se aplica a todos los extranjeros salvo aquellas disposiciones que expresamente señalaba la propia ley, como lo fue el derecho de presentarse en juicio como demandante sin tener que presentar una fianza; el derecho de heredar y de recibir por donación o por testamento.

El Código Napoleónico viene a modificar los derechos y disposiciones relativas a la herencia, estableciendo la incapacidad general de recoger una herencia en Francia y prohibiendo que se pudiera heredar en favor de un extranjero. Con ésto se regresa a la edad media y al tan mencionado derecho de aubana, en contra del cual tanto se luchó con la finalidad de abolirlo y que representa otro aspecto retrogrado dentro de la evolución de los derechos humanos.

"En 1819, surge una ley que viene a modificar esto, declarando que los extranjeros puedan heredar, recibir y disponer de sus bienes en toda Francia como los franceses, aún sin reciprocidad. Esta ley solo tenía una excepción que consistía en que en el caso de que existiesen coherederos franceses y extranjeros, los coherederos franceses pueden apartar de los bienes existentes en Francia, una porción igual al valor de los que existen en país extranjero"⁽²⁴⁾.

"Después de la guerra franco-prusiana de 1870, se inició un movimiento humanista no sólo en Europa, sino también en América para abatir las fronteras y abolir inclusive el concepto de extranjero como elemento necesariamente hostil al Estado. Se pensó en el famoso "ciudadano del mundo", como un antecedente para olvidar el ya obsoleto concepto de extranjero"⁽²⁵⁾.

2. Los Movimientos Migratorios en este Siglo

Después de las dos guerras mundiales, se desencadenaron una serie de movimientos migratorios en todo el mundo. Los países redibujaron sus fronteras y cambiaron de régimen político, con una gran inestabilidad política y económica sobre todo en Europa, forzando a millones de personas a dejar sus lugares de origen y a buscar exilio en otras naciones. En la década de los treinta empezaron las persecuciones racistas recordando las sufridas por el pueblo judío a manos de la organización nazi y del pueblo árabe; asimismo encontramos la persecución francesa en contra de las minorías alemanas del Sarre y de Alsacia y Lorena; y la que llevara a cabo la Gran Bretaña en contra de los hindúes.

De esta forma, la situación de reconstrucción política y económica en Europa, motivo que millones de personas emigraran hacia América, la mayoría optó por los Estados Unidos, aunque hubo un gran número que se fue a Canadá y Latinoamérica. A partir de esto, cada país comenzó a establecer sus propias políticas migratorias, las cuales podrían ser divididas en siete principales:

⁽²⁴⁾ Vignara, Jose, op. cit., Pág. 63.

⁽²⁵⁾ Camilo, Jorge Aurelio, "Apuntes para la Cátedra de Derecho Internacional Privado", Universidad Iberoamericana, México 1965, primera edición, Pág. 91.

- 1) Sistema Cuota: Este fija limitaciones en el número de personas que se permiten inmigrar a un país, estableciendo cantidades de personas con base en su nacionalidad.
- 2) Sistema Selectivo: Este sistema permite a los países elegir dentro de los aspirantes a inmigrar, a aquellos que convengan para llenar los trabajos vacantes en ciertas categorías. Esta selección se lleva a cabo a través de comisiones especiales que examinan a los extranjeros que dicen tener ciertas aptitudes, o bien, a través de convenios o tratados internacionales.
- 3) Sistema de Exclusión: En este se establecen limitaciones a los extranjeros en base a raza o bien tomando en cuenta defectos físicos, mentales o morales.
- 4) Sistema Preferencial: Está diseñado para preservar las características raciales de los países, permitiendo inmigrar solo aquellas personas pertenecientes a nacionalidades que por sus rasgos físicos no presenten un riesgo de alteración de raza.
- 5) Sistema de Asistencia Financiera: Este ofrece ayuda económica a aquellos inmigrantes que pudieren ser provechosos para el país. Estos préstamos se traducen en dinero para su pasaje, para la compra de tierra o de instrumentos agrícolas o bien empleándolos por cierto tiempo. Este sistema fue muy utilizado en Australia ya que deseaban poblar ciertas áreas de su país, así como en otros países como ayuda a los asilados y refugiados.
- 6) Sistema de Contrato Laboral: Este permite a extranjeros inmigrar con base en un contrato de trabajo que tengan en el país receptor.
- 7) Sistema de Trabajo Garantizado: Es un sistema que fue poco utilizado y no es como otros que se usa para grandes grupos de trabajadores que se requieren para cierta área, sino más bien se aplica a individuos en particular que tengan ciertas características que se requieran en determinados sectores de la industria.

Dentro de los sistemas utilizados para la creación de políticas migratorias, encontramos algunos que son verdaderamente discriminatorios y racistas y que desafortunadamente se siguen aplicando en la actualidad por la mayoría de los países, incluyendo México, lo cual es violatorio de los derechos humanos de las personas. Como ejemplo encontramos el sistema Preferencial, el cual como ya mencionamos, "desea preservar la raza". Este sistema fue utilizado en Canadá, que solo permitía a personas de origen británico, ciudadanos franceses y ciertos trabajadores especializados de otras nacionalidades; Argentina, que daba preferencia a nacionales españoles, italianos, portugueses, alemanes y suizos; Australia que prefería a británicos y a algunos estadounidenses.

Un gran problema que se presentó con las migraciones masivas de esa época, fue que los refugiados en otros países, una vez concluida la guerra, ya no deseaban volver a sus países de origen, prefiriendo vivir en la nación en que habían reiniciado su vida, que volver a las dificultades de reconstruir sus propios pueblos. Así pues, "de los casi seis millones de refugiados, menos de veinticinco mil fueron los que decidieron optar por la repatriación. Fue por este motivo que la Organización Internacional de Refugiados (OIR), comenzó una ardua labor de repatriación, con la ayuda de los Estados Unidos que contribuyeron con doscientos treinta y siete millones de dólares del total de trescientos noventa y ocho que se gastaron con este fin, así como aceptando el cuarenta por ciento de la gente que ingreso al programa de repatriación de la OIR"⁽²⁶⁾.

En 1951 se establece el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la finalidad de proteger los derechos de los refugiados, así como de persuadir a los gobiernos de aceptarlos, proveyéndolos de ayuda y asistencia. Esta institución es hasta nuestros días, la encargada de proteger los derechos de los refugiados.

(26) Bouscaren Anthony T., "International Migrations since 1945". Editorial Fredenck A. Praeger, Inc., Nueva York, U.S.A. 1963. Pág. 163.

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dentro de este segundo apartado de nuestro capítulo histórico, notaremos que no se estudian, a diferencia del primero, las edades antigua y contemporánea. La razón por la cual optamos por iniciar a partir de la edad moderna, es que en lo que se refiere al derecho prehispánico, si bien existían antecedentes en cuanto al tratamiento que daban a los extranjeros, lo que se encontró más bien se refiere al tratamiento hacia aquellos que eran capturados por motivo de la guerra, más no aquel se le daba a los que llegaban a algún pueblo de forma pacífica, ya sea de paso, a comerciar o con cualquier otro fin que no fuera el de atacar, tema en el que centramos nuestra atención. Además de lo anterior, en realidad el concepto de extranjero como actualmente lo conocemos, surge en México a partir de la época de la Colonia y por ende antecedentes que se enfocan más a lo que se busca con el desarrollo del presente trabajo.

I. Edad Moderna

I. La Colonia

La época virreinal o de la colonia, se caracterizó desde un principio por el gran número de ordenamientos, la mayoría de ellos de origen español y sólo en los últimos años, oriundos de América, que existieron para regular la vida en la Nueva España. Cabe aclarar que a la llegada de los peninsulares, estos se encontraron con diversos pueblos que contaban con una organización política, social y cultural, por lo que éstos tenían con sus propias leyes que obviamente chocaban con las leyes españolas. A partir del momento en que América se consideró Colonia Europea, cada país colonizador comenzó a aplicar sus leyes en los territorios que le correspondían y fue entonces como empezaron los conflictos: en el caso de la Nueva España, por un lado se quería imponer la ley española, pero a la vez se permitió que en ciertos aspectos se siguiera aplicando la ley indígena, situación que llevó al surgimiento del "Derecho Indiano".

El Derecho Indiano, se formó a partir del derecho español, adecuándose o modificándose en algunas de sus partes, tomando en cuenta para esto las leyes y costumbres que prevalecían en los pueblos indígenas. La finalidad de crear este derecho, fue el hacer fácil y menos conflictiva la integración de los indígenas o habitantes de la colonia al Reino de Castilla.

Así pues, es importante mencionar que a pesar de la creación del Derecho Indiano y por ende de leyes pensadas de acuerdo a la situación que en América se vivía, el derecho español prevaleció desde la conquista, abarcando toda la época colonial hasta la consumación de la Independencia. Esto tiene una simple razón de ser, y es que las colonias españolas eran una extensión de los territorios de la Corona española.

Si bien durante esta época existieron diversos ordenamientos y gran amplitud en cuanto a leyes, ellas no dieron importancia a la extranjería, esto se debió a que en el caso concreto de España, a ésta no le convenía que vinieran o se establecieran muchos extranjeros en las colonias, situación que consideraban peligrosa, ya que así, evitaban influencias de otros países colonialistas de esa época y por ende que pudieran perder autoridad sobre los territorios colonizados.

"Legalmente, nadie podía embarcarse para las Indias sin Licencia Real y sin registrarse ante las autoridades encargadas de esa fiscalización y los navios no podían cruzar el Atlántico sin idéntico permiso"⁽²⁷⁾.

Una de las legislaciones que se aplicaron fue la del Fuero Juzgo. Este ordenamiento fue el unificador de la legislación bárbara y del Derecho Romano. En su ley 2ª, título 3, libro XI, contiene una disposición muy benigna en favor de los extranjeros, al permitir que los mercaderes extranjeros fuesen juzgados por sus jueces y sus leyes.

²⁷ "Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente". Colección Clásicos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991/5, Primera Edición. Pág. 34.

En sentido opuesto a la ley anterior, nos encontramos con el Fuero Real, este ordenamiento es más restrictivo en cuanto a la territorialidad de las leyes, el cuál en su "ley 5ª, título 6º, libro 1, prohíbe que se puedan aplicar leyes extranjeras en los juicios, mandando a todos sujetarse a dicho fuero, bajo la pena de una fuerte multa en caso contrario"⁽²⁸⁾.

A pesar de la intolerancia que muestra esta Ley respecto a la aplicación de leyes extranjeras, encontramos también dentro de este ordenamiento algunos preceptos que reconocían a Moros y Judíos el derechos de regirse por sus propias leyes, prohibiendo asimismo que fuesen obligados bajo cualquier tipo de presión a adoptar la religión Cristiana. También se pueden encontrar otros que colocan a los peregrinos y romeros bajo la protección del Rey, prohibiendo que se ejerza violencia sobre ellos o cualquier tipo de abuso respecto de precios o medidas en la adquisición de productos, situación que sería castigada con severas penas.

Otro ordenamiento dentro del antiguo Derecho Español, lo encontramos en las Siete Partidas. Éstas en su Ley 15, Título 14, Partida 1ª, sujeta tanto a nacionales como extranjeros a los dispuesto en estas leyes y la Ley 6, Título 4º y Partida 3ª, ordena a los jueces que los pleitos se decidan por la leyes de éste Código.

Específicamente en cuanto a lo que es tema de éste estudio, encontramos dentro de éste ordenamiento que cuando los extranjeros llegasen a España con motivos comerciales u otro fin, se debían respetar como personas, es decir, se debía respetar su integridad física así como sus mercancías y pertenencias.

Un avance importante dentro de este cuerpo de leyes es aquel que deroga el derecho de aubana, al permitir que los extranjeros pudieran disponer libremente de sus bienes por medio del testamento y si mueren sin haber testado, el obispo dará aviso a los parientes de éstos para que les sean entregados los bienes.

²⁸ Esquivel Obregón, Tonbio. "Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano". Editorial Polis, México 1943. Pág. 117. Citado por Arellano García, Carlos, op. cit. Pág. 294.

Después de tener una cierta política liberal, el Reino de Castilla se dio cuenta de los problemas que podrían surgir y por los cuales estarían arriesgando los nuevos Reinos, por lo que se dio fin a su política liberal, estableciendo una muy estricta en el año de 1493, a través de la bula *Inter Caetera*, vedando viajar a las Indias sin permiso previo de los reyes, el cual era concedido bajo condiciones muy gravosas e inconvenientes, que iban desde dar un quinto de las utilidades hasta la mitad de las mismas. Era natural que hubiera estas condiciones para pasar a América pues esta era una de las formas de recaudación financiera que entonces tenía la Corona Española.

Así pues, a través de la bula *Inter Caetera*, se otorgó un exclusivismo a la Corona Española que llegó a eliminar a todas las demás naciones, teniendo así un alcance universal. Con esta bula, también se le concedió a España la facultad de imponer severas penas a los transgresores, creando un régimen jurídico interno en vez de sanciones canónicas previstas en los documentos pontificios.

Años más tarde, el 10 de enero de 1503, se crea la Casa de Contratación de Sevilla, organismo autorizado por el Rey para conceder los permisos, ordenando que se impidiera el viaje a las Indias a toda persona de las prohibidas, pudiendo solo viajar aquellas que tuvieran licencia de ésta, registrando a todos los pasajeros. Así pues, se prohibía que transitaran los hijos de reconciliados de la Inquisición, los elementos sociales cuya presencia en el nuevo mundo podría perturbar la difusión del catolicismo o la unidad de las creencias y que además no eran considerados españoles puros. Aunado a lo anterior, los oficiales de la Casa, debían hacer revisiones para cerciorarse que solo se embarcaran "Cristianos Viejos" y que no se hubiera pasado alguna de las personas impedidas para viajar a América. Asimismo, se debía llevar un registro especial en donde debía estar inscrito todo pasajero que fuera a las Indias, siendo la falta de alguna inscripción penada con multa de 100,000 maravedís, si el culpable era un hombre gentil, y si no lo era, se le daban 100 azotes y penas que después se aumentaban.

En éste registro que llevaba la Casa de Contratación, se tomaba nota del nombre del pasajero; del de sus padres; de su estado civil; lugar de nacimiento y el buque en que se embarcaba y punto de destino. Lo

anterior con la finalidad de que en caso de que muriera un español en América, pudiera saberse quienes eran sus herederos.

Con las bulas emitidas por el Papa Alejandro X, se concedieron como ya vimos, amplias facultades sobre los territorios de América, y no conforme con esto, también se facultaba a los reyes a elegir a los "barones probos" destinados a convertir a los naturales. Por lo tanto se dispuso que ningún clérigo o religioso pasaría sin expresa licencia y en consecuencia también se requirió autorización previa a los frailes extranjeros. Otra prueba del poder que las bulas concedieron en su momento a los reyes, fue que ni siquiera el mismo Papa podía enviar eclesiásticos al nuevo mundo si no era con autorización previa de los reyes.

A pesar de todo esto no disminuyó el tránsito de personas a las Indias, las cuales no fueron favorecidas pero si podríamos asegurar que vinieron a las Indias, como dice Carlos Pereyra "hubo muchos hombres, prelados o frailes, que salieron de España y de las Islas para venir a las Indias. Hubo dos corrientes de Inmigración, dos grandes ríos humanos que aquí se mezclaban. Los aventureros venían por ambición, los religiosos por candad, y a evangelizar"(29).

También se les prohibía viajar a las Indias a los recientemente convertidos de moro o judío ni sus hijos: los reconciliados por la inquisición; los hijos o nietos del hereje; los esclavos blancos; los negros, los loros o mulatos; negros ladinos, se conocen como negros ladinos aquellos que hubieren estado en España por un año y que tenían conocimiento de las costumbres y el idioma, permitiendo que solo fueran negros bozales de África; los que se hubieran criado entre moros; los gitanos, sus hijos y criados; las mujeres solteras, ni las casadas si no iban con sus mandos o llamadas por ellos desde las Indias.

Por supuesto, todo esto tenía que ver con la religión y provenía de su preocupación de mantener la fe católica. Recién se había verificado la reforma protestante, los judíos se habían internado a la Europa Occidental con

²⁹ Pereyra, Carlos. "Obras Completas. Historia del Pueblo Mexicano". Libreros Mexicanos Unidos, S.A., México 1956, segunda edición. Pág. 163

mayor afluencia, se acababa de ganar la guerra contra los Moros y con ello, la desocupación en España. Se debe recordar que en ese momento, España era la portadora de la cultura occidental y de la religión católica, durante ocho siglos había defendido la religión Cristiana y no iba a permitir que hubiera una infiltración hacia el nuevo mundo, pues tenía el compromiso cristiano de llevar la palabra del Señor a los hermanos indígenas, que no hubiera nada que los distrajera de la evangelización de los Santos Frailes.

Las normas restrictivas del tránsito a Indias fueron de poco efecto. En Sevilla se vendían los permisos o se presentaban informaciones falsas y en América, quienes no podían ingresar legalmente, lo hacían en forma clandestina o sobornando a las autoridades.

Todas estas medidas privatvas, llevaron a que poco a poco se fuera perdiendo el interés de ir a las Indias, por lo que fue necesario tomar medidas que atrajeran a los españoles a ir a las Indias. Una de estas medidas fue tomada por Colón, cuando este fundo su almirantazgo en las Antillas, realizó una serie de arbitranedades y desordenes en su gobierno, hizo que los españoles le quisieran emigrar a las Islas, por lo que hubo que conceder indulto, aún de delitos atroces y conmutar la pena de muerte a aquellos que fueren a colonizar en la española.

Después, los Monarcas cayendo en el extremo contrario, en bien de la cristianización y buen tratamiento de los indios, quitaron a los castellanos todo interés en trasladarse a América, implicando ésto un viaje largo y riesgoso; a establecerse bajo un clima tan distinto al que estaban acostumbrados y sujetos a enfermedades de la cuales no se conocía cura, y con grandes restrnciones para aprovechar el trabajo de los indios: el resultado fue contrano al que se buscaba, pues solo hombres de las peores condiciones, aquellos a quienes no les importaban las leyes ni los sentimientos humanitarios al abusar de los indios, se presentaron a colaborar en aquella colonización.

Una vez analizados los problemas que enfrentaban las personas y en especial los extranjeros que pretendían viajar a las Indias, es conveniente revisar los problemas que existían para ir o volver a la península Ibénca e incluso a los que se enfrentaban los habitantes de las Indias.

Los residentes en Indias debían para ir a España, obtener permiso del virrey, presidente o gobernador de la provincia: declarar el objeto o duración de su viaje y comprobar que nada debían al erario, si tenían a su mujer y sus hijos en España, los virreyes y gobernadores debían embarcarlos hacia allá. Los clérigos y religiosos que pretendían volver a España, solo podían hacerlo con la venia de sus preladados y de los virreyes o gobernadores. a aquellos que se dedicaban a impartir la doctrina religiosa a los indios solo se les autorizaba esta licencia hasta que hubieran ejercido su ministerio por lo menos durante diez años.

En cuanto a los indígenas se refiere, para 1528 se prohibió que fueran a España, sin importar que se les pudiera llegar a conceder licencia real o de los gobernadores.

Continuando con el aislacionismo que busco España para América, prohíbe a los extranjeros ejercer el comercio en las Indias. "Para distraer el interés de los extranjeros de viajar a América. La Novísima Recopilación en la Ley 10, Título II, Libro VI, otorgó a los extranjeros derecho de ejercitar profesiones e industrias en la península. llegando hasta la exención se gravámenes fiscales en la Ley 3ª, Título XI, Libro VI⁽³⁰⁾. También en la Novísima Recopilación, se establecía una matrícula o inscripción en un registro para cuidar los intereses de los extranjeros, así como un fuero de extranjería, el cuál consagraba una jurisdicción especial distinta a la ordinaria para los extranjeros transeúntes.

En esta misma recopilación, se establecía que ningún extranjero ni persona prohibida podía pasar a las Indias, bajo pena de muerte y confiscación de sus bienes. Todas estas disposiciones tenían como objeto, según lo dice la Ley IX, Título XXVII, Libro IX, "procurar la limpieza de la tierra de extranjeros".

En la Nueva España, se fueron corrigiendo errores, pero a pesar de estos esfuerzos, el territorio no se pudo mantener incólume, las necesidades de la Corona, la motivaron a vender privilegios a extranjeros para que fueran a América. Fue por esto que aún aquella gente que no podía probar su "limpieza de sangre", llegó a

³⁰ Arellano García, Carlos, op. cit. Pág. 295.

América; y cuando Felipe II fue reconocido como Rey de Portugal, se comienzan a dar permisos incluso a descendientes judíos de origen portugués.

Con las medidas adoptadas por la Corona y los malos manejos de funcionarios poco escrupulosos, lo único que se consiguió fue aumentar el número de extranjeros y de gente indeseable en los dominios españoles.

"De un modo u otro, numerosos extranjeros pasaron a las Indias y se radicaron allí; si en principio se veían sujetos a una denuncia y vivían bajo amenazas, después ya formaban una fortuna, contraían matrimonio con una mujer del lugar y a veces, prestando servicio a la comunidad llegaban a naturalizarse. En las costas, esto llegó a ser menos excepcional que en el interior del país, y los extranjeros llegaron a ser más numerosos después de los Tratados de Utrecht"⁽³¹⁾.

Posteriormente, por la necesidad de fomentar e impulsar ciertas áreas en las Indias a través de oficios o profesiones, los gobernantes españoles empezaron a permitir la entrada a extranjeros que previamente y mediante exámenes, probaban tener la habilidad para ciertos oficios que debían seguir desempeñando en las Indias. Asimismo, se concedieron permisos para continuar viviendo en las indias a aquellos extranjeros que habían entrado clandestinamente a ellas, a cambio del pago de cierta cantidad de dinero.

En la ley se distinguió al natural del extranjero. No siempre era el mismo criterio que se tenía para definir al primero. En general, se entendía por natural de España e Indias al que hubiese nacido dentro de los dominios españoles aún de padres extranjeros. Para la adquisición de beneficios eclesiásticos debe entenderse por natural, al que habiendo nacido dentro de los dominios españoles, tuviere al menos madre española.

También era considerado como natural aquel nacido en el extranjero, de padre español que se encontrara ausente por servicio público o como mero transeúnte allí.

³¹ Esquivel Obregón, Tonibio, "Apuntes para la Historia del Derecho de México". Editorial Porrúa, S.A., México 1984, segunda edición, Tomo II, Pág. 96.

Los extranjeros en general fueron menospreciados y se trato de evitar a la medida de lo posible que no se estableciera ninguno en las Indias. No pudiendo lograr esto, no quedo más remedio que otorgarles ciertas facilidades, que si bien no fueron muchas, al menos lograron hacer más fácil su estancia en el Nuevo Mundo.

El extranjero que vivía en suelo español durante seis años y casado con mujer natural, era admitido a oficios de república, con excepción del de gobernador, alcalde mayor o corregidor, pero con sólo vivir veinte leguas tierra adentro y ejercer algún oficio en el lugar, era admitido al goce de pastos comunales para sus ganados. Fuera de esto, los extranjeros no podían ejercer oficio de alcalde, regidor u otro del gobierno, ni tener en el pueblo, carnicería, panadería, pescadería ni otros negocios semejantes.

Otro de los derechos restringidos para los extranjeros era el de testar, ya que las Leyes de Indias establecían que los bienes de los extranjeros que muriesen en América no pasaran a sus herederos; sin embargo en esto existían dos excepciones, la primera que beneficiaba a aquellos que estuvieran casados con españolas o indias y tuvieran hijos de ellas; la segunda, era en beneficio de aquellos que viniendo de España fallecieran a bordo de los buques ya fondeados; la razón de esta excepción era que, supuesta la prohibición de las leyes, se presumía que no habían desembarcado.

II. Edad Contemporánea

En los últimos años de la Colonia, la situación política y social de las tierras de Anáhuac era deplorable. La población se podía dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles comprendían un décimo del total de la población, sin embargo tenían en su poder casi toda la propiedad y riquezas del Reino. Toda esta desigualdad, provocó inconformidades que con el paso del tiempo se fueron acentuando, dando lugar a la promulgación de nuevos ordenamientos, que por supuesto, también regulaban la condición de los extranjeros, conteniendo importantes artículos que cambiaron radicalmente la situación de los extranjeros ante la ley.

1. Constitución de Cádiz de 1812

El primer ordenamiento que se dio, después de iniciado el movimiento de Independencia de 1810, fue la Constitución Española de Cádiz en 1812, esta, como su nombre lo indica, fue expedida por la Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

Esta Constitución estuvo en vigencia poco tiempo ya que el Virrey Venegas la suspendió y posteriormente el Virrey Calleja la restableció en 1814.

La Carta de Cádiz fue básicamente centralista, dentro de los cambios que se pueden observar, están aquellos que dieron un nuevo perfil al gobierno interior de las provincias, dando origen a las diputaciones provinciales, las cuales fueron auxiliares para el desarrollo del autogobierno de América.

La importancia del estudio de este ordenamiento, radica en que dio puntos importantes que a la postre no solo sirvieron para futuros cuerpos constitucionales, sino que sentó las bases para la organización constitucional del nuevo Estado.

En cuanto al tema de los extranjeros, hay que mencionar la importancia que esta tuvo, primero al mencionar dentro del Título I, Capítulo II, en su artículo 5º, que "se consideran españoles a todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de las españas y los hijos de éstos", considerando para estos fines como nación española y dentro del Capítulo I del mismo Título, en su artículo 1º, a "la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios".

Con ésto se dio un gran avance en cuanto a derechos de los extranjeros, ya que no solo considero españoles a los nacidos en España y la Nueva España, sino también a todos aquellos extranjeros que hubieren obtenido de las Cortes, carta de naturaleza y por si fuera poco, también a todos aquellos extranjeros que lleven diez años

de vecindad, ganada, según la ley, en cualquier pueblo de la monarquía, así como a los libertos que adquieran la libertad en territorio español.

Con estas reformas en cuanto a derechos para los extranjeros, nos dice el artículo 19. del Capítulo IV del Título II, que para obtener la carta de ciudadanía de las Cortes, era necesario estar casado con española y haber traído o adquirido alguna industria o que tenga bienes raíces por los que pague algún impuesto.

Dentro de este mismo capítulo, también se considera españoles a los hijos legítimos de extranjeros que no hayan salido nunca sin licencia del Gobierno y que a los 21 años cumplidos, hayan establecido residencia en los dominios de la Corona y que se dedicasen a una actividad útil. En este amplio reconocimiento de ciudadanía española, también se reconoció como tales a aquellos descendientes de Africano que hayan hecho servicios calificados para la patria o a aquellos que se distinguían por algún talento útil en los dominios de la Corona.

Así como se ampliaron las oportunidades para los extranjeros de convertirse en españoles, a aquellos que permanecieran como extranjeros, se les limitaban los derechos en comparación a los ciudadanos españoles, así por ejemplo, un extranjero no podía obtener empleos municipales ni votar para elegir representante de estos cargos; tampoco podía ser diputado de las cortes, aunque este hubiere obtenido carta de ciudadano; también se excluye a los extranjeros, para ocupar el cargo de Secretario de Despacho y para integrar el Consejo de Estado. Dentro del Capítulo III de la administración de justicia en lo criminal, se otorgan garantías y procedimientos específicos para los juicios penales, sin distinción alguna, salvo en dos artículos, el 287 y el 306, los cuales especifican, el primero que ningún español podrá ser preso sin que exista la información necesaria que demuestre que cometió un delito que merezca pena corporal; y el segundo, que dice que no se podrá allanar ninguna casa de español sino es por los casos que determine la ley. Si bien no clara respecto a los extranjeros, si lo es al usar el término de "español", con lo cuál se entiende que se excluye de estas prerrogativas a los extranjeros.

Dentro de otro artículo, también encontramos una limitante a los extranjeros, ésta, coartando la libertad de expresión escrita al mencionar textualmente dentro del Título IX, Capítulo único, artículo 371, que: "Todos los españoles tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes"³²).

Con este breve análisis de la Constitución de Cádiz, podemos observar que si bien hubo un gran avance en cuestión a la adquisición de la nacionalidad española, se mantuvo cerrada en cuanto a la igualdad de derechos entre españoles y extranjeros, que siguió distinguiendo entre estos para la amplitud de ciertos derechos, que en algunos casos, también se noto, aún para aquellos que habían adquirido carta de ciudadanía.

2. Constitución de 1814

Una vez que la Constitución de 1812 se promulgó, el movimiento de Independencia ya había comenzado. Este, fruto de represiones y desigualdad, así como de un alejamiento entre la corona española y el gobierno de la Nueva España, que poco a poco fue adquiriendo el sentimiento de una nueva nación, de un país independiente de España, no solo territorialmente, sino también de costumbres, tradiciones e incluso de raza.

Fueron todos estos sentimientos reprimidos, los que dieron fuerza al movimiento de Independencia, que encabezado por grandes líderes, buscaba mejorar la situación de los americanos, de las personas que si bien por ley habían adquirido la nacionalidad española, no se sentían arraigados a esta, sino más bien a su tierra, una tierra diferente a la europea que por azares del destino pertenecía a España. Así pues, empiezan a surgir nuevas legislaciones, conjuntos de leyes que pretendían concebir a la Nueva España como una nación independiente, y que por lo mismo no pudo ser imparcial en cuanto al tratamiento a los extranjeros, los cuales

³² Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Porrúa, México 1967. Pag. 102-103.

en la mayoría de los casos se vieron afectados en cuanto a los derechos que los nuevos preceptos legales contenían.

El primer ordenamiento que surge y pretende terminar con el yugo español fue la Constitución de Apatzingán de 1814, inspirada en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos.

Los "Sentimientos de la Nación" se integra con 23 puntos en que sobresale la Independencia de América y el tratamiento de los extranjeros y en este aspecto, nos damos cuenta de la marcada tendencia anti-extranjera. Esta tendencia es un tanto obvia, ya que si los novohispanos se sentían reprimidos y presionados bajo el yugo español, era de esperarse que estos no fueran del todo aceptados en América y que por lo mismo se pretendiera construir una nación y un gobierno sin ninguna influencia extranjera que a la postre pudiera significar que la Independencia no se consumara.

De esta forma, al año siguiente surgiría otro ordenamiento, al cuál le había servido como marco introductorio el documento de Morelos. Este ordenamiento, fue llamado "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" o Constitución de Apatzingán de 1814.

Esta Constitución, a pesar de estar precedida por un ordenamiento que demostraba ser anti-extranjero, cambia esa tendencia, al entender el concepto de extranjero radicado en el país, regulando en su artículo 14º, que "los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley". Si por otro lado, los extranjeros no radicasen ni obtuvieren carta de naturalización, eran considerados dentro del artículo 17º, como transeúntes, los cuales, según este artículo, serán protegidos por la sociedad pero sin tener el beneficio de las leyes, aunque sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que cualquier ciudadano, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica.

Los movimientos de independencia continuaban solo hacia el sur, los demás movimientos insurgentes habían decaído casi hasta extinguirse. Fue entonces cuando el virrey nombró a Don Agustín de Iturbide para dirigir la campaña del sur, y así fue como se elaboró el plan de independencia.

3. Plan de Iguala

De esta forma, el dos de marzo de 1821, se jura el Plan de Iguala, en el cuál y antes que otra cosa, se promete salvaguardar la religión católica y después, hacer la independencia del imperio, pero conservando la paz y unión entre europeos y americanos, así como la obediencia a Fernando VII, si es que éste jura y acepta la Constitución de la América Septentrional. Con esto, se declara formalmente la Independencia de México, considerando a éste como un imperio, el cuál sería gobernado por Fernando VII, si es que este accediese venir a hacerlo, y si no, será la junta o la regencia quien gobierne, mientras se nombra al emperador.

Con lo anterior, podemos inferir que las tendencias de este plan no eran de ninguna forma anti-extranjera, ya que desde el momento en que se solicita a un extranjero para que gobierne, no se puede hacer discriminación alguna a los extranjeros. Esto lo podemos corroborar en el artículo 12º de este ordenamiento, al preceptuar que: "Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.": haciendo de esta forma un reconocimiento de igualdad entre mexicanos y extranjeros, mismo que también es posible contemplar al inicio del ordenamiento, el cuál va dirigido a los americanos, especificando como a tales, a todos aquellos que residieren en América. No existe otra mención en este ordenamiento respecto de los extranjeros, salvo la que se contiene en el artículo 13º, el cuál también les concede a todos los habitantes, el respeto y protección de sus bienes y personas.

