

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE MÉXICO. INTERÉS NACIONAL E IMAGEN INTERNACIONAL

VÍCTOR HUGO MORALES MELÉNDEZ
LUIS RICARDO LÓPEZ FIGUEROA

DURANTE 1998, EL GOBIERNO DE MÉXICO TOMÓ LA DECISIÓN de expulsar a extranjeros cuya presencia y comportamiento, a juicio de las autoridades, eran inconvenientes para el país. Este hecho generó una oleada de críticas hacia la política nacional de inmigración y ha repercutido en la imagen internacional del país.

Sería oportuno, sin embargo, revisar a fondo la pertinencia de dichas críticas y el fundamento de las acciones gubernamentales. ¿Las decisiones afectan el llamado “espíritu humanista” de la política migratoria? ¿Las medidas tomadas van más allá de meras decisiones administrativas y, por tanto, tocan aspectos sustantivos de política interna y externa? ¿Es jurídicamente condenable la actuación del gobierno de México?

Éstos son los interrogantes que intenta responder –con objetividad– este trabajo.

La política de inmigración del gobierno mexicano conjuga la definición de objetivos vinculados al proyecto nacional, el cumplimiento de ordenamientos legales, relacionados con el fortalecimiento del Estado de derecho, y la ejecución de trámites en materia administrativa.

CONCEPTOS Y SUJETOS DE MIGRACIÓN

Migración es, conforme a la definición generalmente aceptada, el movimiento poblacional que se realiza del campo a la ciudad y viceversa o de un país a otro, provocado por cataclismos, guerras, violentos cambios sociales o persecuciones; o bien, motivado por razones de tipo económico o cualquier otra que induzca a los habitantes de un país o de una región a mudar su residencia.

En la actualidad, el fenómeno migratorio mundial muestra numerosos ejemplos: turcos en Alemania, chinos en Japón, argelinos y tunecinos en Francia, nicaragüenses en Costa Rica y, desde luego, mexicanos en Estados Unidos de América, por citar algunos.

Por sus características, México es un país que presenta, simultáneamente, las tres formas de migración: origen de trabajadores hacia Estados Unidos, destino de migrantes de un gran número de países y tránsito de centroamericanos y asiáticos que se dirigen a los países más septentrionales de América del Norte.

Según cálculos, 130 millones de personas realizan algún tipo de migración: 20 millones de refugiados y asilados, 30 millones de desplazados (quienes se alejan de las zonas de conflicto y catástrofe, sin salir del territorio de su propio país) y 80 millones de trabajadores migratorios.¹ En la protección de estos últimos, México se colocó a la vanguardia; fue uno de los promotores de la negociación y firma de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; aun cuando le falta formalizar la adhesión con su ratificación.

La complejidad del fenómeno migratorio ha incorporado, en su análisis, las categorías de refugiado y asilado, quienes se diferencian, en términos generales, por las causas que los motivan a salir de su propio país. La legislación mexicana vigente define a los refugiados como las personas que se ven obligadas a huir a otro 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".²

La causa de la migración de los asilados es exclusivamente, de acuerdo con la Ley General de Población, la persecución política, aunque en la práctica internacional también se reconocen las motivaciones derivadas de la discriminación racial o del hostigamiento religioso.

El fenómeno de la migración, en el caso tanto de los refugiados como de los asilados, tiene innegables connotaciones jurídicas ligadas al derecho internacional, que se fundamentan en el derecho de asilo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el estatuto

¹ Jacques Decornoy, "Refugiés de la guerre et migrants de la paix, une humanité sans domicile fixe", en *Le Monde Diplomatique*, febrero de 1996, pp. 22 y 23.

² Cfr. Ley General de Población, artículo 42, fracción vi.

otorgado por la Organización de las Naciones Unidas al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La práctica consuetudinaria del derecho de asilo internacional llevó a su definición en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948, cuyo artículo 14, fracción 1, señala que: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país."³ La fracción segunda del citado artículo anula ese derecho cuando lo reclaman individuos que han cometido delitos del orden común o actos contrarios a los propósitos y principios enarbolados por la propia Organización.

El derecho internacional reconoce el asilo territorial, aceptado a escala mundial, y el asilo diplomático, que es fundamentalmente una práctica latinoamericana, mediante la cual se concede protección en los locales de las misiones diplomáticas a quienes la solicitan y son sujetos del mismo.

La cuestión de los refugiados empezó a ser considerada en el ámbito internacional como una de las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, con la creación de la llamada Oficina Nansen, por parte de la Sociedad de Naciones en 1921, y su tránsito por diversas denominaciones y funciones (Administración para el Socorro y la Rehabilitación de Naciones Unidas, Organización Internacional de Refugiados) hasta convertirse, desde 1951, en el ACNUR. Sus objetivos principales, acordados por la Asamblea General de la ONU, están centrados en la protección de los derechos humanos de los refugiados y en la cooperación con los gobiernos involucrados para la aplicación de los tratados y convenios internacionales en la materia.

Los flujos migratorios que se observan en el escenario internacional han tenido cada vez mayores repercusiones, debido al proceso de globalización, especialmente en dos de sus vertientes: el desarrollo de los medios de comunicación, que acerca al instante regiones remotas mediante la radio, la televisión o, a últimas fechas, el Internet, y la creciente y cada vez más sólida preocupación de la sociedad internacional por el respeto a los derechos humanos.

La sociedad internacional se convierte, así, de muda espectadora del fenómeno migratorio en participante activo en busca de soluciones a los problemas que enfrentan los migrantes, tanto en sus países de origen como en los receptores. En general, los Estados han acepta-

³ Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

do, a finales del siglo XX, esta participación de individuos y organizaciones civiles en un problema internacional, en principio reservado a aquéllos.

Así, la preocupación de la sociedad internacional por el acontecer mundial, incluido el fenómeno migratorio, se ha visto reflejada en el involucramiento, también creciente, de la actividad de las organizaciones no gubernamentales (ONG), más allá de las fronteras de los países de donde proceden.

En el mundo las ONG han registrado un gran aumento, tanto en su número como en el monto de los recursos que manejan y en la presencia política que mantienen en los medios masivos de comunicación, en los organismos internacionales y ante los gobiernos, y además se han convertido, en muchos casos, en auténticos brazos operativos de la política exterior de diversos gobiernos.

El panorama de la migración presenta, entonces, varios actores que intervienen de manera directa: los migrantes; los gobiernos de los países de origen; los gobiernos de los países receptores; los organismos internacionales que velan por la observancia del derecho internacional aplicable, incluidos los derechos humanos, y las ONG, que se proclaman representantes de la sociedad civil y de la opinión pública internacional.

Por la amplitud del tema, este artículo tratará exclusivamente la inmigración hacia México desde los puntos de vista histórico, jurídico y político, para aportar elementos que permitan analizar la práctica que actualmente lleva a cabo el gobierno mexicano en materia de política inmigratoria.

LA POLÍTICA Y LA PRÁCTICA DE INMIGRACIÓN EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La composición poblacional de México muestra la convergencia de diversas corrientes migratorias a lo largo de los siglos. Es importante señalar que, desde que México se consolidó como país independiente, prevaleció la idea de atraer a extranjeros para aprovechar los recursos que ofrecía una nación de cuatro millones de kilómetros cuadrados y que no contaba con suficientes habitantes para asegurar la presencia del Estado en regiones tan remotas de los centros poblacionales como la Alta California o Nuevo México.

