
ASOCIACIÓN DE DIPLOMÁTICOS ESCRITORES: A D E

**AÑO 2 SIGLO XXI, SEPTIEMBRE DE 2003. REVISTA
ELECTRÓNICA TRIMESTRAL NO. 8**

“DIPLOMACIA, PAZ Y DESARROLLO”

**Publicación de tipo Académico, Especializada
en Asuntos Internacionales**

**COORDINADOR GENERAL
Y EDITOR:
ANTONIO PÉREZ MANZANO**

**CONSEJO EDITORIAL:
EMBAJADOR ENRIQUE
HUBBARD URREA**

**MINISTRO IGNACIO RÍOS
NAVARRO**

**CONSEJERO ANTONIO
PÉREZ MANZANO**

**LIC. RAÚL PÉREZ JOHNSTON,
ASESOR LEGAL**

TEMA CENTRAL:

**“EL FENÓMENO DE LOS MOVIMIENTOS
MIGRATORIOS SUR-NORTE Y SUR-SUR.
RETOS Y OPORTUNIDADES”**

EDITORIAL

PRIMERA SECCIÓN:

***@@ CHARLA CIBERNÉTICA CON EL EMBA @@
Por Enrique Hubbard Urrea***

SEGUNDA SECCIÓN. ARTÍCULOS DE FONDO:

**I. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN DE
RICARDO MIGUEL CAVALLO A ESPAÑA,**

Por Ricardo Sodi Cuéllar

II. EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LAS FILIPINAS.

Por Enrique Hubbard Urrea

III. EL TEMA MIGRATORIO, UNA EXPERIENCIA MEXICANA

Por Ignacio Ríos Navarro y Martha P. Camacho de la Vega

**IV. UNA VISIÓN DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A LOS
ESTADOS UNIDOS.**

Por José Evaristo Ramón Xílotl Ramírez

**TERCERA SECCIÓN. CLÁSICOS DEL DERECHO
INTERNACIONAL:**

**“Institutions du droit de la Nature et des Gens”, Gerard de
Rayneval.**

Por Raúl Pérez Johnston

***@@ Copyright: La propiedad intelectual de los artículos y comentarios que aparecen en “ADE”,
pertenece a cada uno de los autores y ellos son los únicos responsables de su contenido.***

EDITORIAL

El fenómeno migratorio mundial, presenta un panorama de desolación, de impotencia y de desilusión, al confrontarse los problemas de extrema pobreza en que vive una parte muy importante de los habitantes de los países subdesarrollados, con el nivel de vida que ostentan los nacionales de los países industrializados, geográficamente ubicados en la región norte del planeta (con excepción de algunos países del Sudeste Asiático y del Continente Australiano).

En el plano mundial, durante mucho tiempo se habló del fin de un ciclo de enfrentamientos, al terminar la llamada "guerra fría"; así como también se afirmaba que se había llegado a una "nueva era", en la cual, debería de imperar un resurgimiento de la economía mundial y una mayor cooperación entre las distintas regiones y bloques económicos, que se han ido conformando.

La realidad es que nos encontramos en una época en transición, en la cual no se vislumbran elementos positivos que permitan alentar en forma optimista, la resolución de los problemas económicos, sociales, culturales y políticos, que generan los movimientos migratorios. Mas bien, aparecen signos contrarios, que nos podrían llevar a pronosticar un agravamiento del problema.

La falta de expectativas para los habitantes de la mayoría de los países llamados del Sur, aunados a la intolerancia de otras culturas, idiomas, religiones, e inclinaciones políticas, han llevado a luchas sangrientas entre hermanos. Como las de Somalia, Boznia-Herzegovina y Ruanda, por mencionar unos cuantos casos. Lo cual viene a agravar la inestabilidad de esos pueblos.

Principales Causas de la Migración de habitantes de los Países del Sur, hacia Países del Norte.- Uno de los problemas que principalmente impulsan a un individuo a salir de su hábitat, es el de la falta de medios suficientes, para la subsistencia de él y su familia. Esta situación se presenta en los países que han padecido el colonialismo y que aún después de haber alcanzado su independencia, no han logrado resolver los problemas básicos, para garantizar a sus habitantes un mínimo de bienestar. Mas bien en la mayoría de los casos, se produce una doble explotación: La proveniente del exterior y la que se da entre sus propios congéneres.

Además de la falta de recursos y conocimientos para arrancarle a la naturaleza los frutos necesarios para vivir, se dan situaciones de fanatismos, fundamentados en aspectos raciales, religiosos o políticos. Ello provoca irremediablemente, convulsiones sociales, con su consecuente reflejo en la migración de las personas, quienes parten en busca de seguridad, o de mejores expectativas de vida.

Las guerras fratricidas entre miembros de una sociedad y las que se dan entre países con similares problemas, representan otros factores negativos, para lograr la necesaria unidad entre los países en vías de desarrollo.

Dichos conflictos, en ocasiones surgen por cuestiones políticas internas y en otras, por reivindicaciones territoriales. Algunas mas, basadas en la defensa de una fe religiosa, e

inclusive, en algunos casos son fomentados desde el exterior. Tales situaciones son entre otros factores, detonantes de las migraciones masivas.

Las Relaciones Norte-Sur.- Estas siempre han estado en un plano de desigualdad y el fin del colonialismo político-militar que marcó una nueva época, dio paso a otras formas de dominación; quizá mas sofisticadas, pero igualmente negativas.

La economía con sus ramificaciones financiamiento-comercio y el desarrollo tecnológico, son instrumentos que mantienen en un excelente nivel a sus dueños; pero que a la vez, son sinónimo de dependencia, para quienes no los poseen.

Los países del Sur, se han organizado de diferentes maneras, para tratar de hacer conciencia de su situación, en el marco de las Naciones Unidas y en otros foros internacionales; con algunos logros, como es el caso de la UNCTAD, en especial del llamado "Grupo de los 77".

En ese ámbito se ha luchado para lograr que se establezca una relación estrecha entre desarme y desarrollo; así como entre comercio y desarrollo y, posteriormente, se ha buscado establecer un vínculo entre desarrollo y medio ambiente. Todo ello, se enmarca en el camino hacia la búsqueda de un Nuevo Orden Internacional. El cual obviamente no ha llegado.

Tuvieron que pasar varias décadas de enfrentamientos, para que se pudiera llegar a establecer el llamado "Diálogo Norte-Sur". El cual venía precedido de una era en la que estaban involucrados los intereses hegemónicos de las grandes potencias y en la cual arrastraban a los países en vías de desarrollo.

Dicha modalidad permitió en cierto modo, avanzar en la discusión de temas inherentes al desarrollo. Podemos traer a colación el lapso que va desde la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, celebrada en París en 1975; hasta la Reunión sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo (Diálogo Norte-Sur, de Cancún, 1981); para poder lograr ciertos consensos, que permitieron llevar los temas de interés de los países en vías de desarrollo, a los foros del Sistema de las Naciones Unidas, entre los cuales viene al caso destacar el ciclo de reuniones que abordó:

"El futuro de la Cooperación Internacional y la Reactivación Económica".

