

Capítulo IX. El concepto de Asilo en el Derecho Interno

1. El trasfondo histórico mexicano

A nivel internacional México se ha perfilado como uno de los países clásicos de asilo. En ciertas épocas y en casos especiales, México contribuyó en forma decisiva en dar solución a los problemas urgentes de refugiados; mientras otros países asumieron actitudes reservadas y poco participativas. Incluso, en el exilio impuesto por el régimen franquista terminó siendo el único país dispuesto a recibir a los primeros grupos de republicanos españoles. Tampoco, vaciló en admitir a muchos casos políticamente delicados, grupos de extrema izquierda o personajes de gran relevancia perseguidos por sus países de origen, quienes fueron recibidos en las embajadas mexicanas y protegidos a través de la figura de asilo diplomático, para ser trasladados hacia México.¹ Estos precedentes le valieron su consideración como país clásico de asilo que le fue reconocida a nivel mundial.

No obstante, el fenómeno migratorio también ha cambiado para nuestro país, sobre todo en las últimas tres décadas. De situaciones individuales y excepcionales en los casos de personajes tan espectaculares, como el de León Trotsky y el de Fidel Castro, asilados políticos en México; del concedido a importantes contingentes de republicanos españoles provenientes de clases sociales urbanas e ilustradas; para finalmente enfrentarse, al fenómeno de afluencia masiva, a partir de la década de los ochenta, con los contingentes de centroamericanos salvadoreños y guatemaltecos de estratos sociales básicamente rurales. Ha cambiado para México la perspectiva del fenómeno migratorio y, por ende, de la política de asilo; en tal grado y en tal sentido, que, incluso, se ha cuestionado la imagen clásica adquirida como guardián y protector del mismo. Como veremos a través de este breve recorrido en la historia de la política exterior mexicana, la práctica de asilo no sólo se ha sustentado en los fines humanitarios que la inspiran; han influido, también, aspectos de afinidad política, así como algunas estrategias económicas para el desarrollo nacional.

En el marco jurídico internacional, México participaría muy tarde de los acuerdos interamericanos en materia de Asilo y de los tratados suscritos en el seno de las Naciones

¹ WOLLNY, Hans, “México y el reto de asilo: una visión desde afuera”, en *Verfassung und Rech*, núm. 8, Enero-Febrero, Berlín, 2000, pp. 395 y 396.

Unidas. Participaría hasta el año de 1928, con la adhesión a la Convención de la Habana, de los acuerdos latinoamericanos en materia de Asilo, que ya se desarrollaban en la región desde 1889. La protección mexicana en casos de Asilo Diplomático, anterior a éstas fecha, se sustentaba fundamentalmente en el principio de inmunidad de las legaciones mexicanas en el exterior, y en los acuerdos suscritos en materia de extradición que impedían la entrega de los delincuentes políticos. Posteriormente, México ratificaría la Convención de Montevideo de 1933, la Convención de Caracas de 1954 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José. En el marco global de las Naciones Unidas, no sería hasta el año 2000 que México se adhería a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y al Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967.

En las primeras décadas del México independiente la práctica de asilo diplomático estuvo condicionada por el reducido número de representaciones diplomáticas del gobierno mexicano en el extranjero; Mientras tanto la concesión de asilo territorial, se condicionaba por dificultades geográficas: sobre todo por las deficiencias en los medios de comunicación y de transporte que hacían sumamente difícil el arribo de los perseguidos a territorio mexicano.² En estos primeros años el asilo mexicano se enfocaba a asistir, a través de la inmunidad diplomática a los perseguidos políticos latinoamericanos, simpatizantes del gobierno mexicano, que participaban en sus países de origen en grupos políticos de oposición o rebelión en contra de los regímenes autoritarios de sus países. Durante el gobierno de Porfirio Díaz el asilo fue utilizado como arma de estrategia política conforme a los intereses o especiales simpatías presidenciales; y comenzaba a cobrar especial importancia como un medio de participación en la pacificación de la convulsionada Centroamérica.³

Por el contrario, en el contexto nacional las corrientes revolucionarias que surgían en contra del régimen de Díaz eran fuertemente reprimidas por el gobierno presidencial; muchos mexicanos huyeron del país y encontraron acogida en territorio estadounidense. La prohibición norteamericana de extraditar a los perseguidos por causas políticas jugó un papel crucial para garantizar el refugio de los ciudadanos mexicanos que ante la intolerancia porfirista y persecución política emigraron a Arizona, Texas y Nuevo México.⁴ La incursión en EUA

² SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 57.

³ *Ibidem*, pp. 61-63.

⁴ *Ibidem*, pp. 66-69.

permitió, incluso, seguir participando desde el exterior en los movimientos de insurrección nacional contra la dictadura de Díaz; a pesar de la fuerte presión del gobierno mexicano por extraditarlos o detener cuando menos las intervenciones externas de los insurrectos.⁵

Durante el periodo revolucionario, México no figuró como país destino de asilo en las consideraciones de los perseguidos; sino en casos de extrema necesidad. Pocos fueron los casos de extranjeros que intentaron refugiarse en el país; evidentemente, esto se debía a los disturbios internos que prevalecían. Por el contrario, se prolongó el exilio mexicano ante los sucesivos golpes de Estado y rupturas violentas del orden interno en el país: predominaba un ambiente de fuertes tensiones sociales, desestabilización política y represión autoritaria de la cúpula oficiales en el poder que intentaban eliminar a los opositores. Tras el derrocamiento de Díaz, los colaboradores porfiristas emigraron al exterior; con el golpe de Estado en contra del gobierno de Madero realizado por Victoriano Huerta los partidarios maderistas emigraron también; sucesivamente los huertistas con el asenso político de Carranza; y posteriormente durante las luchas intestinas entre las distintas corrientes revolucionarias: zapatistas, villistas y carrancistas; emigraron a buscar asilo en los Estados Unidos, Cuba, Belice, Guatemala e, incluso, Francia.⁶

Concluida la revolución y lograda la pacificación del país, le permitía a México perfilarse como un país destino a considerar por los perseguidos de otros países. Desde entonces, se comenzó a limitar el acceso de ciertos extranjeros, ante la preocupación por la entrada indiscriminada de refugiados poco cualificados o ilustrados, y, por tanto, de dudosa utilidad para el país; o nacionalidades de difícil asimilación cultural.⁷ Precisamente, la política de asilo en gran parte de la historia nacional se caracterizaría por la imposición de estos dos criterios selectivos. En los periodos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se protegió a los perseguidos políticos, fundamentalmente provenientes de Latinoamérica; a manera de estrechar los lazos culturales. Perseguidos políticos de Honduras, Cuba, Nicaragua y Bolivia encontraron protección e inmunidad en las embajadas mexicanas.⁸

⁵ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

⁶ *Ibidem*, pp. 77-84.

⁷ *Ibid*, p. 85.

⁸ *Cfr.* SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, pp. 85-92.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la protección de asilo a los perseguidos políticos formaba parte del discurso oficial. Aunque no fue una política uniforme. Ante la inmigración extranjera de ciertos grupos étnicos o determinadas procedencias nacionales, en la sociedad mexicana surgían algunas reacciones xenófobas de ciertos grupos conservadores. Temiendo crear un ambiente de tensión social, el gobierno acentuó el control de la inmigración; estableciendo límites en base a tablas diferenciales determinadas por el grado de asimilabilidad cultural y racial;⁹ así como, alguna restricciones laborales a los extranjeros, en protección al mercado laboral de los ciudadanos mexicanos.¹⁰ Se hacía, entonces, cada vez más rigurosa la aceptación de asilados extranjeros.

La recepción de asilo continuó determinándose por los criterios selectivos de asimilación y bajo la consigna estratégica de contribuir al desarrollo nacional. Si por un lado existía una especial predisposición para asistir a los exiliados españoles y perseguidos latinoamericanos; por otro, se complicaba el acceso de los desplazados alemanes y judíos; con la implementación de un sistema de cuotas que funcionó durante los conflictos de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de los treinta, se efectuaron una serie de casos de asilo para personalidades políticas brasileñas y paraguayas.¹¹ Por la lejanía de estos países el asilo territorial no resultó una opción viable; por lo que, los representantes de las embajadas mexicanas se encargaron arduamente de: otorgar protección en sus sedes y negociar con el gobierno del Estado territorial garantías para los asilados en ellas; o bien, para gestionar el permiso de salida y el traslado físico del asilado hacia los países más cercanos que acordaran acogerles. La concesión de asilo diplomático generó, en muchos de los casos, controversias con el gobierno del Estado territorial; principalmente, en aquellas situaciones en que se sustraían a personalidades importantes de su jurisdicción.

Inicialmente, México promovió intensamente el asilo diplomático a diferencia del asilo territorial. Esto se debe a dos estrategias de carácter político: A través del asilo diplomático México encontró un instrumento para intervenir en la pacificación de los disturbios latinoamericanos que amenazaban la estabilidad de la región; Adicionalmente, le permitiría

⁹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, op cit., pp. 94 y 95.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 96 y 97.

¹¹ *Ibid*, pp. 121-125.

ejercer un papel fundamental, a nivel internacional, como promotor de los derechos humanos con relativamente poco esfuerzo;¹² proveyendo protección en las legaciones situadas en el extranjero, sin tener que obligarse necesariamente a recibir asilados en su territorio si no más bien gestionando su traslado en un tercer país; y aún asilándoles en territorio nacional se trataba de casos aislados y particulares. La legislación mexicana en materia de asilo se regulaba básicamente por el artículo 15 de la Constitución de 1917.

A finales de los años treinta, se realizó la primera acogida masiva de refugiados que emigraron del exilio español; lo que, contribuyó decididamente al prestigio internacional mexicano como país de asilo. Entre 15,000 y 20,000, aunque hay otras estimaciones que llegan a los 40,000, exiliados españoles encontraron acogida en territorio nacional.¹³ El gobierno mexicano promovió grandes ofertas para recibir mayores contingentes de refugiados. Inicialmente se otorgó protección en las misiones diplomáticas instaladas en Madrid; al ser insuficientes, se diseñó un mecanismo de protección internacional a refugiados, en su género excepcional.