No es aquí precisamente en donde se consuma la independencia de México, sino hasta el 24 de agosto de 1821 con los Tratados de Córdoba.

4. Tratados de Córdoba

Se hallaba sitiada la capital cuando Juan O'Donoju desembarco en el puerto de Veracruz y de inmediato se puso en contacto con Iturbide para celebrar entre ambos los Tratados de Córdoba, entrando así el Ejército Trigarante a la ciudad de México, consumando al fin la Independencia Nacional y proclamado lo que sería el Imperio Mexicano.

El articulado de estos Tratados, establece básicamente las reglas de lo que habría de ser el gobierno del Imperio Mexicano, dejando a un lado cualquier otro tipo de derechos, limitándose a la forma de gobierno que habría de regir y a las personas que habrían de gobernar en él.

Lo único rescatable para el tema que nos ocupa, lo encontramos en el artículo 15º, el cuál no hacía distinciones entre nacionales y extranjeros en cuanto a su libertad para trasladarse con su familia y bienes adonde le convenga, permitiendo así a los europeos radicados en América y a los americanos radicados en Europa, permanecer o bien moverse a cualquiera de los dos lugares, adoptando como patria el nuevo o el antiguo Estado.

"De acuerdo con el Plan de Iguala, se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno, la cuál se encargaría a su vez de nombrar a los integrantes de la regencia. Una vez instalada la Junta, eligió como su presidente a Iturbide, levantó Acta de Independencia y designó a los cinco integrantes de la Regencia, quienes a su vez nombraron a Iturbide su presidente; para obviar la incompatibilidad entre las dos presidencias, la Junta resolvió elegir su propio presidente, sin perjuicio de que cuando Iturbide concurriera a la Junta tuviera la preferencia"⁽³³⁾.

³³ Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit., Pág. 120.

5. Bases Constitucionales de 1822

El 24 de febrero de 1822, quedo instalado el Congreso Constituyente, encargado de dictar una serie de principios que se llamaron Bases Constitucionales. En ellas el Congreso se declaró soberano. Asimismo, estas Bases, consignaron como voluntad del Congreso los que habían sido compromisos entre O'Donjuj e Iturbide.

Dentro de las Bases Constitucionales, encontramos un párrafo que a la letra dice: "El Congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen-ef las cuatro partes del mundo". Con esto, se sigue la línea establecida en los tratados que dieron origen a estas Bases Constitucionales, y la cuál consistía en no hacer distinción entre los nacionales y extranjeros que residían en territorio americano.

Posteriormente, el 19 de mayo del mismo año, se reconoce como emperador a Iturbide, quien empieza a tener ciertos roces con el Congreso, por lo que se término por disolverlo por ordenes del propio Emperador, estableciendo en su lugar la Junta Nacional Instituyente.

6. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

La Junta Nacional Instituyente aprobó el 23 de febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir en tanto se expedía la Constitución. En este ordenamiento, y por primera vez, se declara abolida la Constitución española en todo el imperio.

En cuanto al reconocimiento de la nacionalidad mexicana, encontramos que en el artículo 7º, se reconoce como mexicanos, sin distinción de origen, a todos los habitantes del Imperio que reconozcan la independencia.

así como a los extranjeros que en lo sucesivo llegaren al Imperio y que se presenten en el ayuntamiento del lugar en donde vayan a residir y jurasen fidelidad al emperador y a las leyes.

En relación a los extranjeros, además de lo preceptuado por el artículo 7º, el artículo 8º, les concede el derecho del sufragio, a todos aquellos que hayan hecho servicios importantes al imperio, los que le puedan ser útiles por sus talentos o industria, o bien para aquellos que tuvieren propiedad territorial, por la que paguen contribución al estado.

En este ordenamiento provisional, podemos observar la amplitud de posibilidades que se les dieron a los extranjeros, ya sea para residir en territorio mexicano e incluso para adquirir derechos políticos, que bien pudiéramos equiparar a la obtención de la nacionalidad.

Esta Junta, no duró mucho y debido a levantamientos, a principios de marzo, Iturbide reinstaló el Congreso, ante el cuál abdico el 19 del mismo mes.

Posterior a la reinstalación del Congreso, se dieron varios decretos en donde se habló sobre derechos de los extranjeros. Dentro de estos tenemos aquel del 16 de mayo de 1823, por medio del cuál se autoriza al poder ejecutivo para expedir cartas de naturalización a aquellos extranjeros que lo solicitaran; también esta el del 7 de octubre, por medio del cuál se permite a los extranjeros la adquisición de negociaciones mineras.

El Congreso, ya a punto de disolverse, se declara por el sistema federal, poco después expidió las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo y el 30 de octubre del mismo año, clausuró sesiones.

7. Acta Constitutiva de la Federación de 1824

Una vez constituido el nuevo Congreso que remplazaba al anterior, se expidió el Acta Constitucional, que tenía como función asegurar el sistema federal. En ésta, se dan las bases para la constitución del nuevo gobierno, especificando la división de poderes y la demarcación territorial.

En lo que respecta a los derechos de los extranjeros, en esta se sigue tratando la igualdad de estos ante los mexicanos, otorgando a los extranjeros a través de sus artículos 30º y 31º, la protección por las leyes, de sus derechos como hombre y como ciudadano, así como la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia o revisión previa.

8. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

En este ordenamiento, se deja a un lado la monarquía y se opta por una República Representativa Popular Federal y se divide, para su ejercicio, el supremo poder de la federación en ejecutivo, legislativo y judicial.

Dentro de los derechos que para los extranjeros encontramos en este ordenamiento, tenemos aquellos que les permiten ocupar el cargo de diputado o senador, requiriéndoles únicamente, tener ocho años de vecindad en el país y ocho mil pesos en bienes raíces en la República o bien una industria que les produzca mil pesos cada año. De esta misma forma, se restringe a los extranjeros para ocupar los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, o bien, el de Ministro de la Corte de Justicia.

Fuera de las pequeñas restricciones que la Constitución impone acerca de los cargos públicos que pueden ocupar los extranjeros, no existe ninguna otra mención dentro de este articulado que establezca otra diferencia entre los nacionales y extranjeros ni la forma en que se puede adquirir la nacionalidad, por lo que se siguió aplicando lo que el Acta Constitutiva de la Federación preceptuaba acerca de ellos, traduciéndose en la igualdad de derechos y obligaciones de nacionales y extranjeros.

"Posteros a esta Constitución, se proclamaron varios decretos que regulaban la situación de los extranjeros en México. El primero de ellos, del 10 de mayo de 1827, prohibió a los españoles que ejercieran cargos o empleos públicos"³⁴). Otro de estos decretos, fue aquel del 20 de diciembre de 1827, mismo que se derogó

³⁴ Arellano García, Carlos, op. cit., Pág. 421.

en 1829 y por medio del cual se ordenó la expulsión de los españoles del territorio nacional. En tercer lugar, encontramos el del 12 de marzo de 1828, el cual estipulaba que "los extranjeros establecidos en forma legal en el país, se encontraban bajo la protección de las leyes y gozaban de los mismos derechos civiles que los mexicanos, a excepción de adquirir la propiedad territorial rústica que, conforme a las leyes vigentes no pueden obtener los naturalizados"³⁵).

9. Bases Constitucionales del 15 de diciembre 1835

En el 35 se reunieron las dos cámaras que formaban el Congreso federal, que la Constitución del 24, todavía en vigencia, había implantado. Así, analizando los poderes conferidos a los representantes por los electores, se encontraba aquel de poder reformar la Constitución del 24, con la limitante de no tocar su artículo 171, el cual establecía la prohibición de modificar la forma de gobierno. De aquí que se tomara el acuerdo, que el Senado aprobara, el cual permitía revisar la Constitución vigente pero respetando el artículo 171. Con este acuerdo, significa que la forma federativa de gobierno se mantendría inalterable; pero a pesar de esto, en el segundo periodo de sesiones del Congreso, se estableció que este sería constituyente.

Poco tiempo después, se iniciaría el proyecto de reformas, encargado a una comisión encabezada por Manuel Sánchez de Tagle. Así, la comisión presentó un proyecto de Bases Constitucionales, aprobado el 2 de octubre del 1835, convirtiéndose en la ley constitutiva del 23 del mismo mes, que con el nombre de "Bases para la nueva Constitución", dio fin al sistema federal.

Los disturbios locales y la guerra de Texas continuaban, mientras tanto el Congreso Constituyente seguía su misión, y de esta forma, surgen las bases para la Constitución Centralista de 36, también conocida como la "Constitución de las Siete Leyes", ya que ésta se dividió en siete estatutos. El primero de ellos se promulgó el 15 de diciembre del mismo año y las seis restantes se promulgaron todas juntas hasta el 36.

³⁵ ídem.

En la primera de estas leyes, se tratan los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes del país. Así pues, en su artículo 2º, se establece la protección de los derechos de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional, siempre y cuando estos respeten la religión y las leyes del país. En su artículo 11º, se establece que los funcionarios de los poderes en los departamentos, serán ciudadanos mexicanos, sin hacer distinción entre los mexicanos naturalizados / los por nacimiento.

10. Leyes Constitucionales de 1836

Dentro de las Leyes Constitucionales de 36, y en lo relativo al tema de los extranjeros, encontramos el artículo 12º, el cual establece que los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados. Este artículo también establece la obligación de estos de sujetarse las leyes del país y de respetar la religión.

Otro de los artículos que versan sobre derechos de los extranjeros dentro de estas leyes, es el 13º, el cual establece la prohibición a estos, para adquirir dentro de la República propiedad raíz, si es que no son naturalizados o están casados con mexicana: tampoco podrán trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 36, los federalistas comenzaron a atacarla, esto aunado a la guerra de Texas y a la guerra con Francia, fueron aumentando la inestabilidad y la inquietud.

En 1839, se designa a Santa Anna para ocupar la presidencia provisional en sustitución de Bustamante, quien salía de campaña. A su arribo a la capital, Santa Anna tuvo varias reuniones con políticos, y en ellas se acordó que el Congreso reformara la Constitución. De esta forma, el 15 de junio se presentó al Consejo de Gobierno, una iniciativa a fin de se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación en el sentido de que el Congreso debía hacer todas las reformas convenientes a la Constitución.

11. Proyecto de Reforma a la Constitución de 1836

Una vez emitido el dictamen del Supremo Poder Conservador que decreta la voluntad de la nación para reformar la Constitución, se presenta el 9 de noviembre de 1839 el Proyecto de Reforma a la Constitución de 36.

Este proyecto en lo relativo a los extranjeros, en su artículo 21 establece los derechos y obligaciones de los extranjeros, los cuales no presentaron ninguna variación respecto a la Constitución de 36.

Después de esto hubo varios proyectos de Constitución, pero fue hasta el 23 de diciembre de 1842, que el presidente Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa encargada de elaborar las bases constitucionales.

12. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

Ya reunida la Junta, las discusiones comenzaron, y el 12 de junio de 1843, fueron sancionadas por Santa Anna que ya había reasumido la presidencia.

En este documento, y específicamente en sus artículos 8º y 9º se habla de las obligaciones y derechos de los habitantes de la República, no haciendo distinción entre extranjeros y nacionales. Y es sólo en el artículo 10º que se les menciona, al establecer que los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados

Dentro de estas Bases, se otorga un amplio derecho para los extranjeros que quisieran naturalizarse, al preceptuar en su artículo 13º, que estos podrán solicitar carta de naturalización sin otro requisito más que el

estar casados con mexicana o que fueran empleados en servicio y utilidad de la República, e incluso en establecimientos industriales de ella o bien, aquellos que adquiriesen bienes raíces en el país. Con esto no sólo podemos observar la facilidad para adquirir la nacionalidad mexicana, sino también que ya se permite a los extranjeros la adquisición de bienes raíces.

13. Ley sobre Extranjería y Nacionalidad de 1854

Esta ley fue promulgada el 30 de enero de 1854, fue la primera que en forma sistemática ordenó la dispersa reglamentación en la materia. La vigencia de este ordenamiento es dudosa, porque la revolución triunfante de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración de Santa Anna; a pesar de ello, esta ley continuó siendo invocada por muchos años después como legislación aplicable a extranjeros, por algunas autoridades administrativas y judiciales.

Después de muchos cambios y revueltas, se emite el Plan de Ayutla, el cuál destituye a Santa Anna y sienta las bases para el nuevo gobierno en tanto se promulga la nueva Constitución. Antes de la promulgación de esta, se emitió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cuál se otorgan igualdad de derechos a todas las personas que se encontraran dentro del territorio nacional, además de esto se continua con las facilidades para obtener la carta de naturalización.

El 16 de junio de 1856 se promulga el Proyecto de Constitución, éste en su artículo 2º, otorga iguales derechos a todos los habitantes de la República sin distinción alguna. En su artículo 38º, otorga a los extranjeros todas las garantías establecidas en la sección primera de este ordenamiento, así como aquellas que sobrevengan con motivo de algún tratado celebrado con sus respectivas naciones. Asimismo, los obliga a respetar las leyes, instituciones y autoridades del país.

14. Constitución Federal de 1857

Conforme a la modificación de la convocatoria de Comonfort, el Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente iniciaron las sesiones. Una de las discusiones más sobresalientes, fue la relativa a si debía restaurarse la Constitución de 24 o bien crearse una nueva Constitución. Fue después de meses y del estudio de muchos proyectos de reforma a la Constitución de 24, que se optó por el nuevo proyecto de constitución de 1857. De esta forma, el 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, y el 11 de marzo del mismo año fue promulgada.

En lo que respecta a los derechos y obligaciones de los extranjeros, encontramos en principio, que está, en su artículo 1º, reconoce que los derechos del hombre son base y objeto de las instituciones sociales y por lo tanto todas las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución, por lo que podemos deducir que todas las personas tiene derecho a gozar de las garantías en territorio nacional, esto reforzado en el artículo 2º, el cual determina que los esclavos que pisen el territorio nacional, por ese simple hecho recobrarán su libertad y gozarán de la protección de las leyes. En el resto de los artículos de la primera sección, la cual trata los derechos en el territorio nacional, no se hace ninguna distinción entre extranjeros y nacionales.

Dentro de la igualdad de derechos que pretende establecer esta Constitución, encontramos el artículo 32º, el cuál sale de este contexto al establecer que los mexicanos serán preferidos sobre los extranjeros para los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de autoridades.

Otro artículo que hace una distinción entre mexicano y extranjero, es el 33º, el cual otorga expresamente todas las garantías que otorga la Constitución, pero reservándose el gobierno la facultad de expeler al extranjero pernicioso. Asimismo, establece la obligación de los extranjeros de contribuir al gasto público y de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden los mexicanos.

15. El Estatuto del Segundo Imperio Mexicano

El 10 de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona de México, manifestando a la comisión que se la ofreció, que lo aceptaba temporalmente y que pretendía establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional.

Cumpliendo con su promesa, el Emperador expidió un año después, el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". "Este estatuto, careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador"³⁶.

En cuanto a los extranjeros, esta ley no hace ningún distinción. En su artículo 58, dentro del capítulo de las garantías individuales, menciona que "el gobierno del emperador garantiza a todos los habitantes del imperio el goce de éstas", no haciendo diferenciación alguna de su nacionalidad. Las únicas diferencias que podemos encontrar en cuanto a nacionales y extranjeros, radicaban, la primera, en que los mexicanos deberían defender los derechos e intereses de su patria, lo anterior, contenido del artículo 54; y la segunda, aquella que se contenía en el artículo 56, el cual establecía como obligación exclusiva de los ciudadanos inscribirse en el padrón de su municipalidad y a desempeñar los cargos de elección popular cuando no tengan impedimento legal.

16. Porfiriato

Porfirio Díaz se subleva en contra de Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec y enarbola como lema el de "No Reelección". En 1876 toma el poder como Presidente de la República y reforma la Constitución vigente permitiendo la reelección no inmediata, termina su primer periodo en 1880.

³⁶ Tena Ramírez, Felipe. op. cit., Pág. 669.

Desde su primer periodo, Díaz favorece a la inversión extranjera europea por encima de la norteamericana ya que ésta era considerada de mayor peligro; esta inversión es canalizada al progreso en comunicaciones, minería, industria textil y servicios financieros.

El 31 de mayo de 1875, se expidió una Ley General sobre Colonización, facultando al Ejecutivo para regular la inmigración de extranjeros al país, bajo condiciones determinadas. Esta ley es importante porque autoriza los contratos del Gobierno con empresas de colonización, a las que se conceden subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducirse a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre los colonos con obligación de pagarlos en largos plazos.

16.1 Ley de Extranjería y Naturalización de 1886

Esta Ley fue promulgada el 28 de mayo de 1886, también se le conoció con el nombre de Ley Vallarta, por haber sido su autor Ignacio L. Vallarta. Esta vino a regular la condición jurídica de los extranjeros, así como el tema de la nacionalidad.

Dicho ordenamiento regula los derechos civiles y garantías de los mexicanos y las hace extensivas a los extranjeros, sin embargo, el gobierno contaba con la prerrogativa para expulsar a cualquier extranjero que considerara pernicioso, o bien, por razones de reciprocidad podía modificar y restringir sus derechos civiles. Asimismo, se deja claro que los extranjeros no gozan de los derechos políticos, no tienen obligación de prestar el servicio militar, pero tienen el derecho de invocar a la protección diplomática en los casos de denegación de justicia o de retardo voluntario en su administración.

La Ley de Naturalización, viene a ser un avance en cuanto a la regulación de derechos de los extranjeros, al lograr por primera vez en la historia, unificar la legislación sobre extranjeros, federalizando su aplicación.

16.2 Ley de Inmigración de 1908

Es un ordenamiento en el que empiezan a dictarse normas de carácter general para todos los inmigrantes y de carácter particular para aquellos que viniesen bajo las condiciones de la Ley de Colonización, manteniendo con ello la puerta abierta al ingreso de extranjeros con la condición de estar sanos y de no ser prófugos de la justicia.

Para 1926, se reforma esta ley y se comienza a regular una entrada tolerada en exceso con miras a proteger intereses de la población mexicana y los económicos del país, facultando a la Secretaría de Gobernación a impedir la entrada de trabajadores e inmigrantes, cuando hubiese escasez de trabajo en el país y a seleccionar cuidadosamente a los inmigrantes.

17. Ley de Migración de 1930

Se dicta una nueva Ley de Migración, la cual conserva en esencia los mismos preceptos que la de 1908, con la diferencia que establece nuevas modalidades a las cuales se debe sujetar la calidad de inmigrante. Con las modificaciones, este ordenamiento pretende lograr la asimilación al medio y cultura mexicanas, de las personas que ostenten dicha calidad; de la misma forma busca tener un mayor control sobre de ellos al establecer medidas más restrictivas para su otorgamiento, sujetándolo a necesidades específicas del país.

Una importante adición a esta Ley, fue el hecho de que se crea la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación, como el organismo encargado de la aplicación de los preceptos que contiene este ordenamiento.

18. Ley General de Población de 1936

Con esta ley se legitima un sentimiento nacional proteccionista, también viene a perfeccionar y complementar el conjunto de normas necesarias que subordinan el ingreso al país de extranjeros a los intereses generales del país.

Para llevar a cabo estos cambios, establece que la Dirección General de Población controle la demografía, la migración y el turismo; se divide el servicio en central e interior, puertos y fronteras y exterior; se establece que la internación de los extranjeros será por alguna de las siguientes características: turistas, transmigrantes, visitantes, inmigrantes e inmigrados, mismas que detalla la propia Ley.

En 1947 esta Ley es reformada, sin embargo, ella conserva en esencia la misma directriz de armonizar los intereses de México, ajustándola a las realidades derivadas del fenómeno de la posguerra, con medidas que adecuan la política migratoria a propósitos humanitarios, pero siempre dentro del interés nacional, se le da mayor importancia al fenómeno migratorio, lo que es posible notar al observar que la Dirección General de Población empieza a crecer y se crean departamentos especializados para cada una de las grandes áreas que regula y que son la migración y la demográfica, comienza la preocupación por los derechos humanos de los extranjeros y se otorgan facilidades para aquellos que sean objeto de persecuciones políticas a raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS EXTRANJEROS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

I. Breve Referencia Histórica

La evolución histórica de los derechos humanos es la historia de los valores fundamentales del ser humano, así pues, señala Jorge Madrazo que "El avance de la civilización y las culturas ha ido asociado al establecimiento y protección de las normas fundamentales que contienen tales derechos. Esta lucha no tendrá fin: se dio en el pasado, se libra en el presente y será parte en el contenido del porvenir"⁽³⁷⁾.

El origen de los derechos humanos no es muy preciso, si bien desde tiempos inmemorables el hombre ha venido luchando por sus derechos y libertades, no es sino hasta tiempos modernos que se acuña el

(37) Madrazo, Jorge. "Derechos Humanos: EL nuevo Enfoque Mexicano". Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993, primera edición. Pág. 9.

concepto de derechos humanos, mismo que ha sido acogido por la comunidad internacional y que ha despertado gran interés y preocupación en ella.

Encontramos que en el antiguo Egipto, las funciones del Estado eran las de alimentar, educar, proteger y engrandecer a la población, así podemos observar que aún cuando no existían los derechos humanos como tales, con el hecho de existir protección y obligación para con sus gobernados, se podía apreciar que se vivía en un ambiente de respeto de los principales derechos del hombre.

Uno de los antecedentes más remotos, lo encontramos en la India, dentro del "Código de diez libertades humanas esenciales y controles o virtudes necesarias para la vida buena", propuesto por Buda y Manú, dentro de este existen cinco libertades o seguridades sociales que son: "la liberación de la violencia (*Ahimsa*), la liberación de la miseria (*Asteya*), la liberación de la explotación (*Apangratha*), la liberación de la violación o deshonra (*Avyabhichara*) y, la liberación de la muerte y enfermedad tempranas (*Armitava y Arogya*); asimismo, existen cinco posesiones o virtudes individuales que son: Ausencia de intolerancia (*Akrodha*), Compasión o sentimiento por el prójimo (*Bhutadaya, Adroha*), Sabiduría (*Jnana, Vidya*), Libertad de pensamiento y de conciencia (*Satya, Sunrta*) y, Liberación del miedo y de la insatisfacción o desesperación (*Pravrtti, Abdhaya, Dhrti*)"³⁸.

El pueblo Mesopotámico, dio un alto valor a los derechos del hombre, esto debido al origen divino de su gobierno, regido por una asamblea de dioses la cual depositaba el poder en un Rey en la tierra, el cual por su mismo carácter divino, gobernaba en cuanto a leyes dictadas por dioses y por ende con un sentido más humano. Otro de los avances que se registran en esta cultura, es el Código de Hammurabi, considerado como la primera agrupación ordenada de leyes de la historia de la humanidad, y la cual esta inspirada en altos ideales de justicia y moralidad del hombre.

³⁸ Puntambekar, S.V., "El concepto Hindú de los Derechos del Hombre en "Los Derechos del Hombre: estudios y comentarios en torno a la nueva Declaración Universal, reunidos por la UNESCO". Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1949, primera edición. Pág. 179.

En el pueblo Hebreo, encontramos otro claro ejemplo de culto a una deidad y por lo tanto una concepción divina del derecho, considerándolo a éste como la expresión directa de la voluntad de Dios. Dentro de las aportaciones de esta cultura a los derechos humanos, encontramos el decálogo de Moisés, el cual sostiene una particular forma de protección a la dignidad humana. Siendo este un pueblo de profetas, éstos tuvieron gran influencia al estimular el descontento popular ante la arbitrariedad o torpeza de los gobernantes, significándose en la lucha por la defensa de los derechos de los oprimidos, es decir de los derechos más fundamentales del hombre o lo que es lo mismo, de los derechos humanos.

En Roma y Grecia, existía una total desprotección de los derechos humanos, siendo que el Estado era el propietario del alma de los individuos, estos tenían que acatar cualquier disposición por injusta que fuese, que el Estado emitiera. Si bien existían leyes, éstas eran muy severas y coartaban cualquier libertad individual, llegando al grado de que en Esparta, se determinaba la forma de vestir y el peinado de las mujeres y la prohibición para los hombres de afeitarse. Asimismo, la educación era elegida por el Estado, escogiendo maestros y especialidades en que la gente debía prepararse, dejando sin opción tanto a padres como al mismo individuo. Otra violación a estos derechos, la encontramos en una disposición grega, la cual imponía castigos para aquellos ciudadanos que no se casaban o bien que lo hacían tarde.

A pesar de que existía tal desprotección en esos pueblos, en la filosofía griega si se consagran ciertos derechos humanos y ejemplo de esto lo tenemos con Herodoto, quien menciona las palabras *isonomia*, igualdad ante la ley; *isotimia*, igual respeto para todos, e: *isoxgoria*, igual libertad de palabra.

En la edad media, al iniciar con el reinado de los pueblos bárbaros y las constantes invasiones de estos, se ocasiona gran inestabilidad política y económica y por tanto una absoluta falta de un verdadero estado de derecho.

En esta misma época, comienzan a surgir los feudos, en los cuales el individuo deja de serlo, entregando su propio ser al señor feudal, el cual era dueño absoluto de la vida y voluntad de los habitantes del feudo, coartándose todo derecho que pudiera tener un individuo.

Posteriormente, surge el Cristianismo, el cual comienza a difundir sus ideales y a ganar adeptos. Con esta ideología se inicia una nueva forma de pensar, basada en el amor, igualdad y respeto hacia los demás que dio origen al pensamiento de que todos los hombres somos iguales y por lo tanto debemos de gozar de los mismos derechos y que ningún hombre o gobierno es capaz de coartar los derechos que hacen al hombre serlo. A partir de este momento, se puede decir que surgen los derechos humanos, si bien no se conceptualizan como en la actualidad los conocemos, la ideología que difundió esta corriente, les da el valor de derechos inherentes al ser humano.

Un antecedente más reciente de la aparición de derechos humanos, lo tenemos en la Carta Magna de 1215, en la cual el Rey Juan Sin Tierra, expresa un conjunto de compromisos del monarca para con la nobleza británica, dentro de los cuales podemos encontrar aquel que disponía que "ningún hombre podía ser detenido en prisión, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, declarado fuera de la ley, exiliado o molestado de manera alguna, sino en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país"³⁹.

Otro antecedente de los derechos humanos, lo podemos ver en el Fuero Viejo de Castilla de 1394 en el que se reconocieron los derechos a la vida, a la integridad corporal, a la inviolabilidad del domicilio, así como el derecho de audiencia, y los cuales se conocieron como los frijodalgos.

En 1689 en Inglaterra se promulga la ley de derechos individuales, la cual estaba conformada por 13 artículos en los que se consagra la libertad de conciencia, la elección de los representantes populares y el no mantener ejércitos durante épocas de paz.

³⁹; Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Editorial Porrúa, S.A. México 1986, primera edición. Pág. 141.

Si bien existen los antecedentes que hemos venido revisando, no es sino hasta 1776 con la Constitución de Virginia, cuando se da por primera vez un reconocimiento documental a los derechos humanos en el preámbulo de ésta, llamado *Bill of Rights*, en el cual "se reconocen expresamente los derechos a la vida, la igualdad, la seguridad, el derecho a modificar la forma de gobierno, la libertad de sufragio, el principio de las elecciones libres, las garantías del proceso penal, las condiciones de la expropiación, la libertad de prensa y de conciencia, entre otros derechos"⁽⁴⁰⁾. El resto de la colonias norteamericanas dentro de sus cartas fundacionales, plantearon como objetivo específico de su gobierno, el reconocimiento y respeto a los derechos humanos.

Un antecedente de suma importancia dentro de la evolución de los derechos humanos, tuvo lugar en Francia en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba conformada por 17 artículos, señalando como derechos naturales e imprescriptibles del hombre, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Un gran avance dentro de ésta, fue que no sólo estableció derechos del hombre de una forma vaga y propiciando un exceso de libertades que pudieran desembocar en libertinaje, sino que también las restringió, al declarar que "el límite de la libertad individual es la libertad de los demás miembros de la sociedad, motivando así una situación de respeto de los derechos del hombre no solo por parte del gobierno, sino también entre los propios individuos".

"Los derechos humanos han sido reconocidos gradualmente por la humanidad, de forma tal que en cada momento histórico se han concretado las exigencias de la dignidad humana. Por esta razón se clasifican, según su surgimiento en el tiempo, en tres generaciones:

Primera Generación: Ésta corresponde a los derechos civiles y políticos, los cuales son de carácter individual. Son derechos básicos o primarios como el derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad.

⁽⁴⁰⁾ Madrazo, Jorge, op. cit. Págs. 16 y 17.

entre otros. Estos derechos surgen como producto de la Revolución Francesa y constituyen un límite al absolutismo del monarca.

Segunda Generación: La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y al trabajo entre otros. Son derechos de tipo colectivo y su satisfacción es progresiva, es decir, ésta depende de las posibilidades económicas de cada Estado. Los derechos sociales surgen por las profundas desigualdades que provocó la Revolución Industrial, tales como las jornadas de trabajo injustas. En general, esta segunda generación de derechos pretenden mejores condiciones de vida.

Tercera Generación: Se forma por los derechos de solidaridad o de los pueblos, hace referencia a cuatro aspectos principales: la paz, la autodeterminación, el desarrollo y el medio ambiente. Surgen con posterioridad a la segunda Guerra Mundial, con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y de los distintos grupos que las integran⁽⁴¹⁾.

II. Conceptos de Derechos Humanos

La terminología para denominar a estos derechos fundamentales es muy variada y depende del autor o bien de la legislación de cada país, dentro de estos términos podemos encontrar los siguientes: garantías individuales, garantías constitucionales, derechos humanos, libertades públicas, etc..

"Si bien la terminología para denominarlos es muy variable, si se coincide en su conceptualización, entendiendo por éstos, el conjunto de derechos, básicos, esenciales, fundamentales, de que todo ser

⁽⁴¹⁾ Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Curso sobre el Respeto a los Derechos Humanos de los Migrantes" Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto Nacional de Migración. Tapachula, Chiapas, México abril de 1995

humano debe gozar, para alcanzar un desenvolvimiento adecuado y llevar una existencia digna⁽¹²⁾. Se dice que son fundamentales, debido a que sirven como base y fundamento a otros derechos particulares y esenciales porque son derechos inherentes a todos los hombres, por lo que tienen las características de permanentes e inviolables.

Dentro de nuestra legislación frecuentemente se utilizan como sinónimos los términos de derechos humanos y el de garantías individuales, sobre ésto cabe hacer la aclaración que si bien es correcto su uso indistinto, el primero de ellos es más amplio que el segundo ya que éste les da un carácter individualista y por lo tanto lo limita ya que el hombre es un ser social por naturaleza y le es innato que sus derechos sean tanto individuales como sociales.

Los derechos humanos los encontramos consagrados en nuestra Carta Magna y se traducen entre otros, en el derecho de ser libre: el derecho a elegir profesión o trabajo; el derecho de transitar libremente; el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente; el derecho a expresar libremente las ideas, el derecho a no ser molestado en bienes o posesiones, el derecho a tener acceso a la jurisdicción del Estado y a recibir un juicio justo. En otras palabras, los derechos humanos son todos aquellos que tiene cada persona por el hecho de serlo: estos derechos representan un factor indispensable para que el ser humano se desarrolle en todos los planos de su existencia, ya sea de manera individual o bien como miembros de una sociedad.

Existen diversas formas de definir a los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 6º de su reglamento interno incluye el siguiente concepto: "los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política y los que se recogen en lo pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".

⁽¹²⁾ Herrera Ortiz, Margarita. "Manual de Derechos Humanos" Editorial PAC, S.A. de C.V., México 1991, primera edición
Pag 5

Los derechos humanos se caracterizan porque son universales e inalienables, constituyen límites y obligaciones al Estado y los consagran las leyes supremas de los pueblos. Su finalidad es proteger principalmente la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad, la integridad física, la cultura, el medio ambiente y la paz entre otros.

III. Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre Derechos Humanos

Existen varios sistemas de adopción de derechos en los países, algunos de ellos son:

- 1) Un primer sistema que consiste en que el Estado concede a los extranjeros los derechos que quieran sin declararse previamente partidarios de algún sistema, en este caso se encuentran los Estados Unidos y la Gran Bretaña.
- 2) El sistema de reciprocidad diplomática, es por medio del cual el Estado concederá los derechos cuya reciprocidad hacia sus connacionales se encuentre asegurada en otros territorios por algún tratado diplomático, este es un sistema justo, por mantener un equilibrio, pero por su severidad excesiva provoca que en caso de no existir algún tratado, la situación del extranjero se convierta sumamente desfavorable, este sistema ha sido adoptado por Francia, Bélgica y Luxemburgo, entre otros.
- 3) El sistema de reciprocidad legislativa o reciprocidad de hecho, consiste en que se otorgue un derecho determinado al extranjero en ambos países, lo cual se hace sin necesidad de tratado diplomático.
- 4) El sistema de la asimilación, reconoce todos los derechos a los extranjeros, salvo algunas limitaciones que se puedan establecer, éste lo adoptan las legislaciones más modernas como resultado de la

evolución doctrinal de los derechos humanos, la cual pugna por la igualdad entre todos los individuos independientemente del territorio en el que se encuentren.

Los derechos humanos deben estar consagrados por la legislación nacional e internacional. Éste es un elemento fundamental de la lucha por la defensa de éstos, ya que el hecho de que estén reconocidos jurídicamente permite contar con instrumentos y organismos para su protección.

Conforme al artículo 2º de la 15ª Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, se entiende por tratado, "un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"⁴³

1. Resoluciones sobre Emigración e Inmigración, de la Sexta Conferencia Internacional Americana, La Habana 1928

En la primera resolución, se otorga el derecho a todos los Estados para legislar en materia de extranjeros, tratando sobre internación y estancia del extranjero en sus territorios, sin que ningún convenio que se celebre entre naciones imponga medidas que sustraigan al extranjero de la legislación o jurisdicción del Estado.

Una segunda resolución otorga a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los nacionales, así como se la calidad de hombres libres, respetando y protegiendo los derechos y la dignidad de la persona humana, sin que estos justifiquen cualquier ofensa a la soberanía del país.

⁴³ Szécsényi, Alberto "Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público -Estudio Introductorio-". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990, segunda edición, tomo IV, Pág. 1990.

La tercera les reserva a los Estados el derecho de permitir o restringir la entrada de extranjeros, justificando dicho proceder a sus intereses económicos, políticos y sociales.

La resolución cuarta, hace la distinción entre emigrante e inmigrante, siendo el primero, aquel individuo que sin llevar capital propio, sale de su país para trabajar en otro; y el segundo, aquel individuo que llega a otro país que no es el suyo, pero con las mismas condiciones y propósitos que tenía en el propio. De la misma forma, se estipula que los gobiernos no deberán permitir la salida del país de un emigrante sin antes garantizar su transportación hasta el lugar de destino, su alimentación, alojamiento y comodidad, así como un contrato de trabajo.

Sobre el inmigrante, se estipula en este artículo que gozará de los mismos derechos y garantías que los nacionales del país en el que se encuentra, con excepción de los derechos políticos. "En este artículo se reafirma el precepto humanístico de la igualdad entre todos los seres humanos independientemente de su origen"⁽⁴⁴⁾.

2. Carta de la Organización de las Naciones Unidas

El avance en el reconocimiento y protección de los derechos humanos en la segunda mitad de este siglo, ha dejado de ser un problema interno que incumbía a cada estado en particular, convirtiéndose en una preocupación internacional, lo que llevó a la comunidad internacional a crear la Organización de las Naciones Unidas, teniendo dentro de sus objetivos, el proteger al género humano mediante el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional; crear condiciones propicias para el cumplimiento y respeto de las obligaciones establecidas en los convenios internacionales, para asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la soberanía de los pueblos; promover el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin distinción alguna; impulsar la elevación de los niveles de

⁴⁴) Secretaría de Relaciones Exteriores, "Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936: Recopilación de Tratados y otros Documentos". Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1990, primera edición segunda reimpresión. Págs. 409-412.

vida para lograr el proceso social, y; promover los vínculos de amistad entre las naciones para solucionar los problemas internacionales.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1945, es el primer instrumento internacional de protección y reconocimiento de los derechos humanos y el cual dio origen al concepto actual de estos, así como a un sinnúmero de ordenamientos de cooperación internacional para su protección.

3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

A la Carta de San Francisco, le siguió la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948, la cual en su preámbulo establece, entre otras cosas, que "todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos, y que derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre"⁽⁴⁵⁾.

Este documento, cuenta con 38 artículos, agrupados en dos capítulos, el primero con 28 artículos, enumera los derechos y libertades fundamentales de que goza toda persona, sin distinción de ninguna especie y comprende derechos civiles y políticos como son vida, libertad, seguridad, integridad, reunión, asociación, petición, sufragio y participación en el gobierno; así como los derechos económicos, sociales y culturales como son salud, vivienda, asistencia médica, educación, beneficios de la cultura, trabajo y seguridad social. El segundo capítulo, determina los deberes que toda persona tiene respecto de los hijos, los padres, la sociedad, el Estado e, incluso, consigo mismo, y que parten del principio de que

⁽⁴⁵⁾ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos - Comentarios -", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994, primera edición, Pág. 17.

todos los seres humanos deben convivir con los demás de manera que todos y cada uno puedan formar y desarrollar integralmente su personalidad.

4. Declaración Universal de Derechos Humanos

Con la idea de proteger los derechos humanos a escala universal, se proclama en París el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo preámbulo considera que la libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los hombres; que es en esencia que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho y que los estados miembros aseguren el respeto universal y efectivo de los derechos fundamentales del hombre, teniendo una concepción común de tales derechos y libertades.

La Declaración Universal pone de relieve que todos los seres humanos, sin distinción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derechos; formula los principios básicos de igualdad y no discriminación en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, enumera y define los derechos civiles y políticos y precisa los derechos económicos, sociales y culturales.

Dentro de los derechos civiles y políticos se aseguran el de la vida, la libertad, la seguridad de la persona, la protección contra la esclavitud, la servidumbre, la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la libertad contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios; la libertad de circulación y de residencia, las libertades de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, reunión y asociación pacíficas; el derecho al sufragio universal, igual y secreto, así como a participar en el gobierno del país, etc.

En cuanto a derechos económicos, sociales y culturales se incluyen entre otros, los del trabajo y la seguridad social, a igual salario por trabajo igual, a fundar sindicatos y sindicalizarse, a tener un nivel adecuado para la salud y el bienestar, a la educación y a la participación en la vida cultural de la comunidad.

La Declaración Universal representa un hecho trascendental en la historia de los derechos humanos, ya que viene a constituirse como el primer instrumento de carácter universal que demuestra que la humanidad comparte valores comunes, mismos que lograron el reconocimiento mundial y motivaron la preocupación de los Estados por su salvaguarda.

5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pese a la importancia que la Declaración Universal tuvo, ésta no fue suficiente para obligar a los Estados a respetarlos por lo que dicho documento se dividió en dos, los cuales fueron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dichos documentos fueron adoptados el 16 de diciembre de 1966 y entraron en vigor en 1976. Con la fragmentación en dos documentos, permitió que los estados renuentes a firmar todo el conjunto, se adhiresen cuando menos a uno de ellos.

En los preámbulos de los dos pactos, se reiteran las obligaciones de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de promover los derechos humanos, se recuerda al individuo la obligación que tiene de esforzarse en la promoción y observancia de los mismos.

En los dos casos se reafirma el principio de la igualdad de hombres y mujeres; se declara el respeto a la libre determinación de los pueblos; se establecen salvaguardias para evitar que se interpreten los pactos de forma tal que se vean limitados los derechos o libertades que en estos se consagran.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconocen los derechos a trabajar; al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos; a la seguridad social; al disfrute de un nivel de vida adecuado y del más alto nivel posible de salud física y mental, y; a participar en la vida cultural, entre otros.

Dentro de este mismo pacto, se establece "la obligación de los Estados partes de presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados, con miras a asegurar el respeto a los derechos reconocidos en este instrumento a diferencia de lo que sí se hizo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no se instituyó ningún órgano o mecanismo encargado de supervisar su aplicación"⁴⁶).

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se enuncian los derechos a la vida; a no ser sometidos a torturas ni a penas o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes; a no estar sometido a la esclavitud ni a servidumbre, ni a trabajo forzoso u obligatorio; a no ser objeto de detención o prisión arbitraria; a que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente; a que nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una obligación contractual; a circular libremente y a escoger su lugar de residencia; la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia penales o civiles; a la irretroactividad de la ley penal; al reconocimiento de la personalidad jurídica; etcétera.

Dentro de este Pacto, es importante destacar el artículo 13 que se relaciona directamente con este tema de estudio y el cual establece que un extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y,

⁴⁶Idem. Pág. 59.

establece la excepción al decir que a menos que razones impenosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá al extranjero exponer las defensas que estime necesarias para evitar su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente.

Este mismo ordenamiento, establece la protección al derecho de las libertades de pensamiento, conciencia, religión y expresión y prohíbe toda propaganda en favor de la guerra y toda situación que inste al odio nacional, racial o religioso. Además de ello, reconoce los derechos de libre asociación, de contraer matrimonio y de fundar una familia, así como la igualdad de derechos del hombre y la mujer en cuanto al matrimonio.

En cuanto al mecanismo encargado de controlar o supervisar la aplicación de las disposiciones del pacto, se crea el Comité de Derechos Humanos, el cual deberá de recibir y examinar los informes que deben ser presentados por los Estados partes sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar los derechos reconocidos en el Pacto; formular sus observaciones respecto de dichos informes y comunicarlas a los Estados partes; solucionar las posibles controversias que puedan surgir entre los Estados partes en cuanto a la aplicación del Pacto; y, recibir comunicaciones de individuos o grupos de particulares, sujetos a la jurisdicción de un Estado parte, en las que afirmen haber sido víctimas de violaciones por tal Estado, a cualquiera de los derechos contenidos en el Pacto.

6. Pacto de San José

En 1969 se proclama el Pacto de San José, instrumento por medio del cual se le da obligatoriedad a los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Este pacto entra formalmente en vigor el 18 de julio de 1978 y consta de 82 artículos, dentro de los cuales se consagran entre otros, los siguientes derechos: reconocimiento a la personalidad jurídica del individuo; derecho a la vida; prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o

degradantes; prohibición de la esclavitud y servidumbre; libertad y seguridad personal; juicio justo e imparcial; prohibición de retroactividad en materia penal; derecho a la indemnización en caso de condena por error judicial; respeto de la vida privada y familiar, inviolabilidad del domicilio y protección contra ataques a la honra y reputación; libertad de conciencia y religión; etc..

7. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en el que Viven

Esta Declaración fue adoptada el 13 de diciembre de 1985, en su preámbulo reafirma el principio de la igualdad de todos los hombres sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición.

Asimismo, "justifica la presente declaración al reconocer que al mejorar las comunicaciones y establecerse relaciones de paz y amistad entre los países, cada vez hay más personas que viven en países de los que nos son nacionales"⁽⁴⁷⁾.

Se define al extranjero como toda persona que no sea nacional del Estado en el cual se encuentre, y en el artículo 2º, se establece que ninguna disposición de esta declaración se deberá interpretar en el sentido de legitimar la entrada ni la presencia ilegales de un extranjero en cualquier Estado, de la misma forma, tampoco se interpretará en el sentido de limitar el derecho de cualquier Estado de promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo y condiciones de su estancia en él o bien a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. Asimismo dispone que por la declaración, no se menoscabará el goce de los derechos otorgados por la legislación nacional aunque la declaración no los mencione o los reconozca en menor medida.

⁴⁷ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos, ONU-OEA", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994, primera edición, Pág. 410.

En el artículo 3º, impone la obligación a los Estados para hacer públicas las leyes o reglamentaciones nacionales que afecten a los extranjeros.

El artículo 4º sujeta a los extranjeros a las leyes del estado en que se encuentren, demostrando respeto por las costumbres y tradiciones de dicho Estado.

En el artículo 5º se enumeran derechos en particular para los extranjeros, dentro de los cuales están el derecho a la vida y a la seguridad de la persona; a la protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia; a la igualdad ante los tribunales y ante todos los demás órganos y autoridades encargadas de la administración de justicia; a elegir cónyuge; a la libertad de pensamiento, opinión, conciencia y religión; a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones; a transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u otros bienes; a salir del país; a la libertad de expresión; al derecho e reunión pacífica; de propiedad individual y de asociación; a circular libremente y elegir su residencia dentro de las fronteras de ese Estado; y a que su cónyuge e hijos vivan con él.

El artículo 6º otorga a los extranjeros la protección de no recibir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y prohíbe que sean sometidos a cualquier experimento sin su consentimiento.

En el artículo 7º se expresa la prohibición de expulsar a un extranjero que se halle legalmente en el país por motivos de raza, color, religión, cultura, linaje u origen nacional o étnico. La expulsión de un extranjero legal, se hará en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

En el artículo 8º, se les otorgan a los extranjeros todas las garantías laborales que les permitan realizar un trabajo honrado en el país en el que se encuentran, así como se les otorga el derecho a la protección sanitaria, atención médica, seguridad social, educación, descanso y esparcimiento.

En los artículos 9º y 10º, se otorga al extranjero la seguridad de no ser privado arbitrariamente de sus bienes y de comunicarse en cualquier momento con su consulado o misión diplomática o bien con el consulado o misión diplomática de cualquier otro Estado al que se haya confiado la protección del Nacional en el territorio en el que se encuentre.

8. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias

Este es del 30 de noviembre de 1990 y pretende equilibrar la situación de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos los trabajadores extranjeros frente a los nacionales, evitando la explotación y prácticas abusivas a las que usualmente se enfrentan.

Esta Convención, integrada por 93 artículos, se agrupan en nueve partes. La primera de ellas incluye disposiciones de carácter general y que delimitan el alcance de la Convención, fijando su ámbito personal y temporal de aplicación y definiendo los términos de trabajador migratorio, fronterizo, de temporada, itinerante, etcetera.

En la segunda parte establece el principio fundamental de la no discriminación en el reconocimiento de sus derechos.

En la tercera parte se consignan los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, dentro de los cuales están el poder salir libremente de cualquier Estado y de regresar en cualquier momento a su país de origen y permanecer en él; a la vida; a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, ni a realizar trabajos forzados u obligatorios; de poder gozar de libertad de pensamiento, conciencia y

religión; de libertad de opinión y expresión; de respeto a la vida privada y familiar; de privación arbitraria de la propiedad privada y de libertad y seguridad personales, entre otras.

La parte cuarta contempla los derechos de los trabajadores que se encuentren debidamente regularizados, es decir, documentados de acuerdo a las leyes del país en el que se encuentren, traduciéndose ésto en su derecho a estar informado sobre las condiciones de admisión, estancia y actividades a realizar; a ausentarse temporalmente del país; a la libertad de movimiento; etcétera.

Dentro de la parte número cinco enumera disposiciones aplicables en forma particular para cada una de las clasificaciones de trabajadores migratorios de las que hace mención en la primera parte de este documento.

En la parte seis se incluyen dos disposiciones, una que establece que los Estados partes colaborarán para impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores, y una segunda que obliga a los Estados en cuyos territorios haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular, a tomar medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista, procediendo a regularizar, cuando ello sea posible, la situación de esas personas.

En la parte siete se dan las bases para el establecimiento de un Comité de protección a los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, que se encargará de examinar los informes que los Estados partes presenten.

Las partes ocho y nueve establecen las disposiciones generales y finales de aplicación del documento.

Como se puede apreciar, los derechos que se consagran dentro de esta Convención, no son diferentes de las demás Convenciones o Pactos, si bien se amplían algunos de ellos o se hacen más explícitos, su contenido no difiere e incluso llega a ser repetitivo de los demás instrumentos de protección. Por esto

podemos concluir que todo ser humano independientemente de cualquier factor tiene derecho a gozar de la amplia protección que éstos brindan y que si bien se han realizado reglamentaciones para casos muy específicos, con el simple apego por parte de los Estados a los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Cíviles y Políticos, es suficiente para respetar la integridad de cualquier ser humano independientemente de donde se encuentre.

IV. Organismos Internacionales Tuteladores de los Derechos Humanos

Como anteriormente ya se menciona, con la Carta de San Francisco se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo internacional que dentro de las múltiples y variadas funciones que lleva a cabo, está la de vigilar la observancia de los derechos humanos a nivel mundial. Para llevar a cabo esta labor, la ONU cuenta con diversos órganos, cada uno de los cuales tiene una función muy específica que cumplir dentro de la protección y vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos. Cabe aclarar que estos organismos no solo se encargan de vigilar la observancia de los derechos humanos, sino que también realizan una serie de acciones de ayuda y asistencia a países y a grupos específicos que han visto menoscabados sus derechos fundamentales.

Uno de estos órganos es la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creada en 1947 y la cual está integrada por 43 representantes de Estados miembros, los cuales son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC). "Esta Comisión está facultada para elaborar estudios e investigaciones sobre derechos humanos, analizar los avances alcanzados por el derecho internacional en esta materia, desarrollar instrumentos internacionales sobre derechos humanos, prestar servicios de asesoría técnica a países que necesiten asistencia respecto a la protección de los derechos humanos y recibir denuncias escritas o verbales sobre los casos de violaciones graves de esos derechos"⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁸⁾ San Miguel Aguirre, Eduardo. "Derechos Humanos. Legislación Nacional y Tratados Internacionales". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994, primera edición. Págs. 28 y 29.

Ahora que hemos visto las actividades que desarrolla este organismo, nos podemos dar cuenta que es un órgano vital de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

En los últimos años, la Comisión se ha abocado principalmente al desarrollo de actividades que tienen por objeto informar y divulgar los derechos humanos y los instrumentos internacionales que los consagran, con el objeto de que todas las personas estén conscientes de ellos y puedan exigir su respeto y observancia.

Dentro de los documentos que ha elaborado están la Carta Internacional de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos; además, ha intervenido en la elaboración de documentos sobre discriminación racial y apartheid.

En un principio este organismo no estaba facultado para intervenir en forma activa respecto a violaciones de derechos humanos, pero "es a partir de la resolución 1235 (XLII) de 1967, y la 1503 (XLIII) de 1970, ambas adoptadas por el ECOSOC, que a la Comisión se le atribuyen facultades en cuanto a la recepción y trámite de comunicaciones relativas a violaciones sobre Derechos Humanos y a su competencia respecto a situaciones graves, masivas y reiteradas de violación a estos derechos"⁽⁴⁹⁾.

Ahora bien, una vez que la Comisión ha seguido el procedimiento de investigación de una denuncia de presuntas violaciones a los derechos humanos, provenientes ya sea de fuentes gubernamentales o no gubernamentales, la Comisión deberá dar su fallo, ya sea abandonando el caso por no ser de su competencia; haciéndolo público y que el ECOSOC designe un relator especial o bien elaborar una recomendación pública a éste, para que a su vez proceda conforme a sus lineamientos.

⁽⁴⁹⁾ Boven, Theo Van, "La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", La protección internacional del hombre. Balance y perspectivas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. Pág. 411. Citado por San Miguel Aguirre, Eduardo. Op. Cit. Pág. 30.

Otro organismo de las Naciones Unidas encargado de la protección de los derechos humanos, es el Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, el cual dentro de sus funciones tiene la de "promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos, culturales, económicos, políticos y sociales por todos"⁽⁵⁰⁾.

Las comisiones para la protección de los derechos humanos no se pensaron solo en forma de comisiones generales, con jurisdicción mundial, como el caso de las Naciones Unidas, sino también en forma de comisiones regionales y nacionales. Las comisiones regionales, que cubren los países de una región del mundo como es el caso de la región europea o del continente americano, pretenden ser grandes posibilidades para garantizar la efectividad de los derechos humanos en sus respectivas regiones. Por otra parte, las comisiones nacionales, contribuyen notablemente a que se progrese en la observancia de los derechos humanos en su respectivo territorio. En México el organismo encargado de tutelar los derechos humanos a nivel nacional es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para la cual dedicaremos un apartado en el siguiente capítulo de nuestro estudio.

(50) Resolución A/48/632/ADD.4 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1993.

CAPÍTULO TERCERO

LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

I. Concepto de Extranjero

Para Arellano García, "el extranjero es la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional"⁽⁵¹⁾.

Orúe y Arregi, lo define como "aquel individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía, ya por razón de las personas, de las cosas o de los actos. Por las personas, cuando un individuo se traslada desde un país a otro, en el cual verifica funciones familiares en un orden matrimonial, tutelas, etc.; por las cosas, en el hecho, por ejemplo, de adquirir la propiedad en suelo extranjero; por los actos, celebrando un contrato, otorgando un testamento, etc."⁽⁵²⁾

(51) Arellano García Carlos, op. cit., Pág. 379.

(52) De Orúe y Arregi, "Manual de Derecho Internacional Privado", Editorial Reus, Madrid 1952, primera edición, Pág. 222.

Por lo tanto, extranjero es aquella persona que no reúne las condiciones requeridas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional.

II. La Garantía de Libertad de Tránsito como Derecho de los Extranjeros

El fenómeno de la migración presupone, básicamente, el derecho de las personas de transitar libremente por diversos territorios, sin importar su nacionalidad, raza o sexo, y apegándose, en todo caso, a las regulaciones propias de cada país.

El derecho de circulación o libre tránsito y residencia es considerado, en la actualidad, como un derecho fundamental del hombre. Tan es así, que diversos instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos lo reconocen y consagran. En este sentido, el artículo 13 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, establece que "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado". En el mismo orden de ideas, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la Convención Americana de Derechos Humanos, hacen extensiva esta libertad a toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un estado parte.

Ahora bien, el referido derecho de circulación y residencia está limitado en función de la necesidad de proteger a la sociedad y a la seguridad nacional, así como el orden, la salud y la moral pública y se puede limitar, asimismo, en zonas determinadas, por razones de interés público.

Este derecho de circulación, también se encuentra restringido en cuanto a los derechos de entrada y salida de las personas a los países. La entrada se encuentra regulada para aquellas personas que no se hallen jurídicamente ligadas al Estado con vínculos de nacionalidad, es decir el Estado no está obligado a aceptar la entrada de cualquier extranjero, pero no puede negárselo a sus nacionales.

Respecto al derecho de salir de cualquier país, se establece que éste no podrá ser restringido, salvo que esta restricción se haga con la finalidad de proteger determinados bienes jurídicos, y de conformidad con los principios de legalidad y necesidad.

La protección a la libertad de tránsito también la encontramos en otros instrumentos de carácter internacional como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en su artículo 22º establece el derecho a que "toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado circule por el mismo y resida en él con sujeción a las disposiciones legales y a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio". En este mismo artículo, se presentan las restricciones a esta libertad, señalando que dichos derechos solo podrán ser restringidos en virtud de una ley, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud pública o los derechos y libertades de los demás o bien por razones de interés público. Asimismo, en su última fracción establece que ninguna persona podrá ser expulsada del territorio del cual es nacional, ni podrá ser privada del derecho de ingresar en el mismo.

Otros instrumentos internacionales en los que se reproduce salvo algunas especificaciones, el contenido del artículo 22º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 12º; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial en su artículo 5º; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 15º; la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 10º y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en sus artículos 8º y 39º.

Dentro de la legislación mexicana, además de la Constitución, también tenemos el Código Civil para el Distrito Federal, el cual en sus artículos 29º al 34º habla del domicilio, dejando claro que éste será el que el individuo establezca libremente mismo que deberá ser aceptado por la ley.

El Código Penal para el Distrito Federal establece dentro de su artículo 24º, fracciones I-V, penas y medidas de seguridad que se pueden traducir en restricciones legales a la libertad de tránsito y que son prisión, tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad, internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, confinamiento y la prohibición de ir a lugar determinado.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en sus artículos 113º y 114º, también dispone restricciones a la libertad de tránsito al establecer la facultad de la nación para cerrar puertos en cualquier tiempo, poner fuera de servicio las vías generales de comunicación y los vehículos pertenecientes a estas.

La Ley General de Población en su artículo 3º establece restricciones a esta libertad, estipulando la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija, y en su artículo 4º faculta exclusivamente a la Secretaría de Gobernación para restringir en ese sentido la libertad de tránsito.

Este mismo ordenamiento en su artículo 10º, faculta a la Secretaría de Gobernación para fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina, así como a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

México como Estado firmante de diversos instrumentos internacionales en la materia, tiene la obligación de tomar las medidas pertinentes que permitan a los individuos la realización de sus derechos de circulación y de entrada y salida del país, siempre que estos no atenten contra el orden público ni la organización política del Estado. De esta forma, nuestra Constitución establece en el artículo 11º, el derecho de nacionales y extranjeros en nuestro país, para desplazarse libremente dentro y fuera de él, sin necesidad de autorizaciones específicas por parte de autoridades. Sin embargo, la libertad de tránsito legalmente se puede limitar mediante el uso de las facultades que corresponden a la autoridad administrativa, esto es, al Presidente de la República, a

través de la Secretaría de Gobernación y por conducto del Instituto Nacional de Migración, al aplicar la Ley General de Población. De esta forma el artículo 11º a la letra dice que: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u 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".

"Dentro del precepto constitucional que otorga la libertad de tránsito, se comprenden cuatro libertades especiales: la de entrar al territorio de la República, la de salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar residencia o domicilio"⁽⁵³⁾.

Asimismo, es necesario proteger los derechos fundamentales de los mexicanos que, por razones de tipo económico, se ven forzados a emigrar a Estados Unidos con objeto de laborar en dicho país en busca de mayores ingresos que les permitan mejorar su vida. A consecuencia de esto, la política migratoria norteamericana se ha endurecido, ocasionando que las autoridades estadounidenses cometan violaciones a los derechos de los trabajadores mexicanos, con o sin documentos, cuando merecen la aplicación justa e igualitaria de las leyes del país donde laboran. El gobierno de México no puede permitir que la carencia de documentación migratoria sea utilizada para explotar el trabajo de los migrantes indocumentados, o que se apliquen las leyes de manera discriminatoria en los Estados Unidos.

Del mismo modo el Estado mexicano debe respetar los derechos fundamentales de todas las personas que con intenciones similares a las señaladas, se internen a nuestro territorio. A este respecto las autoridades migratorias deben proporcionar un trato digno a todos los extranjeros que ingresen a nuestro país, así como informarles sobre los trámites que deban llevar a cabo para regular su situación migratoria en el país.

⁽⁵³⁾ Burgos, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A., México 1978, decimoprimera edición. Pág. 423.

Desafortunadamente la autoridad migratoria al momento de llevar a cabo los aseguramientos, lo hace a través de procedimientos que se encuentran vagamente regulados por la legislación migratoria vigente y que por ende propician una serie de violaciones a los derechos humanos que van desde el maltrato físico y mental hasta el despojo de sus bienes o recursos con los que viajan.

El caso de los transmigrantes documentados o indocumentados es un claro ejemplo de la libertad de tránsito que existe, la cual solo puede ser restringida, como ya mencionamos, si la persona no tiene ningún nexo con el país. Para restringir esta libertad es necesario que alguna autoridad se percate de la estancia ilegal del extranjero y que de inmediato la reporte a la autoridad migratoria, la cual una vez comprobada la ilegalidad podrá restringir esta libertad.

México, cuenta con las instancias y mecanismos que promueven la observancia, defensa y protección de los derechos humanos en el territorio nacional, ahora bien es de justicia señalar que si bien es cierto que tanto nuestro Gobierno como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos tratan de mantener y cumplir con los principios Constitucionales, Tratados Internacionales y Leyes que buscan salvaguardar en este caso específico los derechos básicos del extranjero, la realidad es que en ocasiones no cumplen cabalmente con sus funciones, ya sea por la subordinación absurda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ejecutivo Federal, así como de nuestras autoridades en materia de extranjeros que en forma constante y reiterada violan estos principios.

Notamos tanto dentro del Instituto Nacional de Migración como a través de los medios de comunicación, las muy frecuentes violaciones a los derechos de los extranjeros, como son, el de retenerlos en cárceles o "estaciones migratorias" durante meses sin que se resuelva su situación jurídica, con una deficiente alimentación, en instalaciones que son demasiado pequeñas para la cantidad de asegurados que se tienen, que carecen de servicio médico, camas y cobijas, por lo que duermen en el suelo, y presentan pésimas condiciones de higiene, iluminación, ventilación y mantenimiento y en las que generalmente existe un sólo baño - para 50 o 60 personas - dotado únicamente de taza sanitaria - sin agua corriente - y que carece de lavabo y regadera.

En forma definitiva, las instalaciones de las estaciones migratorias establecidas y habilitadas en el interior del país, no cumplen con los Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por la ONU, toda vez que de acuerdo con sus secciones C y E, las personas detenidas o encarceladas sin que haya cargos en su contra o bien de personas bajo custodia sin estar sancionadas, gozarán de la misma protección que señalan dichas reglas, como son estancias dignas con camas, ropa de cama, utensilios para el consumo de alimentos y espacios suficientes bien ventilados e iluminados. Violaciones constantes a estas reglas son más fáciles de encontrar que el cumplimiento de ellas, entre ellas están aquella que establece el numeral 9, ya que éste señala que las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupadas mas que por un sólo recluso, situación que nunca se da y que al contrario en ocasiones ha habido cerca de cuarenta o cincuenta asegurados durmiendo en un sólo y pequeño cuarto. El numeral 10, dice que los locales destinados a los reclusos, especialmente aquéllos que se destinan al alojamiento de los internos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de higiene, teniendo en cuenta del clima, particularmente en lo concerniente al volumen del aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación. El numeral 12 señala que las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente. El numeral 13 dice que las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda tomar un baño a temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica. El numeral 19 establece que cada recluso deberá contar con una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida y mudada con regularidad. Todas estas reglas no sólo son violadas en las estaciones migratorias, sino que ni siquiera son contempladas, es más son del todo ignoradas ya que en ninguna de ellas existen dichos requisitos. La excepción a estas violaciones es la estación migratoria que se encuentra en las inmediaciones de Iztapalapa, en el Distrito Federal, donde si bien es cierto que las instalaciones no son insalubres y se encuentran ajustadas a derecho, también es cierto que en detenciones masivas, como es usual, resulten insuficientes para tales efectos, violándose una vez más los derechos humanos del extranjero. Cabe mencionar que las principales quejas de violaciones a derechos humanos se dan en extranjeros privados de su libertad en las diversas entidades de nuestro territorio y no así en las del Distrito Federal por las razones antes apuntadas.

Otra seria violación que se da en las estaciones migratorias del interior del país, es que éstas no cuentan con servicio postal y telefónico para el contacto exterior, vulnerando lo establecido en las Reglas Mínimas para el Tratamiento a Reclusos y específicamente en el numeral 38 que dice que los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares, situación que nunca se da durante su estancia en el país, salvo que sean trasladados o se encuentren asegurados en la Ciudad de México, de no ser así toda su estancia permanecerán incomunicados.

Una grave y frecuente violación a todo principio humano, consiste en que durante el tiempo en que los extranjeros se encuentran asegurados, la mayoría de las veces no se les proporcionan sus tres alimentos y en cambio el único o el par de alimentos que pueden tener al día, consiste generalmente de una torta, alimento que del todo infringe el numeral 20 de las citadas reglas que señala que todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.