En contraste con la creciente liberalización del comercio, la migración no ha sido considerada en su debida dimensión y muchos países lejos de abrir sus fronteras, han ido imponiendo mayores barreras al libre movimiento de personas.

Acerca de la globalización y su relación con el fenómeno migratorio, será muy ilustrativo citar la siguiente reflexión externada en el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) por su actual Secretario Permanente, durante el seminario internacional "Migraciones e Integración Regional":

"Si reconocemos que las grandes desigualdades en los niveles de desarrollo socio-económico son la causa fundamental de las migraciones, entonces la globalización real, la que hasta ahora existe, contribuye notablemente a aumentarlas, provocando una exacerbación de tales desigualdades entre países ricos y países pobres"¹

¹ Otto Boye, Revista Capítulos No. 65, ed. SELA, Caracas, Mayo-Agosto de 2002, p. 9

No obstante la identificación que encuentran entre sí los países del Sur, en lo que se refiere a problemas ancestrales, se ha observado una falta de unidad en cuanto a posiciones comunes frente a los países del Norte. En ciertos casos, dicha posición se debe a los nexos que aún mantienen con sus ex metrópolis; en otros, por los diferentes niveles de desarrollo que ostentan y, en algunos más, por razones ideológicas o religiosas.

Cooperación Sur-Sur. Paradojas: integración-desintegración;

cooperación-aislacionismo y, regionalismo-globalización.- Los países del Sur, se vienen enfrentando al dilema de unirse, o integrarse, para hacer frente de la mejor manera, a los retos del desarrollo.

Desafortunadamente, a la fecha, los distintos intentos integracionistas han fracasado, o cuando mucho, se han logrado modestos avances. Inclusive, en muchos aspectos –los países en vías de desarrollo-, aparecen como serios competidores en cuestiones comerciales, para atraer inversiones hacia sus países y, para tratar de colocar sus propios productos con las mayores ventajas posibles.

El ideal de conformar regiones integradas, sobre la base de elementos comunes como el medio geográfico, o el uso de un mismo idioma, no ha podido fructificar en la medida de lo deseado. Mas bien, se observa una especie de revisión en torno a dichas metas y se ha regresado a la práctica de buscar una mayor cooperación y una mayor integración, entre subregiones, o grupos de países.

Visto lo anterior, cabe afirmar que, nacionalismos acendrados, como los de la ex URSS y de la ex Yugoslavia, se han constituido en causas determinantes de la desintegración o pulverización de esos Estados, otrora fuertes.

En tal virtud, se puede decir que, dicha tendencia (separatismo-atomización), es negativa para los propósitos de mejorar el nivel de desarrollo de los pueblos y en lo que se refiere al caso de las migraciones, éstas representan un gran flujo de individuos, que en general, emigran al Norte, con la esperanza de encontrar lo que su país no les ofrece.

No obstante lo señalado, viene al caso anotar que, existen casos ejemplares de cooperación y ayuda mutua entre países del Sur. Baste citar el Acuerdo de Cooperación Energética entre México y Venezuela, con países del Caribe y de Centroamérica (Pacto de San José); por medio del cual se han canalizado importantes recursos económicos a la región y que para el mes de agosto de 2003, fue renovado por vigésima tercera ocasión.

Otro caso digno de ser mencionado, fue la creación -durante la década de los años ochenta-, del organismo conocido como "Comité de Acción para el Desarrollo de Centro América" (CADESCA), el cual se derivó de los esfuerzos pacificadores del "Grupo Contadora" y como una muestra de congruencia, al apoyar con aportes financieros el desarrollo de América Central, como una vía para alcanzar la paz.

Como los casos anteriores, podrían citarse otros esfuerzos, entre los que destaca la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y posteriormente, la Asociación de Estados del Caribe (AEC). O bien, el intento de integrar el transporte marítimo de carga, con la -hoy desaparecida- Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).

La misma disyuntiva se presenta al enfrentar los fenómenos actuales con tendencias contrapuestas, como: regionalismo-globalización y, cooperación-aislacionismo.

En el primer caso, habría que aclarar que el insertarse en una región o en un bloque de países, con propósitos de alcanzar una mayor cooperación económica o de llegar a una posible integración, puede traer consigo, una forma de protección ante otros bloques o potencias, que ostentan una unidad avanzada. Por lo que si no se tiene un manejo adecuado de dicha práctica, estaríamos en el escenario de una creciente creación de verdaderas fortalezas, enfrentadas unas a otras.

La cooperación en todos los órdenes, se hace indispensable para "sobrevivir en este mundo en transición", para acceder a la tecnología, tan necesaria para el desarrollo y, para defenderse de una mejor manera, en la competencia internacional. El aislacionismo no es una alternativa, mas bien parecería un suicidio, para quien escogiera esa vía, ya que es generalmente aceptado que, el mundo actual, es cada vez más interdependiente.

Migraciones Masivas.- Debido a los fenómenos políticos, económicos, sociales y de otro tipo, que han afectado a los países del sur y a los ex socialistas, se han producido salidas masivas de nacionales de distintos países. De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas y de CEPAL, se calcula que en la actualidad más de 150 millones de seres humanos viven fuera de sus países y de esos, 20 millones (13%), corresponden a personas de América Latina y El Caribe.²

Existen zonas especialmente proclives a este tipo de situaciones, como las del norte de África, donde el constante avance del desierto, las luchas tribales y la pobreza extrema, han agudizado el problema.

También en la región asiática el hambre, la sobrepoblación y los conflictos armados, son motivos que han ocasionado la salida de pobladores de países como China, India, Camboya, Cachemira y otros; quienes se han dirigido a países vecinos, a los Estados Unidos, a la Unión Europea, a la América Latina y el Caribe y, a otras regiones que ostentan un mayor desarrollo relativo, o que ofrecen cierta estabilidad y oportunidades para vivir en paz.

De la misma manera, personas provenientes de los países que conformaban la Unión Soviética, han llegado a diferentes países de Europa Occidental, como emigrados, o como refugiados; así como también, los que han sido afectados por los conflictos bélicos que tuvieron lugar en los países de la ex Yugoslavia.

Por otra parte, no podemos dejar de señalar -así sea someramente-, lo ocurrido en el Continente Africano, empezando por el caso de la guerra de Biafra a finales de los años sesenta; la guerra civil nigeriana, la de Angola, la de Sudáfrica, Sudan, Etiopía, Eritrea y, la de Mozambique. En este último país, a principios de los años ochenta se desató una guerra fratricida entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO del gobierno) y los rebeldes, agrupados en el llamado RENAMO y que al prolongarse durante casi 14 años, ocasionó miles de muertos y de emigrantes que buscaron refugio en países vecinos.