México estableció, sus propios centros de acogida en el sur de Francia con el apoyo del gobierno francés y después con Portugal. Asumió la responsabilidad de proveer asistencia económica a los refugiados mientras permanecieran en territorio francés, así como la provisión de los medios de identificación necesarios para su salida y los costos de transporte para su traslado a México; apoyándose, para ello, en la colaboración del gobierno francés y después en los fondos aportados por las organizaciones republicanas -principalmente, el Servicio de Evacuación para Refugiados Españoles y la Junta de Ayuda para Refugiados Españoles- que habían sido creadas con ese fin.¹⁴

El mecanismo de protección funcionaba de la siguiente forma: para empezar, la legación mexicana en Francia extendía títulos de viaje a los exiliados españoles, por los cuales el portador era considerado como emigrante definitivo en México y por su parte el gobierno francés le autorizaba mantener una residencia temporal en Francia, mientras se embarcara hacia

¹² SEPÚLVEDA, César, *Op. cit.*, p. 18 y 19.

¹³ WOLLNY, *Op. cit.*, p. 376.

¹⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 111.

el extranjero.¹⁵ Una vez que lograran arribar a territorio nacional, la Secretaría de Gobernación les otorgó el carácter de inmigrantes más que de asilados, y concedería la nacionalidad mexicana con el único requisito de que se solicitara voluntariamente.¹⁶

Este generoso apoyo humanitario, se dio por la simpatía que México sentía por la causa republicana, y por los aspectos culturales compartidos con España que facilitaban su asimilación e integración a la cultura nacional. En general, la Sociedad de Naciones y la comunidad internacional asumieron una actitud indiferente ante las solicitudes de protección que demandaba el gobierno republicano.¹⁷ La Unión Soviética y México fueron los únicos países que apoyaron, en todo momento, al gobierno republicano mediante apoyo diplomático y con el envío de armas durante la guerra civil.¹⁸

No obstante, a raíz de la crisis económica mundial de 1929 el gobierno mexicano recortó la financiación del transporte y asentamiento de los republicanos españoles exiliados. Se impusieron, además, ciertas restricciones laborales; de modo que “sólo se les permitiría trabajar en empleos o comercios que hasta entonces no hubieren sido ocupados o desarrollados por nacionales”;¹⁹ política que sería utilizada para encauzar las migraciones europeas a actividades poco desarrolladas en el país. A finales de 1939 con la ocupación alemana en Francia, se imposibilitó la afluencia de los republicanos en los centros de acogida temporal y sería hasta el periodo de posguerra que su arribo continuaría. Sin embargo, ya no se realizó a través de transportes organizados, sino a manera de salidas individuales;²⁰ o de pequeños grupos que costearon sus propios gastos o recibieron el apoyo de organizaciones privadas.²¹

En general, la inmigración española en México trajo consigo una “inyección de energías” en todos los campos, especialmente en el sector científico; lo que constituyó un exitoso proyecto de desarrollo.²² Es de reconocerse la labor del cuerpo diplomático mexicano quien gestionó, en todo momento, la asistencia, salida y acogida de los españoles perseguidos por el

¹⁵ *Ibidem*, p. 113.

¹⁶ BOSQUES, Gilberto citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 113.

¹⁷ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 109.

¹⁸ WOLLNY, *Op. cit.*, p. 376.

¹⁹ *Ibidem*, p. 378.

²⁰ *Ibid*, p. 377.

²¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 115.

²² WOLLNY, *Op. cit.*, p. 378 y 379.

régimen de Franco. Asimismo, la creación de los campos de refugio en Francia proporcionó efectiva asistencia, donde los exiliados encontraron inmunidad frente a sus perseguidores, alimento, alojamiento, servicio médico y documentos de viaje para finalmente ser embarcados y trasladados a territorio mexicano. Este mecanismo constituyó un importante precedente como programa de protección internacional organizada al refugiado.

En cambio la recepción de emigrantes procedentes de otros países, como Alemania se permitió en una cifra muy inferior. Se limitó el ingreso de personas de nacionalidades no americanas o sin origen hispánico; consideradas difícilmente asimilables al contexto cultural del país.²³ No obstante, que los judíos fueron la principal comunidad afectada por los regímenes totalitarios europeos; el sentimiento xenófobo hacia esta comunidad llegó, incluso, a considerarla como degenerativa de la raza. Surgieron campañas de propaganda en contra de la recepción de los judíos europeos que emigraban masivamente hacia Latinoamérica, organizadas por agrupaciones de conservadores y sectores sociales de ultraderecha.²⁴ El Estado Mexicano excluyó de la protección de asilo a una lista de nacionalidades de origen y grupos religiosos, de raza semítica y procedencia alemana, entre otras.

Por las consecuencias que implicaría su inclusión dentro del contexto social nacional, el gobierno de Cárdenas asumió una actitud bastante conservadora hacia los judíos que solicitaban el auxilio de las embajadas mexicanas. Desde el año 1934 se impusieron una serie de medidas restrictivas para evitar que estos grupos arribaran al país. No obstante, bajo estas condiciones los refugiados recurrieron, la mayoría de las veces, a su incursión ilegal para lograr acceder a territorio mexicano. De manera legal, la admisión se concentró en un círculo muy reducido, casos individuales y sólo tratándose de escritores e intelectuales, que mediante contactos políticos o vínculos personales con las elites influyentes en México, consiguieron acceder al país.²⁵ Este reducido grupo de asilados en México tuvo valiosas aportaciones culturales, principalmente en la literatura y el periodismo.²⁶

²³ HAIM, Avni citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 119.

²⁴ *Ibidem*, 116 y 177.

²⁵ WOLLNY, *Op. cit.*, p. 380. Se calcula que tan sólo 600 judíos que huían de Alemania y Austria fueron aceptados en México. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 119.

²⁶ *Ibidem*, p. 129.

Durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, México mantuvo sus reservas hacia los refugiados no-españoles de Europa; principalmente desplazados provenientes de Alemania, Austria, Checoslovaquia, Italia, Francia y Polonia; nacionalidades que fueron rechazadas o aceptadas en bajas cuotas.²⁷ La política oficial de recepción hacia estos grupos fue en extremo cautelosa; predominaba el sistema que establecía límites en base al país de origen. La estrategia migratoria no alentaba la inmigración de extranjeros de difícil asimilación al medio nacional por la posible reacción de los sectores ultra-conservadores. Aunado a esto, la capacidad de recursos para recibir a refugiados era limitada y estaba dispuesta, principalmente, para acoger a los republicanos españoles.²⁸

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se mantuvo la política de asilo para los perseguidos de las naciones latinoamericanas; si bien se comenzó a incrementar la diversidad nacional de los solicitantes y un mayor número de casos de afluencia colectiva.²⁹ Ante esta última situación, el política migratoria mexicana fue reservada. En el ámbito latinoamericano, aún no se restablecía el orden de los países de la región; Se continuó la protección permanente a los de exiliados guatemaltecos, nicaragüenses, dominicanos, costarricenses, salvadoreños, hondureños, bolivianos, perseguidos por participar en los levantamientos de insurrección contra la represión autoritaria de los dictadores que gobernaban casi todas las naciones de la región y perseguían a muerte a sus detractores. México prestó refugio, primero, en sus misiones diplomáticas y después gestionando el salvoconducto con el gobierno del Estado territorial para conseguir su salida y lograr trasladarlos a los países vecinos que acordaran acogerles. Sólo en un reducido número de casos se gestionó su acogida en territorio nacional; sobre todo por las dificultades de traslado en aquellos países geográficamente, distantes o bien porque se había obtenido garantía de protección por parte del Estado territorial .

En el marco de la legislación interamericana en materia de asilo diplomático, resultaba fundamental la cooperación del Estado territorial. Desde el periodo de Cárdenas, hasta el periodo de Ávila Camacho, cobró especial importancia la labor de los diplomáticos mexicanos que fue incesante para conseguir los salvoconductos hasta lograr sus objetivos.³⁰ En algunas ocasiones esta clase de asilo, ocasionó fricciones o distensiones con gobierno del país

²⁷ WOLLNY, *Op. cit.*, pp. 381 y 382.

²⁸ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 120.

²⁹ *Ibidem*, p. 127.

³⁰ *Ibid*, p. 139.

perseguidor; por lo cual, se intentó incrementar las relaciones de negociación, a través del cuerpo diplomático, invocando los tratados latinoamericanos suscritos en la materia. De igual modo, se procedió con cautela para evitar poner en peligro la neutralidad y no intervención de las misiones diplomáticas mexicanas. No obstante, la protección de asilo diplomático resultaba insuficiente ante la incapacidad física y logística para alojar y mantener a todas las personas que solicitaban refugio en las embajadas. Esta clase de asilo funcionó para casos de extrema urgencia y peligro inminente de la vida, libertad e integridad de los perseguidos políticos; espacialmente, tratándose de personalidades políticas relevantes.

Los gobiernos de Alemán, Ruíz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz adoptaron una posición generalmente pasiva en relación al asilo.³¹ En el contexto internacional, terminó el conflicto bélico y con ello las solicitudes provenientes de Europa. En 1947, la legislación mexicana en materia de inmigración favoreció explícitamente a refugiados del continente americano; otorgándose protección, especialmente, a través de las representaciones diplomáticas de México en el continente. El asilo territorial disminuía frente a la dominante práctica de asilo diplomático; este último se convirtió en un importante instrumento de la política exterior mexicana en los sucesivos disturbios violentos centroamericanos.³² La actitud mexicana de asilo hacia ciertos grupos de refugiados se determinaba una vez más por la simpatía política que el gobierno mexicano encontraba en las revoluciones sociales de Centroamérica: Guatemala, Panamá, Honduras, Cuba, Haití y República Dominicana.