Independientemente de lo apuntado en los párrafos anteriores, debemos hacer notar que oentro de la gran mayoría de extranjeros que se encuentran asegurados en las diversas estaciones migratorias ya sea en las creadas para este fin, como en las habilitadas como tales y que se encuentran dentro de los Centros Preventivos de Reclusión de los Estados (CERESOS) o en las cárceles municipales, no son por delitos cometidos dentro de nuestro territorio y sancionados por nuestras leyes penales sino por haber infringido la Ley General de Población - que si bien pueden llegar a constituirse como un delito, en la práctica nunca se les da ese tratamiento - como es por introducirse ilegalmente al país, por dedicarse a alguna actividad diferente a la autorizada, por permanecer más tiempo del autorizado, etc., violaciones a las que se les da el carácter de administrativas y que por ende ameritan la expulsión, lo que en muchas ocasiones se llega a alargar por varios meses y excepcionalmente por más de un año, ésto debido a que en la mayoría de las veces, las autoridades migratorias se esperan a que se "junten" más indocumentados para entonces poder contratar los servicios de un camión de pasajeros que los conduzca a la Ciudad de México, si es que no son centroamericanos y a los que si son, directamente hasta la frontera con Guatemala en donde serán entregados a las autoridades de ese país; lo

anterior da como resultado el que se tenga privado de su libertad a un extranjero sin ningún beneficio que otorga nuestra Constitución, dándoseles un tratamiento peor que a lo delincuentes, sin serlo, ya que nuestra ley en la materia no les da esta definición, y si bien no se les establece una denominación, en la práctica su tratamiento es de indocumentados o infractores de una ley administrativa. Con ésto, podemos notar una vez más las violaciones a los derechos humanos del extranjero. Lo anterior tiene como resultado una indefinición de la situación jurídica del extranjero, situación originada por una gran laguna que existe en la Ley General de Población, en su Reglamento y en los Manuales de Organización y Procedimientos del Instituto Nacional de Migración al no definir de forma concreta el término de un aseguramiento, de expulsión o el procedimiento para realizar ambos, lo que trataremos con mayor abundamiento en el capítulo respectivo.

Otra irregularidad que se presenta al momento del aseguramiento es la de no informar al extranjero sobre su situación jurídica, y como mencionamos anteriormente, ocasiona que puedan permanecer asegurados en la estación migratoria por varios días sin saber sus derechos ni obligaciones.

Es importante apuntar también la enorme influencia que tiene el Gobierno de los Estados Unidos sobre el Gobierno mexicano, ya que en ocasiones en el tratamiento a extranjeros no se toma en cuenta nuestra ley de población ni los tratados internacionales, sino que por el contrario el Gobierno extranjero antes citado dicta políticas o directrices que debemos seguir, al establecer su política migratoria o cambios repentinos a la misma, independientemente de que nos hemos vuelto sus guardianes o parte de su policía para evitar la violación de sus fronteras especialmente de indocumentados tanto asiáticos como centroamericanos, así como ejemplo podemos señalar que si el multicitado Gobierno Norteamericano decide restringir la entrada a determinada nacionalidad, de inmediato nuestro Gobierno también la restringe, a fin de evitar que entrando en forma legal a nuestro territorio se crucen hacia los Estados Unidos en forma ilegal, y en sentido opuesto si cualquier extranjero llega al país, sea de la nacionalidad de que se trate pero tiene visa de los Estados Unidos, se le autorizará su entrada a México sin ningún problema. Esto es otro ejemplo de las violaciones a los derechos humanos del extranjero ya que por una política de otro país impedimos la entrada a extranjeros que no vienen a nuestro territorio a violar nuestras leyes.

Como antes señalamos dentro del grupo de extranjeros que entran a nuestro país, en un alto porcentaje son individuos que pretenden cruzar hacia los Estados Unidos especialmente centroamericanos, sudamericanos y asiáticos, dentro de los primeros predominan guatemaltecos, salvadoreños, nicaragüenses y hondureños, los que también en un alto porcentaje se establecen en nuestros Estados del sureste confundiendo con nacionales y que en forma paulatina se dirigen hacia el norte a fin también, de cruzar como indocumentados hacia los Estados Unidos. En estos casos son notorios los actos de corrupción de nuestras autoridades al permitirles no el ingreso, porque éste puede ser en forma inadvertida, pero si se les protege su estancia, solapando la misma al darles un tratamiento de nacionales, permitiéndoles entre otras cosas trabajar en diversos oficios, la mayoría de ellos ilegales como son de ladrones o prostitutas. En estos casos, cuando se llega a asegurar al indocumentado, nos encontramos con que el mismo porta documentos apócrifos, que lo acreditan como mexicano y en ocasiones esto obliga a retardar su expulsión por ser difícil determinar en forma fehaciente su nacionalidad, violándose con esto también sus derechos humanos, ya que es interrogado en forma constante y a veces innecesaria, recibiendo malos tratos y sin la supervisión ni posibilidad de queja ante cualquiera de las Comisiones de Derechos Humanos.

Los migrantes son presa fácil para la violación de sus derechos humanos, no sólo por parte de las autoridades sino también por los traficantes de indocumentados. Los migrantes, principalmente indocumentados, están expuestos a robo, extorsión y otros abusos por autoridades migratorias, corporaciones policíacas y otras instancias estatales.

Los indocumentados portan dinero en efectivo con el cual buscan contratar los servicios de los traficantes de indocumentados, cubrir las extorsiones de que son objeto por parte de las autoridades públicas o bien subsistir durante su travesía por el territorio nacional.

Según informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 132 indocumentados en Tapachula, Chiapas, 28 personas dijeron haber sido robadas por miembros de corporaciones policíacas, asimismo, el 44% de los entrevistados se quejaron de haber sido extorsionados por elementos de la policía local y agentes

judiciales, para que no fueran presentados ante las autoridades de migración; también manifestaron que las autoridades migratorias les quitan destruyen o decomisan documentos sin importar que éstos hayan sido expedidos por un tercer país⁽⁵⁴⁾.

Una de las quejas más frecuentes que se reciben en la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a la violación de los derechos de extranjeros, consiste en que el personal del Instituto Nacional de Migración solicita para el ingreso al país o bien como mera revisión cuando ya están dentro del territorio nacional, la presentación de documentos que el extranjero ya habla mostrado al momento de que se le otorgo la visa mexicana en el consulado respectivo y a pesar de portar ésta, se les niega la entrada o se les expulsa del país, según sea el caso.

"La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas recibió una queja presentada por dos salvadoreños, un guatemalteco y un hondureño en contra del Instituto Nacional de Migración por haber sido expulsados de territorio mexicano en forma irregular, cuando contaban con documentación migratoria en regla⁽⁵⁵⁾.

Otra violación, también por parte del Instituto Nacional de Migración, que se presenta frecuentemente, es aquella que consiste en negar el ingreso al país argumentando insolvencia económica, siendo que en la Ley General de Población y su Reglamento no existen disposiciones precisas que establezcan una suma mínima que sea exigible para ingresar al territorio mexicano, y tal determinación queda al arbitrio del agente migratorio y del Subdelegado en turno que recibe al extranjero.

De todo lo anterior podemos desprender que hay nacionalidades que en nuestro país tienen un tratamiento preferencial como son lógicamente los estadounidenses y algunos europeos, no así europeos del este, asiáticos, centroamericanos y sudamericanos, los cuales desde que amban a nuestro país en forma legal son sujetos a malos tratos y siempre bajo la sospecha de que pretenden violar nuestras leyes, así se producen

(54) Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Frontera Sur: Informe sobre Violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes". CNDH, México 1995, primera edición, Págs. 105 y 106.

(55) idem. Pág. 108.

grandes estigmas hacia determinados extranjeros como en el caso de colombianos o bolivianos a los cuales siempre se les trata como narcotraficantes, a los centroamericanos como ladrones o prostitutas, etc., dando lugar a un sinnúmero de violaciones a sus derechos humanos, considerando la necesidad de que las Comisiones de Derechos Humanos intervengan en forma efectiva supervisando todos los puertos de entrada a nuestro país y realizando visitas periódicas a los lugares de aseguramiento de los extranjeros, evitándose con esto que sigan aumentando las violaciones a los extranjeros en sus derechos humanos. Ya que si bien es cierto muchos de estos extranjeros ingresan a nuestro país con el fin de violar nuestras leyes sean penales o administrativas, esto no los priva de los derechos humanos que tienen todas las personas que ingresan a nuestro país, sin importar en la forma que lo hagan y que otorga nuestra Constitución.

III. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana define a los extranjeros en su artículo 33º, al establecer que "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30º" y refiriéndose a ellos establece que tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título primero de la misma, es decir de las garantías individuales, sin embargo también señala una serie de limitaciones y restricciones que se derivan de ésta.

En el artículo 1º, equipara a los extranjeros con los nacionales, al no hacer ninguna diferenciación entre éstos, indicando que dentro del territorio nacional, todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta; reconociendo así las garantías que toda persona tiene independientemente de su origen o raza.

Si bien es cierto que la Constitución en principio no hace ninguna distinción entre los derechos de los nacionales y de los extranjeros en territorio mexicano, posteriormente nos encontramos con el artículo 8º, el cual establece la primera restricción a los extranjeros, ésta, relativa al derecho de petición, al establecer que para ejercer este derecho en materia política, solo podrán hacerlo los ciudadanos de la República, excluyendo de esta forma a los extranjeros.

Dentro del artículo 9º. encontramos una limitante al derecho de asociación de los extranjeros, ya que éste establece la exclusividad de los ciudadanos de la República para asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 11º Constitucional, el cual establece la libertad de tránsito, también limita este derecho con aquellas restricciones que imponga la autoridad administrativa en lo que toca a emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En el artículo 27º. se establece la cláusula Calvo, misma que regula la adquisición de propiedad inmueble por parte de los extranjeros, sujetando ésta, a un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el cual se les considera como nacionales respecto de los bienes, asimismo, establece la prohibición para invocar protección de sus gobiernos por lo que a esos bienes se refiere.

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

El artículo 30º establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, al hablar de los mexicanos por naturalización considera como tales a los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización o bien la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Dentro del artículo 32º de este ordenamiento, encontramos una limitante a los extranjeros para ocupar cargos públicos, estableciendo éste, que serán preferidos los mexicanos sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todo tipo de concesión, empleo, cargo o comisión del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Asimismo, se restringe a los extranjeros para ser capitanes, pilotos o cualquier tipo de personal que tripule una aeronave o embarcación que tenga bandera o insignia mercante mexicana.

El artículo 33º Constitucional de 1917, no ha sufrido ninguna reforma, en este precepto se establece, que todo extranjero a juicio del Poder Ejecutivo de la Unión, tendrá que abandonar el país, sin que en ningún momento se requiera juicio previo para ésto. Sobre este precepto hablaremos más detalladamente en el capítulo siguiente.

El artículo 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XVI, faculta al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

La fracción IV del artículo 117º establece la prohibición a los Estados para gravar el tránsito de personas que atraviesen su territorio.

En estos últimos dos artículos, podemos observar el carácter Federal que tiene la regulación de los extranjeros en territorio nacional, al facultar exclusivamente al Congreso para dictar leyes sobre esta materia y al prohibir expresamente a los Estados a restringir la libertad de tránsito sino es mediante alguna ley expedida por la Federación.

IV. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁽⁵⁶⁾

Dentro de este ordenamiento, no se contienen derechos de los extranjeros, más es conveniente analizarlo ya que en él se establecen las atribuciones que atañen a cada Secretaría de Estado, entre ellas a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, mismas que tienen a su cargo los servicios migratorios.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, entre otras atribuciones, aplicar el artículo 33º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formular y conducir la política demográfica y el movimiento migratorio, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo (Art. 27, fracciones VI y XXV).

En el artículo 28 de la ley en comento, se enumeran las atribuciones conferidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en todo lo relacionado con nacionalidad, así como conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, agua y accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

V. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal⁽⁵⁷⁾

En este ordenamiento, encontramos un importante precepto dentro de su artículo 12º, en el que sujeta a todas las personas que se encuentren en territorio nacional a las leyes mexicanas, sujetando asimismo a los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y a aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando

⁽⁵⁶⁾ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1992, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

⁽⁵⁷⁾ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1928, entró en vigor el 1º de octubre de 1932.

estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, a los previsto en los tratados y convenios de que México sea parte.

VI. Ley General de Población⁽⁵⁸⁾ y su Reglamento⁽⁵⁹⁾

"El Congreso de la Unión tiene facultades, conforme a la fracción XVI del artículo 73º de la Constitución, para legislar sobre condición jurídica de extranjeros, colonización, emigración e inmigración. Estas facultades legislativas se ejercen a través de la Ley General de Población que se publicó en Diario Oficial de 7 de enero de 1974 y que sustituye a la anterior Ley de Población publicada en Diario Oficial de 27 de septiembre de 1947⁽⁶⁰⁾.

Este ordenamiento ha sufrido desde su publicación, una serie de reformas, siendo la última de ellas la del 8 de noviembre de 1996, quedando como actualmente la conocemos.

La ley cuenta con 157 preceptos agrupados en diez capítulos y constituye la principal herramienta para llevar a cabo la labor migratoria, señalando en su artículo 1º, que su objeto es regular los fenómenos que afectan la población en cuanto a volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico.

La Ley General de Población y su Reglamento son ordenamientos que establecen principios normativos en materia de política demográfica nacional y de población, y es a la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración a quien corresponde aplicar el contenido de estos ordenamientos. Debemos hacer mención que aun cuando ésta no establece que el Instituto Nacional de Migración es quien ejerce directamente las facultades sobre asuntos migratorios, de acuerdo con el contenido del Decreto de Creación

⁽⁵⁸⁾ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974, entró en vigor a los 30 días de su publicación.

⁽⁵⁹⁾ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 1992, entró en vigor a los 30 días de su publicación.

⁽⁶⁰⁾ Arellano García, Carlos. op. cit. Pág. 509.

del mismo como órgano técnico desconcentrado, es quien aplica la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones.

En este apartado, estudiaremos de forma general algunas de las disposiciones que se contienen en la Ley y en su Reglamento por ser éstos las herramientas fundamentales de la labor migratoria y nos centraremos en los aspectos más relevantes de ella y sobre todo en lo que concierne a los derechos consagrados en favor de los extranjeros dentro de este ordenamiento.

En el capítulo primero se plantea el objeto, mismo que ya se mencionó en párrafos anteriores y además se otorgan facultades al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación para ser la encargada de aplicar el objeto y atribuciones de la ley; asimismo, se mencionan las funciones del Consejo Nacional de Población.

En el capítulo segundo, denominado Migración, se confieren a la Secretaría de Gobernación las facultades exclusivas de organizar y coordinar los distintos servicios migratorios: vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros y revisar sus documentos; aplicar la Ley General de Población y su Reglamento y ejercitar las facultades que confieren dichas disposiciones y otras reglamentarias.

Dentro de este capítulo, existe un importante párrafo que dice "En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los Derechos Humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley". Este párrafo se considera de suma importancia para los fines de este estudio, por lo tanto, se debe mencionar dentro de este capítulo, sin embargo, le dedicaremos mayor atención en el siguiente capítulo de este trabajo.

Dentro del mismo capítulo segundo de esta ley, se clasifica el Servicio de Migración en interior y exterior, estando el interior a cargo de las oficinas de la Secretaría establecidas en el país y el exterior a cargo de los Delegados de la Secretaría de Gobernación, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la propia Secretaría con carácter de auxiliares.

Se faculta a dicha Secretaría oyendo la opinión de otras dependencias, para fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo y señalar los requisitos que deben cubrir los extranjeros y nacionales, tanto migratorios como de estadística.

Se reitera la prioridad del Servicio Migratorio con excepción del de sanidad en la inspección de entrada y salida de personas y transportes, en todo el país; asimismo se exime de esta inspección a representantes de gobiernos extranjeros en comisión oficial.

Finalmente señala obligaciones a las empresas de transportes, a los tripulantes, pilotos, capitanes y conductores de vehículos terrestres, marítimos y aéreos.

El capítulo tercero se titula Inmigración y reitera la facultad de la Secretaría de Gobernación de fijar el número de extranjeros cuya internación podrá permitir; las modalidades a que estarán sujetos y hace la preferencia de otorgar la internación a los científicos y técnicos dedicados a la investigación o enseñanza en disciplinas no cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas. De la misma forma se le faculta para fijar los lugares de residencia de los extranjeros y cuidará que sean elementos útiles para el país.

En este capítulo se reitera también la facultad discrecional de negar a los extranjeros la entrada al país o cambio de calidad o característica migratoria. También regula el caso de admisión provisional en tanto se resuelve la situación de los extranjeros que sufran persecuciones políticas en sus países.

I. Calidades y Características Migratorias

El capítulo tercero es de los fundamentales en la Ley General de Población ya que en él se establecen las calidades y características migratorias. Las calidades migratorias que reconoce la ley en cuestión son las de no inmigrante, inmigrante e inmigrado.

La diferencia entre calidad y característica, es que la primera es lo general y la segunda es lo específico, es decir que la característica se encuentra dentro de la calidad migratoria; es importante señalar que dentro de la calidad de inmigrado no existe característica alguna ya que el inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación.

Las solicitudes en materia de calidades y características deberán contener los requisitos que establezca la Secretaría quien podrá exigir la comprobación de la veracidad de los mismos. Asimismo, las modificaciones de lo que se resuelva respecto a dichas solicitudes las puede realizar la Secretaría previa audiencia y petición del interesado y siempre y cuando medien causas que lo justifique.

1.1 No Inmigrante

Se refiere a los extranjeros que con permiso de la Secretaría se internan en el país temporalmente, existiendo diez características dentro de esta calidad, las cuales según sea el caso tendrán diferente tiempo de autorización para permanecer en el país, pero ninguna excederá de un año, aún cuando exista la posibilidad de prorrogar hasta cuatro veces mas por igual temporalidad.

El artículo 42º de la Ley de la materia, hace referencia a la calidad de no inmigrante y sus características que son:

- a) **Tunista:** Con fines de recreo, salud, actividades artísticas, culturales o deportivas, no lucrativas, su temporalidad máxima es de seis meses y se regulan con la forma migratoria FM-T.
- b) **Transmigrante:** Es el extranjero que se encuentra en tránsito hacia otro país, con permanencia improrrogable de treinta días y se les otorga la forma migratoria FM-6.
- c) **Visitantes:** Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con permanencia hasta por un año pudiéndose prorrogar hasta cuatro veces más por igual temporalidad cada una.

con entradas y salidas múltiples. Es de suma importancia esta característica ya que dentro de ella habrá varias clases de visitantes que son: visitante inversionista, visitante transacciones comerciales, visitante hombre de negocios, visitante dependiente familiar vinculado con mexicano, visitante dependiente familiar, visitante representante comercial, visitante técnico científico, visitante artista y deportista, visitante rentista, visitante profesional, y visitante cargo de confianza.

d) Ministro de culto o asociado religioso: Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Ésta se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

e) Consejero: Para asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas, con una temporalidad de un año, prorrogables hasta cuatro veces, con entradas y salidas múltiples con estancias máximas de 30 días.

e) Asilado político: Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría juzgue conveniente.

f) Refugiado: Individuo que cruza la frontera motivado por el temor de perder su vida o su libertad. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen. Su renovación será cuantas veces lo considere la Secretaría de Gobernación. Si el refugiado se ausenta del país sin permiso de dicha Secretaría, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde se vean amenazadas su vida, libertad o seguridad.

g) Estudiante: Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, con prorrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el necesario para obtener la documentación final respectiva, pudiéndose ausentar del país hasta por 120 días en total al año, este límite de ausencias no se aplicara si se estudia en ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe.

h) Visitante distinguido: Es un permiso de cortesía en casos excepcionales para así poder internarse y residir en el país, esto es hasta por seis meses. La Secretaría lo podrá renovar cuando lo estime pertinente.

i) Visitantes locales: Se autoriza tanto en puertos marítimos como en ciudades fronterizas, sin que la permanencia exceda de tres días.

j) Visitante provisional: Se autoriza como excepción hasta por 30 días, en puertos marítimos o aeropuertos con servicio internacional, en caso de que la documentación carezca de algún requisito secundario. Se deberá otorgar una fianza que garantice el regreso al país de procedencia.

k) Corresponsal: Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión y en términos que la propia Secretaría de Gobernación establezca. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Dentro de esta calidad es importante destacar que todo extranjero que se interne con ella, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.

1.2. Inmigrante

La calidad de inmigrante se encuentra establecida en el artículo 44° de la Ley General de Población, en donde se define como el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en el, en tanto adquiera la calidad de inmigrado. Existen ocho características dentro de esta calidad, los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años con refrendos anuales y tienen la obligación de comprobar que están cumpliendo con las condiciones señaladas a fin de refrendar anualmente su documentación migratoria.

Si el inmigrante permanece más de dieciocho meses fuera del país, ya sea en forma continua o con intermitencias, no podrá solicitar su cambio a inmigrado y si es más de dos años, perderá su calidad migratoria.

El artículo 48° de la Ley, señala las nueve características migratorias del inmigrante, las cuales se manejan únicamente con una sola forma migratoria que es la FM-2 y éstas son:

- a) Rentista: Vive de recursos propios ya sea de inversión, pensión, arrendamiento u otros que provengan del extranjero, durante su estancia, la Secretaría podrá autorizar que presten servicios como profesores, investigadores, científicos o técnicos. Deberá acreditar mensualmente 400 días de salario mínimo. Por un dependiente que venga con él, deberá acreditar el 50 %, es decir, 200 días de salario mínimo.

- b) Inversionista. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, con una inversión mínima de cuarenta mil días de salario mínimo general vigente, para conservar esta característica, deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión.

- c) Profesional: Es para que el extranjero ejerza una profesión. Para otorgarse ésta, se requiere título y cédula, se podrá trabajar por propia cuenta o para una empresa y para realizar el refrendo anual, se debe comprobar que subsisten las condiciones bajo las cuales se autorizó.

- d) **Cargos de confianza:** Es para asumir cargos de dirección, administrador único y otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República y para otorgar la prórroga, debe mostrar que subsisten las circunstancias bajo las cuales se autorizó.
- e) **Científico:** Para dirigir o realizar investigaciones científicas y así difundir conocimientos, debe capacitar, para contribuir al desarrollo del país, para otorgar esta característica, debe comprobar su capacidad y cuando la Secretaría lo requiera, el comprobar el cumplimiento de la obligación de instruir en su especialidad cuando menos a tres mexicanos.
- f) **Técnico:** Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas por residentes en el país.
- g) **Familiares:** Esta relacionada con las demás características y presupone que se va a vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o pariente consanguíneo sin límite de grado en línea recta y hasta el segundo grado en transversal, que sea inmigrante, inmigrado o mexicano. Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento. Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, o bien que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.
- h) **Artistas y deportistas:** Realizar estas actividades o análogas, siempre y cuando se consideren benéficas para el país y se debe acreditar la capacidad o habilidad.
- i) **Asimilados:** Característica incorporada en las últimas reformas a la Ley, y se otorga para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores. Esta característica es una importante adición, ya que viene a llenar una de las grandes lagunas que existían en la

legislación migratoria, debido a que existen un sinnúmero de casos de inmigrantes que llevan muchos años residiendo en el país y que incluso están casados con mexicanos y tienen hijos también mexicanos, pero que se dedican a alguna actividad que no encuadra en ninguna de las anteriores características (como puede ser un taxista) y sin embargo la autoridad tenía que encuadrarlo en alguna, lo que implicaba no sólo que realizaran "maniobras jurídicas", sino el violar la propia ley.

1.3. Inmigrado

Se establece en el artículo 52º de la Ley y es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Son los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, quienes transcurridos estos años soliciten su calidad de inmigrado, se podrán dedicar a cualquier actividad lícita y entrar y salir libremente del país. es la última calidad migratoria, no cuenta con prórrogas mas si con ciertas limitaciones de acuerdo con el reglamento y demás disposiciones aplicables.

La solicitud de esta calidad, se hará dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del cuarto refrendo: este documento migratorio lo firmará el subsecretario, después de haberse realizado el tramite interno de inspección, pues si anteriormente fue expulsado del país, se requiere el perdón.

El inmigrado no debe permanecer fuera del país más de tres años seguidos y no más de cinco en un lapso de diez años.

En el capítulo IV de la Ley se habla de la emigración y define como emigrantes a los extranjeros y los mexicanos que salgan del país con el propósito de residir en el y corresponde a la Secretaría investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla con la colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la protección de los emigrantes mexicanos.

También se señalan los requisitos que deben satisfacer los emigrantes y en especial cuando se trate de trabajadores mexicanos.

El capítulo V del mismo ordenamiento habla sobre la repatriación y considera como repatriados a los emigrantes nacionales que vuelven al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero. La función de la Secretaría es estimular a los mexicanos a la repatriación. Dicha repatriación se procurará en los lugares donde puedan ser útiles los repatriados. La Secretaría cooperará con los organismos correspondientes, entre ellos la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de distribuir en centros de población a los repatriados, tratando de otorgarles las facilidades para el buen éxito de las labores a que se dediquen.

El capítulo VI de la Ley en comento se denomina Registro Nacional de Población y es uno de los reformados en 1992, y en este se faculta a la Secretaría de Gobernación para registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero y tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país. Dicho registro está integrado por el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de Extranjeros residentes en la República Mexicana.

El capítulo VII de la misma Ley, titulado Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana, es una de las adiciones de la reforma de 1992. Este establece la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el mismo y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana, para lo cual deberá formular la solicitud correspondiente y exhibir copia del acta de nacimiento o, en su caso certificado de nacionalidad o carta de naturalización, y en los casos en que el ciudadano no pueda entregar copia certificada de acta de nacimiento podrá ser sustituida por los documentos que disponga el Reglamento de esta Ley.

La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. Ninguna persona podrá ser sancionada por la no

portación de ellas. Esta Cédula en realidad no existe y un artículo transitorio establece que podrá servir para tal efecto la credencial para votar.

El capítulo VIII de la Ley, sanciones, establece sanciones como la supresión del empleo o la destitución a empleados de la Secretaría y multas hasta de cinco mil pesos a las autoridades federales, estatales o municipales que incurran en las violaciones que indica, siempre que no constituyan delitos; multas al que encubra, o aconseje a cualquier individuo a violar la ley; al que suscriba cualquier documento o promoción en materia migratoria con firma que no sea la suya; así como al extranjero que no salga del país dentro del plazo que se le fije por habersele cancelado su documentación migratoria.

Otras sanciones se impondrán a los contrayentes matrimoniales cuando lo hagan solo con el objeto de que el extranjero pueda radicar en el país; a las empresas de transportes marítimos, cuando permitan que los pasajeros bajen antes de que se de el permiso de la autoridad migratoria; asimismo cuando el desembarco se efectúe en sitios y horas que no sean los señalados; a las empresas navieras o aéreas que transporten extranjeros sin documentación migratoria vigente; al que sin permiso de la autoridad migratoria autorice la partida de un transporte; a quien lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal; al que introduzca ilegalmente a los extranjeros, o los albergue o transporte; al funcionano que de trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros sin que se acompañe la certificación de la Secretaría; etc.

Un importante artículo dentro de este capítulo, es el 126º, el cual limita la readmisión de un extranjero que haya sido expulsado del país, al "perdón" o como la Ley menciona, al acuerdo del Secretario o del Subsecretario respectivo, a la expulsión, por considerarla importante dentro del tema de este trabajo, la trataremos con mayor detenimiento más adelante.

El capítulo IX, es uno de los adicionados en las reformas a la Ley del 8 de noviembre de 1996, y el cual no hace otra cosa que el detallar ciertas formalidades que se exigen, tanto para el usuario del servicio migratorio, como para la autoridad durante la tramitación migratoria y que son con estricto apego a la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo, que de una u otra forma ya se aplicaba en este tipo de trámites desde la entrada en vigor de esta última.

Por último, el capítulo X, es otro de los adicionados en las reformas del 8 de noviembre de 1996 y en el se establecen las bases del procedimiento de verificación y vigilancia. Considero que esta es una importante adición, ya que, viene a aclarar el procedimiento de presentación y comparecencia de los extranjeros ante la autoridad migratoria, situación que anteriormente era causante de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, aunque el título de este capítulo suena muy amplio, en realidad no establece reglas de fondo del procedimiento de vigilancia y verificación, sino que se concreta a hacer escuetas aclaraciones a dichos procedimientos, que si bien importantes, aún no satisfacen del todo las exigencias que procedimientos de esta naturaleza debieran reunir y en mucho son también siguiendo a lo ya establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2. Recurso de Revisión

El recurso de revisión se encuentra establecido en el capítulo decimoquinto del Reglamento de la Ley General de Población. Este podrá ser interpuesto por el extranjero cuando la Secretaría de Gobernación niegue la entrada o el cambio de calidad o característica migratoria o bien cuando se le haya impuesto alguna sanción.

Se podrá negar a los extranjeros la entrada, el regreso o el cambio de calidad o característica cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, cuando hayan observado mala conducta, cuando se hayan cometido violaciones a las disposiciones legales, cuando la autoridad sanitaria así lo determine.

"El recurso de revisión es la facultad que tienen los agraviados de inconformarse ante las decisiones de las áreas sustantivas del Instituto, mediante las cuales se les imponga una resolución y/o sanción administrativa o se conteste en sentido negativo una petición formulada"⁽⁶¹⁾.

La resolución es la declaración de la autoridad negando o concediendo la solicitud del promovente y que pone fin al procedimiento, debidamente fundada y motivada.

El recurso deberá interponerse por la parte interesada o por su representante legalmente acreditado, dentro de los quince días siguientes al de la fecha de notificación de la resolución impugnada, este se deberá presentar por escrito y en español ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto.

Las pruebas se deberán desahogar dentro de los diez días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En la interposición del recurso se podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución.

El recurso deberá ser resuelto por la autoridad correspondiente en un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su interposición y de no ser así, se considerará como resuelto en sentido negativo.

VII. Ley de Nacionalidad⁽⁶²⁾

En este ordenamiento se trata lo relativo a la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad mexicana por parte de los extranjeros. Este otorgamiento de nacionalidad lo lleva a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores previo acuerdo de la Secretaría de Gobernación.

⁽⁶¹⁾ Instituto Nacional de Migración. "Curso sobre Actualización de la Ley General de Población y su Reglamento". Dirección de Capacitación INM, 1993. Pág. 42.

⁽⁶²⁾ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1993 y entró en vigor al día siguiente.

Un extranjero al naturalizarse como mexicano debe renunciar a su nacionalidad de origen, así como a toda sumisión, obediencia y fidelidad al Estado extranjero del cual era nacional.

Para que un extranjero se pueda naturalizar, deberá solicitarlo cuando haya residido en el país por lo menos cinco años ininterrumpidos o dos años cuando sea de algún país latinoamericano o de la Península Ibérica; cuando tenga hijos mexicanos por nacimiento o haya realizado alguna obra destacada ya sea cultural, científica, deportiva, etc.; o bien, cuando contraiga matrimonio con mexicano o mexicana.

La ley de nacionalidad, en su artículo 42º, señala que la naturalización tiene lugar el día siguiente a que se expide la carta correspondiente.

Si la adquisición de la nacionalidad mexicana se hizo a través del matrimonio con mexicana o mexicano, la disolución del vínculo matrimonial no conllevará a la pérdida de la nacionalidad, salvo nulidad de matrimonio.

La carta de naturalización no se expedirá cuando no se cumplan los requisitos que señala la ley: cuando se pueda lesionar el interés nacional o alterarse el orden público; cuando se haya infringido la ley o su reglamento; cuando hayan sido sentenciados con pena de prisión en tribunales mexicanos o extranjeros en caso de delito intencional, si es considerado por la ley mexicana como tal, y; cuando no sea conveniente a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual deberá fundar y motivar su decisión.

La nacionalidad mexicana se perderá por aceptar voluntariamente otra nacionalidad; por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a otro Estado; si se es naturalizado, por residir cinco años continuos en el país de origen, y también el naturalizado; por hacerse pasar ante cualquier instrumento público como extranjero o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

El naturalizado que haya perdido su nacionalidad por residir en su país de origen por cinco años continuos, podrá recuperar la nacionalidad mexicana, volviendo a cumplir con los requisitos señalados para su obtención.

Cabe señalar que este ordenamiento ha perdido mucha de su vigencia y que en la actualidad la mayoría de los países aceptan la doble e incluso la múltiple nacionalidad. Recientemente fue enviado por el Senado de la República a la H. Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto que reforma los artículos 30, 32 y 37 constitucionales en lo relativo a aceptar la doble nacionalidad, lo cual de ser aprobado tendría como consecuencia directa el reformar esta Ley.

VIII. Ley de Extradición Internacional⁽⁶³⁾

"La extradición es una institución jurídica mediante la cual, un Estado pide o entrega a otro Estado a una persona que se ha refugiado en su territorio, para ser juzgado o cumplir la pena correspondiente al delito que ha cometido, fuera de la jurisdicción del Estado requerido y dentro de la jurisdicción del Estado que la solicita"⁽⁶⁴⁾.