Con toda la preocupación y pena que nos puede producir la lista anterior de acontecimientos nefastos, la tragedia de Ruanda -país del África Central-, parece no tener parangón en la historia de las convulsiones humanas. Los odios raciales y la lucha entre Hutus (85% de la población) y Tutsis (14%) para tratar de alcanzar el poder, trajo consigo en abril de 1994, el asesinato del hasta entonces Presidente de la República, Juvenal Habyarimana; con lo cual se desataron persecuciones y ejecuciones sumarias, provocando un gran éxodo de

² Miguel Villa y Jorge Pizarro, op.cit. pp. 29-30

nacionales de dicho país, hacia otros Estados vecinos; así como la pérdida de vidas que en un cálculo conservador se puede asegurar que pasaron de los 200 mil.

Para tener una idea de la magnitud del problema de los refugiados, baste señalar que, después de dos años de exilio, se inició la repatriación (noviembre de 1996) de aproximadamente 500 mil personas, que habían sido alojadas en Zaire. Un mes después, se produjo otra oleada de rwandeses que deseosos de regresar a sus hogares, pasaron la frontera de su país, provenientes de Tanzania; en este caso, la cantidad era superior al medio millón.

Cabe hacer notar que el regreso se efectuó con la ayuda de la comunidad internacional y en especial, con el apoyo y protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Por lo que se refiere al fenómeno migratorio en América Latina y El Caribe, este no difiere de los otros en sus causas u orígenes. Los más notables son los casos de Cuba, país que en 1982 abrió las puertas a quienes quisieran emigrar, con la consecuente salida de más de 100 mil nacionales cubanos.

El caso de Haití, que es realmente lastimoso, pues aunada a la ancestral carencia de lo más elemental para vivir en forma digna; los militares bajo el mando de Raúl Cedras, derrocaron al Presidente Jean Bertrand Aristide, constitucionalmente electo. Este hecho, provocó enfrentamientos y un mayor flujo migratorio, con características de catástrofe.

Desde luego, en el caso de Haití, no se ha dado prioridad a las causas que originan el conflicto y la migración, tal como México ha propuesto en la OEA y en otros foros internacionales, donde se ha sostenido que:

“La democracia se debe de sustentar en un mejor nivel de vida de la población”.

El caso de México.- Las corrientes migratorias de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, tienen su origen desde los tiempos en que este país se involucró en la Segunda Guerra Mundial. Solicitando desde entonces, la asistencia de "brazos mexicanos", para las tareas agrícolas e industriales.

Posteriormente, el crecimiento poblacional y la falta de un modelo de desarrollo económico, que proporcionara empleo a toda la fuerza laboral emergente; así como por las diferencias salariales, se ha propiciado una constante y creciente migración de nacionales mexicanos al Norte.

Todo ello, con sus consecuencias positivas (remesas de dinero y disminución de tensiones sociales) y negativas, como los problemas bilaterales que surgen a raíz de la compleja gama de asuntos que se producen en una relación laboral desigual; dado que un gran número de trabajadores, pasa al vecino país como indocumentado.

Política Mexicana en Materia de Refugiados.- La situación geopolítica y estratégica de México, lo llevan a jugar un papel muy activo en materia migratoria, primero por ser un país expulsor de mano de obra; seguidamente, su desarrollo económico intermedio ofrece aspectos atractivos para habitantes de países vecinos, que emigran a territorio mexicano en busca de mejores oportunidades y, finalmente, como vía de paso para habitantes de Centro y Sudamérica, que tienen como propósito principal llegar a los Estados Unidos. Muchos de ellos son rechazados y terminan quedándose en México.

La fama bien ganada de país hospitalario y refugio de perseguidos, ha sido también un elemento de atracción para individuos -principalmente de nuestra región geográfica más próxima- de distintas nacionalidades, que ingresan en busca de seguridad. Entre ellos también han llegado de países lejanos, como España, como consecuencia de la guerra civil que desgarró a ese país.

Las corrientes migratorias de América Latina y del Caribe, provienen principalmente de Guatemala y los demás países de América Central, de los pequeños Estados insulares del Caribe y de otros países sudamericanos. Durante ciertas épocas, de convulsiones políticas en los países mencionados, se ha acogido a diferentes individuos con el carácter de asilados políticos.

En los casos de América Central -principalmente Guatemala-, a principios de la década de los años ochenta, ingresaron a México más de 48 mil refugiados guatemaltecos, que huían de los efectos de la lucha armada entre el ejército y la guerrilla de dicho país.

En dicha ocasión, para dar acogida a los miles de seres humanos, se tuvo que buscar una nueva figura legal; ya que de momento no se les podía conceder propiamente el status de "asilado territorial", ni el de "refugiado", por no estar contempladas dicha figuras en las leyes migratorias nacionales.

El Gobierno de México, coordinó la ubicación de los nacionales guatemaltecos con ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Seguidamente, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados, a través de la cual se puso en práctica el llamado "Plan Multianual", que contaba entre sus metas, hacer que dichos refugiados, lograran la autosuficiencia y de ese modo, pudieran resolver sus propias necesidades. Dicho proyecto, ha contado con el apoyo entre otras entidades, de la ahora Unión Europea.

México, a pesar de los problemas internos que enfrenta -en particular en lo que se refiere al desempleo y al desarrollo de las zonas rurales marginadas-, ha continuado brindando apoyo a corrientes migratorias diversas. No obstante, muchos miles de centroamericanos han ingresado como indocumentados y aún cuando no se cuenta con estadísticas exactas, en algún momento se afirmó que ascendían a poco más de 300 mil personas.

Cabe agregar que, en México, se ha insistido -tanto en el ámbito gubernamental, como entre la sociedad en general-, que se debe de asumir como un deber ser, el trato humano que reclamamos para nuestros trabajadores en los Estados Unidos; para que este mismo se conceda a los extranjeros que se internen en México, en busca de empleo, de seguridad, o por cualquier otro motivo.

El Problema de los Refugiados bajo la Perspectiva del Derecho Internacional Humanitario.- Una importante corriente del Derecho Internacional, ha propugnado por instaurar normas destinadas a proteger al individuo, para garantizarle el disfrute de los derechos y libertades fundamentales. Así el Derecho Internacional Humanitario adopta a las personas, como propósito primordial de protección, en todo tiempo y lugar.

En este sentido, las personas que han emigrado de su lugar de origen por distintos motivos, pueden ser catalogados como refugiados, de acuerdo con la definición que hace ACNUR de dicho concepto:

"Son refugiadas las personas que debido a un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opinión política, se encuentra fuera de su patria y no pueden; o bien, que debido a dicho temor, no desean acogerse a la protección de ese país"³.

Como ya se ha expuesto en el presente ensayo, la problemática de la migración del Sur en vías de desarrollo, al Norte industrializado, encierra grandes retos; los cuales de acuerdo con las circunstancias actuales, aparecen como insolubles.