En la década de los setenta, los conflictos políticos en el Cono Sur; principalmente de refugiados provenientes de Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay, Venezuela y Uruguay encontraron durante el gobierno de Luis Echeverría y José López Portillo asilo en México. Según ACNUR, la cifra de refugiados sudamericanos residentes en México se estima en 10,000. Esto se debía, a la política echeverrista de una reforzada solidaridad “sur a sur”, la bonanza petrolera desde mediados de los setenta y el estrato social de los refugiados, quienes provenían en su gran mayoría del sector urbano. Las políticas migratorias se dirigían nuevamente a proporcionar asilo, facilitar el arraigo y asimilación de aquellos estratos sociales que contribuyeran al desarrollo nacional.³³

³¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 153.

³² WOLLNY, Hans, *Op. cit.*, p. 382.

³³ *Ibidem*, pp. 383 y 385.

Desde principios de los ochenta, los acontecimientos en Centroamérica comenzaron a impactar a México; flujos migratorios masivos que huían de la inestabilidad política de El Salvador, Guatemala y Nicaragua generaron más de un millón de refugiados en la región centroamericana; con lo que, iniciaban las primeras manifestaciones de migración masiva incontrolada. Los refugiados centroamericanos, principalmente guatemaltecos eligieron a México como país destino por la cercanía geográfica y los lazos étnicos existentes con las poblaciones de los estados del sureste mexicano; mientras los salvadoreños se dirigían a México con la intención de llegar a los Estados Unidos.³⁴ Del Cono Sur, la progresiva democratización de los regímenes políticos de esta región disminuyeron a la mínima expresión las solicitudes de asilo provenientes de ella.³⁵

Estos nuevos grupos supusieron un cambio en la estructura social y el tratamiento de refugiados; constituyeron grandes masas de población, que provenían, generalmente de estratos rurales, zonas marginadas, carecían de capacitación y, en consecuencia, carecían de medios suficientes para poder subsistir en el país de asilo a largo plazo y sin ayuda externa. La grave crisis del 81 se extendió a lo largo de la década y obligó al gobierno mexicano a imponer una política más reservada; dada la escasez de recursos para mantener a los refugiados centroamericanos.³⁶ Progresivamente, la afluencia de estos grupos aumentaba y en cifras muy superiores al número de los republicanos españoles; lo que constituía un problema político y jurídico muy complejo hasta ahora desconocido para México.

El problema desbordaba los mecanismos utilizados hasta entonces.³⁷ La legislación migratoria de asilo se orientaba fundamentalmente a situaciones individuales y México aún no suscribía el estatuto del refugiado de las Naciones Unidas; por lo que, tuvo que enfrentar el problema frente a las críticas de organismos de derechos humanos y la prensa internacional; aunque lo hizo de manera pragmática y restrictiva. Con el desplazamiento masivo de refugiados centroamericanos hacia territorio nacional, México enfrentó el fenómeno mediante la implementación de programas de asistencia *ad hoc*; que no suponían el reconocimiento jurídico

³⁴ WOLLNY, Hans, *Op. cit.*, p. 123.

³⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 202.

³⁶ *Ibidem*, p. 201.

³⁷ *Ibid*, p. 203.

del estatus de refugiado o asilado político.³⁸ Es así como, en el año de 1980 se creó por decreto del Ejecutivo nacional la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por sus siglas COMAR.

El nuevo marco institucional de COMAR, dirigido a controlar y administrar las oleadas de centroamericanos que huían de sus países, otorgó asistencia y protección a los refugiados en territorio nacional, y creó las bases para colaborar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,³⁹ a pesar de que México no estaba adherido a la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967. Este organismo se creó a nivel intersecretarial se compuso por representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Previsión Social; sus gastos de operación serían en gran parte financiados por el Alto Comisionado de las N.U.

Tanto COMAR y ACNUR trabajaron conjuntamente en la protección de los refugiados centroamericanos en México, canalizando fondos internacionales para la financiación de los programas de asistencia y ayuda. Estos programas tenían la intención de lograr su reasentamiento en campamentos de asistencia, y a largo plazo conseguir la autosuficiencia de los refugiados a través de cursos de capacitación, adiestramiento y el desarrollo de actividades de tipo rural y artesanal.⁴⁰ Sin embargo, el gobierno mexicano se abstuvo de conceder el estatus jurídico de asilados, aduciendo que su motivación para emigrar se debía a cuestiones fundamentalmente económicas. COMAR no tenía facultad de establecer protección legal a los refugiados; gestionó la protección como asilados ante las autoridades migratorias, pero sólo en un reducido número de casos se concedió ese estatus jurídico.

Los programas de ayuda a los refugiados centroamericanos se concentró en exclusiva en tres estados del sureste mexicano: Campeche, Quintana Roo y Chiapas; en otras regiones del país no se creó ningún apoyo estatal. Los emigrantes no establecidos en las campamentos de refugiados del sureste serían considerados emigrantes económicos por las autoridades migratorias y se procedía, con frecuencia, a su deportación. Para adquirir la calidad migratoria de asilados, tendrían que solicitarlo ante las autoridades migratorias del sureste, en

³⁸ *Ibidem*, p. 51.

³⁹ SERRANO MIGALLÓN, *Op. cit.*, p. 51.

⁴⁰ WOLLNY, Hans, *Op. cit.*, p. 125.

procedimientos que se analizan individualmente; o bien, dirigirse a la oficina de ACNUR en la ciudad de México para pedir la protección legal de este organismo.

La negativa de la autoridades mexicanas de conceder el estatus de asilados o refugiados a nuevos solicitantes de asilo provenientes de Centroamérica, las divergencia sobre la protección física de los refugiados, así como el insuficiente y lento abastecimiento proveído por COMAR provocaron fuertes tensiones con la representación de ACNUR; lo que llevó, incluso, en 1983 al retiro de su representante en México. De 1950 a 1986 las autoridades mexicanas sólo otorgaron 5,502 concesiones de asilo; frente a 40,000 guatemaltecos asistidos por COMAR y ACNUR a quien el gobierno mexicano les hubo negado el estatus de refugiados, calificándoles simplemente como emigrantes económicos y, por tanto, sujetos a un régimen jurídico disminuido. Esto se debió, por un lado, a la presión estadounidense para admitir inmigrantes en tránsito cuyo país destino es precisamente EUA; y por otro, a la crisis coyuntural política y económica a la que México entraba en la década de los ochenta; y de la que aún le cuesta trabajo recuperarse. No obstante, estas políticas migratorias han deteriorado seriamente la imagen de México como país clásico de asilo.

Aún después de haber concluido las hostilidades militares en Guatemala, con el fin de la dictadura militar y la instalación de un gobierno civil en 1986, la repatriación de los refugiados no ha podido efectuarse como una solución viable, dado que la guerrilla guatemalteca conservaba su permanencia y cierto poder político en ese país.⁴¹ Por lo que, reanudada la relación diplomática con este organismo, las autoridades mexicanas han previsto la continuación de los programas de asistencia en centros de atención instalados; financiados casi exclusivamente con fondos de organismos internacionales, sobre todo de ACNUR.

En síntesis, México en coyunturas muy especiales abrió sus fronteras en forma muy generosa a los refugiados y las personas que buscaban asilo; destacándose el apoyo de los republicanos españoles exiliados en la década de los treinta y la práctica de asilo diplomático que asistió a las personas que huían de regímenes políticos represivos en Centro y Sudamérica.⁴² En cuanto, a la concesión de Asilo territorial, influyó decididamente el grado de

⁴¹ *Ibidem*, pp. 205-206.

⁴² Cfr. SERRANO MIGALLÓN, "... *Duras las tierras lejanas...: un asilo, tres exilios*", Fondo de Cultura Económica, México, 2002. esta obra, relata ampliamente tres casos específicos: el asilo mexicano a los

asimilación cultural y el criterio de contribución al desarrollo nacional. En el Asilo Diplomático fue imprescindible la labor del Servicio Exterior mexicano al participar activamente en la protección internacional del perseguido político; aunque en algunos periodos históricos, también, determinaría su concesión las simpatías con las cúpulas del poder oficial o los vínculos con la élite mexicana.

Dentro del fenómeno migratorio mundial de la actualidad, el manejo de flujos de emigrantes masivamente desplazados o no comprendidos dentro de los esquemas tradicionales del refugiado encara al gobierno del Estado mexicano a dos nuevas problemáticas. México se enfrenta a dos realidades diferentes que dirigen las decisiones políticas en materia de asilo e inmigración internacional: la de la frontera norte en la que debe proteger los intereses de los nacionales mexicanos frente a las políticas excluyentes de las autoridades norteamericanas, y la de la frontera sur, para tratar de frenar o al menos controlar los flujos migratorios centroamericanos.⁴³

A partir de la década de los ochenta, la agudeza de la crisis económica cambió la intención de muchos de los emigrantes mexicanos, transformando la migración en un fenómeno de grandes proporciones y de desplazamientos permanentes.⁴⁴ México trascendió de país destino de asilo, a un país fundamentalmente de emigrados; y no precisamente de perseguidos políticos, sino de emigrantes económicos que han buscado mejorar sus condiciones de vida. La migración de México ha dado lugar a una considerable población de origen mexicano en los Estados Unidos; la Oficina del Censo de ese país estima que más de nueve millones de inmigrantes mexicanos residen en él.⁴⁵

Esto se debe a las altas tasas de crecimiento demográfico en la población mexicana y las altas tasas de desempleo que no han logrado ofrecer suficientes oportunidades de empleo a esa creciente fuerza laboral. En tanto la economía mexicana no sostenga un proceso de

republicanos perseguidos por el régimen de Franco en la década de los 30, los exiliados cubanos en los 60, y el otorgado a Chile en la década de los 70.

⁴³ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Op. cit.*, p. 20.

⁴⁴ ALBA, Francisco, "México: Un difícil cruce de caminos", El Colegio de México, publicación en el portal electrónico de ACNUR, Julio, 2002.