En nuestra legislación, la extradición se encuentra regulada por los artículos 15 y 119 Constitucionales y en su ley reglamentaria que es la Ley de Extradición Internacional.

El artículo 119 Constitucional señala la obligación que tiene cada Estado de la República de entregar sin demora a los criminales de otro Estado o del Extranjero, a las autoridades que los reclamen; el auto del juez que manda cumplir la requisitoria, será bastante para motivar la detención por dos meses cuando fuere internacional.

El objeto de la Ley de Extradición Internacional conforme lo señala el artículo primero, es determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que los soliciten, cuando no existe tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales o condenados por ellos, por delitos del orden común.

⁽⁶³⁾Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1975, entró en vigor al día siguiente, reformada por decreto publicado el 10 de enero de 1994.

⁽⁶⁴⁾Rosas Rodríguez, José Luis, "Obra Jurídica Mexicana: Extradición Internacional". Procuraduría General de la República, México 1985, Pág. 4.

Sobre este artículo, es importante destacar, en primer lugar que la Ley sólo tendrá aplicación cuando no exista algún tratado internacional entre México y el país que solicita la extradición, pues es evidente que si existe, al tener éste mayor jerarquía que una ley, será el que tenga la aplicación y fuerza para resolver la situación. En segundo lugar, la petición o entrega sólo se referirá a delitos del orden común, es decir, nunca se llevará a cabo una extradición por delitos políticos o militares, como lo establecen expresamente los artículos 8 y 9.

Sobre este respecto, la autoridad debe de ser muy cuidadosa al examinar la información presentada por el Estado solicitante, ya que en muchas ocasiones puede ser que se solicite por un delito del orden común pero su verdadero objeto es castigar al reclamado por un delito político. *Por delito político se entiende, aquel que atenta contra la organización política o contra derechos políticos de los ciudadanos de un Estado*⁶⁵. A este respecto, la Constitución establece en su artículo 15 que no se autorizará la celebración de tratados para la extradición de reos políticos.

Los artículos 19 y 20 indican el procedimiento que se debe seguir para aceptar la petición de extradición, y según éstos, el Estado solicitante debe presentar la petición formal de extradición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando tiene ya reunidos todos y cada uno de los requisitos que marca el Tratado de que se trate o la propia Ley en su artículo 16; la Secretaría examinará y determinará su procedencia.

El reclamado puede ser presentado directamente o después de haber sido detenido provisionalmente, para ser detenido provisionalmente, se requiere que el Estado haya solicitado la detención provisional, la cual procederá en los casos en que el Estado solicitante tiene conocimiento de que la persona reclamada se encuentra en el Estado requiendo y tiene el temor de que evada la acción de la justicia, cabe aclarar que esta detención será por un plazo máximo de dos meses según lo establece el artículo 18, tiempo durante el cual se deberá presentar la solicitud de extradición y de no ser así, se le dejará en libertad: una vez que se presenta la petición formal, se comunica al detenido el contenido de la petición y los documentos que se acompañaron y una vez iniciado el procedimiento se culmina con rehusar o conceder la extradición.

⁶⁵;Cem. Pág. 15.

Las autoridades encargadas de intervenir en la extradición internacional, son: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República. La primera analizará la petición y de encontrarla procedente la turnará a la segunda, quien promoverá ante el Juez de Distrito la detención del reclamado y en su caso el secuestro de papeles, documentos, dinero u otros objetos relacionados con el delito imputado. Una vez que se va a realizar la entrega del reclamado, se le deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación.

El artículo 24 de este ordenamiento, señala que una vez lograda la detención, se la hará comparecer ante el Juez de Distrito, momento en que se practicará una audiencia con derecho para el extranjero de defensor y defensa. El artículo 25 establece un período de tres días siguientes a la audiencia para poder oponer excepciones, las cuales sólo podrán versar respecto a que no esté ajustada la petición a las prescripciones del Tratado o la Ley y las de ser persona distinta a aquella cuya extradición se pide; para comprobar sus excepciones, tiene un plazo de 20 días que puede ser ampliado a solicitud del reclamado.

Los artículos 27 y 29 establecen que una vez desahogadas las actuaciones, el Juez dentro de los cinco días siguientes dará a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión y enviará el expediente respectivo.

Conforme a los artículos 30, 31 y 33, la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los veinte días siguientes resolverá si concede o niega la extradición. Si la niega se le dejará en libertad y si la concede, comunicará al Estado solicitante el acuerdo y ordenará se entregue al reclamado. Los gastos ocasionados por la entrega, los deberá cubrir, según lo establece el artículo 37, el Estado solicitante.

IX. Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁽⁶⁶⁾

Este ordenamiento no es propiamente dicho de carácter migratorio, pero como los trámites migratorios son de carácter administrativo, esta ley resulta fundamental para todo procedimiento de trámites migratorios.

⁽⁶⁶⁾Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994, entró en vigor el 1º de junio de 1995.

Con esta ley se pretende favorecer al particular al garantizarle la aplicación de reglas claras y precisas y que la resolución al trámite administrativo, ya sea migratorio o de cualquier otro tipo, se obtenga en plazos razonables.

Por lo que se refiere a los trámites de inspección el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo solamente se aplica en materia de visitas de verificación. Por la especial naturaleza de los trámites relacionados con las expulsiones, la imposición de multas propias de las actividades de inspección y el rechazo de extranjeros, se aplicará el artículo 61º que exceptúa de la aplicación de la ley en aquellos casos de emergencia o urgencia, sin embargo, debería aplicarse también a las expulsiones y actividades de expulsión, ya que éstas no cuentan con un procedimiento establecido en la ley, y si por razones prácticas esta ley se considera no aplicable a los casos antes mencionados, si debieran definirse los procedimientos respectivos a su aplicación.

En materia de recursos de revisión, deberá aplicarse el procedimiento previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo en aquellos casos regulados por la Ley General de Población, en donde se prevean situaciones más favorables para el particular. En este caso aplica el principio jurídico de aplicar la interpretación más favorable para el particular.

X. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992 y el Reglamento Interno el 12 de noviembre de 1992, ambos entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Estos ordenamientos, son de aplicación en todo el territorio nacional y según lo señala el artículo 1º de la Ley, su aplicación versará en materia de derechos humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país.

La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será en todo el territorio nacional, y su objetivo, según lo indican los artículos 2 de su Ley y 1 de su Reglamento, es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Así pues, la Comisión conocerá de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter Federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, pero su artículo 3 establece que si en el hecho estuvieren involucradas autoridades o servidores públicos de la Federación así como Estatales o Municipales, la encargada de conocer y resolver será ésta misma.

El artículo 6 del Reglamento, conceptualiza a los derechos humanos, definiéndolos como "los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".

La institución responsable de proteger los derechos humanos a nivel nacional y los intereses legítimos de los mexicanos frente a las autoridades públicas, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por lo tanto, y de conformidad con su Reglamento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de proteger, promover, divulgar y vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y Tratados Internacionales suscritos por México.

El fundamento legal de la Comisión, lo encontramos en el artículo 102 Constitucional, el cuál establece que: "El Congreso de la Unión y Las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorgue el orden jurídico Mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o Servidor Público, con excepción del Poder Judicial de la Federación que violen estos

Derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denunciadas y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

En este sentido, podemos decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, tanto de los mexicanos en México y en el exterior como de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional.

La protección de los derechos humanos en todo el mundo, incluye a la sociedad y al Estado. La sociedad debe contribuir a la promoción del conocimiento de los derechos humanos y a la denuncia de las violaciones. Por su parte, el Estado tiene la obligación de crear instancias para proteger a la población.

En México, cuando existe una presunta violación a los derechos humanos, se puede acudir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o bien a los organismos públicos protectores de los derechos humanos a nivel local, como lo son las Comisiones Estatales y la del Distrito Federal, los cuales forman el Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos, el cual tiene como objetivo proteger los Derechos Humanos a través de procedimientos administrativos, sumamente ágiles y sencillos, desarrollados por servidores públicos no judiciales, desgraciadamente en muchas ocasiones estos procedimientos carecen de efectividad.

En la observancia de los derechos humanos, no solo se requiere de organismos que se encarguen de vigilar que no se cometan irregularidades, sino que se necesita concientizar a los servidores públicos para preservar las

garantías individuales, que el servidor público tenga aptitud y actitud, que se traducen en su capacidad para interrelacionarse, para tomar decisiones y resolver conflictos, ésto con estricto apego a la ley, pero con un profundo sentido humano, el cuál lleva implícito los siguientes aspectos:

- Conocimiento de la ley.
- Conocimiento de las personas.
- Capacitación para sensibilizar en cuanto a relaciones humanas.
- Uso de la capacidad de razonamiento e investigación para la toma de decisiones.

En relación con el respeto a los derechos humanos de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional, el artículo 33º Constitucional les confirma el derecho a las garantías que otorga la Constitución Mexicana en su primer artículo, al precisar que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución. De esta forma, el mismo artículo 33, les impone restricciones a los extranjeros, como es la de no interferir en asuntos políticos del país, además de sujetarlos a las leyes de inmigración, restricciones que de ninguna forma violan sus derechos inherentes como ser humano.

En este mismo orden de ideas, el artículo 7º de la Ley General de Población preceptua que "En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley". Por su parte, el artículo 9º de su Reglamento, asevera que "el respeto a los derechos humanos, libertades, garantías, idiosincrasia y valores culturales son los principios que sustentan la política y los programas que se apliquen en materia de población."

XI. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno

Si bien este ordenamiento es de carácter local, se decidió incluir un pequeño apartado en el presente estudio, con la finalidad de poder conocer el funcionamiento y objetivos de un organismo de tipo local y poder compararlo con el Federal.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de junio de 1993 y el Reglamento interno en el del 16 de diciembre de 1993, ambos ordenamientos entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Ambos ordenamientos según la exposición de motivos del propio Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tienen por objeto el establecer un organismo de derechos humanos para el Distrito Federal de acuerdo con lo previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos 1 y 2 de la Ley establecen el objeto de esta Comisión, el cual es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos de mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal.

En general estos ordenamientos, tienen por objeto la creación de un organismo local de protección de derechos humanos y a pesar de que todas sus funciones se encuentran directamente vinculadas con los derechos que todo ser humano tiene, incluyendo a los extranjeros, existe una disposición aplicable a nuestro tema de estudio y más en concreto en lo que se refiere a los extranjeros que se encuentran asegurados en las estaciones migratorias, y es la contenida en el artículo 17, fracción X de la ley en comento, el cual establece como atribución de dicha comisión, el supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas.

La anterior función si bien se ha llegado a realizar, se ha hecho de una forma demasiado esporádica y que por lo tanto no viene a constituirse como una verdadera supervisión, sino más bien como una simple visita que incluso se programa con antenoridad y que no permite a la Comisión verificar la situación real de estos centros de aseguramiento de extranjeros.

XII. Acuerdo que Establece la Obligatoriedad de darle Intervención a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante todo Arribo Masivo de Indocumentados a Territorio Nacional

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1994, entró en vigor al día siguiente y tiene la finalidad de dar cumplimiento a la recomendación 214/93 formulada a la Secretaría de Gobernación por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y pretende la observancia y protección de los Derechos Humanos durante el desempeño de las funciones de la Secretaría de Gobernación.

Este Acuerdo obliga al Instituto Nacional de Migración a notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados a nuestro país, a fin de que esta última presencie el operativo de repatriación y vigile la observancia de los derechos humanos de los extranjeros en el territorio nacional.

Este Acuerdo es sumamente escueto y vago en sus conceptos, ya que no precisa que es lo que debe considerarse como un arribo masivo y esto ha ocasionado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración no cumplan con el si no se trata de un grupo de 100 o más extranjeros, es decir, si son asegurados 99 extranjeros, no es obligatorio dar participación a la Comisión ya que según la circular número 00706, de fecha 5 de julio de 1994, dirigida al personal migratorio del Instituto Nacional de Migración y firmada por el Director de Inspección y Control Migratorio del mismo Instituto, se deberá dar aviso a la Comisión cuando se trate de ambos de 100 o más individuos.

Cabe mencionar que si bien es cierto que 100 individuos bien puede considerarse como un arribo masivo, creemos que incluso un grupo de 50 personas constituye un número grande y que por lo tanto presenta dificultades a las autoridades migratorias para poder controlarlo, lo que en ocasiones da lugar a violaciones a los derechos humanos de los extranjeros en nuestro territorio, y por que no, hasta la posibilidad de corrupción entre los agentes migratorios y el grupo de asegurados.

Ahora bien, otro aspecto no tratado en este Acuerdo y que creemos de suma importancia, es el hecho de las expulsiones masivas, pongamos el ejemplo de que en dos días se aseguran 8 grupos de indocumentados provenientes de Centroamérica (situación no muy difícil de imaginar) y que la suma de ellos resulta ser un grupo de más de 100 personas, las cuales están albergadas en la estación migratoria del D.F., y cuya expulsión usualmente se haría en una misma conducción, es decir, se transporta por un período de entre 12 y 14 horas a más de 100 indocumentados para ser dejados en Guatemala, lo que implica que se estaría manipulando por un lapso considerable de tiempo a lo que según el Instituto Nacional de Migración se considera un grupo masivo de indocumentados, situación que nos lleva a preguntarnos si en estos casos no debería de estar presente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ¿o que?, según el criterio de dicho Acuerdo ¿debe pensarse que sólo se presentan violaciones a los derechos humanos de los extranjeros que arriban masivamente?, definitivamente no es así y debería de precisarse la obligación de dar aviso a la Comisión cuando se trate de manejar sea cual fuere la situación, grupos tan grandes de indocumentados.

Por otro lado, no es del desconocimiento público el hecho de que estos arribos masivos de alguna forma son tolerados o solapados por las autoridades tanto migratorias como de las diversas corporaciones policíacas tanto Federales como Estatales, mediante cuotas en dólares estadounidenses garantizando un traslado casi seguro hasta la frontera norte de nuestro país, ya que debemos recordar que éstos se dan con el fin, de que también en forma ilegal, crucen hacia los Estados Unidos de América. De lo anterior se desprende que independientemente de los actos de corrupción, se violan los derechos humanos del indocumentado ya que son tratados y trasladados como verdaderos animales, dándose en muchas ocasiones la muerte de éstos durante su penoso traslado.

XIII. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1993 y entró en vigor al día siguiente. Éste, al igual que otros que hemos venido mencionando, no contiene ni regula en forma directa

o expresa derechos de los extranjeros, sin embargo, es importante para nuestro tema de estudio, ya que, este órgano es el encargado de aplicar gran parte de la legislación que regula la situación y condición de los extranjeros en México.

En el artículo 28° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se establece que el Instituto Nacional de Migración, tendrá la organización y las atribuciones que establezca el Decreto, ordenamiento legal con el que se crea este Instituto.

XIV. Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1993, se publicó el Decreto que entró en vigor al día siguiente, por el que se crea el Instituto Nacional de Migración, como Órgano Técnico Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El Instituto Nacional de Migración sustituye a la Dirección General de Servicios Migratorios, por lo que en el mismo Diario Oficial se publicó el Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

La creación del Instituto, planteó en su inicio objetivos claros, fundamentados en la idea de que México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior, sustentando sus acciones de regulación y control, en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional.

El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto esta integrado por:

- Un Consejo
- Un Comisionado
- Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo
- Una Coordinación de Regulación de Estancia
- Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración
- Una Coordinación de Planeación e Investigación
- Una Coordinación de Relaciones Internacionales
- Una Dirección de Administración
- Las Delegaciones Regionales

El Consejo del Instituto Nacional de Migración es un órgano de consulta en la materia, presidido por la Secretaría de Gobernación e integrado con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Salud, Trabajo y Previsión Social, Turismo y la Procuraduría General de la República. Los miembros titulares del Consejo, deben tener rango de subsecretario y sus suplentes del inmediato inferior.

Las facultades del Instituto, se entienden como aquellas que sobre asuntos migratorios se le otorgan a la Secretaría de Gobernación en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

Dentro de sus funciones específicas, se encuentran la de coordinar y orientar la instrumentación de las políticas en materia migratoria; tramitar, resolver y cancelar sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros; otorgar y cambiar calidades y características, así como la declaratoria de inmigrado; resolver sobre referendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de documentos migratorios; resolver sobre solicitudes de matrimonio de extranjeros e intervenir en todos los actos civiles donde participe un extranjero;

realizar la expulsión de extranjeros que lo ameriten; imponer sanciones previstas por la ley general de población; instruir para el cumplimiento de arraigos judiciales respecto de nacionales o extranjeros; aplicar cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país, tanto de nacionales como de extranjeros; controlar las delegaciones regionales del mismo Instituto; proponer normas y políticas de inmigración; proporcionar informes a la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización; llevar registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana y expedir el documento de registro correspondiente; llevar el registro nacional de extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con sus obligaciones migratorias; asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población; formular denuncias y querellas y otorgar perdón de sus querellas; atender toda clase de procedimientos judiciales que competan al instituto tanto en materia de amparo como contenciosos administrativos; asesorar en materia jurídica a las delegaciones regionales para si aplicar los mismos criterios y prevenir los delitos previstos en la Ley General de Población.

XV. Acuerdo por el que se Delegan Facultades para Autorizar Trámites Migratorios y Ejercer Diversas Atribuciones Previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Servidores Públicos que se indican⁽⁶⁷⁾

"La amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hace necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que está investida la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración y por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades⁽⁶⁸⁾."

Dentro del Considerando del Acuerdo, se prevé que las oficinas desconcentradas del Instituto que están asentadas en diversos lugares del territorio nacional, con jurisdicción territorial definida, cuenten con facultades de decisión en el lugar donde se generen las solicitudes, por contar con un mejor conocimiento y control de

(67) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de noviembre de 1994, entró en vigor al día siguiente.

(68) Carpio McGregor, Jorge "Considerando del Acuerdo Delegatorio de Facultades". México 1994. Pág. 1.

los extranjeros que radican en la zona geográfica de su jurisdicción, evitando con ello el centralismo y el recargo de trabajo en las oficinas centrales y propiciando de esta forma, la prestación de un mejor servicio.

El Acuerdo Delegatorio, es el instrumento jurídico-administrativo, por medio del cual el Comisionado del Instituto Nacional de Migración les delega facultades a las oficinas regionales de éste y su objetivo es que se ejerzan las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos del sector central.

El Acuerdo prevé la delegación de funciones desde el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios hasta los Jefes de Departamento del Instituto Nacional de Migración, pasando obviamente por el Comisionado, Coordinadores, Directores y Subdirectores del mismo, así como por las Delegaciones Regionales, Subdelegaciones y Delegaciones Locales.

La delegación de facultades se hace con base en el nivel jerárquico del funcionario y al grupo de nacionalidad del que se trate. Esta división de grupos de nacionalidad corre a cargo del Comisionado del Instituto y la deberá hacer saber antes mediante circular.

Algunos de los trámites que se delegan con diferente amplitud y a diferente nivel son: Cambio de calidad de inmigrante a inmigrado; Imposición de sanciones a empresas navieras o aéreas; Permisos de internación; Regularización migratoria; Ampliación de la temporalidad de estancia; Ampliación de actividades autorizadas; Permiso para contraer matrimonio; Negativa para otorgar la calidad de no inmigrante y de inmigrante; Levantamiento de restricciones; Negativas de prórrogas; etcétera.

XXVI. Instructivo Conjunto Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores

El Instructivo Conjunto, es un documento suscrito por las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores con objeto de normar la internación de extranjeros no inmigrantes a los Estados Unidos Mexicanos.

"Este documento se concibió con la idea de que exista una coordinación más adecuada y estrecha entre la Secretaría de Gobernación y las Representaciones Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el extranjero, las cuales asisten, de acuerdo a la Ley General de Población, al cumplimiento de las funciones en materia migratoria. A fin también, de que su actuación se encuentre regida por una normatividad clara y concisa, ya que ambas dependencias consideran imprescindible adecuar y simplificar los criterios y procedimientos que regulan la internación de extranjeros no inmigrantes al territorio nacional, dentro de un marco que haga compatible la salvaguarda de la soberanía nacional, el respeto a los derechos humanos y la eficiencia para facilitar las actividades de contenido cultural, económico y social que benefician a nuestro país"⁽⁶⁹⁾.

El instructivo está elaborado con base en disposiciones migratorias vigentes y es un documento de consulta fundamental para las Representaciones Consulares del Servicio Exterior Mexicano que están facultadas por la Secretaría de Gobernación para documentar sin permiso previo a personas de diversas nacionalidades en las distintas características de la calidad de no inmigrante.

Al documentar a un extranjero, existen dos aspectos que deben cubrirse: el consular, que consiste en otorgar la visa en el pasaporte vigente, y el migratorio que consiste en expedir la forma migratoria que corresponda; de esta forma si existe algún convenio de supresión de visa consular, no dejará de cumplirse con el requisito migratorio. Dicha documentación migratoria y consular, deberá ser utilizada dentro de los 90 días siguientes a su expedición; obligación que tendrá el cónsul de advertir al interesado.

El fundamento de este instructivo se encuentra en los artículos 3º fracción VII, 4º, 7º, 8º, 9º, 41º y 42º de la Ley General de Población; 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º y 102º de su Reglamento; 1º, 3º y 4º de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; y 92º de su reglamento.

⁽⁶⁹⁾ Instructivo Conjunto SG-SRE, versión del 1º de junio de 1992. Presentación, Pág. 1.

En este marco, el objeto del instructivo es establecer la reglamentación a que se sujetará el Servicio Exterior Mexicano para expedir la documentación migratoria a los extranjeros que pretendan internarse al país bajo la calidad de no inmigrante. Para las calidades de inmigrante e inmigrado, invariablemente se deberá solicitar permiso previo de internación a la Secretaría de Gobernación.

Las facultades delegadas al Servicio Exterior Mexicano conforme este documento, son las de documentar directamente y sin consulta previa a turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, estudiantes y visitantes distinguidos, reservándose la Secretaría de Gobernación para permiso previo las características de asilado político, refugiado, visitante local y visitante provisional.

Estas facultades delegadas, no sólo se encuentran limitadas por la característica, sino también por la nacionalidad de la persona a la que se documenta ya que para algunas nacionalidades se encuentra restringida su internación a un permiso previo de la Secretaría de Gobernación. En este sentido existe una clasificación de nacionalidades en libres, reguladas y restringidas, dependiendo del grado en que se delegue su autorización, las nacionalidades libres no requieren visa y son nacionales de países como Alemania, Argentina, Japón y Estados Unidos de América. Las nacionalidades reguladas que son las que pueden documentar en los consulados, son de países como El Salvador, Kuwait, Ecuador, Bolivia y Brasil. Las nacionalidades restringidas son las que requieren permiso previo de la Secretaría de Gobernación y son pertenecientes a países como Cuba, Irak, India, Líbano y Eslovenia.

En el Instructivo se contiene especificado por cada nacionalidad, si pueden documentar en consulado o requieren permiso previo del Instituto Nacional de Migración, así como temporalidades por las que se les puede documentar en consulado según la característica y la nacionalidad.

En este ordenamiento, podemos observar que al contrario de lo que la Constitución, los ordenamientos sobre derechos humanos, los tratados internacionales y las leyes en general establecen, no se contempla la garantía de igualdad hacia los extranjeros, desde el momento en que su admisión al país está siendo limitada por su

origen o nacionalidad, contraponiéndose con todo ordenamiento que pugne por la igualdad del hombre, como la mayoría de ellos lo indica, sin importar raza origen o nacionalidad.

XVII. Manuales del Instituto Nacional de Migración

Además de estos ordenamientos que hemos venido estudiando, también existen una serie de manuales que de igual forma se refieren a trámites o procedimientos que los extranjeros deben llevar a cabo para regular su estancia o ingreso al país.

El primero de estos manuales, es el de Organización del Instituto Nacional de Migración, de septiembre de 1994 y en el se muestran los aspectos jurídicos, orgánicos y funcionales del Instituto, a efecto de que los servidores públicos y público en general tengan un conocimiento claro y preciso de su funcionamiento.

Este manual pretende ser un medio práctico de divulgación y observancia obligatoria para todas las áreas administrativas del Instituto, que permita a los funcionarios y al personal técnico-operativo conocer y desempeñar mejor su responsabilidad, así como para que el público usuario conozca la estructura y funciones del Instituto, que propicie la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento en la prestación de los servicios migratorios.

El Manual de Organización especifica las funciones que realiza cada una de las áreas que conforman al Instituto Nacional de migración, así como sus organigramas.

Otro de los manuales a los que habremos de referirnos es el de Procedimientos del mismo órgano. Este, como su introducción lo señala, pretende convertirse en "una herramienta de trabajo que oriente la prestación de los principales servicios migratorios, en un marco oportuno, eficiente y de transparencia administrativa". En

el se contienen las políticas generales, los objetivos específicos de cada procedimiento y la descripción de los procedimientos con sus respectivos formatos.

Cabe señalar que este documento no contiene derechos para los extranjeros sino más bien constituye una guía de información, principalmente para los servidores públicos del Instituto, de cómo realizar un procedimiento interno. Además de esto, es a juicio muy personal, un documento que requiere perfeccionarse ya que contiene los pasos para realizar un procedimiento pero de una forma muy general y la explicación de un procedimiento y sobre todo en un manual debe de ser sumamente detallado, con la finalidad de cumplirlo cabalmente y sin dejar lugar a lagunas que pudieran afectar el procedimiento, situación que en la mayoría de los casos sucede dentro de éste.

Un último manual que analizaremos brevemente es el de Trámites y Servicios al Público de la Secretaría de Gobernación, en éste se contienen las explicaciones para los trámites que se realizan en cada una de las áreas de la Secretaría y dentro de estas se encuentra el Instituto Nacional de Migración. En la sección dedicada a éste, se encuentran los trámites que realizan los extranjeros, haciendo una descripción de cada uno y señalando los requisitos que los interesados deben llenar para obtener su trámite.

Un inconveniente de este manual es que los requisitos que señala son los mínimos para solicitar un trámite, siendo que en la práctica, la autoridad migratoria puede solicitar cualquier otro requisito que juzgue conveniente antes de otorgar o negar lo que el usuario solicita, por lo que, en realidad carece de funcionalidad práctica.

Estos manuales intentan parecer un avance por parte de las autoridades migratorias por facilitar a los extranjeros sus trámites migratorios, desgraciadamente no lo son por sí mismos ni tienen validez oficial, ya que, no han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación ni se puede tener acceso fácilmente a ellos, ya que, salvo algunas copias que tienen los propios funcionarios de la Secretaría, no existen en lugares de consulta pública ni en el mismo Instituto Nacional de Migración, por lo que los procedimientos para llevar a cabo los trámites

migratorios son oscuros y arbitrarios, lo que incluso lo provoca la propia Ley General de Población al no limitar la facultad discrecional de las autoridades migratorias, dejándola completamente abierta, conllevando corrupción y violaciones a la ley y a los derechos humanos de los extranjeros.

Ahora bien si estos manuales se encontraran publicados, de cualquier forma no serían de gran ayuda ni para el usuario ni para el propio servidor público, ya que, son demasiado vagos para algunos procedimientos y en ocasiones su vaguedad es tal que los omiten por completo, o bien los mencionan pero no son nada claros y sólo provocan más confusión. Tal es el caso de los procedimientos de aseguramiento y expulsión, los cuales, se limitan a decir de que funcionario a que funcionario se turnará el extranjero sin especificar términos y sin mostrar, como en otros procedimientos lo hacen, ejemplos de los oficios de comisión de inspección y aseguramiento y mucho menos del de expulsión, situación que nos hace ver lo oscuro del actuar de las autoridades migratorias y más aún, propicia como lo mencionamos anteriormente, no sólo una serie de irregularidades que se ven reflejadas en violaciones a la ley y a los derechos universales de todo ser humano, sino la desconfianza del usuario hacia las leyes y autoridades mexicanas y por ende que los extranjeros las evadan, siendo ésto un efecto completamente contrario a lo que la legislación migratoria pretende, que es que los extranjeros que se encuentren en el país, estén legales y más aún, que las autoridades los tengan completamente identificados y ubicados territorialmente. Contrariamente a ésto, existen un sinnúmero de extranjeros que llevan en México más de 40 años como ilegales, siendo que si la legislación funcionara y las autoridades la aplicarían correctamente, estas personas podrían estar plenamente identificadas e incluso radicando sin problemas, ya que seguramente a la fecha ya hubieran adquirido sino la nacionalidad mexicana, si al menos su calidad de inmigrado y si de hecho lo son, porque no serlo conforme a derecho.

Es por ésto, que resulta imprescindible reformar la legislación migratoria, situación del todo conveniente ya que facilitaría de sobremanera la función migratoria para el servidor público y la tramitación para el usuario, conllevando una reducción de las violaciones a la Ley y ayudaría a combatir la corrupción que existe dentro de los diferentes organismos públicos y privados que se encargan de realizar la función migratoria.

CAPÍTULO CUARTO

MIGRACIÓN DOCUMENTADA E INDOCUMENTADA Y REGULACIÓN DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN MIGRATORIA

1. Referencias a la Migración en Nuestro País

A pesar de que los países desarrollados incrementan sus barreras, los migrantes, al encontrar que los medios legales están cerrados, intentan ingresar por cualquier medio que pueden, desafiando fronteras y legislaciones, convirtiéndose en una masa de indocumentados, ocasionando serias tensiones políticas entre los países que expulsan población y los que la reciben. En consecuencia de ésto, existe la tendencia mundial hacia la regulación de los migrantes, ya sean legales, indocumentados, asilados políticos y refugiados, puesto que toda migración internacional conlleva derechos y obligaciones.

La migración indocumentada es la más vulnerable, esta sujeta a explotación por parte del empleador, es mano de obra barata, no calificada, tiene nulas prestaciones sociales y sufre múltiples violaciones a los derechos humanos.

La migración indocumentada disminuye los costos de producción y aumenta los márgenes de utilidad y competitividad de las empresas, las cuales pagan salarios inferiores a los del mercado y suprimen las prestaciones sociales.

Es importante destacar que en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en 1994 en el Cairo, la comunidad internacional llegó al consenso de que las medidas más eficaces para reducir la migración a largo plazo son: la desaceleración del crecimiento demográfico, a través de políticas que promuevan la disminución de las tasas de fecundidad; una mayor integración de la mujer en los procesos de desarrollo; la estimulación del crecimiento económico y la creación de empleos en los países de origen, particularmente, acelerando el desarrollo rural y regional en las zonas de mayor expulsión de población y; el desarrollo de los centros urbanos alternos.

"Las características de los migrantes se han ido modificando en los últimos años, tradicionalmente se asociaba al migrante como un hombre joven en plenas facultades físicas y mentales que salía en busca de mejores opciones de vida y que las mujeres emigraban únicamente acompañando a sus maridos. Sin embargo, el 40% de los migrantes legales e indocumentados lo constituyen las mujeres, quienes han comenzado a tener, en este sentido, su propia dinámica de abandono en la tierra natal, lo cual significa que ya no viajan en función del cónyuge que busca trabajo en otro lado, sino que se desplazan en forma independiente, como mujeres solas o mujeres jefas de familia, que provienen de áreas urbanas y cuentan con niveles más elevados de escolaridad, en busca de mejores oportunidades de vida"⁽⁷⁰⁾.

Una parte de gran importancia en la migración internacional se encuentra en la relación de parentesco y en las redes de amigos, paisanos y familiares que se encuentran a lo largo de las rutas utilizadas por los migrantes, que facilitan la estancia y la búsqueda de empleos para los migrantes. Sin embargo, también

⁽⁷⁰⁾ Instituto Nacional de Migración, "Estadística Migratoria 1995". Coordinación de Planeación e Investigación, INM, México 1995. Pág. 13.

existen otro tipo de redes internacionales de tráfico de inmigrantes que representan negocios semejantes a los del narcotráfico.

Otro factor de suma importancia que ha influido en la promoción de la migración internacional, son las comunicaciones, las cuales se han encargado de difundir los estilos de vida y la modernidad que existe en los países de mayor desarrollo, que ocasionan una alta expectativa entre los habitantes de países que se encuentran en condiciones de menor desarrollo económico.

Las migraciones se pueden clasificar en dos tipos dependiendo de los motivos que las originen. En este sentido, podemos hablar de migraciones económicas y de migraciones políticas.