Posiblemente, a través de un mayor conocimiento de los pueblos y de sus culturas; así como de la posibilidad de que se arraigue entre las sociedades del mundo la cultura de la tolerancia, podrían disminuirse algunos elementos de tensión. De acuerdo con experiencias pasadas, el desconocimiento -o la no puesta en práctica- del respeto a los derechos humanos fundamentales, ha llevado a ciertos pueblos, a enfrentamientos estériles, con gran derramamiento de sangre y con la salida de impresionantes cantidades de personas. Tal es el caso de volver a mencionar el caso de Rwanda.

Obviamente, el solo hecho de proponer la canalización de mayores esfuerzos hacia un mejor entendimiento entre pueblos del Sur y entre éstos y los del Norte, no es mas que un paso, para poder continuar el diálogo entre ambas realidades. Se considera que de ese modo, se podría contribuir a la adopción de medidas que ataquen el fondo, de uno de los problemas más lacerantes como es: La pobreza y la pobreza extrema.

Viene al caso recordar que, de acuerdo con la ciencia de la Sociología, la pobreza se define de la siguiente manera:

"Una situación que impide al individuo o a la familia, satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social"

Como se deriva de la definición anterior, la pobreza es un fenómeno económico, pero con amplias repercusiones sociales, políticas y culturales; que, además, está asociado a una escasa participación de la vida nacional.

Lo que antecede podría ser considerado como uno de los motivos para empujar al individuo, en la búsqueda de otros horizontes; aún cuando las condiciones mundiales, no sean las óptimas y en muchos casos, se convierten en objeto de explotación.

Del mismo modo, sería deseable que, la comunidad internacional insistiera en que los llamados ***"Dividendos para la Paz"*** -o sean los supuestos recursos liberados por los países industrializados, de sus programas de reducción de armamentos-, se destinasen verdaderamente, a inversiones productivas en los llamados países del Sur.

Desde nuestra perspectiva, para enfrentar el problema, se deben continuar con los programas económicos que involucren la creación masiva de empleos (aún cuando esto se contraponen con la creciente tecnificación); así como también brindar mayores oportunidades de capacitación, para que, aún cuando las personas en edad de trabajar necesiten viajar a otro país, cuenten con mayores capacidades para obtener mejores remuneraciones.

Asimismo, se considera que deben fortalecerse los valores nacionales -sobre todo de la cultura-, para mantener el nexo entre esos individuos que emigran y su país de origen.

³ Carta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Desde el punto de vista de las relaciones entre gobiernos, debemos de insistir en la consecución de un mejor trato para los llamados "braceros", "trabajadores temporales", o como se les quiera llamar, en el entendido de que ellos reportan beneficios tanto al país receptor, como al proveedor. Quizá con el tiempo y con el apoyo de la opinión pública internacional, se podría influir para que se respetasen los derechos humanos y los derechos laborales, de los trabajadores migratorios, sobre la base del reconocimiento de un derecho universal exigido por el mundo civilizado.

Damos la bienvenida a las colaboraciones que mas adelante se presentan, como la del Lic. Hubbard Urrea, quien nos regala con un trabajo, fruto de su experiencia en la Rama Consular del Servicio Exterior Mexicano y como Embajador de México: **"El Fenómeno Migratorio en Filipinas"**; en el cual nos muestra un enfoque poco conocido y que resulta muy útil para los propósitos de comparar lo que ha ocurrido en ese campo específico y lo que está pasando en diferentes latitudes de nuestro planeta.

Por otra parte, también nos sentimos muy honrados en contar con la aportación del Lic. Sodi Cuéllar, abogado de profesión e internacionalista por vocación:

"Análisis del Procedimiento de Extradición de Ricardo Miguel León Cavallo a España". Se trata de un trabajo de actualidad, acucioso y profundo, que demuestra un gran conocimiento de las leyes mexicanas e internacionales en la materia; pero además, está dotado de sensibilidad en cuestiones relativas al derecho internacional humanitario.

Muy acorde con la temática general del presente número, hemos recibido la contribución de otros dos asiduos colaboradores: El Ministro Ríos Navarro y la Lic. Camacho de la Vega, quienes en forma conjunta abordan un interesante asunto, al que titulan: **"El Tema Migratorio, una Experiencia Mexicana"**, cuyo estudio puede reflejar situaciones análogas de otros países y de otras regiones.

El Embajador Xílotl Ramírez, nos obsequia con un interesante artículo, al cual ha titulado: **"Una Visión de la Migración Mexicana a los Estados Unidos"**, en el que vuelca su vasta experiencia como escritor y como experto en asuntos consulares.

Con el presente número estamos inaugurando la sección titulada: **"Clásicos del Derecho Internacional"**, donde el Lic. Pérez Johnston aporta sus iniciativas y capacidad investigadora, para rescatar obras olvidadas o desconocidas para mucha gente. Dicho esfuerzo representa un valor y un legado por sí mismo. En esta ocasión analiza y comenta la obra del diplomático francés de principios del siglo XIX, Gerard de Rayneval: **"Institutions du droit de la Nature et des Gens"**.

Finalmente, -no por menos importante- me permito destacar la columna **"Charla Cibernética con el Emba"**, la cual en esta ocasión enfoca el asunto de los trabajadores migratorios. Los invito a leerla y de paso, hago una atenta invitación para que nos escriban, comenten, propongan y discutan; esto puede hacerse a través de la ventana **"Contáctenos"**, de nuestra página Web: www.diplomaticosescritores.org

Como antes se dice, con el presente número se abre a nuestros asiduos lectores la página web, que consta de varias ventanas, en la que aparecen reiteradamente explicaciones sobre los propósitos de la publicación: ¿Quiénes Somos? En la sección "Revistas de ADE",

encontrará desde el primer número publicado en septiembre de 2001, hasta el actual; en Obras Escritas y Artísticas, se hospedan y difunden trabajos de colegas del Servicio Exterior o de sus cónyuges y por último, será de utilidad señalar que, en la parte inferior de la “Página Principal”, contamos con el servicio de un buscador (Google), por medio del cual se puede localizar a funcionarios del medio diplomático, literario, científico, artístico y de otros sectores.

Asimismo, en dicha página se ha insertado un pequeño apartado para llevar a cabo una encuesta sobre la posibilidad de llegar a establecer el “Día Mundial del Agente Diplomático y Consular”. Ojalá que pudiéramos contar con su opinión.

De manera muy especial quiero dejar asentado mi agradecimiento a todas las personas del medio académico, de los organismos internacionales, del cuerpo diplomático y consular y profesionistas de otras disciplinas del saber, quienes, con sus valiosas contribuciones, han hecho posible que la **Revista Electrónica Trimestral “ADE”** llegue a los dos años de haber empezado a circular a través de la red electrónica, por los confines más apartados del mundo.

¡Gracias por acompañarnos a lo largo de estos dos años de publicación de “A D E”!

EL EDITOR

PRIMERA SECCIÓN

@@CHARLA CIBERNÉTICA CON EL EMBA@@

La ilegalidad de ser ilegal.