⁴⁵ *Ibidem.*

recuperación firme y sostenido,⁴⁶ nuestro país, es el mayor interesado en obtener el reconocimiento legal de las motivaciones económicas para migrar. México hace evidente la importancia de las fuerzas de trabajo de los indocumentados mexicanos que ingresan, principalmente, a Estados Unidos contribuyendo considerablemente al mercado laboral y a la economía de ese país. Pero, los acuerdos bilaterales sólo han constituido iniciativas, y en el mejor de los casos se ha llegado a la aplicación de prioridades unilaterales con un enfoque de corto alcance.⁴⁷

En sentido contrario, la migración hacia México es escasa en términos comparativos. En el año 2001, el país recibió alrededor de 500 solicitudes de asilo y otorgó la condición de refugiado sólo a una tercera parte de ellas. Cerca de la mitad proviene de Centroamérica: Colombia, Guatemala, El Salvador, Cuba y Honduras; la mitad restante proviene de solicitudes del mundo entero.⁴⁸ Las motivaciones para migrar dirigen sus expectativas hacia las potencias económicas capaces de ofrecer seguridad jurídica y estabilidad económica. En ese contexto, nuestro país se han convertido en puente territorial hacia los Estados Unidos y Canadá.

México encarna ahora la dimensión del fenómeno inmigratorio como país en vía de tránsito; en su mayoría de centroamericanos que buscan llegar a los Estados Unidos y un incremento nada insignificante de transmigrantes procedentes de esta región.⁴⁹ El número de aseguramientos efectuados por las autoridades migratorias demuestran un indicio indirecto de las nacionalidades que utilizan territorio mexicano como nación en tránsito. En el año 2001 el número de aseguramientos de extranjeros sujetos a deportación, ascendió a un total de 151,400; de los cuales 44,9 por ciento fueron guatemaltecos, el 26,6 por ciento hondureños y el 23,2 por ciento salvadoreños.⁵⁰

⁴⁶ Los niveles de empleo en el sector informal se han duplicado entre 1980 y 2000, pasando del 17 al 34 por ciento de la población urbana ocupada. En el 2000, los salarios reales promedio de la industria manufacturera acusaron niveles aproximadamente un 20 por ciento más bajos que los de 1980, mientras que el salario mínimo descendió en forma todavía más pronunciada. Se estima que los niveles de pobreza en México hacia el final de los años 90 llegan a ser de entre una cuarta y una tercera parte de la población, calculándose a veces niveles más altos. ALBA, Francisco, "México: Un difícil cruce de caminos", *Op. cit.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ ALBA, Francisco, "México: Un difícil cruce de caminos", El Colegio de México, publicación en el portal electrónico de ACNUR, Julio, 2002.

⁵⁰ *Ibidem.*

La situación de estos grupos masivos se encuentra en total desprotección; dada la prohibición legal que impide otorgar estatus de refugiado a los emigrantes por motivos económicos. En la práctica, suelen darse casos mixtos: gente que deja su país huyendo tanto de la miseria como de la violencia política.⁵¹ Mientras tanto, grandes cantidades atraviesan incontrolablemente por territorio mexicano para alcanzar suelo estadounidense; no obstante que, el cierre fronterizo y el fuerte control migratorio de ese país les devuelven constantemente, creando lo que se conoce como refugiados en órbita.

La afluencia masiva de refugiados significa siempre una carga política, económica y social, sobre todo en el Tercer mundo, trae consigo el peligro inminente de una desestabilización tanto interna como externa. Por su volumen, su estructura social las oleadas centroamericanas enfrentan a México a problemas nuevos. Los refugiados españoles contribuyeron al desarrollo nacional y su recepción implicaban un costo mínimo; de modo contrario, las características de los emigrantes actuales se han transformado, en términos del origen y los niveles de educación. Ahora, en su mayoría son provenientes de Centroamérica, proceden de segmentos socioeconómicos medios o bajos y el nivel promedio de escolaridad también es bajo; por lo que, no han podido satisfacer las expectativas de los proyectos de inmigración selectiva. Su estancia parece ser tolerada mientras se mantenga a bajo costo con la financiación de fondos internacionales para su asistencia.

En la política de asilo mexicana ha dominado también la razón de estado sobre el interés del refugiado sobre todo en los criterios demográficamente selectivos establecidos desde el periodo de Cárdenas; así como en las preferencias otorgadas a ciertas y determinadas causas revolucionarias latinoamericanas o ciertos y determinados individuos de relevancia. Hasta la ratificación del Convenio de la Habana en 1928, la concesión formal no constituía tanto un compromiso jurídico, sino político y moral; considerado no tanto como un derecho sino, como una medida de tolerancia humanitaria, fundamentalmente, espontánea y voluntaria; invocada en virtud del principio de no extradición de los delincuentes del orden político.

De manera general, las disposiciones legales que rigen en materia de Asilo en México tienen poca orientación hacia una protección legal para el asilado. En la legislación actual, a

⁵¹ SERRANO MIGALLÓN, *Op. cit.*, p. 205.

pesar de las precarias circunstancias en las que se encuentra, en realidad el refugiado no adquiere un estatus jurídico muy distinto al de otras calidades migratorias de extranjeros. México ratificó hasta el año 2000 el Convenio de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967; aceptando, en consecuencia, las limitaciones que Ginebra impone. Principalmente, en lo referido a las ordenes de expulsión, el derecho interno es ambiguo, y no prevé una protección especial al asilado contra las órdenes de expulsión potestativas del Ejecutivo; de acuerdo a la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no procede la suspensión provisional contra la aplicación del artículo 33.

En relación a otras disposiciones en materia de inmigración, tampoco es procedente la suspensión. Hasta ahora, la SCJN sólo ha sujetado al Ejecutivo, a fundar y motivar su decisión, más jurídicamente no existe un medio de defensa efectivo contra la medida en sí. A la luz de Ginebra, es necesario proveer los mecanismos de defensa necesarios para quienes han logrado adquirir la concesión de asilado político o refugiado. Disposiciones tan ambiguas como los conceptos de “seguridad nacional” y “orden interno” dan lugar a un amplio margen de interpretación; pudiendo provocar expulsiones arbitrarias, determinantes para el asilado; especialmente en relación al *non-refoulement* y el peligro inminente que significa devolverle a su país.

Con la adhesión a los tratados en materia de asilo, México asume un compromiso internacional; no obstante, es lógicamente comprensible que frente a los actuales fenómenos de afluencia masiva con las características económicas que presenta el nuevo perfil del refugiado, su participación para acogerles está dentro de los más amplios límites de sus posibilidades legales y económicas. Por otro lado, el fenómeno de asilo aparece, más que nunca, estrechamente vinculado con el fenómeno migratorio con motivaciones de carácter económico que quedan fuera del concepto tradicional de refugiado. En tales circunstancias, México ha cerrado sus fronteras para conceder asilo a estos grupos.

En los últimos años México se debate ante las fuerzas migratorias que emigran a los Estados Unidos a buscar un empleo y mejores condiciones de vida; la gestión diplomática con el gobierno estadounidense para lograr acuerdos en beneficio de cerca de 9 millones de mexicanos que residen ilegalmente en aquél país sin protección jurídica alguna, ha sido el punto esencial de la agenda de México en la relación con aquél país; y por otro lado, la

presión del gobierno de los Estados Unidos exige mayor control de la frontera sur, para cerrar el paso de miles de emigrantes centroamericanos que utilizan a nuestro país como vía de paso para acceder a suelo estadounidense.

En el sexenio de Salinas de Gortari el número de centroamericanos disminuyó paulatinamente; aunque el problema no deja de estar resuelto. La ACNUR estimaba que al menos un 20 ó 30 por ciento de los salvadoreños utilizaban a México como vía de paso para acceder a EUA.⁵² No obstante, la corrupción de las autoridades migratorias y los abusos de servicios de la policía fronteriza, han generado graves atropellos contra los centroamericanos que intentan acceder por los medios posibles a México y después a EUA.

Este margen de ilegalidad, quizá aun no es tan preocupante, o no ha llegado a los medios de comunicación; lo que es evidente es el riesgo que implican estas internaciones no sujetas al control del Estado Mexicano que permanecen subrepticamente en el margen de la ilegalidad. Como preocupante es también, las violaciones graves a los derechos humanos que estos inmigrantes están vulnerables a sufrir. Es por ello, igualmente importante sensibilizar a la sociedad mexicana en relación al fenómeno migratorio del exterior. Estamos conscientes de la necesidad de emigración de nuestros connacionales en el vecino Estados Unidos y de las deficiencias en su tratamiento jurídico; pero, en la región sur, éstas condiciones no son mejores de las que esperamos obtener para ellos.

2. El Asilo dentro del sistema jurídico mexicano

Existe una convención general en torno a la figura del refugio; por la cual, la mayoría de los países han firmado la Convención de 1951, su Protocolo de 1957, y han puesto las

⁵² SERRANO, Fernando, *Op. cit.*, p. 206.

provisiones necesarias en sus leyes nacionales para su ejecución. El Estado mexicano, en una primera fase situó esta institución dentro del orden constitucional; consagrando el derecho de asilo para los ciudadanos extranjeros en el artículo 15 de la Carta Magna de 1917; regulándola desde el punto de vista de la extradición, impidiendo la celebración de tratados de extradición que permitan la entrega de reos de carácter político. Posteriormente, incorporó la Ley General de Población⁵³ y su Reglamento⁵⁴; legislación secundaria que reglamenta fundamentalmente todas las cuestiones de asilo; para finalmente adherirse a los convenios internacionales en materia de asilo territorial y diplomático elaborados en el marco regional latinoamericano a partir de 1928 con la adhesión a la Convención de la Habana, a ella le siguieron la Convención de Montevideo de 1933, la Convención de Caracas de 1954 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José; para, finalmente, ratificar, en el año 2000, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

El asilo es una institución esencialmente de derecho internacional; interviene el Estado de Procedencia, esto es, el país de origen o perseguidor; y, por otro lado, el Estado Territorial, país destino o asilante. Por lo que, habrá que tomar en cuenta que en la aplicación de las disposiciones referentes al asilo entran en juego dos ámbitos de jurisdicción: el ordenamiento interno en la aplicación de las leyes del Estado en cuyo territorio solicita protección el asilado; y el internacional, derivado de los tratados internacionales suscritos en la materia. Al suscribir México estos tratados, asume el compromiso contractual de incorporarlos en su legislación interna; en virtud del artículo 133 del texto constitucional.