Las migraciones económicas tienen rasgos comunes, sin embargo, sus motivaciones no son forzosamente idénticas. La caracterización de los movimientos puede hacerse con base en atributos particulares de los migrantes: grado o nivel de calificación, origen étnico y geográfico, edad y sexo. Los flujos son permanentes o temporales, legales o clandestinos; y pueden ser, también, planificados o espontáneos, organizados o desordenados.

La atracción de los migrantes económicos, radica en la necesidad de obtener satisfactores materiales, en tanto que la de los políticos o refugiados, estriba en que huyen de una persecución.

A los migrantes económicos, los podemos clasificar de acuerdo a su finalidad y la forma de su desplazamiento en aquellos que tienen fines educativos, profesionales o comerciales, de residencia permanente, ilícita, etcétera.

Casi todas las categorías de migraciones económicas, forman parte de los flujos de migración registrados de manera oficial, ya que los individuos tienen permiso para ingresar de manera legal al país, y si

pertenecen a la categoría de los económicamente activos, a realizar una actividad remunerada conforme a la legislación y los reglamentos.

La situación opuesta, corresponde a la migración ilegal, caracterizada por el ingreso, la estancia o la realización de alguna actividad sin autorización, de parte de un extranjero. Si bien es cierto que la migración ilegal se puede presentar en cualquiera de las clasificaciones que mencionamos anteriormente, es extraño encontrar a ilegales con propósitos educativos, a ejecutivos, técnicos, administradores, investigadores u hombres de negocios.

Los migrantes ilegales, generalmente atraviesan las fronteras de los países sin la autorización requerida o con la calidad de turistas y permanecen en ellos o realizan actividades sin el permiso correspondiente.

Los migrantes ilegales, son motivados principalmente, por la idea de encontrar un trabajo legal, ya sea permanente o temporal, que les permita obtener ganancias lícitas y elevar el nivel de vida que tienen en sus países de origen. Otra razón para esto, es el tiempo que tarda la autorización para que las personas se reúnan con sus familiares que anteriormente emigraron ya sea de forma legal o ilegal.

En la migración centroamericana hacia México, existen cuatro tipos principales de flujos de migrantes: los trabajadores agrícolas, los refugiados, los residentes fronterizos y los transmigrantes.

El grupo de trabajadores agrícolas o temporales, esta constituido por campesinos, trabajadores agrícolas estacionales, que se emplean en el cultivo del café en la región del Soconusco en Chiapas. Este tipo de migración se ha manejado como un fenómeno local y regional, conveniente para los intereses de la región y en un muy alto grado indocumentado, pero que encuentra su justificación en las necesidades agrícolas que tiene la región y las cuales no pueden ser cubiertas con la mano de obra existente.

Los refugiados, según la Declaración de Cartagena de 1984, "son las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión, ocupación o dominación extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"⁽⁷¹⁾.

La comunidad internacional solo reconoce como refugiados a los migrantes que viven fuera de su país, amenazados de muerte o de persecución política si regresan a éste.

"En 1970, había 2.5 millones de refugiados en el mundo, en 1983 alcanzaban los 11 millones y en 1994, existían alrededor de 22 millones"⁽⁷²⁾. Este crecimiento acelerado de refugiados, revela la inestabilidad social y política en el mundo.

La emigración masiva de grupos campesinos e indígenas guatemaltecos hacia México, dio inicio en 1981, quienes cruzaban las fronteras a consecuencia de la persecución desatada por el ejército guatemalteco. A partir de entonces, numerosos grupos de guatemaltecos han cruzado la frontera huyendo de la violencia generalizada y de la persecución en su país de origen.

La forma abrupta y sorpresiva del éxodo de refugiados guatemaltecos, representó un problema para el Gobierno mexicano, el cual sin tener un precedente similar tuvo que enfrentar esta situación como un problema de seguridad nacional, ya que se trataba de personas que sobrepasaban la cifra de 40 mil y que ingresaban por 950 kilómetros de selva, montaña y planicie que tiene gran importancia estratégica para México debido a los yacimientos de petróleo en Veracruz, Tabasco y Campeche y por la instalación de presas que generan la tercera parte de la energía eléctrica del país.

(71) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. "Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado". ACNUR, Ginebra, enero de 1988. Pág. 3.

(72) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. "Documento de Información". ACNUR, México 1995. Pág. 3.

Además de esto, era un gran reto para el Gobierno mexicano, ya que no sólo debía encarar el problema sino enfrentarlo conforme al derecho internacional y al estado de derecho que preservara la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional y al mismo tiempo preservar los derechos elementales de estas personas.

En un principio, México, optó por expulsar a los campesinos, ya que no los reconocía como refugiados ni asilados, lo que propició un sinnúmero de críticas por parte de la comunidad internacional quien presionó para que aceptara a esas personas aunque no les reconociera el status jurídico y migratorio en ese momento, pero que les brindara la protección que requerían. De esta forma, el Gobierno mexicano decidió brindar refugio y asistencia humanitaria por medio de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); quedando asentados básicamente en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

Esta medida, llevó a modificar la Ley General de Población, incorporando en su artículo 42º, la figura jurídica del refugiado, estableciendo que son aquellas que "para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de 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. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en el artículo 42º fracción IV."

Una vez determinado el status de refugiado, el Gobierno mexicano estableció que fueran asentados en 96 campamentos ubicados en los municipios de las Margantitas y Ocosingo, en la Selva Lacandona, pero en 1984 debido a incursiones que hizo en ejército guatemalteco a estos asentamientos, el Gobierno de México reubico los campamentos a los Estados de Campeche y Quintana Roo, aunque un gran número de refugiados se negó a dejar el Estado de Chiapas.

La inmigración centroamericana en la frontera sur, continúa siendo un reto para el Gobierno de México, especialmente en lo que se refiere al aumento de los migrantes indocumentados.

II. Los Migrantes Mexicanos hacia los Estados Unidos de América

Si bien este apartado no es el tema central del presente estudio, es necesario, antes de entrar de lleno a lo que es la migración hacia nuestro país, el hacer algunos comentarios sobre los mexicanos que por diversos motivos emigran, de forma ilegal principalmente, hacia los Estados Unidos de Norteamérica; y es necesario abordar este tema ya que como mencionamos anteriormente, muchas de las políticas migratorias que establece el Gobierno mexicano, tienen relación directa con los problemas que afectan a nuestros vecinos del norte.

La migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, ha venido dándose por más de un siglo y ha ocasionado una serie de conflictos entre ambos países. Una de las principales razones por la que los mexicanos emigran hacia los Estados Unidos, es el contraste económico y las condiciones de empleo que existen entre ambas naciones, ya que como es sabido, México ha enfrentado constantemente una serie de problemas y crisis económicas que han venido mermando el nivel de vida de los mexicanos, y el cual, comparado con el que tienen los estadounidenses, es por mucho inferior,

La migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, tiene serias consecuencias en lo relativo a la violación de los derechos humanos de estas personas, que como hemos venido mencionando, por su calidad son presa fácil de la corrupción y de los engaños. Ahora bien, las violaciones a los derechos humanos de estos sectores de la población, no sólo tiene un origen ilícito, sino que en muchas ocasiones, las propias legislaciones sufren reformas que afectan de forma directa a los derechos de ellos y como ejemplo podemos mencionar las reformas a la ley migratoria de los Estados Unidos denominadas Simpson-Rodino, las cuales entre otras cosas, hacían más difícil para los

migrantes, la obtención de la visa de residencia y que originaron una serie de expulsiones masivas de migrantes que llevaban residiendo en los Estados Unidos varios años; más recientemente encontramos la tan polémica enmienda 187 del Estado de California, la cual restringe de forma alarmante, los derechos de los migrantes al quitarles, entre muchas otras cosas, el acceso a los servicios médicos y a la educación.

Los migrantes mexicanos sufren de violaciones a sus derechos por autoridades mexicanas y traficantes de indocumentados durante su paso por territorio mexicano, una vez que cruzan se enfrentan a las violaciones y maltratos físicos de las autoridades estadounidenses, y los que logran establecerse en los Estados Unidos, también se tienen que enfrentar a violaciones no sólo de las autoridades, sino también de los propios habitantes del lugar que constantemente los agreden y llevan a cabo prácticas racistas en contra de la integridad física y moral de dichas personas. "Sin duda, un buen número de estas agresiones está motivado por esa concepción ideológica que asigna consideraciones de inferioridad a personas con ciertas características fenotípicas comúnmente denominadas raciales"⁽⁷³⁾.

Como mencionamos anteriormente, la extorsión por parte de la autoridades mexicanas, constituye la práctica más común de violencia cometida hacia los migrantes mexicanos, dicha extorsión consiste en exigirles dinero, bajo amenazas de golpes, pérdida de la vida, o encarcelamiento como sospechosos de algún delito - generalmente inexistentes -, la amenaza más común utilizada para estas personas, es la de acusarlos de narcotraficantes.

Ahora bien, otro tipo de transgresiones cometidas en contra de este grupo de personas, son aquellas cometidas por las autoridades estadounidenses, una vez que el migrante mexicano ha cruzado la frontera, y éstas a diferencia de las que son cometidas en territorio mexicano, versan principalmente por lesiones y maltrato físico, más que por extorsión, y de las cuales en recientes fechas hemos podido

(73) Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al internarse en la Franja Fronteriza Sur Norteamericana". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991. Pág. 37.

constatar a través de los medios informativos, lo cuales han difundido una serie de videos que demuestran las golpizas propinadas a los migrantes por autoridades policíacas estadounidenses.

Otra de las formas de violación a los derechos humanos de los migrantes mexicanos, es aquella cometida por particulares, y que si bien para que puedan calificarse como violaciones a los derechos humanos deben haber sido cometidas por alguna autoridad, ellas también constituyen una forma de agresión que debiera estar controlada por las autoridades y tal es el caso de los denominados "polleros", los cuales la mayoría de las veces "asaltan" a los migrantes, quitándoles todo su dinero, prometiéndoles el cruce hacia los Estados Unidos y que muchas de las veces no sólo resulta infructuoso, sino que resulta contraproducente ya que por los medios inhumanos que utilizan para el cruce ilegal, pierden la vida o resultan ser engañados, robados y atacados sexualmente.

Sin embargo, no todas las autoridades permanecen ajenas a estos problemas, y tal es el caso de la Secretaría de Gobernación, la cual ha establecido diversos grupos de protección a los derechos humanos de los migrantes en las principales franjas fronterizas y que según informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha reducido en un 80% la violencia de particulares, especialmente en la zona conocida como "el bordo" en la ciudad de Tijuana.

Dentro de otras medidas que ha tomado el Gobierno mexicano para evitar esta serie de abusos, también se encuentra el "Programa Paisano", que tiene por objeto proteger a los mexicanos residentes en los Estados Unidos, legalmente o de manera indocumentada, que cruzan la frontera entre Estados Unidos y México para visitar a sus familiares en este último país, y principalmente durante los períodos vacacionales de fin de año. Si bien éste no es un programa de vigilancia policial, su importancia radica, principalmente, en que da a conocer a esos visitantes, la información básica que les permita enfrentar todo intento de extorsión y actos ilícitos cometidos por parte de las autoridades mexicanas.

Ahora bien, a pesar de que el Gobierno mexicano ha establecido estas medidas, aún queda mucho por hacer, pero sobre todo es fundamental concientizar a los agentes de las diferentes corporaciones policíacas que de una u otra forma tienen contacto con los migrantes, para que se alejen de las prácticas de corrupción y que se les sancione de forma más estricta a aquellos que incurran en dichas prácticas.

Pero no todo queda en manos del Gobierno mexicano, también resulta indispensable que el Gobierno de los Estados Unidos realice acciones para la protección de los migrantes y entre ellas deberían comenzar por regular de una forma más estricta el uso de la fuerza y de las armas; también resulta indispensable el concientizar a los servidores públicos estadounidenses sobre la condición de un migrante, haciendo énfasis en que no son delincuentes y que si bien lo que hacen va en contra de las leyes de migración, hay sanciones específicas para ellos sin necesidad de recurrir a la violencia.

Si bien este tema es muy amplio, para el desarrollo de este trabajo se toca sólo superficialmente y más bien en forma de referencia para ver que existen una serie de violaciones a los derechos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y que el Gobierno mexicano y la población constantemente se queja e indigna por estos abusos en contra de nuestros connacionales, pero aún así al estudiar la condición de los migrantes de otros países hacia México, podemos notar como tanto las políticas migratorias mexicanas como los abusos de autoridades mexicanas, no tienen diferencia alguna con las realizadas por los Estados Unidos y además de manifestar nuestra inconformidad, debiéramos darnos cuenta del trato que reciben los migrantes - indocumentados principalmente - en nuestro país y realizar acciones concretas para evitar la serie de violaciones a los derechos humanos que actualmente y como veremos más adelante, se cometen en nuestro país.

III. Marco Jurídico de la Función de Inspección Migratoria

Las funciones y responsabilidades del inspector migratorio, tienen como fundamento legal el artículo 11º Constitucional: su ley reglamentaria que es la Ley General de Población y su Reglamento: el artículo 27º

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Decreto del 19 de octubre de 1993, por el cual se crea el Instituto Nacional de Migración.

En las últimas dos décadas, la crisis económica e inestabilidad política en América Latina han propiciado flujos migratorios principalmente indocumentados, que requieren mayor control, convirtiéndose entonces, el proceso migratorio en uno de los temas más importantes de la agenda internacional. En especial, debido a que la República mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en frontera norte como en la sur.

Es así que las tendencias de los movimientos migratorios indican un desafío importante para el Gobierno mexicano, que se ve en la necesidad de crear un órgano de proporciones similares a la de los flujos migratorios, un órgano que proporcione un servicio de calidad para todos los extranjeros y que a la vez, regule la migración en el territorio nacional.

En materia migratoria, la legislación busca sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue convenientes, vigilando su entrada y salida, conducta y actividades, procurando que los que ingresen y se incorporen a la sociedad, sean elementos útiles al desarrollo del País, es por ello que con base en estos ordenamientos, se otorgan al Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, las facultades de revisar la documentación de los extranjeros, fijar los lugares de tránsito de las personas y regularlo también en puertos marítimos, aéreos y fronteras.

Como hemos estudiado en capítulos anteriores, la función de control migratorio, se encuentra fundamentada en el artículo 11º Constitucional, el cual además de establecer la garantía de libertad de tránsito, también faculta a la autoridad administrativa para regular o restringir este derecho.

La desconcentración, es el acto jurídico que permite al titular de la Secretaría, transferir facultades a una unidad administrativa subordinada para darle cierta autonomía técnica y operativa de carácter funcional o territorial. Con la desconcentración se mantiene la relación jerárquica y funcional de las unidades centrales, las que ejercen actividades de normatividad y se reservan el derecho de revisar las resoluciones adoptadas con el objeto de modificarlas, o en su caso, anularlas.

Es entonces que el 19 de octubre de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La función de inspección migratoria, se encuentra fundamentada en este Decreto en sus artículos 3º, fracciones IX, XIX y XX, 10º fracciones I y III y 15º, en los se cuales faculta al Instituto Nacional de Migración para tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite; vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de extranjería y de migración, por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; así como aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones; proponer y, en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que los integrantes de la Policía Federal de Migración deberán sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones, y; asimismo, define a las estaciones migratorias como las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional.

Esta función también se encuentra regulada en la Ley General de Población en su artículo 3º, el cual faculta a la Secretaría de Gobernación para dictar y promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

En el artículo 7º de este mismo ordenamiento se otorgan a la Secretaría de Gobernación en lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio, las funciones de organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; así como aplicar la Ley y su Reglamento. Asimismo, se prevé que el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad de los sujetos de esta Ley.

En el artículo 16º, se da la importancia al servicio de migración, el cual se establece que tiene prioridad, con excepción de la de sanidad, para inspeccionar la entrada y salida de personas de cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República. Asimismo su artículo 17º, estipula que todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, tierra y mar, cuando tenga carácter internacional queda a cargo del servicio de migración, con excepción de las funciones de sanidad.

La revisión migratoria, se deberá realizar según lo establece el artículo 22º, en la que limita el desembarque de pasajeros o tripulantes de transportes marítimos a una inspección previa por parte de las autoridades de Migración. Asimismo, el artículo 24º, obliga a los pilotos de aerotransportes, capitanes de buques, y conductores de auto transportes, a presentar a las autoridades de Migración, en el momento de efectuar la inspección de entrada y salida, lista de pasajeros y tripulantes, así como todos los datos necesarios para su identificación.

En el caso de existir rechazo de internación de extranjeros por parte de las autoridades migratorias, por no poseer documentación migratoria o por no estar en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación, además de aplicar las sanciones correspondientes.

El artículo 28º, restringe la salida de puertos nacionales de los transportes marítimos a la realización de la inspección de salida por las autoridades de migración y a la autorización por parte de éstas para efectuar el viaje, salvo casos de fuerza mayor de acuerdo con las disposiciones de la secretaría de Marina y de las autoridades competentes. De la misma forma, el artículo 30º, impide la visita de transportes marítimos en tránsito internacional, sin la autorización previa de las autoridades de Migración y las Sanitarias.

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 140º, y de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley, faculta a las autoridades migratorias para ejercer sobre los extranjeros que se encuentren en el país, las funciones de inspección y vigilancia que correspondan y a aplicar las sanciones establecidas en la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos legales, observando en todo caso, el respeto a los derechos humanos, y con apego a los procedimientos legales correspondientes.

En el artículo 141º de este mismo ordenamiento se sujetan las inspecciones migratorias a las reglas que se enlistan a continuación:

- A que la persona que realice la inspección, cuente con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto del acto de inspección, el lugar donde éste va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigido, en el caso que se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como el nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará.

- A que el inspector o empleado comisionado, se identifique ante el extranjero o la persona ante quien se realice la inspección, con la credencial que lo acredite como servidor público del Instituto Nacional de Migración.

El artículo 143º autoriza a la Secretaría para calificar si existe violación a la Ley General de Población, y su Reglamento y demás normas aplicables, y en este caso, se considerará la naturaleza y gravedad de la infracción para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora, debiendo siempre tomar en cuenta las circunstancias que hubieran concurrido, las pruebas que aporte el infractor y lo que manifieste al respecto. Cuando se hayan reunido todos los elementos señalados, la Secretaría dictará la resolución que proceda debidamente motivada y fundada, debiendo ser notificada personalmente o por correo certificado con acuse de recibo al interesado o a través de su representante.

Este artículo es de suma importancia, ya que como veremos más adelante, al decretar una expulsión se hace sin seguir un procedimiento previo.

En caso de comisión de un delito, menciona el artículo 144º, que se procederá a poner a la persona a disposición de la autoridad correspondiente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 143º de la Ley.

El artículo 145º del Reglamento, obliga a las autoridades de la República a que se refiere el artículo 67º de la Ley, a poner de inmediato a disposición de la Secretaría, a los extranjeros que no acrediten su legal estancia y en caso de incumplir, se aplicará la sanción prevista por el artículo 114º de la Ley.

Las autoridades judiciales y administrativas a que se refieren los artículos 72º y 73º de la Ley, están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación, la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento en que se inicie, indicando además el delito del que sean presuntos responsables y deberán comunicar a la Secretaría, la sentencia dictada dentro de las

veinticuatro horas siguientes a que esta se haya emitido, según lo establece el artículo 146° del Reglamento. Asimismo establece que una vez que se haya dado cumplimiento a ésto, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 114° de la Ley; pero si la falta constituye delito; la Secretaría formulará la querrela correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 143° del mismo ordenamiento legal.

En el artículo 147° del Reglamento, se establece que cuando la persona encargada de realizar funciones de inspección o vigilancia sorprenda o encuentre a cualquier persona incurriendo en hechos señalados en el artículo 125° de la Ley, deberá ponerla de inmediato a disposición de la autoridad correspondiente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley.

IV. Manejo de Extranjeros Indocumentados

1. Detección de Ilegales

La internación ilegal de extranjeros en nuestro país ha aumentado en forma alarmante. Dicho ingreso puede alcanzarse sin documentación alguna, con el simple traspaso de las fronteras, cuando un extranjero se hace pasar por nacional, o bien cuando presente documentación alterada o falsificada.

Un extranjero que se considera ilegal, no solamente lo es por el hecho de ingresar sin documentos o con documentos falsos, sino también por el hecho de ingresar legalmente para realizar actividades para las cuales no está autorizado o bien por exceder de la temporalidad permitida en su documento migratorio.

Para detectar a las personas que no cuenten con documentación alguna y se presuma que su estancia en el país es irregular, el inspector debe centrar su atención en los rasgos físicos del extranjero; en las

características lingüísticas, el acento y los modismos que utilice al hablar, y; en los conocimientos básicos que tenga sobre la cultura y la historia de nuestro país, o bien sobre la región en donde supuestamente vive.

En los casos en que se sospeche que algún extranjero ha presentado, para su revisión, documentación alterada, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Revisar que la documentación no presente borraduras en las fibras de papel, ya que éstas podrían mostrar que hubo alteración en la información contenida en el documento original.
- b) Que no haya distinto estilo de caligrafía, color de tinta o tipos de máquina de escribir en el llenado de los datos.
- c) Que la impresión del papel no sea defectuosa y que la nitidez sea perfecta, esto sólo se encuentra en documentos originales y no se modifican con el tiempo, ni con el uso de éste.
- d) Que el sello de presión sea único. Si bien es cierto que a simple vista no se puede detectar si hay un sello sobrepuesto, sí se puede detectar a través del tacto porque un sello de presión sobrepuesto nunca va a coincidir con el original.
- e) La existencia de costura floja o grapas a lo largo del documento o que no existan huellas de costura que no estén alineadas con las originales significa que pudo haber sustitución de páginas.
- f) Que la fotografía no esté sobrepuesta, ya que es común que el papel presente huellas de desprendimiento mediante onficios causados por grapas o rasgaduras. Estas alteraciones pueden observarse a trasluz al revisar la página por el reverso.

"Los pasajeros que usan documentos falsos, con frecuencia, poseen ciertas características en la forma de vestir o de actuar, las cuales pueden servir como claves para su identificación y son:

- a) Edad.- Generalmente entre 18 y 35 años.
- b) Visas.- Parecen haber sido hechas con impresión de sello de goma.
- c) Equipaje.- No traen equipaje consignado, aun cuando aparenten haber realizado un viaje desde grandes distancias.
- d) Boleto de avión.- Es de viaje sencillo, y no portan tarjetas de crédito ni recursos para comprar el boleto de regreso⁽⁷⁴⁾

2. Identificación de su Guía

En este contexto, cabe hacer mención de las características que identifican a los líderes de grupo o "polleros", que son las personas encargadas de internar ilegalmente a extranjeros dentro de nuestro territorio, ya sea para que permanezcan en México o para cruzarlos a Estados Unidos. Es muy raro que se mezclen junto con los ilegales, lo cual muchas veces dificulta su identificación, sin embargo hay ocasiones en que se arriesgan a cruzar las fronteras junto con los indocumentados, cuando creen que pueden establecer algún acuerdo con las autoridades.

Es factible su identificación por tener ropa de mucho mejor calidad que la del resto del grupo, más limpia y casi siempre de procedencia extranjera.

⁽⁷⁴⁾ Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, "Guía para la Inspección de Documentos". Oficina Regional para América Latina y Región del Caribe, Embajada Americana, México 1994. Pág. s/n.

Si transitan caminando el guía se siente más seguro por conocer la ruta y se distingue por traer tenis, mientras que los ilegales generalmente usan zapatos de vestir.

Puede llevar consigo mudas de ropa o pequeños maletines, documentos o apuntes de direcciones en el extranjero o en territorio nacional.

Los "polleros" aleccionan a los ilegales para evitar los delaten al momento del aseguramiento, por ello su actitud es tranquila.

Otra forma de poder llegar a los "polleros", es haciendo una inspección física del indocumentado, quien generalmente porta "guías". Éstas son escritas que les van dando una serie de indicaciones a seguir como son lugares a donde ir, a donde hospedarse, como y por donde trasladarse, con que personas entrevistarse e incluso las cantidades de dinero que tienen que ir dando en los diferentes lugares. Además de esto, las "guías", generalmente contienen la instrucción de destruir el papel o de devolverlo al llegar a su destino.

El Instituto Nacional de Migración al realizar el aseguramiento de algún presunto traficante de indocumentados, debe procurar que dicho aseguramiento no exceda de 24 horas para ponerlos a disposición del Ministerio Público Federal. Cuando son presentados al Ministerio Público, deben verificar que se formule adecuadamente la petición de querrela, misma que deberá contener los mayores elementos posibles, una vez realizado ésto le deberán dar seguimiento de la recepción en la Procuraduría General de la República.

3. Técnicas para la Entrevista

"Una entrevista o interrogatorio, se debe llevar a cabo teniendo presente que el que interroga debe con inteligencia y talento allanar el camino para que el sospechoso diga la verdad y de que el interrogatorio

como técnica de investigación para obtener la verdad, debe tener siempre el carácter de ser persuasivo⁽⁷⁵⁾.

El interrogatorio competente utiliza siempre en principio las técnicas de la entrevista mediante las cuales le da confianza al sospechoso a la vez que conoce sus motivaciones, conflictos y con ello establece sus puntos de contradicción, ya con ello, establece su guía de interrogatorio, lo que le permitirá mayores posibilidades ante quienes mentir es un medio de autodefensa.

"Las principales habilidades que debe desarrollar el interrogador debe ser la conversación, la observación y la deducción. Mediante la primera y la segunda conoce al sujeto del interrogatorio, con la segunda diseña su plan y con la última descubre al responsable⁽⁷⁶⁾.

Se trata de una confrontación de inteligencia y talento en la que nunca se debe perder la cabeza; por lo que utilizando la entrevista, se deben ganar su confianza mediante una conversación ordinaria la que se puede conducir muy sutilmente, para obtener la información que interesa.

"Al realizar una entrevista o interrogatorio, se debe contar con manuales para la orientación de aspectos migratorios tanto administrativos como de conocimiento de países Centroamericanos y Sudamericanos, para facilitar la investigación a través de entrevistas, cuando haya dudas sobre la nacionalidad de algún indocumentado⁽⁷⁷⁾.

El Inspector migratorio debe tener especial cuidado en los casos de duda, sobre algún posible connacional, que pudiera verse afectado en sus derechos humanos, a lo que sería mejor concederle el beneficio de la duda.

⁽⁷⁵⁾ Rodríguez Ceis, Cecilia. "Apuntes del Curso de Entrevista Psicológica". Escuela Normal Superior, México 1993. Pág. 4.
⁽⁷⁶⁾ Ídem. Pág. 8.
⁽⁷⁷⁾ Avala, Hugo Miguel. "Manual de Inspección Migratoria". Instituto Nacional de Migración 1993. Pág. 23.

El que entrevista e interroga, debe ser de preferencia la misma persona y de ser varios deben compartir la información, tener cuidado de no cansar al interrogado y sobre todo buscar el lugar ideal y hacerlo con una actitud receptora, nunca incriminadora, porque ésta no da confianza ni tranquilidad, de ahí si se quiere conocer lo que en verdad interesa, se debe hurgar y confrontar lo que se sabe, lo que se escucha y lo que se deduce sin exasperarse, porque en esto cabe el dicho que el "que desespera pierde".

"Los métodos de interrogatorio que se usan son: métodos directos: inquisitivo y acusatorio; métodos reconstructivos: inductivo, deductivo y cronológico; métodos indirectos: de divagación y de artificio; métodos mixtos: combinación de los anteriores"⁽⁷⁸⁾.

El método más simple, de los clasificados como directos, es el que los autores han denominado de la conversación libre, conforme al cual el interrogador deja en libertad al interrogado para que explique los hechos, en el curso de la conversación, generalmente cordial. La pregunta inicial debe tratar de ser lo más amplia posible, por ejemplo: diga usted lo que sucedió. Este método ofrece el grave inconveniente de que el interrogado se extienda en detalles muchas veces inútiles.

El método clasificado como el anterior entre los directos, que recibe el nombre de inquisitivo, consiste en el empleo, por parte del interrogador, de preguntas concretas, aparentemente aisladas, pero relacionadas con el hecho. Como variante de este método se cita el de "recuerdo forzado" que consiste en ayudar al interrogado mediante la acción de refrescarle la memoria. Sin embargo, este método, que en ocasiones puede ser útil para renovar en el interrogado recuerdos desaparecidos, lleva en otras el riesgo de sugestionarle.

El método acusatorio consiste en demostrar al interrogado los hechos sobre los que se le interroga. El interrogado al verse descubierto, acepta los hechos. Es útil para obtener la confesión de hechos conocidos.

⁽⁷⁸⁾ Rodríguez Celis, Cecilia, op. cit. Pág. 6.

"Los métodos reconstructivos, que como su nombre lo indica, se enfocan a reconstruir los hechos por medio de preguntas y respuestas, son principalmente tres: el inductivo, el deductivo y el cronológico. El primero, lleva de los hechos a las causas, y el segundo viceversa, de las causas a los hechos. El cronológico, en cambio, estructura las preguntas de acuerdo con la consecuencia de los hechos"⁽⁷⁹⁾.

Con relación al método cronológico, la técnica del interrogatorio, replantea constantemente el problema de si las preguntas deben ir del delito a los antecedentes, o a la inversa, de los antecedentes al delito. El segundo camino ofrece mayores ventajas que el primero. En efecto, si el interrogado, con el propósito de engañar al interrogador, parte de una mentira, podrá remontándose hacia el pasado, elaborar nuevas mentiras que justifiquen la inicial. Pero, si por el contrario, el interrogado miente en los antecedentes y sigue mintiendo en el curso del interrogatorio, tendrá que justificar una mentira con otra, es decir, una mentira anterior con la siguiente, lo cual le resultará cada vez más difícil y acabará por descubrirse.

"El método de divagación, clasificado entre los indirectos, consiste en formular preguntas, aparentemente desvinculadas del delito pero que, por la oculta conexión que tienen con él, llevan al interrogado a expresar lo que le interesa al interrogador. Por ejemplo, para saber si el interrogado estuvo presente en un lugar a determinada hora, en vez de formularle esta pregunta concreta, se le puede preguntar que hizo dicho día. Y por último el método de artificio, indirecto como el de divagación y que se encierra a provocar una falsa representación en la mente del interrogado, debe ser rechazado. Un artificio muy usual consiste en manifestar a un partícipe del delito que otro que se encuentra incomunicado, ha confesado la verdad y que, inclusive, ha hecho cargos graves al interrogado, quien, para defenderse de tales cargos relatará los hechos que interesa conocer"⁽⁸⁰⁾.

El interrogatorio debe ser ágil y flexible, por lo cual los métodos anteriores deben ser empleados conjuntamente.

⁽⁷⁹⁾ González Nuñez, Et. Al., "Teoría y Técnica de la Terapia Psicoanalítica de Adolescentes", Editorial Trilias, México 1989. Pág. 27.

⁽⁸⁰⁾ Rodríguez Celis Cecilia, op. cit. Pág. 8.

Emilio Mira y López, en su Psicología Jurídica, divide las preguntas, por orden de mayor a menor sugestibilidad en:

"a) Afirmativas por presunción: Las cuales son en el testigo un recuerdo anterior, por ejemplo, la pistola que empuñó X, ¿era tipo escuadra o revolver?.

Esta pregunta supone que X empuñaba una pistola y debe evitarse en todo interrogatorio por ser sobremanera sugestionable.

b) Disyuntivas parciales: Que por enunciar una proposición disyuntiva que pudiera tener un término medio, colocan al interrogado en la situación de decidirse entre los dos términos de la proposición, excluyendo otros en los que pudiera hallarse el verdadero ¿el vestido de X era de color azul o rojo? como se advierte la pregunta sitúa al interrogado en la alternativa de decidirse por uno de los colores azul o rojo, y sin embargo, el vestido pudiera ser gris.

c) Condicionales afirmativas: Estas obligan al interrogado a decidirse entre una afirmación y una negación, pero condicionándole a dar la respuesta afirmativa, ¿no era negro el color del automóvil? el interrogado advierte que el interrogador espera de él una afirmación, y si no está seguro del hecho responderá de acuerdo con lo que se espera de él.

d) Condicionales negativas: O sea inversas a las anteriores, obligan al interrogado a decidirse entre una afirmación y una negación, pero condicionándole a la negación. ¿Era azul el vestido de X? esta pregunta ofrece en principio, la misma posibilidad de que el interrogado conteste afirmativa o negativamente. Sin embargo, la potencialidad sugestiva de la pregunta, obliga, la mayoría de las veces, a que la conteste afirmativamente.

e) Disyuntivas completas: Las cuales a diferencia de las disyuntivas parciales, enuncian una proposición disyuntiva, cuyos dos términos son los únicos ¿X golpeó o escupió a Z? estas preguntas son, desde luego, menos sugestivas que las diferenciadoras⁽⁸¹⁾.