La política de inmigración del Estado mexicano se ha ajustado a los diferentes periodos históricos por los que ha atravesado el país. Para evitar dispersiones que pudieran diluir el tema, la reseña de la in-

migración se ceñirá al presente siglo, dejando de lado flujos importantes de inmigrados como los soldados franceses que, durante la Intervención, optaron por acercarse en diferentes regiones del país, principalmente en el Bajío, o la colonia japonesa que recibió autorización de Porfirio Díaz para asentarse en Acacoyagua, Chiapas, a partir de 1897.

Después de un prolongado periodo en el poder, el presidente Díaz promulgó, en 1909, la Ley de Inmigración (LI-09), la cual tenía dos principios rectores para la aceptación de extranjeros en el territorio nacional: que no fuesen “notoriamente nocivos en el orden moral ni en el sanitario” y que dicha aceptación se diese en “la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, no estableciendo un solo precepto especial para ciudadanos de alguna nación, ni para los individuos de raza determinada”.⁴ De esta manera, el proceso de apertura que el país experimentó durante el porfiriato se reflejó también en las disposiciones migratorias; aunado a un vasto territorio que, a pesar de haber sido reducido a la mitad, aún tenía amplias regiones semipobladas.

La LI-09 definía, de forma muy puntual, las características que hacían inaceptable a un extranjero, ya fuese por cuestiones de salud, de orden público o moral.⁵ Esta Ley inició la definición y, por añadidura, la tradicional práctica de asilo a los perseguidos políticos al asentar, en su artículo 4º, que los prófugos de los delitos políticos tenían derecho a entrar a territorio nacional. La normatividad, contenida en la Ley de 1909, señalaba a la Secretaría de Gobernación como la instancia del Ejecutivo Federal encargada de su cumplimiento.

La LI-09 sobrevivió a la Revolución y a los continuos cambios de gobierno durante el periodo de la lucha armada. Por su parte, la Constitución de 1917 rescató de la Constitución liberal de 1857 un elemento fundamental para el trato hacia los extranjeros, el artículo 33, vigente hasta la fecha, el cual señala: “el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente

⁴ Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria, 1909-1996*, México, Secretaría de Gobernación, 1996 (Ley de Inmigración de 1909, exposición de motivos, p. 3).

⁵ De hecho, la LI-09 hacía un señalamiento tajante sobre ciertos extranjeros que no podrían entrar a territorio nacional: “los que por ancianos, raquíuticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paralíticos, ciegos, o de otro modo lisiados, o por cualesquiera defectos físicos o mentales sean inútiles para el trabajo y hayan de convertirse en una carga para la sociedad”. *Ibidem*, pp. 5-6.

te y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país." El artículo refleja el sentir de una nación que ha sido intervenida y despojada por poderes extranjeros y, bajo esa consideración, responde a la necesidad de mantener en vigor dos de los objetivos nacionales fundamentales: la preservación de la soberanía y la capacidad de autodeterminación.⁶

Don Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, había enfrentado, en 1914, la invasión estadounidense a territorio nacional. Ya como presidente de la República, fijó los linchamientos con los que el Estado mexicano definiría sus relaciones con la comunidad internacional y con los extranjeros:

Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos internos de otro. Todos deben someterse estrictamente, y sin excepciones, al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.⁷

El marco jurídico establecido por Díaz sirvió de base para que el presidente Álvaro Obregón aceptara el ingreso de grupos menonitas, en 1921. Los menonitas, perseguidos religiosos de origen europeo que inmigraron a México, se asentaron en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, provenientes de Canadá y a ellos el general Obregón les otorgó el llamado Pliego de Garantías, en el cual les reconocía, con

⁶ En efecto, el artículo 33 de la Constitución de 1857 señalaba "la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso", disposición que se basaba en los artículos 36 y 38 de la Ley de Extranjería y Naturalización, promulgada en mayo de 1886, en los cuales se establecía que "los extranjeros no gozaban de los derechos políticos que competen a los ciudadanos mexicanos" y que si toman "parte en las disensiones civiles del país, podrán ser expulsados de su territorio como extranjeros perniciosos, quedando sujetos a las leyes de la República, por los delitos que contra ella se cometan y sin perjuicio de que sus derechos y obligaciones durante el estado de guerra, se regulen por la ley internacional y por los tratados", respectivamente. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, expedida por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1911, pp. 404 y 181.

⁷ Este párrafo integra en esencia el contenido de lo que se conoce como Doctrina Carranza, citada por Modesto Seara Vázquez, *Política exterior de México*, México, Harla, 1983, p. 195. Puede consultarse también el capítulo "Diplomacia soberana" de Douglas Richmond, en *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, FCE, 1986, pp. 259-296.

base en los ordenamientos constitucionales y en los preceptos internacionales de solidaridad y humanitarismo, la libertad de creencias y el respeto hacia sus usos y costumbres. Con el paso de los años, las comunidades menonitas se establecieron también en municipios aledaños a Ciudad Cuauhtémoc y en los estados de Durango y Guanajuato. Esta decisión se enmarcaba asimismo en las tirantes relaciones que el gobierno de Obregón tenía con la Iglesia católica y fue una forma de contrarrestar su influencia; es decir, la aceptación de los menonitas formó parte de una política que fomentaba la libertad de culto y se dirigía a moderar el peso de dicha Iglesia.

En el marco jurídico en materia de inmigración establecido desde 1909, destaca el asilo otorgado al peruano Raúl Haya de la Torre de 1923 a 1930, año en el que retornó a su país. Posteriormente, también como asilado político, regresaría a México durante una breve estancia en la década de los cincuenta.

Algunas lagunas jurídicas que mantenía la Ley de 1909 fueron subsanadas con la promulgación de la Ley de Migración de 1926 (LM-26), que dispuso la creación de una "tarjeta de identificación" para los migrantes, en la cual se constataba el cumplimiento de las normas migratorias y su carencia implicaba la presunción de que el migrante incurría en faltas a la legislación.

La exposición de motivos de la LM-26 señalaba con firmeza que su objetivo era reforzar las condiciones de ingreso de los extranjeros a nuestro territorio, ya que:

[es] indispensable que el Poder Público esté en posibilidad de seleccionar los inmigrantes y de excluir a los individuos que, por su moralidad, su índole, su educación, sus costumbres y demás circunstancias personales, sean elementos indeseables o constituyan un peligro de degeneración física para nuestra raza, de depresión moral para nuestro pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas. [Por ello], el Gobierno debe tener el poder suficiente para suspender, en determinados casos, la entrada de inmigrantes, cuando ésta, por cualquier motivo, venga a alterar la situación económica del país, a producir el desequilibrio entre las fuerzas productivas, o a causar perjuicios a nuestra clase trabajadora; principalmente en la actualidad, en que, como consecuencia de las graves alteraciones que han conmovido a casi todas las naciones del mundo, grandes masas de población buscan su acomodo, emigrando para países que, por estar poblados con menor intensidad o por sus recursos naturales, les ofrecen mejores oportunidades para radicarse.⁸

⁸ *Compilación histórica...*, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

La LM-26 reflejaba con claridad el retraimiento de la política de inmigración provocado por el caos migratorio internacional, heredado de la Primera Guerra Mundial, y sobre todo, respondía al espíritu nacionalista que siguió a la lucha armada. El país buscaba —en el interior— una identidad que consolidara su sentido de pertenencia y unidad.