La regulación jurídica del asilo dentro del sistema constitucional mexicano se localiza en el artículo 15 de la Carta Magna. En el cual dispone: “No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”⁵⁵

⁵³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1936, y reformada el 22 de julio de 1992; sus antecedentes son la Ley de inmigración de 1908 y la Ley de migración de 1930.

⁵⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1992.

⁵⁵ Históricamente esta disposición proviene de la Constitución de 1857 y originalmente del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 49.

La prohibición que el transcrito artículo 15 establece, impone una obligación negativa o de no hacer que limita la conducta exterior del Estado mexicano. Conforme el artículo 89 fracción X, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de celebrar tratados con otros países; reiterada por el artículo 133 constitucional. No obstante, esta libertad contractual para concertar toda clase de tratados se halla restringida por el artículo 15; en el sentido de que, no se autoriza celebrarlos con objeto de concertar la extradición de reos políticos. En otras palabras, no puede acordarse la entrega o devolución; entre Estado mexicano y al Estado que la reclama; de la persona a quien se imputa la comisión de un delito de carácter político por la entidad reclamante, para ser juzgada por tal motivo.⁵⁶

Por exclusión, el citado artículo faculta a la autoridades mexicanas a la celebración de tratados internacionales para la extradición de los delincuentes del orden común; el procedimiento de extradición sólo procede, entonces, para aquellos. Mientras tanto, el reo político no puede ser sujeto a la entrega que exija el Estado perseguidor. Este artículo no habla expresamente del Asilo como un derecho de la persona; aunque reconoce, parcial e intrínsecamente, el deber del *non-refoulement*, que constituye el elemento cardinal de la condición de refugiado.

El quebrantamiento de la proyección del artículo 15 provocaría la nulidad absoluta del acuerdo tácito o expreso, que con este objeto se hubiere celebrado.⁵⁷ En ese caso, tanto el acto aplicativo como el acto aplicado -esto es, el convenio o tratado internacional- puede ser impugnado en vía de amparo. México ha ratificado las dos Convenciones de Caracas de 1954 y

⁵⁶ BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 2000, pp. 28-30. Burgoa Origüela define que es “aquel que tiene como finalidad subsistir, mediante hechos cruentos o incruentos, las instituciones gubernativas o el sistema de gobierno de un país, por otro régimen, o derrocar a las personas que lo ejercen”. No obstante, reconoce la dificultad de distinguir con nitidez el límite que separa el delito político del aquel de naturaleza común. Sobre todo porque en ocasiones los medios para cometer el delito político se suelen perpetrar en el orden común. La costumbre internacional adoptada por casi todos los Estados, incluido México, ha optado por enumerar en los acuerdos internaciones de extradición las figuras por la que un acto determinado constituye un delito común del cual procede la entrega del delincuente; por exclusión las figuras delictivas no enunciadas por tales acuerdos son de naturaleza política. Aún en el supuesto de que la determinación de los delitos por los que procede la extradición corresponde a la autoridades estatales competentes-ejecutivas y legislativas-; es posible impugnar vía de amparo tal disposición ante el poder judicial a fin de que éste decida si la figura delictiva de que se trate ostenta o no verdadera naturaleza política.

⁵⁷ BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 26.

el Convenio de Montevideo sobre Asilo Político de 1939. Una vez ratificadas sus disposiciones quedan incorporadas en el derecho mexicano, a través del artículo 133.

3. Estatuto administrativo del asilado y el refugiado en México

Ley General de Población y su Reglamento es la legislación secundaria que reglamenta fundamentalmente todas las cuestiones de asilo. En la concesión del asilo interviene fundamentalmente el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores. La primera, en tanto se ocupa de fijar la política demográfica del Estado Mexicano, así como de determinar y verificar los requisitos migratorios de acceso a territorio nacional. La segunda se ocupa del Servicio Exterior mexicano en las Misiones diplomáticas encargado de atender las solicitudes de asilo diplomático; y en territorio nacional la SRE se encarga de prestar autorización a extranjeros en la adquisición de tierras, aguas o concesiones en territorio nacional; y otras cuestiones relacionadas de nacionalidad y naturalización.

3.1 Régimen general de entrada

Según lo prevenido por el artículo 11 constitucional “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”.⁵⁸ No obstante, el Estado mexicano conserva la facultad de regular el libre tránsito y libertad de circulación de las personas; en casos de responsabilidad penal o civil, en asuntos de sanidad o por políticas de migración del Ejecutivo Federal; y con ello imponer ciertas restricciones al ejercicio de este derecho; conforme el mismo artículo. En particular, por lo que toca a la leyes de inmigración determinadas por el Ejecutivo Federal, el ingreso de todo extranjero a territorio nacional se ha de efectuar conforme a las leyes y reglamentos previstos para tal efecto.

3.1.1 Modalidades o categorías migratorias

⁵⁸ Artículo 11, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002.

La Ley General de Población, encargada de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, faculta a la Secretaría de Gobernación para sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue convenientes.⁵⁹ Existen diversas categorías o rubros bajo los que puede presentarse la entrada legal de personas procedentes de otros países a territorio nacional: Inmigrante, No Inmigrante o Inmigrado.⁶⁰ Cada forma migratoria presenta condiciones y limitaciones específicas. El asilado en territorio mexicano cuenta con la calidad migratoria de No Inmigrante.⁶¹

3.1.2 Asilo Político y Refugio

La Ley General de Población, distingue dos modalidades migratorias aplicables en materia de asilo: Asilado político y Refugiado.⁶² La distinción que hace la Ley General de Población, entre las figuras de Asilo y Refugio, se fundamenta, desde su perspectiva, en la persecución política de la que es objeto el solicitante de Asilo: “para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen”⁶³; refiere a situaciones de carácter personal e individualizables. Mientras que, para el Refugio dispone la existencia de una situación generalizada que “para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que haya perturbado gravemente el orden público en su país de origen”⁶⁴. Categóricamente el artículo 42 refuerza esta distinción con la siguiente disposición: “No quedan comprendidos en la presente característica migratoria

⁵⁹ Artículo 3, fracción VII, de la Ley General de Población. Tal distinción se introdujo desde 1990, 10 años antes de la adhesión a la Convención de Ginebra y su Protocolo. SERRANO MIGALLÓN, “... Duras las tierras lejanas...”: un asilo, tres exilios, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 84.

⁶⁰ Artículo 41, de la Ley General de Población.

⁶¹ Ley General de Población, Artículo 42: “No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: Turista, Transmigrante, Visitante, Ministro de culto o Asociado religioso, Asilado Político, Refugiado, Estudiante, Visitante distinguido, Visitante local, Visitante provisional y Corresponsal”. En el caso de la categoría de No Inmigrante, la permanencia legal es temporal.; A diferencia de la calidad de Inmigrante, en cuyo caso, el propósito de acceso a territorio nacional es definitiva.

⁶² Tradicionalmente, México no aceptaba tratar las solicitudes masivas de protección de asilo, sino de manera individualizada. Después de la inmigración masiva de refugiados centroamericanos se aceptó incluir en 1990 el concepto de Refugiado en la legislación migratoria; considerada la dimensión de este fenómeno.

⁶³ Artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población.

⁶⁴ Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población.

[Refugio] aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior [fracción V del Asilado Político].”⁶⁵

De tal modo que, la LGP los define de manera separada; identificando bajo la figura del Asilo político para referir al asilo territorial o diplomático; sea que los extranjeros lleguen a territorio nacional o aquellos lo soliciten en las embajadas, respectivamente, huyendo de persecuciones políticas; definición adoptada por las convenciones latinoamericanas de asilo. La definición de Refugiado, por su parte, se identifica con las causales de la definición adoptada por Ginebra y su Protocolo e incluye la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984

Al ser incorporado Ginebra y su Protocolo al sistema jurídico mexicano, en la legislación interna se previó al Asilo y al Refugio como categorías distintas y autónomas; quizá fundamentándolo en el hecho de la amplia concesión de asilo otorgada con base a los convenios latinoamericanos que refieren al concepto “*asilo*”, y el régimen de protección de refugiados de carácter universal que en sus textos utilizó la palabra “*refugee*” para referir a la noción de asilo. La relevancia de esta cuestión, a simple vista sólo de forma, está en que tal distinción puede dar lugar a la regulación jurídica de un estatuto diferenciado y, por tanto, discriminatorio para uno u otro caso. Siendo que ambas figuras refieren al perseguido político, y la posterior adhesión a Ginebra debe ser regulada como un mecanismo complementario de una concepción genérica de asilo, a efecto de otorgar un mismo tratamiento en igualdad de derechos y condiciones para ambas instituciones.⁶⁶

4. Elementos de Asilo. El procedimiento

El procedimiento de asilo diplomático ya se ha expuesto en el capítulo referido a América Latina; por ello, esta descripción jurídica referirá fundamentalmente al asilo territorial. Sólo quisiera referir algunas disposiciones legales mexicanas importantes en relación a éste. El Artículo 165, del Reglamento de la LGP, fracción V dispone las reglas básicas del procedimiento de este clase de asilo: “Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a

⁶⁵ Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población.

⁶⁶ *Cfr.*

las extranjeras y extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en el que aquéllas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el asilo diplomático a nombre de México, asilo que en todo caso será ratificado posteriormente por la Secretaría [de Gobernación]”; y fracción VI: “Concedido el asilo diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, esta a su vez a la Secretaría, y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del asilado”.

El procedimiento migratorio de asilo territorial inicia lógicamente con la internación; esta cuestión se regula básicamente por las disposiciones referidas a la inmigración general. De este modo, la internación del extranjero dentro de territorio nacional puede ser legal o ilegal. Ilegal, cuando no se cumplen con los requisitos previstos para su admisión; esto es, en los lugares designados para tal efecto: puertos, aeropuertos y fronteras, mediante la presentación de la documentación necesaria para ello y con la intervención de las autoridades migratorias correspondientes.⁶⁷ Del mismo modo, el artículo 62 determina otros requisitos generales que deberán cumplir los extranjeros para internarse legalmente en la República:

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;
- II. Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;
- III. Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados;
- IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;
- V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y
- VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.”⁶⁸

Cumplidos estos requisitos, la autoridad migratoria decidirá si permite el acceso a territorio nacional, considerando el motivo de la entrada y por el tiempo que estime necesario. En caso contrario: de la entrada ilegal, procede la deportación. Existe la posibilidad de recurrir ante la negativa de acceso conforme el artículo 228 del Reglamento.