Por Enrique Hubbard Hurrea*

Saludes a todos y como dijo el sabio de Guasave, “mucho ayuna el que poco engorda”. Cuando era yo Vicecónsul en Chicago allá por los setenta, me reunía frecuentemente (cada año) con mi amigo Leonel, un académico que se había echado a cuestras la casi imposible tarea de hacerme pensar. Obviamente recuerdo con horror esos tiempos. Entre otros asuntos discutíamos acerca de migración, tema del cual él sí era muy conocedor.

Uno de los temas recurrentes y ocurrentes que surgían, era el de las numerosas opiniones sin lustres, no ilustres, que sobre migración leíamos en la prensa. Doctas voces, según ellos, sermoneaban desde sus calumnias (sic) políticas al gobierno, así en general, dispuestos muy generosamente a hacernos partícipes de su sapiencia, sobre todo cuando se trataba el caso de los “braceros” (vivo en el pasado, ya se habrán dado cuenta).

Es labor casi imposible tratar de razonar en contra de verdades políticas, que con carácter de dogma circulan a veces en diversos medios. Me acuerdo que trataba de explicar que la dramática sentencia “los gringos tratan mal a TODOS los paisanos que se aventuran allá sin papeles”, es algo aventurada, pero sólo me gané que me acusaran de *estar vendido*.

Cada vez que alguien se refería a los “millones de ilegales” que supuestamente pululaban por todo el territorio norteamericano, hacíamos berrinche. Cada vez que se denunciaba con estentórea voz los secretos planes de realizar “deportaciones masivas”, recordábamos que ese año (1975) había habido millón y medio de expulsiones (de expulsiones, no de individuos, no es lo mismo), así que masivas ya eran.

Nos reventaba constatar que a cada “amenaza” de deportaciones en masa (rima involuntaria pero brillante), correspondía una correlativa cascada de rasgaduras de vestiduras (y dale con la rima), llantos, sollozos, *lastimeras lamentaciones*, pero nadie les decía a los supuestos expulsados “bienvenidos paisanos, esta es su casa”. Más bien parecía que el recadito era “¡pisst!, ¡oigan!, por favor traten de quedarse allá, no la amuelen, ¿qué vienen a hacer aquí?”.

Nuestras contestatarias posturas no eran bien vistas, de hecho no eran vistas porque nadie nos hacía caso. Los periódicos, reflejo de la llamada “opinión pública”, que no es ni una cosa ni la otra sino todo lo contrario, parecían sentirse muy orgullosos del enorme número de emigrantes sin papeles producidos por México.

Como si estuviéramos ganando algún concurso por ser la mayoría “más mayoritaria”. A mí por lo menos no me da orgullo saber que el DF es la ciudad más grande del mundo, son puros problemas.

Cualquier intento por reducir las fantasiosas cifras manejadas en la prensa era del todo inútil. Nosotros (dijo el burro) coincidíamos en acusar a la “migra”, coloquial epíteto con el que se identificaba al ya difunto INS, de inflar las cifras con el fin de justificar la asignación de mayores recursos (no hablamos de recursos hidráulicos, conste). Asustar a los electores rinde mucho.

El conteo “científico” del INS se basaba en una linda premisa: “por cada detenido seguramente se nos van dos”. Visto así, un millón de deportados en un año se traducían en dos millones de “ilegales” que se sumaban a los de los años anteriores y arrojaban cifras apabullantes.

Pero ni eran un millón de personas deportadas pues había repeticiones frecuentes, ni se puede asegurar cuántos se escapan, ni se quedaban para siempre los “escapados”. De hecho, el flujo se revertía al acercarse el día de las madres o navidad, es decir, había más tráfico hacia México que del otro lado.

De nada servía observar, parafraseando al General Anaya, que “si hubiera tantos no estuviera usted allá”. Se sabía que casi todos eran hombres jóvenes provenientes de áreas rurales de ciertos estados. Si el 80% de los supuestos ocho millones eran jóvenes campesinos provenientes de Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, entonces había que suspender la emisión de cartillas del Servicio Militar allí.

Tampoco nos gustó que se pusiera de moda llamarles “ilegales” (antes les decían “mojados” o “alambristas”, según el lugar donde hubiesen cruzado, con río de por medio o sin él). Había películas de estridente título “¡Los Ilegales!”, también revistas de monitos (les dicen “gráficas”, como si las otras no lo fueran) sobre el tema, así como telenovelas, radionovelas, fotonovelas, favelas, chabelas, etc.

Cuando mi amigo le escribió a un periódico cuestionando el uso del epíteto ese, se rieron a carcajadas. Ya ni les cuento lo que hicieron con mis comentarios al respecto, de plano me faltaron al respecto.

Pero tenía (y tiene) razón mi cuate.

Primero porque es una burrada decir que alguien es legal o ilegal. Las personas no pueden ser ilegales, sus conductas a lo mejor sí. Puede haber alguien que haya cometido una violación legal al conducirse como viajero de superficie con destino al país vecino (obsérvese el abuso de eufemismos típico del escritor no bato), pero él (o ella u lo que sea) no es ilegal, lo que hizo sí.

Segundo porque llamarles así ayuda a perpetuar en la sociedad “güera” la imagen de que nuestros trabajadores son una bola de delincuentes, dedicados a robar, de pérdida chambas (traducción: por lo menos empleos). Miren cómo hoy ya los pasaron de narcotraficantes a terroristas sin siquiera agarrar aire.

Me gusta más que les digan indocumentados, pero tampoco es del todo cierto. Hay unos que sí tienen documentos, que entraron con visa de turista o de estudiante u lo que sea

(aclaro que así dice, en broma, mi colega Alarid) y simplemente se excedieron en el uso o se quedaron después de que expiró (la visa, claro).

Ya quedan pocos de esos, a juzgar por la bola de requisitos que hay que cumplir ahora para obtener una visa de lo que sea.

Hay otros que entraron sin permiso pero luego se casaron con una norteamericana y están en espera de que se regularice su situación. Esos son más bien “documentables”, al igual que otros que tienen parientes cercanos nacidos allá o ya naturalizados.

Incluso hay unos que son indocumentados pero no “deportables”, sea porque está en proceso un juicio “de deportación” (mientras se tramita es permitido permanecer en el país) o porque pidieron asilo o por quítame esas pajas del ojo ajeno.

El caso es que nosotros dos siempre resistimos la tentación de inflar, digo, de inflar las cifras. Hacerle el juego a la patrulla fronteriza no es precisamente táctica favorable; si no les dan más presupuesto allá ellos, que ya no patrullen tanto, al fin que de todos modos se les van dos de cada tres ¿no?.

Ahora, además de colgarles a los pobres trabajadores la etiqueta de “ilegales”, se les pone el apellido de traficantes o de terroristas, incluso combinación de todo lo anterior. Mientras más se consolide la percepción de que los emigrantes no regulares son “ilegales”, más se justificará que los persigan hasta los rancheros.