Entre las innovaciones que presentó la Ley de 1926, se encuentra la definición de calidades migratorias de inmigrante, emigrante y turista. Otra es la de la concesión de permisos para visitar al país, es decir, la expedición de visas por parte de los cónsules mexicanos, quienes tenían la obligación de inscribir al visitante en el Registro de Extranjeros, aplicarle un cuestionario y extenderle una “tarjeta de identificación” en la que constaban sus datos generales.

Es importante señalar dos medidas restrictivas que también se incluyeron por primera vez en la legislación migratoria. Una de éstas era que la simple presunción de que el inmigrante no cumplía con las características definidas por la Ley era motivo suficiente para su detención y, en su caso, para su expulsión. La otra era que la Secretaría de Gobernación tenía la facultad para aplicar sanciones administrativas, penales y la propia deportación a quien transgredía las disposiciones migratorias (artículos 20 y 30).

Sin embargo, la LM-26 conservó el derecho de asilo que otorgaba el gobierno mexicano a los perseguidos políticos, al hacer mención de que no podrían internarse en la República los extranjeros “prófugos de la justicia, los que hubieren sido condenados y no hayan cumplido su condena, y los que sean perseguidos por delitos que conforme a las leyes mexicanas, o a las del país en que hayan delinquido, debieran castigarse con pena corporal de más de dos años, *con excepción de los delitos políticos*”.⁹

Con base en esta Ley, el gobierno de Emilio Portes Gil concedió, en 1929, el asilo político que solicitó Augusto César Sandino y los miembros de su Estado Mayor, luego de que se frustró su lucha contra la invasión estadounidense a Nicaragua, iniciada en 1926. Sandino vivió en México por espacio de dos años para después regresar a su país e incorporarse a la vida civil.

Debido al incremento notable del flujo migratorio a fines de la década de los veinte, a pesar del tono restrictivo de la Ley de 1926, se reformó ésta y en agosto de 1930 se promulgó la Ley de Migración

⁹ Ley de Migración de 1926, artículo 29, fracción IV, pp. 32 y 33. Cursivas agregadas.

(LM-30). La exposición de motivos de la LM-30 contenía reformas que restringían aún más la internación de extranjeros, cuya permanencia se juzgaba "nada deseable". En este sentido, la LM-30 reforzaba las condicionantes raciales para la aceptación de extranjeros, ya que en esa época ciertos sectores de la población, sobre todo en el norte del país, manifestaban sentimientos de rechazo dirigidos particularmente a gente de origen chino, a quienes se les acusaba de acaparar actividades económicas, con lo que desplazaban del mercado laboral a los mexicanos. El mundo vivía, además, una recesión económica que había generado, desde 1928, importantes masas de desempleados y el país no era ajeno a esta situación. La legislación respondía, así, a un nuevo contexto internacional que hacía aún más restrictiva la política migratoria en materia de internación.

Además de la inclusión en la legislación migratoria de las barreras raciales y culturales para permanecer en territorio nacional, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio procedió, en 1931, a la expulsión de cerca de 11 000 chinos, a pesar de que había mantenido una posición más bien ambivalente en relación con el clima de racismo que manifestaban ciertos sectores de la población.¹⁰

La principal aportación de la LM-30 fue la distinción que hacía entre los inmigrantes y los no inmigrantes, fundada en el propósito de los primeros por radicarse en el país. Esta diferencia en las personas que ingresan a territorio nacional se utiliza aún en la legislación migratoria vigente. En términos generales, la Ley consideraba benéfico el ingreso de extranjeros que venían a aportar su trabajo al desarrollo nacional; sin embargo, establecía algunas restricciones al respecto.

Para los inmigrantes, se conservaban casi en su totalidad los requisitos de las legislaciones anteriores, en lo relativo a la profesión, oficio o modo honesto de vivir, su buena conducta y salud, etc. Se mencionaba también la conveniencia de que quienes ingresaran fuesen individuos "pertenecientes a razas fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país".¹¹ Como en las leyes anteriores, la comisión de delitos políticos no era una condición excluyente para la aceptación del inmigrante (artículo 47, fracción III, inciso b), por lo que el Estado mexicano refrendaba su voluntad de mantener la política de asilo.

¹⁰ Moisés González Navarro, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1994, vol. III, pp. 87-98.

¹¹ *Compilación Histórica...*, *op. cit.*, artículo 60 de la Ley de Migración de 1930, p. 66.

Es importante señalar que la misma ley no permitía el ingreso al país de personas que perteneciesen a organizaciones anarquistas, que fomentasen doctrinas disolventes contra los gobiernos o que atentasen contra funcionarios públicos (artículo 47, fracción III, inciso e).

En el caso de los no inmigrantes, se consideraba únicamente la categoría de turistas. Se señalaba que la Secretaría de Gobernación podría conceder a éstos facilidades para el desarrollo de sus actividades, pero le debían garantizar que no efectuarían acciones ajenas a su calidad migratoria.

La elaboración del primer Plan Sexenal motivó la adecuación de la política migratoria que había mantenido el gobierno del país. En efecto, la LM-30 se mantuvo vigente sólo por seis años para ser replanteada, en 1936, con un enfoque integral que comprendía aspectos demográficos, migratorios y de turismo, bajo la denominación de Ley General de Población (LGP-36).

Como en las legislaciones anteriores, la LGP-36 presentaba disposiciones que regulaban el ingreso de extranjeros al país, con base en criterios que definían el grado de asimilabilidad racial y cultural para que la Secretaría de Gobernación otorgase, a quienes cumplieran con tales criterios, facilidades para su ingreso al país. La legislación conservó las disposiciones relativas al derecho de asilo que, de manera tradicional, el gobierno de la República concedía a los perseguidos políticos. El artículo 58 de la LGP-36 señalaba que “los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de Migración, previa identificación, con carácter provisional, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación”.¹²

Por otra parte, la LGP-36 realizó una clasificación más amplia de las calidades migratorias: turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado. La admisión de inmigrantes se ceñía, además de a los criterios de “asimilabilidad de razas y culturas”, a ciertos requisitos generales que se retomaban de las disposiciones legales anteriores, como gozar de buena salud, tener un modo honesto de vivir, acreditar buena conducta, no practicar ningún “vicio punible”, no ejercer la prostitución o el lenocinio, no ser anarquista ni fomentar la disolución de los gobiernos o atentar contra funcionarios públicos, y no haber mentido a las autoridades migratorias.

¹² Artículo 58 de la Ley General de Población de 1936, p. 100.

Para su permanencia en el país, a los turistas se les señalaba que tenían "la obligación de no aprovecharse de esas facilidades [otorgadas por el gobierno] para internarse al país con móviles diferentes de los que deben tener como turistas que son".¹³ Por otra parte, no podrían tomar fotografías y películas cinematográficas con el propósito de causar desprestigio al país (artículo 132). Las sanciones a quienes transgrediesen la LGP-36 eran, de acuerdo con su gravedad, de tipo administrativo, penal y la propia deportación.

En el marco de la LGP-36, el gobierno de Lázaro Cárdenas aportó dos ejemplos de la aplicación del derecho de asilo: los casos de Trotsky y de los republicanos españoles.