⁶⁷ Artículo 11, 43 y 62 de la Ley General de Población.

⁶⁸ Artículo 62, de la Ley General de Población.

4.1 La admisión provisional de Asilo

La condición de asilado político o refugiado no es una situación constitutiva sino declarativa; por lo que, se requiere declaración expresa de la autoridad migratoria competente para obtener tal concesión. La admisión al país de un extranjero que solicita protección de asilo, lo obliga a cumplir, en primera instancia, con las condiciones, requisitos y procedimientos migratorios del régimen general de entrada exigido para los extranjeros, a efecto de adquirir el permiso legal de internación.⁶⁹ Este permiso de entrada, denominado solicitud de internación, compete a la Secretaría de Gobernación a petición del o los solicitantes; de acuerdo las exigencias legales para la concesión de tal estatus, y a través de un procedimiento administrativo tramitado ante las autoridades migratorias designadas por el Instituto Nacional de Migración.

La internación legal, puede darse de dos formas: definitiva y provisional. Definitiva, en el supuesto de que el inmigrante cuente con la autorización de la Secretaría de Gobernación, a través del documento migratorio correspondiente para internarse en territorio nacional.⁷⁰ La internación provisional puede darse en dos situaciones: En el caso de que no haya podido satisfacer alguno de los requisitos migratorios en el momento de la revisión de la documentación, es posible obtener de la autoridad migratoria la autorización de admisión provisional, pero deberá permanecer en la estación migratoria que designe la Secretaría de Gobernación, en tanto, se resuelve su situación definitiva,⁷¹ El Artículo 35 de la LGP dispone: “los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42 [Refugiado], serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito.”⁷²

4.2 Deportación y principio de *non-refoulement*

⁶⁹ Artículo 43 de la Ley General de Población.

⁷⁰ “Los extranjeros y las extranjeras que pretendan internarse al territorio nacional acreditarán su calidad migratoria con los documentos migratorios correspondientes, y en su caso, deberán llenar los requisitos que se fijan en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la Ley deban ser previos a su admisión” Artículo 104 del Reglamento de la Ley General de Población.

⁷¹ Artículo 71 de la Ley General de Población y Artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población.

⁷² Artículo 35 de la Ley General de Población.

En caso que la internación del extranjero sea rechazada por el servicio de migración por no poseer documentación migratoria necesaria, deberá de salir del país inmediatamente. La internación realizada de forma ilegal es acreedora a diversas sanciones administrativas. No obstante, la Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien otorgue la calidad de Refugiado; atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.⁷³ En el caso del Asilado político, la ley no establece expresamente esta excepción. En el caso de que el extranjero rechazado; haya accedido al país por compañías de transportación sin la documentación requerida, la devolución deberá efectuarse por cuenta de la empresa aérea, naviera o terrestre que lo transportó.⁷⁴

México adopta expresamente el principio de non refoulement. Se rige por el citado artículo 15 constitucional y la Ley de Extradición Internacional, en especial el artículo 8 que dispone no se extraditarán aquellas personas que pueden ser objeto de persecución política en el Estado territorial de que se trate. En cuanto al Refugiado, la LGP dispone: “El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.”⁷⁵ En el orden internacional se obliga en virtud del artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, respecto del principio de non refoulement del suscrito Convenio de Ginebra de 1951 y el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros.

La RLGP sólo contempla el rechazo cuando provenga de un país distinto de aquél en que se haya ejercido la persecución (asilo) o de aquel en que haya tenido lugar la amenaza a su vida, libertad o seguridad (refugio) y salvo que se pruebe que se encontraba en ese tercer país como Transmigrante.⁷⁶

⁷³ Artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población y Artículo 166, fracción VIII, inciso e del Reglamento de la Ley General de Población

⁷⁴ Artículo 27 de la Ley General de Población.

⁷⁵ Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población y Artículo 166, fracción VIII, inciso d, del Reglamento de la Ley General de Población

⁷⁶ Artículo 165, fracción IV del Reglamento de la Ley General de Población.

4.3 Solicitud de asilo

Los solicitantes de asilo y refugio podrán presentar su petición por si o por conducto de apoderado legalmente autorizado;⁷⁷ ante las oficinas de migración. Como se ha señalado, gozarán de un permiso provisional de permanencia en la estación migratoria, en tanto que, el servicio central de la Secretaría de Gobernación resuelve la petición de asilo. La solicitud deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen; así como otros datos de identidad personal y los medios probatorios que a su derecho convengan.⁷⁸ Así mismo deberán de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación.⁷⁹ El procedimiento de solicitud dispuesto para el refugiado es, básicamente, el mismo; si bien se les concede un plazo de 15 días naturales, contados desde la fecha de internación, para presentar la solicitud correspondiente.⁸⁰

4.4 Calificación

Siguiendo con las circunstancias que motiven la petición:

1. persecuciones políticas que ponga en peligro la libertad o la vida del delincuente político:
2. situaciones de violencia generalizada,
3. agresión extranjera,
4. conflictos internos,
5. violación masiva de derecho humanos, u
6. otras circunstancias que haya perturbado gravemente el orden público en el país de origen,

El Estado mexicano califica a discreción la existencia de tales causales para reconocer o no la condición de Asilado Político o Refugiado. En cuanto a la prueba, la autoridad migratoria podrá recabar la información y los medios que estime necesarios para otorgar la concesión de Asilo o Refugio:⁸¹ Tiene la facultad de exigir, para tal efecto, la comparecencia del extranjero,

⁷⁷ Artículo 147, de la Ley General de Población.

⁷⁸ Artículo 165, fracción I y II y 166 fracción III del Reglamento de la Ley General de Población.

⁷⁹ Artículo 63, de la Ley General de Población.

⁸⁰ Artículo 166, fracción V del Reglamento de la Ley General de Población.

⁸¹ Artículo 149, de la Ley General de Población.

la recepción y desahogo de testimonios, entre otros medios probatorios.⁸² Toda solicitud, se resuelve analizando cada caso particular; la legislación no prevé el análisis de solicitudes masivamente manifestadas, ni el principio *prima facie* .

Para cada modalidad migratoria, la ley establece determinadas circunstancias para su concesión; que requieren de un análisis, predominantemente, subjetivo para el caso de Asilo y objetivo para el Refugio. Así, el artículo 42 fracción V de la LGP en relación al Asilado Político determina que, se considerará bajo tal calidad al extranjero No inmigrante que se interna temporalmente en el país “para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen”.⁸³ Esto refiere, al delincuente político que es perseguido. La calificación del motivo político del asilado comúnmente es individualizada, fundamentalmente subjetiva y requiere probar una razón real de asistencia frente a la persecución de la que es objeto, para otorgar su amparo. Para ello, son aplicables las conducta tipificadas por el Código Penal Federal; por exclusión de los delitos comunes, y no respecto de los delitos contra la seguridad de la nación, delitos contra la humanidad y el derecho internacional.⁸⁴

Para la concesión del estatus de refugiado, se requiere el análisis de la gravedad de las circunstancias internas que prevalecen en el país de origen, que obliguen al solicitante a emigrar para solicitar acogida y protección; por tanto, intervienen también los elementos objetivos para su calificación. En cuanto al Refugiado, se considerará bajo tal calidad al extranjero No inmigrante que se interne temporalmente dentro del país “para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, 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.”⁸⁵ Estas motivaciones requieren un mayor análisis de las situaciones objetivas del país de procedencia. Las pruebas ofrecidas por el demandante de refugio se desahogan en un plazo no mayor de diez días, a partir de que sea admitida a tramite su solicitud; así mismo la autoridad podrá allegarse de otros medios de convicción que estime convenientes.⁸⁶

⁸² Artículo 111 del Reglamento de la Ley General de Población.

⁸³ Artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población.

⁸⁴ *Cfr.* Código Penal Federal de 1931, Libro Segundo, Títulos primero a tercero.

⁸⁵ Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población.

⁸⁶ Artículo 166, fracción IV del Reglamento de la Ley General de Población.

En un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos formales exigidos por ley, la autoridad migratoria deberá resolver la solicitud de entrada sometida a su consideración.⁸⁷ La autoridad migratoria dictará su resolución, “debiendo fundar y motivar su determinación”.⁸⁸ No obstante, si transcurrido dicho plazo no se ha dictado resolución, se entenderá la petición en sentido negativo.⁸⁹ En materia de refugio, la fracción V del artículo 166 del RLGP establece un plazo de 15 días contados a partir de la presentación de la solicitud para la resolución de la petición; constituye un trámite más acelerado.

4.5 Concesión

Obtenida la concesión se levanta un acta y se remite al asilado o refugiado al servicio central. La concesión de la calidad de Asilado político o Refugiado, constituye un permiso de residencia temporal. La vigencia de la calidad migratoria se determina por el tiempo que la Secretaría de Gobernación “estime conveniente”, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren.⁹⁰ Los permisos de residencia se otorgan por un año; son renovables si subsisten las circunstancias que motivaron la concesión y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señaladas por la SEGOB.⁹¹ Los interesados deberán solicitar dicha renovación 30 días antes de su vencimiento.

En la legislación migratoria mexicana, el Asilado Político y el Refugiado son extranjeros No Inmigrantes. En comparación con otras calidades con migratorias bajo ese rubro: se establece un permiso de tres días para Visitantes locales; treinta días al Transmigrante; noventa días al Visitante provisional; seis meses al Visitante distinguido y al Turista; un año al Visitante, al Ministro de culto y al Corresponsal; algunos prorrogables y otro no. La

⁸⁷ Artículo 70, de la Ley General de Población.

⁸⁸ Artículo 150, de la Ley General de Población.

⁸⁹ Artículo 70, de la Ley General de Población.

⁹⁰ Artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población.