A propósito de esos modernos caubois, marchals o cherifes, es increíble que se exalte su labor cuando el más somero “nalis” (“análisis” en lenguaje campirano) muestra la falacia de sus argumentos. Veamos, dijo el ciego. Internarse a territorio norteamericano por el desierto y sin visa no es delito, aunque les digan “ilegales”. Llevarlos allá en esas condiciones sí es delito y el que lo comete es el “coyote” o “enganchador” u lo que sea (y dale), no el paisano, ¿de acuerdo?

Pero entonces ¿quién es la víctima de ese delito? Pos el “pollo”, el traficado, el trabajador indocumentado (¡ahhh, la rima!), pues. En esas circunstancias, ¿quiere decir que los rancheros enamorados, digo, los rancheros cazadores de emigrantes, son héroes porque detienen a las víctimas?

¡Noo por sí!

¿Qué? ¿Ya logré confundirlos? ¡Qué bueno! Tal vez de aquí pal real no se dejen llevar por las “modas” y ayuden a mejorar la percepción que de nuestros trabajadores se tiene en el vecino país del norte, el nuestro, nuestro norte.

¡Declaremos ilegal llamarles ilegales!

Saludes,

EI Emba

Ehu54@yahoo.com

SEGUNDA SECCIÓN. ARTÍCULOS DE FONDO:

I. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN DE RICARDO MIGUEL CAVALLO A ESPAÑA

Por: Ricardo Sodi Cuellar

INTRODUCCIÓN

Cuando el juez español Baltazar Garzón Real inició el procedimiento para solicitar la detención en Londres del ex dictador chileno Augusto Pinochet y su extradición a España, para juzgarlo por delitos de Tortura y Genocidio, no sólo inició un debate sobre la justicia universal, sino también cuestionó la soberanía y el ejercicio local y extraterritorial de las leyes. Esta polémica involucró a México, cuando Ricardo Miguel Cavallo, fue detenido en Cancún, con fines de extradición internacional a España, precisamente a solicitud de Baltazar Garzón. Se le reclamó por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de Genocidio, Terrorismo y Torturas durante la dictadura militar en Argentina (1976-1983).

Nadie con ciertas ideas democráticas y de justicia social defendería a quien participó en un golpe de estado o en labores de represión, tortura y genocidio durante una dictadura militar, para imponer un gobierno y silenciar a sus opositores. La tortura como forma de gobierno es repugnante, venga de donde venga. Pero una cosa es el delito mismo y otra el procedimiento legal que se debe seguir a un delincuente de esta magnitud y el lugar donde se le debe juzgar.

La argumentación de quienes apoyaron su extradición a España para ser juzgado bajo las reglas y leyes de ese gobierno, radica en el derecho a una justicia universal frente a delitos de esa índole y en la suspicacia relativa a que el gobierno argentino no está dispuesto ni en condiciones de juzgarlo.

El argumento en contra radica en el derecho único e inalienable de un país para castigar a los hombres que han cometido crímenes en contra de la nación y de sus ciudadanos. Ese derecho radica, precisamente, en el respeto a la soberanía argentina para dirimir en su seno los conflictos de esta naturaleza que les atañen exclusivamente.

A Cavallo se le acusa de haber torturado y llevado a la muerte a decenas de argentinos. Sin duda debe ser juzgado, pero en su propio país y por sus compatriotas, que son, a fin de cuentas, quienes conocen el fondo del problema y conocieron en carne propia la tragedia y el dolor de la tortura física y mental.

Por encima de este argumento está lo que en derecho internacional podría establecerse como la creación de juzgados locales de excepción, para enjuiciar a criminales de otros países por razones "humanitarias". Así, de manera selectiva, los juzgados de cualquier nación podrían ejercer su ley, en su territorio, en contra de personajes que hubieran

cometido delitos en otros países, sustrayéndolos de sus propios derechos, de sus obligaciones y de sus leyes nacionales.

Y aun si se aceptara la intervención de la Audiencia Nacional Española en este caso, hay otro riesgo en la extraterritorialidad de la ley. Esta modalidad legal se ha utilizado sólo en condiciones selectivas por el juzgador externo, como es el caso del juez Baltazar Garzón y su temor a involucrar en el asunto Pinochet a los directivos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o a Henry Kissinger, quien ha aceptado públicamente que en 1973 participaron en el golpe de estado chileno y en sus secuelas. El juez Garzón no quiere problemas con EU pero no le importa tenerlos con un país como Chile o Argentina.

Mientras no existan mecanismos regulares de orden internacional, imparciales y establecidos bajo acuerdos de todas las naciones, este tipo de juicios en contra de la Tortura y el Genocidio serán un mecanismo injusto y atentatorio de la soberanía y el derecho de cada Estado, para dirimir sus propios problemas y estarán cargados de publicidad y protagonismo histriónico.

En todo caso, habría que hacer la siguiente reflexión: Ricardo Miguel Cavallo, debe ser juzgado por los tribunales de su propio país, hoy democrático o por un Tribunal Penal Internacional, con las garantías que los dictadores no dan a sus víctimas, pero en México no tenemos sustento para alzarnos como promotores de la justicia universal, cuando no hemos sido capaces de resolver nuestros propios casos de genocidio, torturas o terrorismo de estado. Hicimos con Argentina lo que no osamos hacer con nosotros mismos.

El Golpe de Estado en Argentina, 1975-76

A comienzos de 1975 la economía argentina se encontraba sumida en una grave crisis causada por la suspensión en el Mercado Común Europeo de la compra de carnes argentinas, la devaluación del peso y el aumento de precios del combustible, de las tarifas eléctricas y de otros servicios públicos, generándose un proceso de hiperinflación.

Durante 1974 y 1975 hubo un recrudecimiento de las actividades guerrilleras del grupo "Montoneros". La clase política y empresarial se vio seriamente afectada por atentados, secuestros, asaltos y asesinatos. La sensación imperante en la República Argentina, era de pérdida de autoridad del gobierno e incapacidad para enfrentar los acontecimientos políticos, sociales y delictivos que se sucedían sin control alguno.

El clima político era propicio a un golpe de estado, que se produjo la madrugada del 24 de marzo de 1976. Los comandantes en jefe del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, con la ayuda de las Fuerzas Policiales y los Servicios de Inteligencia, se unieron para derrocar a la Presidenta Constitucional María Estela Martínez de Perón, quien fue detenida junto con los principales dirigentes políticos y sindicales que le eran leales.

El plan establecía que cada sector de las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) integraría la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Este nuevo gobierno quedó integrado por el Teniente Gral. Jorge Rafael Videla, el Almirante Eduardo Emilio Massera y el Brigadier General Orlando R. Agosti. La Junta Militar designó, de entre sus integrantes, sucesivamente como Presidentes de la Argentina a Jorge Rafael Videla, Leopoldo Fortunato Galtieri, Roberto Viola y Reynaldo Bignone.

La Guerra Sucia, 1976-1983.

El período de la dictadura militar abarca desde el 24 de marzo de 1976, fecha del golpe de estado, hasta el 10 de diciembre de 1983, en que Raúl Alfonsín tomó posesión del cargo de Presidente Constitucional de la República Argentina.