León Trotsky participó activamente en la construcción de la Unión Soviética al lado de Lenin. A la muerte de éste, las disputas por el poder lo obligaron al exilio. A invitación de diversos intelectuales, artistas y políticos, se acogió al asilo que le ofreció el gobierno de Cárdenas, desde enero de 1937 hasta la fecha de su asesinato, a manos de un mercenario español, en agosto de 1940.

Por otra parte, con motivo del triunfo de Francisco Franco en la guerra civil española y de la represión desatada contra los defensores del régimen republicano, el gobierno mexicano, que rompió relaciones con el régimen de Franco en marzo de 1939, concedió asilo a los perseguidos políticos españoles, entre los que figuraban científicos, artistas y empresarios. La orientación política del presidente Cárdenas era contraria a la acción de los regímenes fascistas y la actitud frente al exilio español fue congruente con su posición de brindar apoyo político y material al gobierno republicano. La decisión de Cárdenas fue eminentemente racional ya que ésta le permitía afianzar su proyecto político con base en un fuerte acercamiento hacia los sectores de izquierda de México.

Las condiciones políticas y sociales derivadas de la Segunda Guerra Mundial plantearon al gobierno de México la necesidad de reformar de nueva cuenta la legislación migratoria. La exposición de motivos sobre la conveniencia de actualizar la Ley General de Población, sometida a la Cámara de Diputados por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho en diciembre de 1945, mencionaba el nuevo entorno internacional en el que se preveía una mayor afluencia de inmigrantes a consecuencia de los desastres de la guerra. Frente a esta situación, se optó por ajustar las disposiciones jurídicas que mejor respondieran al interés nacional.

¹³ Artículo 127 de la Ley General de Población de 1936, p. 112.

Al respecto, es muy ilustrativo el siguiente extracto:

El desgarramiento de las naciones europeas con motivo de la guerra, las condiciones actualmente imperantes en esos propios países, la promesa de holgura y fácil desenvolvimiento que brinda México, canalizarán, seguramente, hacia nuestro país grandes cantidades de extranjeros que un día perdieron patria, familia y hogar. Aquí podrán ser acogidos sin más limitación que la que impone la realidad mexicana y la tarea de consolidar el futuro nacional, por lo que se hará una estricta selección de elementos que convengan al país y estén en aptitud de llenar finalidades económicas, docentes, profesionales—con las condiciones que impone la ley sobre la materia—, artísticas, técnicas, etc., urgentes en nuestro medio.¹⁴

El cambio de gobierno atrasó la promulgación de la Ley General de Población, la cual no entró en vigor hasta el régimen de Miguel Alemán Valdés en 1947 (LGP-47). Contenía diversas innovaciones y modificaciones respecto de su antecesora de 1936, de las cuales interesa mencionar dos:

- La conveniencia de la fusión étnica de la población del país, para integrar también los núcleos indígenas con el resto de la población, en materia de demografía.

- La definición y el establecimiento de las calidades migratorias, que continúan vigentes hasta ahora: inmigrante, no inmigrante e inmigrado, así como las características migratorias de las dos primeras, que sí se han actualizado en diversos momentos.

La calidad migratoria de los asilados políticos era considerada en la LGP-47 como no inmigrante, aun cuando se acordaba que el permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación sería discrecional para cada caso. Es ilustrativo de la época de conflictos que se presentaban en América Latina el hecho de que se concedía una gran importancia a los perseguidos políticos que provenían de la región. Al respecto, el artículo 41 señalaba: “Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos de manera provisional por las autoridades de Migración”, en tanto que el artículo 50, fracción IV, hacía la generalización de que, en calidad de no inmigrante, un perseguido político, sin señalar su procedencia, podía ser aceptado en territorio nacional “para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas”.

¹⁴ Exposición de motivos de la Ley General de Población de 1947, pp. 129 y 130.

El capítulo dedicado a las sanciones, como se había establecido en legislaciones anteriores, señalaba las de tipo administrativo, penal y la deportación de quien incurría en actividades ilícitas.

Entre los ejemplos de asilo ofrecido por México a los extranjeros, durante el periodo en que tuvo vigencia la LGP-47, destacan los casos de Guatemala en 1954, de República Dominicana en 1965 y de Chile en 1973.

Durante los convulsionados años cuarenta y cincuenta que vivió Guatemala, entre regímenes constitucionales y golpes de Estado, cabe mencionar los periodos presidenciales de Juan José Arévalo y de su sucesor, Jacobo Arbenz, quienes intentaron realizar reformas económicas que tocaban intereses de compañías transnacionales.

El golpe de Estado que realizó el ejército guatemalteco en 1954, encabezado por el coronel Carlos Castillo Armas, originó una serie de disputas políticas y movimientos de guerrilla que orilló a emigrar a varios representantes de la clase política, intelectual y artística de Guatemala. El gobierno de México brindó asilo político a los ex presidentes Arévalo y Arbenz, así como a destacados guatemaltecos que sufrieron persecuciones en su propio país, como Luis Cardoza y Aragón y Miguel Ángel Asturias, entre otros. La decisión de brindar asilo a los guatemaltecos fue congruente con la posición adoptada por México en el marco de la Reunión Interamericana de Caracas de ese año, que había sido convocada para legitimar en el ámbito hemisférico la intervención estadounidense en Guatemala. México defendió con vigor el principio de no intervención y de ella derivó la posterior decisión de política interna de permitir el ingreso de los guatemaltecos integrantes o simpatizantes del gobierno constitucional.

En 1965 se llevó a cabo otro golpe de Estado, ahora en República Dominicana, con el cual fue derrocado el presidente Juan Bosch, quien había sido electo un año antes. Por este motivo, México suspendió sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno y concedió asilo político tanto al presidente depuesto como a un número considerable de dominicanos, como una muestra más de la consistencia entre la defensa tradicional del principio de no intervención y el apoyo a los regímenes legítimos, derrocados por intereses extranjeros.

Diversos cambios en la escena internacional y en el ámbito nacional motivaron al gobierno federal mexicano a adecuar la LGP-47. Algunos de estos fenómenos mundiales tenían que ver con el contexto político presente en el enfrentamiento ideológico y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el ascenso al poder de los militares sudamericanos por la vía armada y, en lo nacional, con el hecho

de que el país dejaba atrás la década de los sesenta que marcó el punto más alto en cuanto a la natalidad, que, aunada a las políticas asistenciales y de salud de las últimas décadas y a un decremento considerable de la mortandad, desembocó en un incremento sustancial de la población. Este conjunto de hechos explica la relación directa de la política de población con la política migratoria ejercidas por el gobierno a partir de la década de los setenta.

Entre los acontecimientos internacionales que reforzaron la necesidad de adecuar la política migratoria mexicana, destacó el golpe de Estado encabezado por el general Augusto Pinochet, con apoyo extranjero, que derrocó al presidente chileno Salvador Allende, en septiembre de 1973.

Después de los sucesos del 68 y una vez ascendido al poder, el presidente Echeverría inició una intensa actividad de política exterior encaminada a recomponer la imagen del país, para lo cual encontró un importante elemento de legitimidad en la estrecha relación con el régimen socialista democrático de Allende, quien a su vez buscaba aliados en el exterior. Esta relación permitió al gobierno de Echeverría un mayor acercamiento a los sectores de la izquierda mexicana, objetivo fundamental de la política interna para mantener la estabilidad nacional.¹⁵ El apoyo político y material brindado por Echeverría al régimen socialista fue ampliamente compensado por Allende durante su visita a México, en la cual advirtió a los estudiantes mexicanos —admiradores del líder chileno— que su deber era prepararse en el estudio y no la agitación con fines revolucionarios.