Todas las personas que se aseguren pueden poseer información, incluidos los menores, bajo ninguna circunstancia se debe menospreciar la información que se proporcione y no hay que olvidar que los interrogatorios deben estar ausentes de toda presión física y/o moral, situación que en los interrogatorios migratorios usualmente se da ya que por lo general los agentes migratorios no cuentan con una preparación adecuada para realizar este tipo de entrevistas y más bien han aprendido con la práctica, por lo que dichos interrogatorios frecuentemente se ven llenos de todo tipo de presión tanto física y sobre todo moral.

Al realizar el interrogatorio, es recomendable separar a la persona que se interroge del resto del grupo; escoger directamente a quienes estén notoriamente más nerviosos, débiles de personalidad y no reunirlos nuevamente con el resto del grupo; ofrecer algún beneficio a cambio de la información; en el caso específico, la atención de los inspectores migratorios se deberá centrar a descubrir quién los guía y las rutas que han seguido.

Toda información que se pueda obtener es útil para normarse un juicio global de los hechos, sin embargo, en esencia el inspector migratorio debe buscar saber o conocer el lugar de origen; cómo se pusieron en contacto de quien los lleva (su nombre, monto de sus honorarios y que señalen e identifiquen plenamente al guía); en qué fecha salieron de su país y cuándo llegaron al nuestro; por qué frontera ingresaron; poblados que pasaron; lugares de escondite; con quienes se entrevistaron; qué actos cometieron los "polleros" en su contra; si algún elemento del grupo fue separado o abandonado del grupo por el "pollero" y su destino final.

(81) Mira y López Emilio, "Manual de Psicología Jurídica". El Ateneo, Buenos Aires, Argentina 1980, sexta edición. Pág. 114.

Todos estos datos, deberán ser de suma utilidad para que en un futuro las autoridades migratorias, vayan previendo estas situaciones, implantando medidas de control de los movimientos migratorios ilegales y atacando de raíz el problema para de esta forma tratar de dismantelar las bandas de traficantes de personas que existen y que como hemos mencionado anteriormente, son tan redituables y tan grandes que se pueden comparar con las del narcotráfico.

4. Procedimiento que se sigue para realizar los Aseguramientos

Antes de dar inicio al estudio de este tema, cabe hacer la aclaración que un aseguramiento es el equivalente a una detención en materia penal, pero dentro del argot que maneja la autoridad migratoria se utiliza el primero en lugar del segundo.

Como ya vimos en apartados anteriores, el artículo 11º Constitucional consagra la garantía de libertad de tránsito, ésta muy aplicable al caso de la migración, misma que se encuentra subordinada 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; esto último que sirve de fundamento para que la autoridad migratoria pueda restringir este derecho a los extranjeros, sujetándolo a las autorizaciones que ella misma expida. En este sentido, todo extranjero que pretenda ingresar al país, deberá contar con la debida autorización por parte del Instituto Nacional de Migración.

Ahora bien si un extranjero se interna ilegalmente en el país, la autoridad migratoria tendrá la facultad de hacerlo abandonar el territorio nacional, sin embargo para poder hacerlo, deberá forzosamente asegurarlo, lo cual implica no la violación a la libertad de tránsito del individuo, ya que con fundamento en el propio artículo 11º, tiene facultades de hacerlo, sino el privarlo de su libertad.

A este respecto, el artículo 14º Constitucional, establece que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; situación que por supuesto, no sucede ya que el aseguramiento de extranjeros no proviene de ningún juicio, sino que constituye un acto puramente administrativo.

En relación con lo anterior, el artículo 16º de nuestra Carta Magna establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado"; la anterior situación de nueva cuenta, no se da en los aseguramientos, ya que si bien si se cuenta con mandamiento escrito, éste no proviene de autoridad judicial y mucho menos constituye un delito, por lo que definitivamente no integran ningún tipo penal y por ende no puede compararse con la aprehensión.

Por su parte, el Artículo 21º Constitucional establece que "compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas"; situación que como vimos en el capítulo referente a Derechos Humanos, no se encuentra regulada en lo que respecta al aseguramiento de extranjeros y que un extranjero puede durar varios meses privado de su libertad, lo que implica una clara violación ya no sólo a sus derechos humanos, sino a nuestra propia Constitución, aunque si bien un aseguramiento es una figura diferente al arresto, tampoco es equiparable, como lo pudimos ver anteriormente ni a la aprehensión por autoridad judicial ni a aquella por prisión preventiva, lo que nos

lleva a concluir que estamos frente a una figura que no tiene una reglamentación clara y que debido a ello causa una serie de violaciones a todo derecho y que exige ser regulada con el fin de evitar corrupción y el menoscabo de los derechos fundamentales de los extranjeros que se encuentran legal o ilegalmente en el país y que han sido asegurados por la autoridad migratoria.

El artículo 140º del Reglamento de la Ley General de Población establece que las autoridades Migratorias tendrán facultad para ejercer sobre los extranjeros que se encuentren en el país, las funciones de inspección y vigilancia que correspondan y aplicarán las sanciones establecidas en la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos legales, observando en todo caso, el respeto a los derechos humanos, y con apego a los procedimientos legales correspondientes, aunque claro, para los aseguramientos no existe ningún "procedimiento legal" y por ende se maneja al arbitrio de las autoridades migratorias y que si bien existen manuales o instructivos, éstos no tienen valor jurídico y mucho menos obligan a las autoridades a aplicarlos ya que como hemos mencionado, no son públicos ni han sido autorizados. Cabe hacer la aclaración que en las reformas del 8 de noviembre de 1996 se añadieron 2 capítulos, el IX, denominado "Del procedimiento migratorio" y el X, llamado "Del procedimiento de verificación y vigilancia", los cuales pretenden establecer un procedimiento administrativo migratorio general, sin embargo, éstos se avocan más a los procedimientos administrativos que debe realizar un usuario de los servicios migratorios al momento de solicitar un trámite que a los procedimientos para llevar a cabo un aseguramiento, o bien, aquellos que deberán seguirse cuando un extranjero se encuentra privado de su libertad en una estación migratoria, por lo que dichas reformas no son otra cosa que las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que el aseguramiento, el cual no es otra cosa que detener o aprehender a una persona con el fin de privarla de su libertad; no encuentra fundamento en la Constitución y si bien la Ley General de Población lo prevé, no es clara al determinar el alcance o términos a los que se debe sujetar y ni siquiera es posible aplicar supletoriamente otras figuras similares ya que la misma Ley no lo indica y además, aquellas que pudieran ser similares como el arresto

administrativo o la detención por flagrancia o urgencia, tienen reglas claras y bien definidas que excluyen al aseguramiento.

Cuando un extranjero es asegurado por cualquier autoridad y puesto a disposición de la autoridad migratoria, ésta procede a privarlo de su libertad en una estación migratoria en tanto resuelve su situación. Esta resolución de su situación migratoria, puede durar unas horas o bien prolongarse por meses e incluso años que transcurren mientras que el extranjero se encuentra privado de su libertad, además de no estar siendo juzgado, sino únicamente se esta resolviendo su situación mediante un procedimiento administrativo que dista mucho de un verdadero procedimiento y que por ende, deja sin posibilidad de defensa al extranjero.

El artículo 71° de la Ley General de Población, faculta a la Secretaría de Gobernación para establecer estaciones migratorias en los lugares que estime convenientes para alojar en ellas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a aquellos extranjeros que hayan violado alguna disposición de este mismo ordenamiento y que por ende deban ser expulsados.

El artículo 153° del Reglamento de la Ley en comento, también dispone que cuando se deba asegurar a un extranjero en una estación migratoria, se hará vigilando el respeto a los derechos humanos.

A pesar de ello, que respeto puede haber a los derechos humanos cuando la propia legislación en la materia no establece ni siquiera un término o plazo durante el cual deba permanecer el extranjero asegurado y mucho menos describe procedimientos que deban seguirse para resolver la situación migratoria del asegurado.

Es por lo anterior que resulta necesario modificar la legislación migratoria y no sólo prever en un artículo que los aseguramientos se harán observando el respeto a los derechos humanos y con apego a los

procedimientos legales, sino que hay que definir dichos procedimientos y en especial aquellos a través de los cuales se priva de la libertad a una persona.

Por ésto y conforme la legislación actual, antes de llevar a cabo un aseguramiento, al menos se debe tener en cuenta que conforme lo marca el artículo 16º Constitucional y 123º del Código de Procedimientos Penales, nadie puede ser detenido sin orden de aprehensión o de detención, emitida por autoridad competente.

Un aseguramiento quedará determinado únicamente si existe flagrancia de violación a la Ley General de Población y Reglamento; si existe una denuncia; si se puso a disposición por otra autoridad; por presentación voluntaria; o por consecuencia de un acto de autoridad con funciones de inspección, vigilancia y control migratorio.

Algunos requisitos que deberá cumplir el agente o inspector migratorio para realizar un aseguramiento, se encuentran en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales son los siguientes:

- 1.- Una orden de Inspección o un Oficio de Comisión que deben portar y en todo momento lo presenten a sus solicitantes. Este debe indicar las personas a quién se instruye sobre la comisión, fecha, el lugar donde se va a efectuar, el nombre del Servidor Público a quien va dirigido, fundamento legal, nombre del o los Servidores Públicos que lo realizará y nombre y cargo del Servidor Público que lo ordena. Es importante habilitar al personal que realiza la inspección, en aquellos casos en que sus funciones sean diferentes (administrativo, agente, etc.).
- 2.- Cuando se desarrollan funciones de inspección o de vigilancia, basta la existencia de evidencia suficiente, de fecha reciente y que se trate de extranjeros indocumentados, extranjeros que se atribuyen una nacionalidad distinta a la propia, o bien a la existencia de una flagrancia o conducta violatoria a las disposiciones de la Ley General de Población y Reglamento.

3.- La identificación vigente y con fotografía que acredite al personal comisionado como Servidor Público del Instituto Nacional de Migración.

Como lo hemos venido apuntando, es necesaria una reforma a la legislación migratoria, en especial en lo relativo a la delicada situación de los aseguramientos, pero en tanto esto no ocurra y para ser consideradas al momento de la reforma, se deberán tomar en cuenta al momento de realizar un aseguramiento, junto con los requisitos mínimos indispensables que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley General de Población, y a nuestro punto de vista, una serie de prevenciones que ayudarían a legitimar el actuar de la autoridad migratoria y que reducirían las violaciones a los derechos de los extranjeros. Algunas de estas se enuncian a continuación:

- a) El inspector invariablemente deberá actuar debidamente uniformado con el oficio de comisión correspondiente y con la credencial que lo acredite como servidor público del Instituto Nacional de Migración.
- b) Por ningún motivo ejecutará una Comisión o una Orden de Inspección con aliento alcohólico.
- c) Tiene el deber de reportar cualquier evento, hecho o circunstancia relevante que se presente durante su jornada de trabajo.
- d) Por ningún motivo deberá involucrarse por cuestiones sentimentales o de afecto con los asegurados.
- e) No debe causar más molestias que las estrictamente necesarias a los asegurados.
- f) Por ningún motivo tomará represalias contra un asegurado después de detenerlo en su intento de huida.

- g) Por ningún motivo puede disponer de bienes u objetos de los asegurados.
- h) Está prohibido también sustraer bienes o valores de los lugares o vehículos donde se realice la inspección o el aseguramiento.
- i) Deberá dirigirse en forma respetuosa a los asegurados o a cualquier persona.
- j) Portará con dignidad y decoro el uniforme y las insignias en términos del Reglamento correspondiente.
- k) El responsable del aseguramiento, de la Guarda y la Conducción, es responsable de la custodia, vigilancia, seguridad y cuidado de las personas, instalaciones, lugares, objetos de aseguramiento y transportes.
- l) Evitará actos u omisiones que causen daño o ventaja indebida.
- m) No deberá retardar o interponer maliciosamente o por negligencia una orden de salida o expulsión de un nacional o extranjero.
- n) Cuando tenga que poner a disposición del Agente del Ministerio Público Federal a un extranjero o a cualquier persona, por ningún motivo permitirá que le rebase el término Constitucional de 24 horas (Artículo 107º fracción XVIII).
- o) Queda prohibido todo maltrato o molestia sin motivo legal durante el aseguramiento, estancia o conducción, igualmente queda prohibida toda incomunicación.
- p) No existe autorización alguna para el uso, portación y manejo de armas.

- q) Los que tienen a su cargo la custodia de asegurados deberán constatar periódicamente el estado de salud física y anímica de los mismos.
- r) Todo extranjero que este puesto a disposición por cualquier autoridad, deberá contar con el certificado médico correspondiente.
- s) En los casos en que se habiliten locales de detención preventiva se tendrá que coordinar con las autoridades correspondientes, para que el trato y manejo de extranjeros sea en términos de la ley.
- t) Registrar la salida de todo extranjero, ya sea, por levantamiento del aseguramiento, sujeción a firma, salida o expulsión, y que por escrito este debidamente fundada y motivada.
- u) En caso de que existan personas embarazadas, heridas o que se digan enfermas, se les procurará de inmediato el servicio médico, debiendo tener cuidado que cuando se acuerde su expulsión o salida le acompañe el certificado médico donde conste, que no existe riesgo, y ningún inconveniente para viajar.
- v) En todo aseguramiento, los extranjeros deberán ser revisados corporalmente con el objeto de que no lleven en su persona o pertenencias armas u objetos que puedan ser utilizados como tales.
- w) En todo aseguramiento deberán evitarse se ejecuten acciones u omisiones que vayan en detrimento del servicio de las personas a cargo de los servidores públicos.
- x) Está prohibido por cualquier motivo recibir donativos u obsequios de indocumentados o de traficantes de indocumentados.

- y) Se prohíbe también el cambio de moneda y de valores o la compraventa de vehículos o bienes de los sujetos a la ley.
- z) Será sancionable el uso de la identificación o el uniforme para pretender obtener prebendas o ventajas. Así como el no presentar extranjeros o nacionales que se encuentren en flagrante delito.
- aa) Queda prohibido tener como colaboradores a personas que no sean Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración. De igual forma utilizar vehículos oficiales para asuntos particulares.
- bb) Es sancionable no comportarse en forma ordenada dentro de las instalaciones, en los puntos de inspección o en las comisiones ordenadas.
- cc) Por ningún motivo deberá de usarse más de la fuerza estrictamente necesaria para hacer cumplir la Ley. No debe aplicarse la fuerza sin que antes se haya invitado a la obediencia.
- dd) Por ningún motivo a las mujeres y a los menores se les tendrá en el mismo lugar del aseguramiento que el de los hombres.
- ee) Ningún asegurado puede ser compelido a declarar en su contra por lo que queda prohibido infringir dolores físicos o psíquicos con el fin de obtener información o confesión.
- ff) A quienes en ejercicio de sus funciones o motivo de ellas veje, insulte o maltrate a cualquier asegurado incurrirá en responsabilidad ya sea administrativa o incluso penal. Todo maltrato o molestia que se infiera sin motivo legal son abusos que serán castigados conforme a la ley.

Se debe tomar en cuenta que antes de internar a los asegurados en celdas, se debe hacer una revisión minuciosa de ellos, separando sus bolsas y maletines, haciendo la revisión a vista de ellos y en caso de

encontrárseles objetos punzo-cortantes, armas de fuego, cinturones, agujetas y medicamentos, se deberán relacionar todas las pertenencias por nombre y nacionalidad para series devueltas (las que deban serlo), cuando sean expulsados.

Una vez realizado el aseguramiento, con la finalidad de no incurrir en responsabilidades y de respetar en todo momento los derechos humanos, es necesario que se tomen las siguientes prevenciones que deben estar incluidas en algún reglamento de funcionamiento de la estación migratoria o en un reglamento o manual de la función de inspección y vigilancia migratoria:

- a) Deberá registrarse la entrada de todo individuo que es captado por personal de migración, en un libro autorizado para el efecto que debe llevar: fecha, hora y lugar del aseguramiento; quién lo efectuó o en su caso, autoridad que lo puso a disposición; jefe de grupo; medio de transporte del ilegal y fotografía para el expediente.
- b) Deberá expedirse certificado médico que haga constar el estado físico y anímico del asegurado.
- c) Elaborar un vale de pertenencias en resguardo.
- d) Dar aviso en Embajadas y Consulados.
- e) Verificar antecedentes de inspección o migratorios del extranjero en referencia.
- f) Buscar al individuo en listas de arraigados o circulares.
- g) Elaborar solicitudes de salvoconductos o pasaportes.

- h) Habilitar como Estaciones Migratorias los locales de detención preventiva para el aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados y destinar personal específico para su custodia.
- i) Formular, registrar y custodiar la documentación que traía consigo el asegurado y en su caso la justificación de aquella que deba ser retenida.
- j) Darle a conocer al asegurado todos sus derechos y obligaciones.
- k) Tener un plazo máximo de 72 horas ya sea para expulsar al asegurado del país o bien para dejarlo en libertad.

Durante el término de 72 horas, se deberá recabar toda la información que sea posible respecto a antecedentes y situación actual del extranjero en cuestión (en los archivos migratorios, con el Poder Judicial, con la Procuraduría General de la República, con las Procuradurías de Justicia de los Estados, etc.), así mismo, se realizarán actuaciones con el fin de darle la oportunidad al asegurado de presentar pruebas y alegatos que le permitan defender su situación o bien justificarla, una vez que se ha realizado lo anterior, la autoridad deberá determinar si procede su expulsión, ponerlo a disposición de alguna autoridad judicial o bien dejarlo en libertad. Para este último caso, deben existir varios tipos; en la primera de ellas se dejará en libertad sin condición alguna y mediante la debida regulación de su situación migratoria; en un segundo caso se le dejará en libertad bajo fianza o caución en tanto se resuelva su situación migratoria; un tercer caso consiste en establecer un tipo de arraigo domiciliario en tanto se determina su situación migratoria; un cuarto caso es el dejarlo en libertad cuando la embajada o consulado respectivo garanticen bajo palabra la custodia y en su momento la salida del país del extranjero, en este último caso se estará a la reciprocidad y tratados internacionales firmados y ratificados por México.

Si un aseguramiento es bien realizado, garantizará la seguridad tanto del asegurado como del inspector o agente migratorio, por lo tanto se deberían seguir ciertos aspectos que lo legitiman, mismos que como los anteriores, deberán de ser incluidos en los reglamentos o manuales de inspección y vigilancia migratoria y dentro de los cuales deberán estar los siguientes:

- a) Llevar el registro en el libro de entradas por la Guardia de Inspección.
- b) Contar invariablemente con una orden de inspección o un oficio de Comisión que ampare una presentación, investigación o verificación, misma que se anexará al expediente correspondiente del extranjero.
- c) Realizar un informe o el parte de novedades correspondiente que registre el origen, motivos y circunstancias del aseguramiento, mismo que también deberá anexarse al expediente correspondiente.
- d) En el informe deberá anotarse si es que existe alguna contravención o irregularidad en el pasaporte o en el documento migratorio.
- e) Si el aseguramiento fue realizado por autoridad distinta a la migratoria, deberá existir un oficio de puesta a disposición, mismo que también deberá obrar en el expediente correspondiente.
- f) Se deberá localizar la existencia de antecedentes fundados o documentados de violaciones a la Ley General de Población y de la persona que se trate, tanto en el archivo de inspección, como el migratorio y/o el de las Delegaciones.
- g) Instrumentar el acta administrativa donde queden acreditadas las violaciones a la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones legales.

- h) Siempre se debe expedir un certificado médico del asegurado.
- i) Se debe llevar un registro y control de las llamadas telefónicas y de las visitas de los asegurados.
- j) Se debe realizar una formulación o declaración de valores y en su caso la justificación de la custodia de los mismos.
- k) Se deberá emitir una resolución de cancelación de la calidad y característica migratoria que pudiera ostentar el asegurado.
- l) Debe realizarse un acuerdo preliminar sobre la situación del extranjero.
- m) El expediente de Inspección, se deberá integrar con todos los documentos antes mencionados.

En muchas ocasiones, sucede que es otra autoridad diferente a la migratoria la que lleva a cabo el aseguramiento, en estos casos se deberán seguir los siguientes criterios, que al igual deben ser incluidos en la nueva legislación:

- A) En todo caso se recibirá al extranjero, quien invariablemente deberá venir acompañado del certificado médico.
- B) Al ser recibido se procederá a registrar su entrada y a la verificación de su situación legal y migratoria.
- C) Se analizará la legitimidad del aseguramiento y la existencia de violaciones a la Ley General de Población.

- D) Para que resuelva la autoridad migratoria que conoce del asunto deberá de tener en cuenta lo siguiente:
- a) Si el extranjero esta legal y fue sentenciado se procederá a la cancelación de su calidad migratoria y a su expulsión o bien a que cumpla su condena.
 - b) Si el extranjero está legal y obtiene su libertad bajo fianza o caución se le sujeta a control de firma mientras se le resuelve su situación jurídica.
 - c) Si la sentencia es absolutoria o existe auto de libertad o resolución de autos de formal prisión y está legal y se encuentra dentro de una de las hipótesis del Artículo 39º de la Ley General de Población, se le da un término para que regularice su situación migratoria.
 - d) Todo caso es distinto, por lo que amerita un análisis de la situación legal, del interés público o social que esté de por medio y la gravedad del delito.

4.1. Declaración, Registro y Custodia de Valores y Documentos

Otro aspecto importante una vez que se ha llevado a cabo un aseguramiento y que frecuentemente es motivo de queja por parte de los extranjeros asegurados, es la perdida -robo- de los objetos y documentos que portan, por lo que resulta indispensable, también, que se regulen estos aspectos a fin de lograr una actuación clara de la autoridad y a pesar de que en la estación migratoria del Distrito Federal se lleva a cabo un procedimiento de declaración, registro y custodia de valores y documentos, no es así en todos lados y además no se establece como una obligación para el funcionario que recibe a los extranjeros, por lo cual se debe incluir en los nuevos reglamentos o manuales propuestos lo siguiente:

- a) Ningún documento oficial nacional o extranjero puede ser objeto de decomiso y si de un aseguramiento, debiendo invariablemente reintegrarse a su dueño al momento de su expulsión. La retención de documentos no oficiales se justificará únicamente previo acuerdo o resolución fundada y motivada por autoridad competente y cuando tenga utilidad para fines de investigación y para corroborar una conducta contraria a las disposiciones legales.
- b) La declaración y custodia de valores (dinero, objetos y joyas) tendrá origen cuando sea indispensable por interés del asegurado. A este invariablemente se le entregará un recibo en donde se precise la descripción de los objetos o valores, el cual deberá ser firmado tanto por la persona que recibe como por su superior o encargado de turno y por el interesado de conformidad.
- c) El decomiso de documentación oficial, nacional o extranjera, adulterada, apócrifa o con irregularidades deberá registrarse señalando las irregularidades.
- d) Por ningún motivo debe confundirse la revisión corporal preventiva para detectar armas u objetos que puedan ser utilizados como tal, con la del registro y custodia de valores, que de ser necesaria se hará únicamente en el momento del ingreso del asegurado.
- e) Al ingreso del asegurado cuando sea estrictamente necesario el registro y custodia de valores, él mismo se encargará de contarlos en el momento de la revisión, como de la entrega; debe tener a la vista sus bienes y demás pertenencias
- f) Forzosamente se aseguraran cinturones y agujetas y se deberá tener el cuidado de depositarlos en sobres con el nombre del propietario.
- g) Por ningún motivo la revisión de valores, documentos o pertenencias se harán fuera de las áreas que se asignen para tal fin, invariablemente se hará siempre a la vista del titular del servicio o de quien éste

responsabilice y ante dos testigos. Consecuentemente los responsables de una custodia de valores lo harán con todos sus efectos y consecuencias y toda denuncia por irregularidad deberá ser sancionada y castigada.

h) Se deberá presentar un parte de novedades todas las veces que se concluya una labor de inspección, sobre todo en aquellas en que se haya aseguramientos, el cual por lo regular se hace, sin embargo como en los demás casos, es necesario que sea obligatorio.

En el parte de novedades de todo aseguramiento, deberá hacerse constar el día, hora y lugar de su aseguramiento, así como el nombre y el cargo de quienes lo llevaron a cabo, el horario de la guardia o bien si era una comisión especial (Artículo 128º del Código Federal de Procedimientos Penales). Asimismo, se describirá cualquier acción que se haya realizado, detallando nombres de las personas aseguradas y nacionalidad.

El parte de novedades es el único testimonio con que contará un inspector migratorio ante las autoridades de cómo sucedieron las cosas hasta antes de declarar a los asegurados. Por lo tanto, deberá ser un relato fiel de los hechos y que en resumen deberá contener un proemio, al que se le llama antecedentes o intervención, que contendrá los datos previos al aseguramiento, forma en que se entero de los hechos, hora, lugar, cómo se determinó realizar el operativo, quiénes participaron por orden de quién, vehículos utilizados, etc.; y un complemento, el cual es un apartado en el que se consignará el desarrollo de la acción, relatando quienes fueron asegurados, lugar, hora, quienes los aseguraron, las condiciones en que se encontraban, etc., sin olvidar ningún detalle.

El parte de novedades tiene que ser dirigido siempre a la máxima autoridad del lugar, es decir en el caso del sector central del Instituto Nacional de Migración, al Director de Inspección y en el caso de las Delegaciones Regionales del mismo, al Delegado Regional.

En la Delegaciones del Instituto Nacional de Migración, una vez concluido el procedimiento de aseguramiento y de expulsión en su caso, se deberá enviar a la Dirección de Inspección, copia del expediente del extranjero.

5. Instrumentación de Actas Administrativas

Como ya se mencionó en el punto anterior, existen una serie de pasos a seguir una vez que se llevó a cabo el aseguramiento. El primero de ellos y que resulta fundamental para asegurar la legitimidad del acto, es la instrumentación del acta.

Al levantar un acta, debe establecerse la hora, fecha, nombre de quién actúa, de los testigos de asistencia, del declarante, sus generales, mencionar como se toma conocimiento de los hechos, el por qué de su aseguramiento, nombre de los que declaran en su contra, cuándo, cómo, a qué hora, en qué lugar y cómo sucedieron los hechos, nombre y generales del interprete, las providencias que se hayan tomado para la investigación de los hechos (asegurar valores, objetos, bienes, sellándolos e inventariando los bienes encontrados y los datos que se estimen necesarios, deben constar en el acta). Esto lo encontramos referido en el artículo 150º del Reglamento de la Ley General de Población, y apoyado en el artículo 124º del Código Federal de Procedimientos Penales.

A cada actuación recaerá un acuerdo en el que la autoridad actuante fundará y motivará la causa legal del procedimiento (Artículo 16º Constitucional); el acuerdo deberá contener lugar y fecha en que se producen, quién lo acuerda y quién lo motiva, se inicia con un extracto de los hechos que dieron lugar a la actuación y luego viene la fundamentación legal, es decir las consideraciones legales del hecho o los hechos violatorios y por último los puntos resolutivos, que son los acuerdos, sanciones o apercibimientos que correspondan (Artículo 95º del Código Federal de Procedimientos Penales).

Antes de tomar la primera declaración se deberá apereibir a los participantes, sea cual fuere su carácter, sobre las penas a que se hacen acreedores los falsos declarantes al ser interrogados por una autoridad distinta a la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, todo esto se fundamentará en el artículo 247º del Código Penal Federal, así como en el 247º del Código Federal de Procedimientos Penales.

El funcionario que practique el levantamiento del acta, dictará las providencias necesarias para que los testigos no se comuniquen entre sí o por medio de otra persona antes de que rindan su declaración (Artículo 257º del Código Federal de Procedimientos Penales).

Entre otros factores que dan valor a una declaración, es que ésta debe ser clara, precisa y sin dudas y que el testigo no sea obligado por engaño, error o cualquier otro tipo de coacción (Artículo 289º del Código Federal de Procedimientos Penales).

Se debe tener presente que en toda actuación debemos acompañarnos de dos testigos de asistencia. Asimismo, en el levantamiento de actas se pueden reproducir imágenes o sonidos, sólo hay que hacer constar el medio empleado en el acta respectiva. (Artículo 16º del Código Federal de Procedimientos Penales).

Todas las personas que participen en la instrumentación del acta, están obligadas a declarar con respecto a los hechos investigados, por lo que toda pregunta que se formule, deberá guardar relación con los hechos.

Si hay menores, se les exhortará a que se conduzcan con la verdad y a los testigos se les preguntará su nombre, apellidos, edad, lugar de origen, habitación, estado civil, profesión u ocupación (Artículo 248º del Código Federal de Procedimientos Penales); los testigos declararán de propia voz (Artículo 249º del Código Federal de Procedimientos Penales); las declaraciones se redactarán en forma clara, de ser

posible con las mismas palabras empleadas por los testigos (Artículo 250° Código Federal de Procedimientos Penales); siempre que se examine una persona cuya declaración sea sospechosa de falta de veracidad se hará constar en el acta (Artículo 253° Código Federal de Procedimientos Penales).

Para concluir el acta, esta se deberá cerrar mencionando el día y la hora de su conclusión. Una vez concluida, se leerá a los participantes o la leerán ellos mismos, para que de esta forma, la puedan enmendar o bien ratificar, estampando su firma al calce y al margen de todas las hojas que integren la actuación. Si algún participante decide hacer alguna modificación, rectificación o ampliación, se hará constar expresando los motivos que se dijeron tener para hacerlo (Artículos 22° y 254° del Código Federal de Procedimientos Penales).

V. Estaciones Migratorias

El artículo 15° del decreto por el cual se creó el Instituto Nacional de Migración, define a las estaciones migratorias como las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional.

El fundamento jurídico que sustenta la existencia y operatividad de las estaciones migratorias en México, lo encontramos en el artículo 71° de la Ley General de Población, en el cual se faculta a la Secretaría de Gobernación para establecer estaciones migratorias en los lugares que estime convenientes para alojar en ellas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a aquellos extranjeros que hayan violado alguna disposición de este mismo ordenamiento y que por ende deban de ser expulsados.

Debido a que no en todo lugar existen estaciones migratorias, el artículo 43° del Reglamento de la Ley General de Población, faculta a la Secretaría de Gobernación a establecer o habilitar en los lugares que

considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros que no cumplan algún requisito migratorio al momento de la revisión, o bien para alojar como medida de aseguramiento a aquellos que deban de ser expulsados.

Este mismo artículo prevé que en los lugares en donde no existan estaciones migratorias, se considerarán habilitadas como tales, los locales de detención preventiva y en ningún caso podrán habilitarse los centros de reclusión para sentenciados.

De la misma forma si las autoridades sanitarias determinan la internación de extranjeros indocumentados o que no tengan autorizado su ingreso, en estaciones sanitarias, la Secretaría de Gobernación, podrá establecer la vigilancia que juzgue adecuada.

Otro fundamento de la existencia de las estaciones migratorias lo encontramos en el artículo 153º de este mismo ordenamiento, el cual dispone que para ejecutar las ordenes de expulsión, se deberán tomar las medidas adecuadas, dentro de las cuales se encuentra el separo o aseguramiento de los extranjeros en ellas. Este también prevé el realizar este tipo de acciones siempre vigilando el respeto a los derechos humanos.

Otro instrumento que es fundamento de las estaciones migratorias, es el Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración, el cual en su artículo 10º fracción I, faculta a la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración de este mismo órgano, para realizar las funciones de inspección y vigilancia, así como las de aseguramiento en estaciones migratorias.