A esta etapa de casi ocho años de la historia argentina, la Junta Militar la denominó "Proceso de Reorganización Nacional", sin embargo, la voz popular la bautizó como la "Guerra Sucia". Ello se debió a que, principalmente, en los cinco primeros años, se produjo un exterminio masivo de ciudadanos y se impuso un régimen de terror generalizado, a través del asesinato, el secuestro, la desaparición forzada de personas y las torturas inferidas con métodos "científicos", reducción a servidumbre, apropiación y sustitución de identidad de niños, de los que son víctimas decenas de miles de personas a lo largo y ancho del territorio de la República Argentina y fuera del mismo, mediante la ayuda y colaboración de otros gobiernos afines, que aplicaron o habían aplicado similares métodos de represión, como en Chile, Bolivia, el Paraguay y el Uruguay. No faltaron tampoco las acciones de los represores, dirigidas contra los bienes muebles e inmuebles de las víctimas, despojándolos en forma arbitraria y continuada.

El esquema represivo respondía a una estructura férrea y estrictamente militar, en la que incluso los miembros de las fuerzas militares y de seguridad son reprimidos cuando protestan por sus familiares desaparecidos. Nada se dejaba al azar, ya que el sistema funcionaba verticalmente, según la estructura jerárquica de las fuerzas armadas, de seguridad e inteligencia y, horizontalmente por armas o clases, pero con rígida coordinación impuesta en última instancia por los componentes de las sucesivas Juntas Militares, Estados Mayores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y sus equivalentes en la policía y demás fuerzas de seguridad de inteligencia.

La participación atribuida a Ricardo Miguel Cavallo en la los actos de represión de la Dictadura Militar Argentina.

En el seno de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada (ESMA), funcionaba la "*Unidad o Grupo de Tareas 3.3.2*", fundada en mayo de 1976 y también el "*Grupo de Tareas 3.3.3*" constituido por miembros del Servicio de Inteligencia Naval (S.I.N). Dentro de ellos la "Sección de Inteligencia" se encargaba de la ubicación y señalamiento de los "blancos" (personas a secuestrar). Los oficiales de inteligencia planificaban los operativos de secuestro, tenían a su cargo a los prisioneros durante toda su permanencia en la ESMA, realizaban los interrogatorios, e intervenían en la decisión de los "*traslados*"; es decir, la desaparición definitiva de los secuestrados.

Según las constancias acompañadas a la petición de extradición, el Teniente de Navío RICARDO MIGUEL CAVALLO, conocido en la causa como "*Marcelo*" y "*Sérpico*", se integró al sector de inteligencia naval asignado a la ESMA, desde 1976 hasta diciembre de 1978, donde se desempeñó como Teniente de Fragata, dentro del Grupo Operativo de Tareas GT 3.3.2. A partir de enero de 1979 y hasta febrero de 1980, integró el área de inteligencia como responsable del sector "PECERA". En marzo de 1980, fue transferido al Centro Piloto de París, en donde se desempeñó como titular hasta el 10 de diciembre de 1983. en este

centro tenía como función primordial, la infiltración en los grupos de exiliados en países europeos, secuestrar y dar muerte a quienes son definidos como enemigos del régimen, asesorar y colaborar con otros regímenes aliados de Argentina.⁴

En el periodo en el que estuvo asignado a la ESMA, fueron secuestradas, ejecutadas o desaparecidas 227 personas; en 110 casos Cavallo participó directamente, según las pruebas aportadas al expediente. Se presentó evidencia que indica, que de las 248 personas que llegaron a estar detenidas ilegalmente en la ESMA, 128 fueron liberadas, previo sometimiento a torturas. Se presume además, la existencia de 16 casos de secuestro de hijos recién nacidos de mujeres secuestradas embarazadas. En todos estos casos se presume que también participó Ricardo Miguel Cavallo.⁵

¿Quien es el Juez Baltasar Garzón Real?

Nació hace 48 años en el pueblo de Torres, en la provincia andaluza de Jaén. Su padre era un empleado de gasolinera. Tras hacer el bachillerato en el Instituto Santísima Trinidad con el apoyo de becas y estudiar durante seis años en los seminarios, estuvo a punto de ordenarse sacerdote. Sin embargo, optó finalmente por la abogacía y estudió Derecho en la Universidad de Sevilla, donde obtuvo la calificación de notable.

Participó en las oposiciones para Juez, lo que consiguió al primer intento. Obtuvo el número 11 de su generación. Fue durante estos días cuando contrajo matrimonio con **María Rosario**, a la que conoció a los 16 años y con la que tiene tres hijos. Miembro de la carrera judicial desde 1981, tras una carrera meteórica, el 29 de enero de 1988 fue nombrado Juez Central de Instrucción Número Cinco de la Audiencia Nacional, con sede en Madrid.

Pero a Garzón no sólo le apasiona el mundo de la judicatura; también es deportista, fiel seguidor del Barcelona, y juega frecuentemente como guardameta en campeonatos de fútbol rápido. También es un enamorado del flamenco y un aceptable "bailaor" de sevillanas; aficionado de la fiesta taurina y cuando está entre amigos, se siente capaz de dar unos cuantos mulletazos a la vaquilla con cierto estilo.

En 1993, el entonces presidente Felipe González, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), lo convenció de participar en política. Fue electo ese mismo año. Al poco tiempo de celebrarse las elecciones, Garzón fue nombrado delegado del Plan Nacional sobre la Droga con rango de Secretario de Estado. Comenzó a acariciar la posibilidad de ser nombrado Ministro del Interior, sin embargo, el nombramiento recayó en Juan Alberto Belloch y Garzón presentó su dimisión, decepcionado de la política.

⁴ Expediente 4/2000, radicado ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales en el Distrito Federal, fojas 442 y 443, tomo I.

⁵ Petrich, Blanch, en Periódico La Jornada, México, D.F. martes 5 de septiembre de 2000.

Sus Aciertos

- Investigación de la desaparición de 600 españoles durante las dictaduras argentina y chilena, entre 1976 y 1983.
- Instrucción del caso "Marey", relacionado con la trama de los GAL y la guerra sucia contra ETA.
- Encarcelamiento del dirigente de Herri Batasuna (HB), Jon Idígoras, e inicio del proceso que llevó a la prisión a los 23 miembros de la Mesa Nacional del llamado brazo político de ETA.
- Cierre del diario *Egin*, al que Garzón acusó de ser instrumento de propaganda de ETA.
- Desmantelamiento de los comandos etarras "Vizcaya", "Gohierri Costa" y "Eibar".
- Detención de los militantes de ETA que planeaban atacar contra el rey Juan Carlos durante su estancia veraniega en la isla de Mallorca.
- Detención del italiano Emilio di Giovine y otros miembros de la mafia calabresa.
- Operación "Hielo Verde", por la que fueron detenidos varios responsables del lavado de dinero procedente del narcotráfico.
- Operación "Xunca", que llevó al aseguramiento del yate "Layón" que transportaba 500 kilos de cocaína hacia Galicia.