El derrocamiento de Allende obligó al gobierno mexicano a asumir una posición de congruencia con el régimen que tanto apoyó y le facilitó realizar una acción que consolidaba su legitimidad ante los mexicanos simpatizantes del líder socialista y del proyecto chileno a favor de la democracia: permitió y fomentó una amplia inmigración de asilados políticos.

Para ajustar la política migratoria a la nueva realidad mundial y nacional, la Ley General de Población de 1974 (LGP-74) señalaba en su exposición de motivos: "Hoy día existe y se acentúa en casi todos los países del mundo, en mayor o menor grado, una justa preocupación por las cuestiones demográficas. Ha cobrado presencia, cada vez más intensa, la inquietud por los peligros que aparejan el rápido y ex-

¹⁵ Cfr. Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP-Cultura, 1986, p. 90.

cesivo crecimiento de la población y el indebido uso de los recursos naturales.”¹⁶ El legislador retomó las conclusiones del Club de Roma, que con posterioridad serían fuertemente cuestionadas, sobre los llamados “límites del crecimiento”, las cuales actualizaban las teorías maltusianas. Una consecuencia de esa visión del mundo fue que la legislación suprimía las disposiciones que autorizaban la inmigración colectiva, como se había dado en el pasado.

De esta forma, la propia LGP-74 se definía como un marco jurídico que consideraba “la debida satisfacción de los intereses nacionales: restrictiva cuando sea necesario proteger [...] la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación”.

La legislación de 1974 recogía las disposiciones sobre las calidades migratorias de 1947 (no inmigrante e inmigrante) y tipificaba la mayoría de las características presentes en las disposiciones jurídicas actuales. Entre los no inmigrantes, se incluían los turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, asilados políticos, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales.

En relación con la práctica del asilo político, la LGP-74 era bastante clara. La anterior LGP particularizaba en la protección a los latinoamericanos, en tanto que el nuevo texto proponía, “con convicción humanista”, la extensión del derecho de asilo territorial a los perseguidos políticos de cualquier nacionalidad.

Para ello, el artículo 42, fracción II, señalaba que el gobierno de México concedía la característica de asilado político “para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente”.¹⁷

Las disposiciones restrictivas que formaban parte de la LGP-74 facultaban a la Secretaría de Gobernación para fijar las condiciones para la admisión de extranjeros, suspender o prohibir la admisión de éstos, de acuerdo con el interés nacional, aplicar multas e imponer detenciones, en caso de que el extranjero transgrediese la ley, y como históricamente se venía aceptando, para llevar a cabo la deportación, medida que era considerada de orden público.

¹⁶ *Compilación histórica...*, *op. cit.*, exposición de motivos de la Ley General de Población de 1974, pp. 155 y ss.

¹⁷ Artículo 42, fracción v, de la Ley General de Población de 1974, p. 171.

Desde su promulgación en febrero de 1974, la LGP-74 ha sido reformada en diversas ocasiones, con el objeto de garantizar una plena correspondencia entre las necesidades del país y las circunstancias del entorno internacional.

La legislación migratoria posibilitó, durante su vigencia, a un gran número de perseguidos políticos de América Latina la obtención del asilo y la protección del gobierno mexicano. De hecho, los círculos mexicanos de intelectuales, académicos y artistas, entre otros, se vieron enriquecidos por el continuo arribo de exiliados latinoamericanos, ya que la mayor parte de los países del Cono Sur vivieron procesos político-militares que implicaban una enorme inestabilidad. Fue éste el caso, además de Chile, de Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros.

El inicio de la década de los ochenta trajo consigo otro fenómeno migratorio en México: los refugiados guatemaltecos.

A raíz del conflicto político y militar que se prolongaba en Guatemala desde la década de los cincuenta y los frecuentes golpes de Estado, se intensificó en ese país la actividad de grupos guerrilleros con la consecuencia del involucramiento de grandes sectores de la sociedad en el conflicto. La presencia de militares y guerrilleros en varias zonas del país motivó a diversos grupos de indígenas y de campesinos guatemaltecos a emigrar a México, hacia fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, para escapar de la escalada de violencia.

La amplitud que alcanzó el fenómeno migratorio guatemalteco—algunos autores consideran que México recibió aproximadamente 50 000 refugiados—motivó la creación, en julio de 1980, de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), que trabajaría en coordinación con el ACNUR para “proporcionarles atención y asistencia en materia de alimentación, salud, educación y aspectos técnicos”.¹⁸

Para salvaguardar la integridad de los refugiados, el gobierno mexicano dispuso la creación de asentamientos en los estados de Campeche y Quintana Roo (que se sumaron a los existentes en Chiapas), en los que, además de paliar el hostigamiento de que eran objeto por parte de guerrilleros y el ejército de su país, se podía brindar una más adecuada atención a sus necesidades de salud, educación y empleo. Por otra parte, el gobierno de México promovió un programa de repatriación voluntaria, una vez que la situación política y social en Gua-

¹⁸ María Luisa García Hernández, “Situación de los refugiados guatemaltecos asentados en la frontera sur del país”, en Instituto Nacional de Migración, *Asuntos migratorios de México, opiniones de la sociedad*, México, 1995, pp. 159 y ss.

temala ofrecía a los refugiados las garantías de un retorno pacífico a sus lugares de origen. Con base en este programa, se ha logrado el regreso de los refugiados guatemaltecos, aceptado por ellos mismos, de la mayor parte de los campamentos que se establecieron en territorio nacional. Este conjunto de acciones reafirmó la tradicional solidaridad mexicana pero, sobre todo, se orientó al control de su frontera sur.

Como se mencionó, la LGP-74 ha sido reformada en diversas ocasiones para conciliar la realidad internacional y el interés nacional con el marco jurídico que regula la política migratoria del Estado mexicano.

La Ley General de Población en vigor (LGP-v) retoma, como sus antecesoras, la protección hacia los asilados políticos (artículo 42, fracción V), de la misma forma que se había planteado en la LGP-74. Sin embargo, a raíz del flujo de refugiados guatemaltecos de la década de los ochenta, se insertó la fracción VI en el mismo artículo, en la que se señala que el Estado mexicano permitirá el ingreso del refugiado al territorio nacional:

Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país [...] 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 [...] La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.¹⁹

Con estas disposiciones, la legislación nacional cumple sobradamente las normas internacionales contenidas en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos firmados por el gobierno mexicano, pero que no han sido ratificados. Por otra parte, da muestras de una aplicación más amplia que la realizada por varios países de Europa occidental, los cuales, a últimas fechas, han hecho una lectura bastante más restrictiva de la Conven-

¹⁹ *Compilación histórica...*, *op. cit.*, Ley General de Población, texto vigente, artículo 42, fracción VI, p. 206.

ción de 1951, aduciendo que ésta protege únicamente a quienes padecen la violencia ejercida por los estados y no por grupos armados o partidos políticos.²⁰

Entre las nuevas características migratorias que incorpora la legislación vigente, además de la de refugiado, se encuentra la de “ministro de culto o asociado religioso”, como resultado de las reformas constitucionales y legales para reconocer la personalidad jurídica de las Iglesias; la característica de “corresponsal”, a los periodistas que cubren actos temporales o especiales en el país, y la de “observador”, otorgada a integrantes de organismos internacionales o no gubernamentales, en ocasión de la realización de elecciones y para el conflicto en Chiapas.