⁹¹ Artículo 42, fracción V y VI, de la Ley General de Población.

característica No Inmigrante supone la consideración de una situación provisional, en tanto que persisten las circunstancias que motiven su acceso; a diferencia de la categoría de Inmigrante cuyo motivo para emigrar se realiza con la intención de residir en el país; por lo se permite su residencia hasta por 5 años. Si bien esta calidad no supone derechos de residencia definitiva, es una categoría transitoria para adquirirlos, mediante la calidad de Inmigrado, transcurridos los mencionados 5 años de residencia.

La legislación migratoria también prevé facilidades para los parientes dependientes del solicitante: “Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, 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”.⁹² Hijos, Padres y cónyuge podrán entonces ser admitidos bajo la misma calidad concedida al familiar solicitante.

4.6 Residencia

La concesión de la calidad migratoria de asilo o refugio supone el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Mexicana y la legislación secundaria; así como, el cumplimiento con las obligaciones previstas por el ordenamiento jurídico mexicano. En todo momento, las personas que han adquirido el estatus de asilado o refugiado están sujetos a la jurisdicción de las leyes nacionales, por lo que, deberán cumplir con las condiciones que le fueron señaladas al autorizarse su internación. En la concesión de Asilo Político o Refugio, La Secretaría de Gobernación establece ciertas limitaciones migratorias de residencia: determina el lugar o lugares en que el asilado o refugiado podrá residir y las actividades a que puede dedicarse;⁹³ si bien puede concederse la realización de actividades no contenidas en su permiso, previa solicitud de las mismas. Por otro lado, al igual que otro extranjero, están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros sus cambios de calidad migratoria, nacionalidad,

⁹² Artículo 42 *infra*, de la Ley General de Población.

⁹³ Artículo 34, de la Ley General de Población.

domicilio, estado civil y actividades a que se dediquen dentro de los 30 días posteriores al cambio o celebración del acto.⁹⁴

4.7 Cláusulas de cesación, revocación y exclusión de la condición de refugiado o asilado

En el entendido de que la concesión de asilo y refugio se determinan como protección de carácter provisional, existe la posibilidad de que la concesión otorgada se dé por terminada, cuando la persecución o las circunstancias que motivaron su concesión cesen. Así mismo la concesión es revocable por determinadas circunstancias; y se excluye de su concesión a determinados individuos.

4.7.1 Causales de cesación

Se da por terminada la concesión cuando:

- han desaparecido las circunstancias que motivaron el asilo político o el refugio, el interesado cuenta con 30 días, contados a partir de la fecha de aviso que haya dado la autoridad, para salir del país; o bien podrá, solicitar la concesión de otra calidad migratoria reuniendo los requisitos para ello y previa renuncia expresa de su condición de asilado o refugiado.⁹⁵

Para la comprobación de la persistencia de los motivos de asilo y con objeto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones migratorias, la SEGOB se reserva, en todo momento, el derecho de llevar a cabo visitas de verificación, solicitar la comparecencia del extranjero y la presentación de la documentación acreditativa de su condición; entre otras diligencias que se deberán llevar a cabo conforme las facultades y formalidades establecidas por los artículos 154, 155, 156 y 157 de la LGP; así como las disposiciones de los artículos 195 a 205 del Capítulo Octavo sobre la Verificación y Vigilancia del Reglamento de la LGP.

4.7.2 Causales de revocación

⁹⁴ Artículo 65, de la Ley General de Población.

⁹⁵ Artículo 166, fracción VII, inciso h ; Artículo 165, fracción VII, inciso f del Reglamento de la Ley General de Población y Artículo 59, de la Ley General de Población.

Son tres las causas de revocación y pérdida de la condición de refugiado:

- Por el ejercicio de actividades contrarias a la legislación mexicana: “si viola las leyes nacionales”;⁹⁶o
- Por abandono del país sin comunicar a la autoridad migratoria y adquirir la autorización expresa de ésta. Así, si se ausenta del país sin contar con permiso para salir, o si extiende su ausencia por más tiempo del que se le haya autorizado pierde su concesión;⁹⁷
- Por la realización de actos que pongan en peligro la seguridad o el orden público.⁹⁸

En estos dos supuestos, la SEGOB tiene la facultad de otorgar otra calidad que estime procedente de considerar su permanecía en el país.

4.7.3 Causales de exclusión

- Acusados, procesados o sentenciados por la comisión de un delito del fuero común;⁹⁹ incluidos los delitos contra la seguridad de la nación, delitos contra la humanidad y delitos contra el derecho internacional;¹⁰⁰
- El RLGP, en el caso de solicitantes procedentes de un tercer Estado, establece que no se admitirá al perseguido que provenga de un país distinto del que ha efectuado la persecución política; salvo en el caso de que haya permanecido en aquél como vía de traslado para llegar a territorio mexicano.¹⁰¹

4.8 La Expulsión

⁹⁶ Artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población.

⁹⁷ Artículo 166, fracción VIII, inciso c y Artículo 155, fracción VII inciso c, del Reglamento de la Ley General de Población.

⁹⁸ Artículo 33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁹ Conforme el artículo 15 constitucional y los acuerdos de cooperación judicial en materia de extradición suscritos por México.

¹⁰⁰ Dentro ellos se encuentran tipificados los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje, y conspiración; delitos de piratería, violación de la inmunidad y de la neutralidad; así como los delitos contra la humanidad conforme el derecho internacional aplicable. Código Penal Federal, artículos 123 a 149 bis.

¹⁰¹ Artículo 165, fracción IV del Reglamento de la Ley General de Población.

La actualización de los primeros dos supuestos de cesación constituye una violación que amerita la expulsión; de manera que, si transcurrido el plazo para efectuar la salida, ésta no se ha efectuado voluntariamente se llevará a cabo por la autoridad migratoria. Entonces, se remite al extranjero a una de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración donde permanecerá por el tiempo que fije la Secretaría de Gobernación; se le proporcionará alojamiento, alimentación, enseres básicos para su aseo personal y asistencia médica. Si el interesado no desea permanecer dentro de la misma, le ley establece la posibilidad de que se otorgue su custodia a persona o institución de reconocida solvencia, en tanto se resuelve el procedimiento o se ejecute la orden de expulsión correspondiente.

Efectuada la detención se sigue un breve procedimiento administrativo que inicia con la toma de declaración del detenido con la presencia de dos testigos; en la que la autoridad deberá hacerle saber los hechos que se le imputan, su derecho a designar un representante legal y su derecho a ofrecer pruebas y alegar a lo que a su derecho convenga. En un plazo máximo de 15 días la autoridad migratoria deberá dictar su resolución e informar al interesado. De ser decretada la expulsión, ésta se ejecuta de inmediato.¹⁰²

Existe, por otro lado, una expulsión de carácter definitiva y sin garantía de audiencia. Tanto el asilado político como el refugiado, al igual que todo extranjero, están sujetos, conforme lo establece el artículo 33 constitucional, a ser expulsados de territorio nacional por el Ejecutivo Nacional cuando se juzgue su permanencia como “inconveniente”. En cuyo caso, el extranjero tendrá que abandonar inmediatamente el país y sin necesidad de juicio previo. La LGP establece, en términos muy generales, que esta expulsión es de “orden público” y por razones de “seguridad nacional”; establece que en los casos la expulsión será definitiva; y en todos los demás casos, se permite su readmisión previa autorización de la SEGOB.¹⁰³

Lo anterior, da lugar a un amplio margen de interpretación y discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Esta disposición es abiertamente contradictoria con el espíritu que predomina en el resto de la Constitución. Por lo que, habría que incluir, al menos las garantías del proceso

¹⁰² Artículo 208, 209, 210, 211 del Reglamento de la Ley General de Población y Artículo 153 de la Ley General de Población.

¹⁰³ Artículo 126, de la Ley General de Población.

judicial normal;¹⁰⁴ especialmente, la garantía de audiencia. Así lo dispone el artículo 30 constitucional: los extranjeros tienen derecho a las garantías otorgadas por el capítulo I, título I de la CPEUM, entre ellas, una garantía fundamental: la garantía de audiencia.

La intención del legislador al introducir una disposición de esta naturaleza es entendible; dadas las circunstancias históricas del país que la crearon y la importancia de la seguridad nacional y el interés público ante las injerencias extranjeras. No obstante, la restricción a los derechos políticos: votar y ser votado, participar en el desempeño de las funciones públicas, y del servicio de defensa militar, entre otras, considero son candados suficientes para evitar la participación de los extranjeros en cuestiones políticas nacionales, y bastantes para fundamentar la deportación de quien vulnere tales disposiciones. Así mismo, existen tipos legales específicos para sancionar las posibles injerencias políticas extranjeras en territorio nacional.¹⁰⁵

Por lo que, resultaría conveniente establecer el derecho de audiencia en el proceso de expulsión y establecer los elementos que determinen jurídicamente supuestos más específicos; de la misma manera, en que se determinan los supuestos jurídicos de la deportación. El sentido del segundo párrafo de la misma disposición constitucional es aún más contundente y apoya este sentido: “Toda actuación jurídica de las autoridades públicas debe estar fundada y motivada,” De no ser así.; esta disposición en particular puede ser fundamento para la violación de garantías constitucionales. Una disposición tan ambigua puede dar lugar a un amplio margen de arbitrariedad; por lo que, resultaría conveniente establecer los motivos por los que la permanencia de un extranjero pudiera considerarse “inconveniente”.¹⁰⁶ Estableciendo, insisto, mecanismos jurídicos al alcance de los extranjeros para hacer valer sus derechos ante las instancias administrativas y judiciales para que atiendan sus quejas y demandas.

¹⁰⁴ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Op. cit.*, p.28.

¹⁰⁵ Artículos 127, 128 y 129 del Código Penal Federal: delitos de espionaje. Existen también otras conductas delictivas, que atentan contra la Seguridad del Estado mexicano: Traición a la patria, artículos 123, 124, 125 y 126; Sedición, artículo 130; Motín, 131; Rebelión, del 132 al 138, Terrorismo, artículo 139; Sabotaje, 140, y; Conspiración, artículo 141 del mismo código .

¹⁰⁶ WITKER, Jorge, *Derechos de los Extranjeros*, Congreso de la Unión, México, 2001, pp. 23 y 24.