La principal estación migratoria con que cuenta el Instituto Nacional de Migración, se encuentra ubicada en la Ciudad de México, ésta existe desde los años sesenta y a pesar de esto, no cuenta con un reglamento ni con un ordenamiento que regule su debido funcionamiento y operatividad. Ésta tiene una

capacidad de alojamiento de 148 personas en 34 dormitorios divididos en dos áreas, la de hombres y la de mujeres.

Se han elaborado diversos documentos que pretenden establecer cierta normatividad de las estaciones migratorias, sin embargo ninguno de estos ha sido oficialmente aceptado, aunque si se han llevado a la práctica algunos de los preceptos que en estos se han plasmado.

Un ejemplo de esto es el documento elaborado en marzo de 1994, el cual contiene el procedimiento general para la recepción, alojamiento y salida de extranjeros asegurados en la estación migratoria.

Si bien este documento no ha sido publicado oficialmente, el procedimiento que éste señala es el que en ocasiones se utiliza en la estación migratoria de la Ciudad de México, sin embargo consideramos indispensable que exista un reglamento debidamente autorizado y publicado en el Diario Oficial de la Federación que regule no sólo a la estación migratoria de la Ciudad de México, sino que contenga disposiciones de aplicación general para todas las que se encuentran en el país, así como para aquellos centros preventivos que se habilitan como tales cuando no hay estación migratoria en el lugar.

El citado documento contiene un procedimiento que consiste en doce pasos que son los siguientes:

- 1.- Al momento de llegar la conducción a la estación migratoria, el jefe de turno deberá cotejar el número de extranjeros presentes con el de relacionados en el oficio y de existir diferencias, se deberá levantar constancia de los hechos.
- 2.- El segundo paso consiste en llenar un formato con los datos del asegurado, el cual deberá ser firmado tanto por el jefe de la conducción como por el jefe de la estación.

4.- El asegurado deberá depositar su equipaje, y a cambio se le dará una contraseña para su localización y entrega al momento de su salida. En caso que el asegurado traiga consigo objetos de valor o dinero, deberá declararlos y depositarlos en la caja fuerte de la estación, para lo cual también se les extenderá un recibo para su posterior entrega. Solo les será permitido conservar doscientos dólares o su equivalente en pesos, así como relojes, pulseras, aretes y esclavas, si es deseo del asegurado conservar otros objetos o un monto mayor de dinero y no son declarados, será bajo su responsabilidad.

5.- Una vez realizado el registro del extranjero, deberá de practicársele un examen médico y expedir un certificado en el que conste su estado de salud, así como las condiciones físicas en que se encuentra. Si el asegurado tuviere alguna enfermedad infectocontagiosa o en evidente mal estado de salud, se deberán tomar las medidas pertinentes, ya sea su separación del grupo, hospitalización u otra procedente. Si el asegurado muestra huellas de maltrato físico, se le tomará declaración para que indique las causas de éstas y de ser ocasionadas por algún servidor público, se deberá informar de inmediato, a fin de que la Coordinación Jurídica del Instituto actúe según proceda.

6.- Antes de ingresarlos al área de alojamiento, deberán ser revisados para verificar que no porten armas u objetos de cualquier tipo con el que se puedan hacer daño a ellos mismos o a los demás. Si se le encontrará algún producto ilícito como drogas, enervantes o psicotrópicos o no permitidos como bebidas embriagantes, serán requisadas y se dará parte a las autoridades correspondientes.

7.- Una vez concluida la revisión física del individuo, se les proporcionará jabón, estropajo y cobertor y se les designará dormitorio.

8.- En el transcurso del día de su ingreso, se les ira llamando escalonadamente para practicarles un cuestionario.

9.- Si algún extranjero mostrara alguna conducta inconveniente o contraria a las reglas de convivencia, se le instrumentará acta administrativa y podrá ser separado del resto del grupo en tanto reconsiderare su conducta. De la misma forma si el extranjero se siente agravado en sus derechos, podrá interponer queja ante el personal de quejas y denuncias, para después ser tramitadas ante la Contraloría Interna.

10.- Ningún extranjero podrá salir de la estación sino es mediante autorización por escrito del coordinador de la estación y solo será para su traslado al Instituto, a consulados o embajadas, hospitales, cobro de giros o otros lugares relacionados directamente con su estancia en el país.

11.- Media hora antes de que el extranjero vaya a ser conducido para su expulsión, se le devolverán sus pertenencias para que las verifique y en caso de cualquier anomalía, deberá solicitar se levante queja y/o denuncia.

12.- El jefe de grupo deberá recabar la firma de conformidad del jefe de la conducción, una vez que este haya verificado que la relación de extranjeros concuerde con los que recibe físicamente.

En estos doce puntos, podemos sintetizar un procedimiento que se aplica en la estación migratoria y que ha permitido regular en cierta forma a este local.

Sin embargo es importante recalcar que estos esfuerzos se han quedado en el aire al no hacerlos oficiales y dejan mucho que pensar de una autoridad migratoria apática, que actúa al margen de la ley y que teniendo todos los medios y posibilidades para actuar de una forma transparente, hace parecer que prefiere los manejos turbios y "por debajo del agua".

Como hemos venido analizando, el tiempo de aseguramiento de los extranjeros es variable de acuerdo a su nacionalidad, en el caso de los centroamericanos, el tiempo de expulsión es en promedio de dos días, en el caso de sudamericanos es de ocho días y de otras nacionalidades de veinte o más días, sin

embargo este tiempo de aseguramiento es arbitrario, su fundamentación se encuentra llena de vaguedades y es absolutamente perfectible.

Es violatorio de todo derecho el tener privada de la libertad a cualquier persona, no sólo sin definirle su situación jurídica sino incluso sin saber - ni el asegurado ni la autoridad - a ciencia cierta, cuanto tiempo estará asegurado ya que como mencionamos en apartados anteriores, no existe un término legal para tener asegurado a un extranjero y peor aún ésto deja en una incertidumbre total al individuo ya que queda indefenso y expuesto a la decisión en ocasiones arbitraria y visceral de una persona en quien se ha depositado la tan preciada garantía de libertad a que todo ser humano, independientemente de su raza o nacionalidad tiene derecho, cuando debería depositarse no en voluntades sino en ordenamientos jurídicos que legitimen el actuar de una autoridad que juega con los derechos de los seres humanos.

VI. Salida del País

El artículo 54º del Reglamento de la Ley General de Población, dispone que los extranjeros que pretendan salir del país, deberán presentar su documentación migratoria en la oficina de migración del lugar de salida, la cual verificará que la documentación se encuentre en vigor y anotará en el documento migratorio la fecha de salida.

Si la salida es definitiva, se recogerá la documentación y se enviará a las oficinas centrales para ser cancelada. La salida definitiva es un trámite que se realiza ante el Instituto Nacional de Migración, ya sea en las oficinas centrales de éste o en alguna de sus delegaciones.

La salida definitiva no sólo se aplica a los extranjeros con sus documentos migratorios en orden, sino también a aquellos que los tengan irregulares o incluso que no tengan, una vez que la oficina de migración haya verificado que no existe impedimento legal para ello. En el caso de documentación

irregular, la documentación será recogida por la oficina de migración y se aplicarán las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor por infracciones a la Ley General de Población o a su Reglamento.

La salida definitiva no implica que el extranjero no pueda reingresar al país, tan solo deberá volver a solicitar su ingreso en el momento que el requiera y de ser procedente se le concederá. No así la salida definitiva con restricción, la cual la podrá imponer la autoridad si considera que el extranjero durante su estancia realice alguna actividad violatoria de la Ley, esta restricción consistirá en imponer algún término al extranjero para poder reingresar al país, es decir, se otorga la salida definitiva pero se le condiciona su regreso al país a un tiempo determinado, por ejemplo, se otorga la salida definitiva y se restringe su entrada al país a 90 días, por lo que el extranjero no podrá volver al país sino hasta concluido dicho periodo.

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 59º, restringe a los extranjeros para salir del país cuando sean prófugos de la justicia; cuando se encuentren sujetos a proceso penal, salvo que tengan autorización del tribunal competente; a los reos que estén gozando de libertad preparatoria o condicional, a menos que tengan permiso de la autoridad competente, y; a los que estén sujetos a arraigo judicial, lo cual no impedirá ejecutar las ordenes de expulsión.

La expulsión, es el acto que realiza la Secretaría de Gobernación que consiste en devolver a un extranjero a su país por haber incurrido en algún acto ilícito o haber violado alguna de las disposiciones migratorias del país.

La expulsión se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo 33º, el cual otorga como facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, el hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a cualquier extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Esta facultad es exclusiva de la Secretaría de Gobernación quien la ejerce a través de la Dirección General de Gobierno y tiene su fundamento en el artículo 14º fracción XVI del Reglamento Interior de ésta, el cual la faculta para aplicar el artículo 33º Constitucional.

Ahora bien, la expulsión también se encuentra regulada en la Ley General de Población en su artículo 125º el cual remite a su vez a otros artículos de la propia ley, estableciendo las siguientes hipótesis por las cuales un extranjero se hará acreedor a la sanción de expulsión:

- a) Que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta Ley y su Reglamento en materia que no constituya delito. (Art. 115)

- b) Que no haya cumplido la orden de la Secretaría para salir del territorio nacional por haber sido cancelada su calidad migratoria. (Art. 117)

- c) Que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido readmisión. Asimismo si no expresa u oculta su condición de expulsado para obtener nuevo permiso de internación. (Art. 118)

- d) Que habiendo ingresado legalmente, se encuentre ilegalmente por violar las disposiciones administrativas a que se condicionó su estancia. (Art. 119)

- e) Que realice actividades para las cuales no esta autorizado conforme a la Ley o al permiso de internación otorgado. (Art. 120)

- f) Que viole los supuestos a que esta condicionada su estancia en el país por la realización de actividades ilícitas o deshonestas. (Art. 121)

- g) Que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta a la otorgada. (Art. 122)
- h) Que se interne ilegalmente en el país. (Art. 123)
- i) Que para entrar o ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos en relación a su situación migratoria. (Art. 124)
- j) Que contraiga matrimonio con mexicano sólo con el objeto de radicar en el país. (Art. 127)
- k) Quien por si o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. (Art. 138)
- l) Que introduzca o pretenda introducir a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, o con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria. (Art. 138)

La autoridad encargada de realizar la expulsión con base en la Ley General de Población es la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, el cual esta facultado en el artículo 3º fracción IX de su propio Decreto de Creación para tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto. La expulsión según la establece el artículo 10º fracción I de este mismo ordenamiento, corre a cargo de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.

Por lo anterior, es importante mencionar que la expulsión fundamentada en el artículo 33º Constitucional es diferente a aquella que menciona la Ley General de Población y tan es así que, si bien,

la Secretaría de Gobernación realiza ambas, estas las hacen diferentes organismos de la propia Secretaría y versan por situaciones de diferente índole, las realizadas con fundamento en el 33º son a criterio de la autoridad y no se especifica en que casos, tan sólo se limita a señalar que será cuando la autoridad juzgue inconveniente la permanencia de un extranjero en el territorio. En el segundo caso, en artículo 125º de la Ley General de Población señala situaciones muy específicas por las cuales un extranjero ameritaría ser expulsado del país y por lo tanto al señalarse causas tan específicas, es de suponerse que deberán de ser demostradas previamente, lo que sugiere que el extranjero debería ser sometido a un procedimiento en donde tenga oportunidad de defensa, situación que de facto no ocurre.

En la práctica, las expulsiones realizadas con fundamento en el artículo 33º son muy pocas y tienen gran resonancia en los medios de difusión; en cambio aquellas que realiza el Instituto Nacional de Migración con fundamento en la Ley General de Población son el trabajo diario de la Dirección de Inspección y de sus Delegaciones Regionales, las cuales se realizan en forma masiva y por lo tanto no tienen ninguna difusión en los medios de comunicación.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si es que existen varios tipos de expulsiones, y según lo que podemos observar, la legislación mexicana no señala diferentes tipos, o bien podríamos decir que lo que se realiza con fundamento en el artículo 33º no es una expulsión, pero si no lo es, entonces, ¿que nombre se le debería de dar?, ya que ni la Constitución ni ningún otro ordenamiento jurídico se lo dan y por lo tanto no existen reglas claras para llevarla a cabo. Aunque si bien arbitraria, se encuentra debidamente fundamentada ya que la propia Constitución la prevé diciendo que para llevarla a cabo no es necesario juicio previo: está aunque si bien, repito, arbitraria, y lo decimos ya que se aplicará a los extranjeros cuya permanencia la autoridad juzgue inconveniente más no establece que debe entenderse por "permanencia inconveniente"; es justificable al decir hay ocasiones en que se debe llevar a cabo ya que un extranjero que no aporta ningún beneficio a nuestro país y más aún, que se dedica a delinquir, no merece - y quizá muchos organismos de derechos humanos no estén de acuerdo - que se le siga un procedimiento que cuesta mucho dinero al Gobierno para determinar su expulsión, cuando existe

testimonio de que su conducta en el país ha sido por demás pernicioso. Es necesario acotar que ésta expulsión o como deba ser nombrada, puede en ocasiones ser también injusta por lo mencionado anteriormente, más sin embargo el Gobierno requiere contar con medidas en ocasiones muy rigoristas pero que le permitan conservar y defender su soberanía.

Ahora bien, lo concluido en el párrafo anterior nos lleva a afirmar que existen dos tipos de expulsiones: unas que realiza la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Gobierno y con fundamento en el artículo 33º Constitucional, y otras, que realiza el Instituto nacional de Migración con fundamento en los artículos 13º, 123º, 125º y 128º de Ley General de Población; lo que nos conduce a "justificar", con sus pros y sus contras a la realizada con fundamento en el artículo 33º Constitucional y por ende a preguntarnos si ¿son legítimas jurídicamente las expulsiones que realiza el Instituto Nacional de Migración?, a nuestro parecer, no lo son ya que . la única forma de expulsión que está debidamente fundamentada es aquella que prevé la Constitución en su artículo 33º, misma que no es facultad de este órgano, sino de la Dirección General de Gobierno y si bien como lo mencionamos anteriormente, ambos pertenecen a la Secretaría de Gobernación y al fin y al cabo ésta es la que está realizando la expulsión sea cual fuere el organismo, ¿por que en los reglamentos internos tanto de la Secretaría como de ambos organismos, no se faculta expresamente a éstos dos para realizarla? y más aún, ¿por que los oficios de expulsión que emite el Instituto Nacional de Migración no se fundamentan en el artículo 33º Constitucional y utilizan únicamente fundamentos de la Ley General de Población?.

Bueno, ahora que hemos visto que estamos hablando de dos diferentes tipos de expulsión y la primera de ellas encuentra su fundamentación en la Constitución, es necesario abordar algunos puntos respecto de la segunda de ellas, la cual si bien si esta debidamente fundamentada en la Ley General de Población y su Reglamento, consideramos que en realidad si atenta en contra de las garantías de los extranjeros que se encuentran en el país ya que consideramos que para realizar este tipo de expulsión, si debiera hacerse a través de un procedimiento que permita al extranjero la posibilidad de defensa y que llevará a la autoridad poder concluir entre la expulsión del país o bien la posibilidad para el extranjero de poder

regularizar su situación migratoria y ésto no implica benevolencia, tan sólo la pura y simple aplicación del derecho y la justicia ya que el no tener un procedimiento claro y debidamente regulado implica corrupción y decisiones arbitrarias y viscerales que si atentan en contra de los derechos de los extranjeros y se atenta como lo hemos venido mencionando en apartados anteriores desde el momento en que son asegurados, para después permanecer privados de su libertad por tiempo indefinido y sin posibilidad de defensa, cuando no siempre se trata de extranjeros delincuentes o perniciosos sino en ocasiones de personas sanas y trabajadoras que sólo buscan estar de paso en nuestro país o bien un trabajo honesto, con ésto no estamos diciendo que todo extranjero que violó la Ley General de Población debe permanecer en el país por el hecho de tener buenas intenciones, pero al menos que antes de tomar una decisión tan estricta se les permita ser oídos y vencidos en juicio para entonces si determinar conforme a derecho su situación migratoria, o bien, si la permanencia desde un principio se juzga inconveniente, evitar todo ésto y realizar la expulsión conforme lo marca la Constitución que debe ser con fundamento en el artículo 33º.

Por lo tanto, las expulsiones con fundamento en Ley General de Población, son inconstitucionales toda vez que violan no sólo la libertad de tránsito, sino también la garantía de debido juicio y la de libertad.

La de tránsito, ya que todo individuo es libre de entrar, salir y viajar por el territorio nacional sin permiso previo, salvo lo que establezcan las leyes sobre migración, en este sentido, se podría decir que la autoridad migratoria, tiene facultad de expulsar con fundamento en lo que establece la Ley General de Población, pero por este lado se viola la garantía que consagra el artículo 14º Constitucional, ya que para expulsar a un extranjero, no se sigue ninguna clase de juicio ante ningún tribunal previamente establecido como lo señala este precepto.

Además, que respeto puede haber a los derechos humanos cuando la propia legislación en la materia no establece ni siquiera un término o plazo durante el cual deba permanecer el extranjero asegurado y

mucho menos describe procedimientos que deban seguirse para resolver la situación migratoria del asegurado.

Pasando a otra cosa, el artículo 126° de la Ley General de Población establece que el que haya sido expulsado, podrá ser readmitido, salvo en los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional (casos en los que la expulsión será definitiva), antes de que venza el término establecido por la autoridad durante el cual no podrá reingresar al país, por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo, es decir, deberá obtener un escrito de readmisión una vez que haya solicitado su "perdón".

Otra forma de salida de extranjeros del país, es la figura del rechazo, la cual no es propiamente dicho una salida del país sino más bien es la negación de entrada al país por no poseer documentación migratoria o por no estar en regla, así como a los polizones en los barcos.

El rechazo se realiza en el mismo punto de internación, y el retorno como señala en artículo 27° de la Ley General de Población, corre a cargo de la compañía de transportes que propició su internación, a reserva de que se le apliquen las sanciones que correspondan conforme a esta misma ley.

Las causas por las cuales se puede negar a los extranjeros la entrada al país, se encuentran en el artículo 37° de este mismo ordenamiento y son cuando no exista reciprocidad internacional; lo exija el equilibrio demográfico nacional; se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; que tengan malos antecedentes en el extranjero; hayan infringido las leyes nacionales; hayan infringido esta ley, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.

Así pues, el rechazo aunque de facto es una forma de salida del país porque el extranjero ya se encuentra dentro del territorio, por ley no lo es ya que el extranjero que es rechazado no se considera que ingreso debido a que no paso a través de la autoridad migratoria.

CONCLUSIONES

Primera: Es de notarse que durante la evolución legislativa en México, todos los ordenamientos que han existido surgen para subsanar al anterior, sin embargo, la historia nos demuestra que la situación de los extranjeros siempre ha estado a la expensa y a la "caridad" de quienes legislan ya que algunos ordenamientos mientras les dan facilidades para naturalizarse, les restringe derechos a los que no lo hacen y en otras, la naturalización resulta difícil e incluso inaceptable mientras que al mismo tiempo se les otorgan un par de derechos a los extranjeros que continúan siéndolo.

Segunda: La figura de la expulsión a lo largo de la historia se ha ido modificando en el sentido de ser menos ruda en su redacción, ya que paso del extranjero "pernicioso" a decir el "extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, sin embargo estos cambios sólo modifican superficialmente a esta figura, sin embargo nunca se han dado reglas claras y precisas para llevarla a cabo, por lo que por tradición es una figura oscura que ha tratado de mantenerse al margen de la ley.

Tercera: Si bien existen un gran número de documentos que regulan los derechos humanos y de organismos que los tutelan, la mayoría de aquellos son una repetición, tan sólo cambian de nombre y de fecha, pero en esencia se conservan, situación que no es mala, ya que como hemos mencionado, los derechos humanos están claramente especificados y son universales, sin embargo lo que es necesario modificar, es la aplicación que se le da a estos instrumentos, ya que, si bien han sido firmados y ratificados por muchos países, entre ellos el nuestro, y por ende forman parte de la legislación interna, son en muchas ocasiones ignorados y tomados como meros actos de protocolo o de diplomacia más que jurídicos, careciendo de una verdadera fuerza coercitiva y por ende de una aplicación real, lo que propicia que el esfuerzo de muchos años se deje atrás y que las personas en general sean objeto de constantes abusos y maltratos.

Cuarta: La legislación mexicana pretende caracterizarse por englobar los derechos fundamentales del hombre y por hacer de los tratados internacionales, sea cual fuere el tema, ley suprema, sin embargo podemos observar dentro de nuestro estudio que hay ordenamientos que son del todo violatorios de los derechos humanos y como ejemplo tenemos la Ley General de Población y su Reglamento, ordenamientos que dejan los tan importantes y tan delicados procedimientos de aseguramiento y expulsión, al manejo libre de la autoridad migratoria, la cual frecuentemente pasa por encima de todo derecho fundamental de los extranjeros.

Quinta: México cuenta con una legislación migratoria, que en ocasiones es arbitraria e imprecisa, lo que lleva a la autoridad a establecer "políticas migratorias" en las que pueda motivar sus acciones, y que en la mayoría de los casos, son contrarias a lo que estipulan los tratados internacionales, los cuales pugnan, entre otras cosas, por la igualdad de todos los hombres, siendo que dichas políticas en la mayoría de las ocasiones, establecen importantes diferencias no sólo entre los nacionales y los extranjeros, sino que incluso entre los extranjeros de unos y otros países. Reflejo de lo anterior es el Instructivo Conjunto Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual es un instrumento que determina políticas discriminatorias, violatorias de las garantías de igualdad y que además no son establecidas por necesidades del país, sino, guiadas por la política migratoria que aplica los Estados Unidos de América.

Sexta: Derivado de lo anterior, es injustificable que México se haya convertido en el guardián de las fronteras de los Estados Unidos de América, ya que busca más preservar los intereses de ese país que los propios, y si bien se tienen muchos tratados comerciales con nuestro vecino del norte, han dejado muy claro que el tema de la migración nunca será objeto de acuerdos o convenios, entonces, si México va a seguir manejando la cuestión migratoria con base en políticas y no en la ley, al menos debería establecer políticas acordes a la situación del propio país y no de otro ajeno que ni siquiera respeta los derechos de los mexicanos en su territorio.

Séptima: Es indispensable que la Ley General de Población y su Reglamento sean modificados, empezando por su nombre y en general todo su contenido y muy en especial respecto de los aseguramientos y las expulsiones, las cuales como hemos dejado asentado se llevan a cabo de una forma oscura y no apegada a derecho. Ahora bien no es posible que ordenamientos de tal magnitud señalen paso a paso los procedimientos pero al menos deberían dejar claras algunas cuestiones que en la práctica se toman muy delicadas, como es que no exista un término para tener asegurado a un extranjero, es por ello que en el presente trabajo se hace la propuesta de tomar uno de 72 horas, durante las cuales se le dará oportunidad de defensa y al final de las cuales se podrá expulsar o bien dejar en libertad, con las excepciones o modalidades necesarias.

Octava: Además de la reforma a los ordenamientos anteriores, es necesario que existan manuales de organización y funcionamiento de las estaciones migratorias, las cuales al igual que las demás figuras, funcionan al margen de la ley y en las que se dan la mayoría de los casos de violación a los derechos humanos de los extranjeros.

Novena: Es necesario que la figura de la expulsión tenga una regulación expresa a nivel Constitucional, ya que como pudimos observar la figura contenida en el artículo 33º Constitucional, no es la misma que la que realiza el Instituto Nacional de Migración, ya que si así fuera, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación así lo señalaría y los oficios de expulsión se fundamentarían con el citado artículo y no sólo con la Ley General de Población y su Reglamento.

Décima: Si bien se justifican la expulsión y el aseguramiento, es necesario establecer mecanismos procesales precisos que legitimen y que permitan al extranjero la posibilidad de defensa, además de lograr un actuar transparente de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo "Primer Curso", Porrúa, México 1984.
2. ALGARA, José, Lecciones de Derecho Internacional Privado, Imprenta de Ignacio Escalante, calle del Hospital Real No. 3, México 1899.
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Documento de Información, ACNUR, México 1995.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, ACNUR, Ginebra, enero de 1988.
5. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, décimoprimer edición, Porrúa, México 1995.
6. AURELIO CARRILLO, Jorge, Apuntes para la Cátedra de Derecho Internacional Privado, Universidad Iberoamericana, México 1965.
7. AYALA, Hugo Miguel, Manual de Inspección Migratoria, Instituto Nacional de Migración, México 1993.
8. BOUSCAREN, Anthony T., International Migrations since 1945, Frederick A. Praeger, Inc., Nueva York, U.S.A. 1963.

9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, décimoprimer edición, Porrúa, México 1978.
10. CARPIZO MCGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Porrúa, México 1986.
11. FERNÁNDEZ, Jorge Cicero. Protección de Extranjeros en los Estados Unidos de América - Ley Federal de 1789 sobre Responsabilidad Civil por Violaciones al Derecho Internacional -, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992.
12. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente, Colección Clásicos, CNDH 1991/5.
13. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Curso sobre el Respeto a los Derechos Humanos de los Migrantes, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto Nacional de Migración, Tapachula, Chiapas, México, abril de 1995.
14. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Frontera Sur: Informe sobre Violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes, CNDH, México 1995.
15. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al internarse en la Franja Fronteriza Sur Norteamericana, CNDH, México 1991.
16. Consejo Nacional de Población, Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur de México, CONAPO, México 1992.

17. CÚNEO, Dardo; MAFUD, Julio; SÁNCHEZ SÍVORI, Amalia; SCHALLMAN, Lázaro. Inmigración y Nacionalidad, Paidós, Buenos Aires, Argentina 1967.
18. DE COULANGES, Fustel, La Ciudad Antigua: Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma, segunda edición, Porrúa, México 1989.
19. DE ORUÉ Y ARREGI, José Ramón, Manual de Derecho Internacional Privado, Reus, Madrid 1952.
20. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho de México, segunda edición, Porrúa, México 1984.
21. ESTEVA RUÍZ, Roberto, Apuntes Mimeográficos de la Cátedra de Derecho Internacional Privado, décima edición, UNAM, México 1988.
22. GARCÍA BAUER, Carlos, Los Derechos Humanos, Preocupación Universal, Universitaria, Guatemala 1960.
23. GARCÍA GUILLEN, Olga, Exposición en la Reunión Intersecretarial del Programa Paisano, 17 de noviembre de 1995.
24. GÓMEZ-ROBLEDO V., ALONSO Y MÉNDEZ SILVA, Ricardo, Derecho Internacional Público, Colección Introducción al Derecho Mexicano, Serie A, 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1983
25. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Hombre y Estado, Porrúa, México 1988.

26. GONZÁLEZ NUÑEZ, José de Jesús; ROMERO AGUIRRE, Javier; DE TAVIRA Y NORIEGA, Federico. Teoría y Técnica de la Terapia Psicoanalítica de Adolescentes. Trillas, México 1989.
27. HERRÁN MEDINA, Alvaro. Compendio de Derecho Internacional Privado. ABC, Colombia 1959.
28. HERRERA ORTÍZ, Margarita. Manual de Derechos Humanos. PAC, México 1991.
29. Instituto Nacional de Migración, Asuntos Migratorios en México - Opiniones de la Sociedad -. INM, México 1995.
30. Instituto Nacional de Migración, Curso sobre Actualización de la Ley General de Población y su Reglamento. INM, Dirección de Capacitación, México 1993.
31. Instituto Nacional de Migración, Estadística Migratoria 1995. Coordinación de Planeación e Investigación, INM, México 1995.
32. La Santa Biblia, Antiguo y Nuevo Testamento. Vida, Miami Flonda 1981, versión 1960 con referencias.
33. MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano. Fondo de Cultura Económica, Mexico 1993.
34. MIRA Y LÓPEZ, Emilio. Manual de Psicología Jurídica, sexta edición, El Ateneo. Buenos Aires, Argentina 1980.
35. PEÑA GUZMÁN, Luis y ARGÜELL. Luis Rodolfo. Derecho Romano, segunda edición. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires 1966.

36. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado. Harla, México 1991.
37. PEREYRA, Carlos. Obras Completas. Historia del Pueblo Mexicano, segunda edición, Libreros Mexicanos Unidos S.A., México 1956.
38. PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Época, México 1977, traducido de la novena edición francesa por D. José Fernández González.
39. PUNTAMBEKAR, S.V.. El Concepto Hindú de los Derechos del Hombre en "Los Derechos del Hombre: Estudios y Comentarios en torno a la Nueva Declaración Universal, reunidos por la UNESCO", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1949.
40. RODRÍGUEZ CELIS, Cecilia. Apuntes del Curso Entrevista Psicológica, Escuela Normal Superior, México 1993.
41. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos - Comentados -, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994.
42. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, ONU-OEA, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994.
43. ROSAS RODRÍGUEZ, Jose Luis. Obra Jurídica Mexicana: Extradición Internacional, Procuraduría General de la República, México 1985.
44. SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo. Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1994.

45. SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público, Porrúa, S.A., México 1990.
46. Secretaría del Trabajo y Previsión Social - Consejo Nacional de Población, Los Flujos Migratorios Internacionales en la Frontera Sur de México, STPS - CONAPO, México 1994.
47. Secretaría de Relaciones Exteriores, Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936: Recopilación de Tratados y otros Documentos, SRE, México 1990.
48. Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, Guía para la Inspección de Documentos, Oficina Regional para América Latina y Región del Caribe, Embajada Americana, México 1994.
49. SEPÚLVEDA, César, Derecho Público Internacional, Porrúa, México 1992.
50. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, Revisión y adiciones a la edición en español de Bernardo Sepulveda, México 1985.
51. SZÉKELY, Alberto, Instrumentos de Derecho Internacional Público -Estudio Introctorio-, segunda edición, tomo IV, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.
52. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1967, Porrúa, México 1967.
53. TRAVIESO, Juan Antonio, Derechos Humanos y Derecho Internacional, Heliast, México 1985.
54. VENTURA SILVA, Sabino, Derecho Romano, sexta edición, Porrúa, México 1982.

55. ZAVALA, Silvio, La Defensa de los Derechos del Hombre en América Latina, Siglos XVI y XVII.
Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Marzo de 1995. D.O.F. 5 de febrero de 1917.
2. Lev General de Población, Secretaría de Gobernación, Septiembre 1993. D.O.F. 7 de enero de 1974 y sus reformas.
3. Lev de Extradición Internacional, Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 29 de diciembre de 1975 y sus reformas.
4. Lev Orgánica de la Administración Pública Federal, Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.
5. Lev Federal de Derechos, D.O.F. 31 de diciembre de 1981 y sus reformas.
6. Lev Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 31 de diciembre de 1982 y sus reformas.
7. Lev de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, D.O.F. 29 de junio de 1992.
8. Lev de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, D.O.F. 22 de junio de 1993.
9. Lev de Nacionalidad, Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 21 de junio de 1993.

10. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Colección Leyes Comentadas, Themis, México 1994. D.O.F. 4 de agosto de 1994.
11. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Porrúa, México 1995. D.O.F. 26 de marzo de 1928 y sus reformas.
12. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Porrúa, México 1995. D.O.F. 14 de agosto de 1931 y sus reformas.
13. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Porrúa, México 1995. D.O.F. 29 de agosto de 1931 y sus reformas.
14. Código Federal de Procedimientos Penales. Porrúa, México 1995. D.O.F. 30 de agosto de 1934 y sus reformas.
15. Reglamento de la Ley General de Población. Secretaría de Gobernación. D.O.F. 31 de agosto de 1992.
16. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. D.O.F. 12 de noviembre de 1992.
17. Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. D.O.F. 16 de diciembre de 1993.
18. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 4 de junio de 1993.

19. Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración, D.O.F. 19 de octubre de 1993.
20. Acuerdo Delegatorio de Facultades, D.O.F. noviembre de 1994.
21. Acuerdo que Establece la Obligación de darle Intervención a la Comisión Nacional de Derechos humanos ante todo Arribo Masivo de Indocumentados a Territorio Nacional. D.O.F. 1º de noviembre 1994.
22. Instructivo Conjunto SG-SRE, Instituto Nacional de Migración 1992. Versión del 1º de junio de 1992.
23. Manual de Trámites y Servicios de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Gobernación. Octubre de 1993.
24. Manual de Organización del Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Migración. Septiembre de 1994.
25. Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Migración. Septiembre de 1994.