La LGP-v dispone, como las anteriores, sanciones económicas, penales y la deportación para quienes infringen sus disposiciones. Es un cuerpo jurídico que fortalece la práctica mexicana de solidaridad internacional, rechaza cualquier distinción por motivos raciales, religiosos o de género, y coloca, como centro de las decisiones, el interés nacional.

Para apoyar a la Secretaría de Gobernación en la aplicación de la legislación migratoria, en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM), como órgano técnico desconcentrado que tiene como función planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios.²¹

Como órgano ejecutor de la política migratoria, el INM está facultado para atender lo relativo al ingreso, salida e internación de los extranjeros en nuestro país, así como para aplicar la deportación cuando la violación al marco legal lo amerita. El decreto que crea al INM tiene el mérito de haber compilado en un documento la visión del gobierno federal en torno al fenómeno migratorio internacional, las razones en las que se funda la política migratoria y los objetivos de la misma:

Que en materia de migración, [México] ha sustentado sus acciones de regulación y control, en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacionales, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inheren-

²⁰ Jacques Decornoy, *op. cit.* Al respecto, el mismo autor manifiesta que Alemania, Francia, Italia y Suecia mantienen esta política restrictiva hacia los refugiados, la cual se prevé homologar en el resto de los miembros de la Unión Europea.

²¹ Véase al respecto el decreto que crea al Instituto Nacional de Migración, aparecido en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1993, pp. 2 ss.

tes: de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, [...] de defensa de los derechos de los migrantes.

Que en el contexto de las relaciones internacionales, el fenómeno de las migraciones regionales adquiere cada día mayor importancia, por lo cual es necesario modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía.

El artículo 3° de dicho decreto establece las atribuciones del INM, que son, entre otras, las siguientes:

- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación.
- Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país.
- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas y, en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes.
- Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.

Éste es el estado jurídico actual de las disposiciones de inmigración en México, a las que deben sujetarse, como en todo Estado democrático y en el que prevalece el derecho, los extranjeros que se internen a territorio nacional.

NACIONALISMO, GLOBALIZACIÓN E INMIGRACIÓN EN MÉXICO

El sentimiento nacionalista del mexicano involucra, a un tiempo, razón y pasión, herencia histórica y visión de futuro, defensa y orgullo. El nacionalismo en México ha sido —a diferencia del de otras naciones— una necesidad vital y un dique a las agresiones externas, cualquiera que sea su signo, como ocurrió recientemente en los casos “Casablanca”, operativo planeado por las agencias gubernamentales estadounidenses, y “Ya basta”, de parte de un grupo heterogéneo de ciudadanos italianos.

El Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno une dos conceptos que aparecen como indisolubles en la política mexicana: nacionalismo y soberanía, los cuales determinan fuertemente la actividad gubernamental en varias esferas de acción, entre ellas, la inmigración y la política exterior.

Dos objetivos fundamentales del Estado mexicano, que se señalan en dicho documento, son: en el ejercicio de la soberanía, preservar la

integridad territorial y garantizar la vigencia del Estado de derecho; y como expresión del nacionalismo, defender los valores propios. Más allá de la exaltación de ideales políticos, el Plan refleja el lugar preponderante que tienen dichos conceptos y que determinan la acción gubernamental: “El nacionalismo es la base de la soberanía... y es factor esencial de nuestra unidad y cohesión social. [...] Por él sabemos anteponer a cualquier otro el interés de la Nación [...el cual] no se nutre de la intolerancia ni del rechazo de lo extranjero.”²²

La legislación y la política migratoria de México no han sido ajenas al sentimiento nacionalista. Por encima de actitudes humanistas y solidarias, continuamente presentes, lo que ha determinado las acciones sobre la inmigración han sido los objetivos nacionales y la defensa del interés nacional; en suma, razones de Estado.

Como lo señaló en su momento Porfirio Muñoz Ledo, “en un mundo regido por intereses, lo que cuenta es la capacidad real para defender principios y cumplir objetivos”,²³ y de acuerdo con los lineamientos marcados por el propio gobierno, uno de los objetivos fundamentales de la política migratoria es “[...] coadyuvar a preservar la seguridad y la soberanía nacionales...”²⁴ por medio de adecuados sistemas de control e inspección; es decir, la acción gubernamental en materia de inmigración se enmarca en la búsqueda de este objetivo que, por otra parte, no hace sino reproducir la práctica internacional en este campo.

Ahora bien, la actual legislación migratoria, con las modificaciones que ha tenido desde aquella de 1909, responde a condiciones nacionales e internacionales del todo distintas. En este fin de siglo, la constante para las actividades humanas es la globalización.

La recomposición política y militar que se está llevando a cabo, desde hace casi diez años, con la desaparición de la Unión Soviética y el bloque socialista, ha motivado la redefinición de la agenda internacional para centrarse en temas que, en principio, no se basan en la lucha ideológica, la capacidad militar o la cooperación económica entre “el norte y el sur”, sino en asuntos más amplios tanto en tiempo como en espacio: la conservación del ambiente, el combate a la pobreza, la preocupación por el cambio climático, el fortalecimiento de la salud

²² SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p. 3.

²³ Porfirio Muñoz Ledo, “Dimensión internacional del nacionalismo revolucionario”, en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE, 1983, p. 328.

²⁴ Instituto Nacional de Migración, *Una política migratoria con sentido humanitario*, México, Segob, marzo de 1998, p. 4.

pública, la observancia de los derechos humanos (incluidos la protección a las minorías, a los disidentes políticos y a los prisioneros) y la vigencia de la democracia para que sea representativa, se ejerza a través de elecciones libres y garantice la alternancia, si así lo determina la ciudadanía.

A estos nuevos temas de la agenda mundial se ha concedido una gran importancia, tanto por la sociedad y los organismos internacionales como por ese ente omnipresente y escudriñador que es la "opinión pública internacional" y su expresión a través de las ONG.²⁵

La importancia creciente que a escala internacional se ha concedido a los derechos humanos y a la democracia, ha propiciado que la ONU haya puesto en marcha una profunda redefinición de los temas de la agenda internacional para otorgar, a partir del inicio de la presente década y cada vez más frecuentemente, mayor atención a los problemas de orden interno de los estados.²⁶

En este sentido resaltan dos tipos de acciones realizadas por la ONU: la intervención militar por motivos humanitarios (los casos de Somalia, Haití y Ruanda resultan suficientemente ilustrativos) y el envío de observadores internacionales en elecciones nacionales (lo que antes se practicaba sólo en países recientemente independizados o en proceso de pacificación).

La actividad desarrollada por la ONU desde inicios de los noventa ha alentado a un gran número de ONG, de reciente creación, a sumarse a la labor que ya realizaban Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

El debate se centra sobre el alcance de la soberanía y los límites de la injerencia. En este sentido, Manuel Ángel Castillo señala que "el funcionamiento y la capacidad de organismos internacionales competentes como el ACNUR, o de organizaciones no gubernamentales humanitarias dependen en gran medida del margen de actuación per-

²⁵ Para un análisis más detallado de la formación e influencia de la opinión pública, véase "La opinión teledirigida", en Giovanni Sartori, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, España, Editorial Taurus, 1998, pp. 63-102.