4.9 Sanciones

Además de la deportación, la expulsión del extranjero y la pérdida o cancelación de la condición asilante, la legislación migratoria dispone una serie de sanciones administrativas, pecuniarias y privativas de la libertad, para los extranjeros que incumplan con la normativa mexicana. En general, no existen beneficios, facilidades o mecanismos especiales para el Asilado político o el Refugiado con respecto del resto de sanciones que se aplican a los extranjeros; salvo para el caso de las sanciones aplicables al Refugiado que se haya internado ilegalmente al país; en cuyo caso la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de dispensar la sanción correspondiente.¹⁰⁷ En los otros supuestos, se establecen sanciones que van de los 300 a los 10 mil pesos y penas de hasta diez años de prisión; conforme a la legislación administrativas en la materia.¹⁰⁸ Respecto de las sanciones por infracciones penales, la SEGOB podrá interponer querrela ante el Ministerio Público Federal por las infracciones penales que correspondan.

5. El estatuto jurídico constitucional del extranjero

En primer término, el perseguido político, como reo políticos tiene derecho a no ser extraditados por su Estado de procedencia por la infracción de un delito de carácter político;

¹⁰⁷ Fracción VI, segundo párrafo, Artículo 42, de la Ley General de Población.

¹⁰⁸ Al extranjero que no haya cumplido con la orden de Secretaría para salir de territorio nacional dentro del plazo fijado por haber sido cancelada su calidad migratoria, el artículo 117 de la LGP determina una multa de hasta cinco mil pesos. Artículo 118, de la Ley General de Población: Pena de hasta 10 años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos al que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional, sin la autorización de las autoridades migratorias. Al extranjero que habiendo sido admitido incumpla o vulnere las disposiciones administrativas o las limitaciones legales a que se condición su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo, el artículo 119 establece una multa de hasta seis años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos. Artículo 120: Multa de hasta dieciocho meses de prisión y multa de hasta tres mil pesos al extranjero que realice actividades distintas de las que esté autorizado conforme a Ley de acuerdo al permiso de internación otorgado por la SEGOB. Artículo 121: Penas de hasta dos años de prisión y multa de hasta diez mil pesos al extranjero que realice actividades ilícitas o deshonestas violando los supuestos a los que este condicionada su estancia. Artículo 123: al extranjero que se interne ilegalmente en el país se impondrá una multa de hasta dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos.

con fundamento en el orden interno del artículo 15 de la ley fundamental, la Ley General de Población y el artículo 8 de la Ley mexicana de Extradición Internacional de 1979. Lo que constituye la base jurídica interna del principio del *non-refoulement*.

Por otra parte, el asilado político se caracteriza por ser un extranjero; es decir, que al no poseer la calidades determinadas por el artículo 30 de la Constitución Política para adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, reside en territorio nacional, con autorización temporal y bajo un estatus jurídico distinto al del nacional mexicano.

Las disposiciones de los extranjeros son, en general, aplicables a los asilados políticos y refugiados; como se analizará más adelante, son pocas las prerrogativas o facilidades especiales que la legislación mexicana establece a estas calidades migratorias. Dentro del ordenamiento jurídico interno podemos distinguir dos grandes grupos de derechos y libertades fundamentales: los derechos y libertades compartidos por nacionales y extranjeros en México, por un lado; y los derechos exclusivos de los mexicanos, por otro. Dentro del primer grupo tenemos que, todo individuo, ciudadano mexicano o extranjero goza de un conjunto de derechos reconocidos constitucionalmente y que comprenden las garantías otorgadas por el Capítulo I, Título Primero, de la Constitución Mexicana.¹⁰⁹ Dentro del segundo, tenemos que se establecen ciertos derechos privativos de nacionales que constituyen, lógicamente limitaciones a los extranjeros.

5.1 Limitaciones de carácter político

No obstante las garantías constitucionales otorgadas el Estado mexicano, existen prerrogativas derivadas de la ciudadanía; y exclusivas, por tanto, de los miembros políticamente activos del Estado mexicano.¹¹⁰ Estas prerrogativas comprenden el ejercicio de una serie de derechos políticos, y en específico: el votar en las elecciones populares, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, el participar en el desempeño de las funciones públicas y del servicio militar de defensa; así como, ejercer el derecho de petición

¹⁰⁹ Artículo 1 y 33 primer párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002.

¹¹⁰ Artículo 35, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002.

para toda clase de asuntos y el derecho de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de los asuntos políticos del país.¹¹¹

La reserva expresa de exclusividad nacional para este tipo de derechos se dirige, fundamentalmente, a evitar la intervención extranjera en los asuntos nacionales; a impedir el desarrollo o ejecución de actividades de tipo político de individuos foráneos establecidos en territorio mexicano de manera temporal. A ello se debe que, en cuestiones políticas el tratamiento jurídico de los extranjeros determina una serie de restricciones, incluso, respecto de las garantías otorgadas constitucionalmente. Así, conforme lo dispuesto por el artículo 33 constitucional ningún extranjero puede participar en los asuntos políticos del país. El extranjero goza del derecho de petición, reconocido por el artículo 8 constitucional, en toda clase de asuntos; a excepción de aquellas cuestiones de carácter político. Goza también, del derecho de asociación, reconocido por el artículo 9 constitucional, pero no para tomar parte de los asuntos políticos de la nación.

5.2 Limitaciones de carácter económico

En relación a los derechos de propiedad, los extranjeros que legalmente comprueben su estancia legal en el país pueden, sin que para ello requieran de permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable, realizar depósitos bancarios adquirir bienes inmuebles urbanos y rurales.¹¹² Aunque existen algunas restricciones de carácter económico, pero derivadas también de un razonamiento político producto de la historia nacional. En cuanto al derecho de propiedad y su enajenación, reconocido por el artículo 27 constitucional, sólo los ciudadanos y sociedades mexicanas podrán adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, así como obtener las concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado mexicano dispone la misma facultad para el extranjero, pero sólo a través de la renuncia expresa del extranjero a la protección diplomática del Estado del que es nacional, cuando se suscite controversia respecto de sus derechos propiedad; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes adquiridos en virtud del

¹¹¹ Restricciones a la libertad en materia de petición y libertad de reunión, se encuentran en los Artículos 8 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002.

¹¹² Artículo 66, 67 y 68 de la Ley General de Población.

mismo; lo que se conoce como Cláusula Calvo. Por otro lado, el ordenamiento constitucional establece categóricamente que los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.¹¹³

En materia comercial, los extranjeros son libres de realizar toda clase de actos de comercio, sin embargo, existen ciertas limitaciones y prevenciones especiales. La Ley de Inversión Extranjera y su reglamento determinan las limitaciones de participación extranjera en las sociedades mercantiles mexicanas; estableciendo, para ello, condiciones y porcentajes en determinadas áreas. Estos ordenamientos contemplan ciertas actividades económicas: algunas reservadas, exclusivamente, al Estado mexicano por tratarse de áreas estratégicas; otras reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas; unas sujetas a límites máximos de participación extranjera, o bien, sujetas a una regulación especial; y, finalmente, aquellas en las que el extranjero podrá participar libremente.¹¹⁴

La Ley Aduanera establece, a la importación y a la exportación, el pago de impuestos al comercio exterior, así como el pago cuotas compensatorias. En cuanto, al pago de los bienes propiedad del visitante extranjero, la importación temporal se exceptúa del pago de impuestos y cuotas compensatorias, siempre y cuando la permanencia de los bienes en territorio nacional dure el mismo plazo de la calidad migratoria incluyendo prórrogas.

5.3 Limitaciones en materia laboral y profesional

En materia laboral, el extranjero que compruebe su legal estancia en el país podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, si bien existen algunas restricciones en sus derechos laborales. Tales restricciones se derivan de las anteriores leyes migratorias que recogen algunas posturas xenófobas hacia la inmigración extranjera.¹¹⁵ En la legislación constitucional, el artículo 5 garantiza la libertad de trabajo al establecer que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, comercio o trabajo que le acomode, siendo estos lícitos. En el

¹¹³ Artículo 27, fracción I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002.

¹¹⁴ Ley de Inversión Extranjera, Artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

¹¹⁵ SERRANO MIGALLÓN, *“Duras las tierras lejanas. Un Asilo tres exilios...”*, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México, 2002, p.80.

mismo sentido, el artículo 123 fracción VII dispone la igualdad de condiciones y circunstancias de trabajo, independientemente de la nacionalidad del trabajador.

No obstante, existen ciertas restricciones determinadas por el último párrafo del mismo artículo que señala una provisión legal cuyo objetivo principal es dar prioridad a los mexicanos sobre los extranjeros en lo concerniente al empleo. Esta disposición da lugar a un amplio margen de discreción en su interpretación, aunque su aplicación es muy relativa. Del mismo modo, el artículo 32 constitucional prohíbe el trabajo de extranjeros en cualquier embarcación o aeronave mexicana, en el Ejército Nacional y en las fuerzas policíacas o de seguridad pública.

En la legislación reglamentaria el artículo 7 de la Ley Federal del Trabajo dispone que “En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una porción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de las empresas deberán ser mexicanos. No es aplicable lo dispuesto a los directores, administradores y gerentes generales.”

Conforme a la Ley General de Población y su Reglamento, la facultad para que un extranjero pueda dedicarse a alguna actividad productiva, remunerada o no, depende de su calidad migratoria; la cual le permite desempeñar sólo determinadas actividades expresamente autorizadas por la Secretaría de Gobernación. Cuando se trate de actividades no expresamente autorizadas en la categoría respectiva, es posible obtener permiso de esta autoridad para ejercerlas.¹¹⁶

Para el ejercicio de ciertas profesiones que requieren de título profesional, el Estado mexicano ofrece la posibilidad de que los títulos expedidos en el extranjero se reconozcan oficialmente. Mediante un proceso de homologación o equivalencia de los estudios que sustenta el título y su registro ante la Secretaría de Educación Pública.

¹¹⁶ Artículo 60, de la Ley General de Población y Artículo 139 y 140 del Reglamento de la Ley General de Población.