²⁶ Olga Pellicer, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en los asuntos internos de los estados", en *Foro Internacional*, vol. xxxv, núm. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1995, pp. 482-502. Al respecto, la autora cita en su ensayo una conferencia de Javier Pérez de Cuéllar en la Universidad de Bordeaux, en la que el entonces secretario general de la ONU manifestaba: "Estamos contemplando, claramente, lo que es una corriente irresistible en las actitudes públicas hacia la creencia de que la defensa del oprimido, a nombre de la moralidad, debe prevalecer sobre fronteras con documentos legales...", p. 485.

mitido o tolerado por los gobiernos. Es un ámbito de negociación política y, por lo tanto, sumamente vulnerable ante la interpretación de los conceptos de soberanía y seguridad nacionales”.²⁷

¿Es posible conciliar tendencias en apariencia opuestas, como el nacionalismo y la soberanía, con la globalización del mundo, la interdependencia en todos los órdenes de las relaciones entre los estados y la preocupación internacional de gobiernos y ONG por el respeto a los derechos humanos y la democracia en países distintos del propio?

Quizá la respuesta pueda encontrarse en un estudio ya clásico sobre la acción internacional de México, el cual señala que “el análisis de la política mexicana tiende a sugerir que se ha tratado de seguir una línea que se funda en el razonamiento de que [...] México debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad política internacional”, y con su situación geopolítica, respecto de la cual el país es muy sensible.²⁸

Sería conveniente volver a los cuestionamientos iniciales: ¿existe una tradición mexicana de puertas abiertas a los extranjeros, enmarcada en una posición estrictamente humanista y solidaria? ¿Puede un Estado, cualquiera que sea, permitir un agravamiento de su estabilidad política interna provocado –de manera activa o no– por extranjeros?

En Chiapas se vive, desde hace ya varios años, un conflicto que está latente políticamente en todo el país. Existe una declaración de guerra –aún no retirada– de un grupo armado contra el gobierno de la República. Sin lugar a dudas, también hay una deuda social por parte del gobierno hacia los mexicanos indígenas.

La globalización de los medios de comunicación, el uso eficiente de los llamados nuevos medios, la preocupación internacional por el respeto a los derechos humanos de los indígenas y el surgimiento de un espíritu de reconquista de viejos espacios en nombre de los desvalidos del mundo que ha llegado desde el norte, crearon en el gobierno y en la sociedad mexicana –salvo en algunos y contados sectores– un ambiente de defensa soberana, de repulsión a nuevas formas de intervención y agresión.

Desde la intensificación del activismo extranjero a favor del grupo armado, el gobierno de México ha expulsado aproximadamente a 80

²⁷ Manuel Ángel Castillo, “Políticas de refugio y políticas de inmigración”, en *Foro Internacional*, *op. cit.*, p. 601.

²⁸ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 79.

personas de otra nacionalidad, casi todos europeos, canadienses o estadounidenses. Durante 1998, los expulsados, ya sea en aplicación del 33 constitucional o por transgredir disposiciones de la LGP-v, sumaban 62 en los primeros cuatro meses, cifra en la que se incluye la deportación de los 40 italianos perteneciente a "Ya Basta". En los siguientes meses, esta tendencia ha disminuido.

A raíz de las expulsiones, se radicalizaron posiciones sobre lo que se ha dado en calificar como la ruptura de "toda la política de asilo de varias décadas [que] queda en entredicho con políticas que pasan por alto los principios internacionales de derechos humanos en el caso de extranjeros".²⁹ Este tipo de posiciones refleja un conocimiento superficial de las calidades migratorias y un interés manifiesto por identificar a activistas y observadores internacionales con perseguidos políticos. Otras posiciones, en cambio, desacreditan por completo la labor de los activistas, cuando califican el "derecho al turismo revolucionario [como] una de las formas más perversas de la solidaridad, en la medida en que ayer y hoy deja succulentas divisas morales en la bolsa de los tiranos, de los ideólogos revolucionarios o de los mercaderes de celebridades".³⁰

Cualquier análisis sobre la política migratoria y las decisiones que en dicha materia se tomen, así como su confrontación con lo que en el pasado se ha realizado, debe partir del conocimiento de la legislación migratoria nacional, del alcance de las disposiciones y de la práctica y usos internacionales. El país ha tenido, a lo largo de su historia, una política migratoria que concilia intereses internos, situación demográfica mundial y solidaridad internacional con objetivos nacionales.

Las decisiones gubernamentales que han sido cuestionadas se refieren exclusivamente a las actividades realizadas por observadores internacionales, de ninguna manera a personas que huyen de sus países para escapar de una situación de catástrofe o de violencia generalizadas (refugiados), o que se sienten perseguidas por sus creencias políticas (asilados). Aquéllos son individuos o grupos de individuos que, en el marco del interés internacional por las situaciones internas de algunos países, los visitan para estudiar y constatar lo que en ellos acontece en materia electoral o de protección de los derechos humanos. Se trata por tanto de actividades perfectamente delimitadas. Cuando se

²⁹ Erasmo Sáenz Carrete, "¿El fin del derecho de asilo en México?", en *Le Monde Diplomatique en español*, 15 de abril al 15 de mayo de 1998, p. 3.

³⁰ Sergio González Rodríguez, "Ensayo sobre la ceguera", en *Reforma*, 12 de abril de 1998, p. 1-C.

sobrepasan esos límites o cuando se miente al momento de solicitar autorización de internación (petición de visa de turista, con el oculto propósito de realizar observación internacional o, más aún, activismo político), se transgrede un orden jurídico basado, conforme al decreto que crea al INM, en la amistad, la cooperación y la solidaridad internacionales, y se violenta un marco político fundamentado (de acuerdo al PND) en la tolerancia y el respeto a lo extranjero.

Al gobierno le correspondía, en el contexto de la situación nacional y de la actividad realizada por algunos extranjeros que se habían extralimitado respecto a lo que tenían permitido, garantizar la vigencia del Estado de derecho, es decir, aplicar la ley, y asegurar el ejercicio de su soberanía, lo que implicaba tomar las decisiones que dicta el interés nacional, no permitir que extranjeros con su presencia o actividad pusieran en riesgo o exacerbaban la estabilidad social (existen pruebas documentadas de acciones ejecutadas por éstos que incitaban a la rebeldía) y garantizar que los extranjeros no ejerciesen autoridad en territorio nacional (existen también testimonios del dominio sobre instituciones nacionales por parte de extranjeros; baste citar el intento de una ciudadana alemana de prohibirle el acceso a una institución pública médica al secretario de Salud).

Como es común en todos los países del mundo, la vigilancia migratoria en México es constante y, cuando se descubre que los extranjeros realizan alguna actividad ilícita o no autorizada, se les asegura, se les aplica el procedimiento administrativo establecido y se determina si es procedente la expulsión de acuerdo con la Constitución de la República y las leyes migratorias. Se ha cuidado que se sigan los procedimientos establecidos en el marco jurídico nacional y se ha evitado atender contra los derechos humanos de los extranjeros. Este hecho ha sido reconocido por las autoridades de los países de origen de los expulsados.

Al respecto, el ministro de Relaciones Exteriores de España, Abel Matutes, señaló que el gobierno de su país pudo certificar que los españoles expulsados habían recibido buen trato, por lo que descartó la posibilidad de presentar una nota de protesta ante el gobierno mexicano, ya que éste actuó conforme al marco legal al conocer que las personas expulsadas estaban participando en actividades políticas ilegales. En el mismo sentido se han expresado el embajador de Italia en México y el vocero del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Las acciones realizadas por el gobierno de México, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 33 constitucional, no transgreden el derecho internacional y por tanto no pueden ser materia de

controversia jurídica. Esta afirmación puede ser corroborada, por ejemplo, con las disposiciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El párrafo 6 del artículo 22 de dicho instrumento internacional –ratificado por México– indica que “el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un estado parte en la presente convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”, en ese caso la Constitución de la República, específicamente el artículo 33. Es decir, la Convención garantiza al Estado mexicano la posibilidad de expulsar a un extranjero, siempre que dicho acto se funde en una decisión basada en un precepto jurídico.

El artículo 30 de la Convención citada señala que “las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”, requisito que también cumple el artículo 33 constitucional. De esa manera, la Convención reconoce que se restrinjan derechos, como el de audiencia, en la aplicación de medidas que un Estado adopte para salvaguardar el orden público y proteger la seguridad nacional. Así, la expulsión sin juicio de extranjeros, cuya presencia juzguen inconveniente las autoridades nacionales, es compatible con las disposiciones internacionales.

Las nuevas condiciones imperantes, el creciente interés de los extranjeros por visitar al país en calidad de observadores y el tipo y alcance de actividades efectuadas, así como la pretendida presión sobre el gobierno con un afán injerencista, obligaron a las autoridades mexicanas a ajustar sus normas en materia de internación de extranjeros con fines de observación. En mayo de 1998, el INM dio a conocer la “Normatividad para visitantes de ONG interesados en conocer *in situ* la condición de los derechos humanos en México”.

En dicho documento, “el Gobierno de México reconoce la legitimidad y conveniencia de recibir la visita de personas u organizaciones de otras nacionalidades interesadas en conocer *in situ* las condiciones que guardan en nuestro país los derechos humanos [...]. Reconoce también la conveniencia de establecer con claridad los derechos y obligaciones de individuos y organizaciones que vengan a nuestro territorio a realizar de manera responsable dichas actividades”. Con las nuevas normas se redujo a diez días el periodo de internación, en grupos no mayores de diez personas, previa solicitud con 30 días de anticipación.

Las reacciones del exterior se manifestaron de inmediato. Amnistía Internacional lanzó un llamado para que el gobierno reconsiderara dichas normas: “los nuevos requisitos de visado para defensores extranjeros de los derechos humanos dificultarán a las ONG internacionales y a los individuos colaborar en la protección de los derechos humanos en México”.³¹

Sin embargo, como se vio en el apartado anterior, la política migratoria ha tenido un alto grado de consistencia, basada en el interés nacional y sustenta sus alcances en la solidaridad internacional y sus límites en el principio de no intervención en los asuntos de México por parte de los extranjeros. En el fondo, se trata de una estrategia defensiva de largo alcance —actualizada por los hechos recientes como la actividad de abierto desacato y desafío de los italianos de “Ya Basta”— que, por otra parte, contribuyó a fortalecer la capacidad de negociación de México frente al exterior.

A escasos días de la expulsión de los italianos, el Parlamento Europeo aprobó por amplia mayoría el Acuerdo Interino México-Unión Europea. Los parlamentarios europeos asumieron que, incluso en un proceso de negociación, México no estaba dispuesto a transgredir su sólida posición a favor de la no intervención, fuese de gobiernos o de grupos civiles, ni cedería ante presiones de estos últimos. Quedaba de manifiesto, de nuevo, que las decisiones migratorias contribuían a alcanzar los objetivos de la política exterior y respondían exclusivamente al interés nacional.

CONCLUSIONES

El análisis de las diferentes disposiciones legales que a lo largo de este siglo han regulado la inmigración en México, deja claro que el país nunca ha practicado una política de puertas abiertas para el ingreso indiscriminado de extranjeros.

La legislación migratoria de este siglo dista mucho de regirse por consideraciones exclusivamente humanitarias. Lo que ha determinado el ordenamiento jurídico en la materia ha sido el contexto migratorio internacional y la necesidad de alentar o frenar el flujo hacia el territorio mexicano, según las necesidades nacionales, y lo que ha orientado la toma de decisiones en esta materia —de acuerdo con el

³¹ *Reforma*, 31 de mayo de 1998. p. 11-A.

marco jurídico vigente— ha sido invariablemente el interés nacional, el cual considera necesariamente aspectos del ejercicio soberano y del contenido nacionalista en el que se fundamentan los sentimientos de unidad y pertenencia de los mexicanos.

La globalización ha traído consigo, entre otros fenómenos, la internacionalización de aspectos que anteriormente se consideraban del dominio exclusivo y soberano del Estado. La consecuencia de ello es que internacionalización significa, precisamente, la concurrencia de opiniones y acciones de diferentes agentes de la sociedad internacional (otros estados, organismos internacionales, ONG o personalidades destacadas) para “resolver” problemas internos de otros países.

La importancia creciente que para ciertos sectores de la opinión pública internacional tiene el papel de las ONG, pone de manifiesto que el mundo está justo en el umbral de la transición del concepto tradicional del Estado—nación, y por ello del ejercicio de la soberanía y de la concepción de nacionalismo, sin que se tenga aún claro hacia dónde se está encauzando, habida cuenta de la doble vertiente mundial hacia la integración supranacional y el fortalecimiento de las regiones.

En círculos académicos, periodísticos y políticos se ha mencionado de manera reiterada la necesidad de derogar o, al menos, modificar el artículo 33 constitucional, por considerarlo políticamente incorrecto en tiempos de globalización. La transición del Estado—nación parecería confirmar esta exigencia. Sin embargo, hasta ahora los Estados han reafirmado su vocación proteccionista en materia migratoria. Los países europeos de Schengen³² abren sus fronteras entre ellos, pero endurecen sus disposiciones y controles frente al resto del mundo; Estados Unidos fortalece cíclicamente el rigor operativo en sus fronteras, perfecciona los mecanismos de control migratorio y reducen cuotas. La discrecionalidad de las autoridades nacionales en relación con la permanencia de los extranjeros en sus territorios es, aún, una constante internacional.

A pesar del escaso tiempo transcurrido entre las últimas reformas a la Ley General de Población y la expedición del decreto que crea al INM, las nuevas condiciones internacionales, los objetivos de la política migratoria nacional, la necesidad de establecer reglas aún más claras en el trato a los extranjeros, la ineludible conveniencia de armonizar

³² Convenio firmado en junio de 1985. En la actualidad ampara a diez países de la Unión Europea. Mediante este convenio se elimina el requisito de presentar visa en los cruces fronterizos para los ciudadanos de las naciones signatarias que conforman el espacio Schengen.

nacionalismo –como elemento vital e histórico de la identidad mexicana– y auténtico ejercicio soberano con globalización y apertura, parecen hacer necesario considerar la pertinencia de realizar una nueva reforma a las normas jurídicas migratorias que, atendiendo al interés nacional, concilie dichos aspectos y evite expedir disposiciones administrativas en tan delicada cuestión.