Sus Errores

- "Operación Nécora", que condujo a la detención de 50 personas relacionadas con el narcotráfico en Galicia. Sin embargo, el Tribunal Supremo no admitió como prueba suficiente la declaración de uno de los narcotraficantes arrepentidos, ni grabaciones telefónicas aportadas por Garzón. Los principales capos fueron sentenciados a penas mínimas. Algunos de ellos se encuentran ya en la calle.
- Garzón acusa al traficante de armas al sirio Monser Al Kassar de ser el nexo entre varios atentados, entre ellos el secuestro del trasatlántico "Achille Lauro", en 1985. La Sala de lo Penal dictaminó que el Juez no era competente para instruir todos los casos en un mismo sumario. Garzón terminó procesando a Al Kassar por el secuestro del "Achille Lauro", enviándolo a prisión preventiva durante más de un año. El traficante de armas fue finalmente absuelto y acusó a Garzón de intentar chantajearle por medio de una tercera persona a cambio de dejarle en libertad.
- Garzón ordena el procesamiento del líder ultraderechista Ricardo Sáenz de Ynestrillas como presunto responsable de un atentado contra parlamentarios independentistas vascos en 1989. Ynestrillas fue absuelto por falta de pruebas.
- En diciembre de 1991 Garzón procesó a Amira Yoma, cuñada del presidente argentino Carlos Menem, y a otras 27 personas, todas ellas acusadas de lavar en España dinero procedente del narcotráfico. Cuatro años después, la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó el "sobreseimiento libre" de Yoma, exculpada por la justicia de su país un año antes.⁶

⁶ Información obtenida del Suplemento Enfoque , Periódico Reforma, 27 de noviembre 1998.

La Globalización de la Justicia Española

La jurisdicción universal, parte del supuesto de que determinadas conductas, dada su naturaleza y gravedad, afectan a toda la humanidad, por lo que cualquier Estado, a través de sus tribunales, se encuentra legitimado para sancionar tales actos, sin atender a la nacionalidad de los involucrados o al lugar donde el crimen fue cometido.

Fue el 24 de marzo de 1996 cuando se presentó la denuncia ante el juzgado instructor de España, la cual dio origen a la práctica de actuaciones encaminadas a la averiguación del delito y la persecución de los probables responsables, de delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura argentina entre 1976 y 1983.

El Magistrado-Juez del Juzgado Central de Instrucción Número Cinco de la Audiencia Nacional de España, Baltasar Garzón Real, en resolución de 1º de septiembre de 2000, decretó el procesamiento de Ricardo Miguel Cavallo, por los delitos de Genocidio, Terrorismo y Torturas y con base en dicha resolución se formuló la petición de extradición del indicado inculcado al Reino de España, fundando su competencia en el artículo 23, apartado IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, de 1º de julio de 1985, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 2 del propio mes y año y en vigor a partir del día siguiente.

Dicha ley proclama la jurisdicción de España para el conocimiento de determinados hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio español susceptibles de tipificarse, según la ley penal española, con alguno de los delitos que enumera, con independencia de cual fue el tiempo de los hechos que se enuncian. El citado artículo 23, apartado IV, no es norma de punición, sino procesal. No tipifica o sanciona ninguna acción u omisión y se limita a proclamar la jurisdicción de España para el enjuiciamiento de delitos definidos y sancionados por otras leyes. La norma procesal en cuestión ni es sancionadora desfavorable ni es restrictiva de derechos individuales, por lo que su aplicación a efectos de enjuiciamiento penal de hechos anteriores a su vigencia no contraviene el artículo 9 apartado 3, de la Constitución Española.⁷

El principio de legalidad (artículo 25 de la Constitución Española), impone que los hechos que tipificados como delito, cuando se cometan, la pena que pueda ser impuesta, esté ya determinada por la ley anterior a la perpetración del crimen, pero no que la norma de jurisdicción y de procedimiento sea preexistente al hecho enjuiciable. La jurisdicción es un presupuesto del proceso, no del delito.⁸

“Así es que no es preciso acudir, para sentar la jurisdicción de España para enjuiciar un delito de Genocidio cometido en el extranjero por nacionales o extranjeros en los años 1976 a 1983, a lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870 (derogada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985), que pasó a atribuir jurisdicción a los órganos judiciales españoles para juzgar a

⁷ Merino Merchán, José Fernando; Lecciones de Derecho Constitucional (Español), Editorial Tecnos, 1ª Reimpresión, Madrid 1997. véase páginas 166 a la 168

⁸.Idem, página 225.

españoles o extranjeros que fuera del territorio español hubiesen cometido delito de genocidio desde que este delito se incluye en el Código Penal a la sazón vigente por Ley 47/71, de 15 de noviembre, en el título de los delitos contra la seguridad exterior del Estado, sin que ninguna relevancia jurídica para la atribución jurisdiccional tenga que el fundamento de la persecución ultraterritorial de los restantes delitos contra la seguridad del Estado se hallase en el principio real o de protección.”⁹

El precepto legal invocado por la autoridad española en cuestión, textualmente establece:

“...Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos "por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional" susceptibles de tipificarse, según la Ley "Penal Española, como alguno de los siguientes" delitos:

a) Genocidio.

b) Terrorismo.

c) ...

g) Y cualquier otro que, según los tratados o "convenios internacionales, deba ser perseguido "en España...“¹⁰

De las anteriores transcripciones, se aprecia que la autoridad judicial española que decretó el procesamiento de Ricardo Miguel Cavallo, por los delitos de Genocidio, Terrorismo y Tortura, con base en el cual se solicitó su extradición a España, fundó su competencia en la jurisdicción universal derivada del artículo 23, apartado IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español (1985), en el sentido de que los tribunales de España tienen competencia para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional, que puedan tipificarse, según la ley penal española, entre otros, como Genocidio, Terrorismo y cualquier otro que, según los tratados o convenios internacionales, deba ser perseguido en España.

Conducta Atribuida a Ricardo Miguel Cavallo por el Juez Baltasar Garzón

El Juzgado Central de Instrucción número Cinco de la Audiencia Nacional de Madrid, España, cuyo titular es Garzón, dictó un auto de procesamiento que en esencia establece que Ricardo Miguel Cavallo del 24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983, formó parte de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada (ESMA), desempeñándose activamente como Teniente de Fragata de marzo de 1976 a diciembre de 1978, dentro del Grupo Operativo de Tareas GT 3.3.2; a partir de enero de 1979 y hasta febrero de 1980, formó parte integrante del área de inteligencia de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada como responsable del sector “PECERA”, periodos en los que realizó principalmente las actividades siguientes:¹¹

"....a) Capturar a quienes pudieran resultar sospechosos de tener vínculos con la subversión, de acuerdo con los informes de inteligencia;

b) Conducirlos a lugares situados dentro de unidades militares o bajo su dependencia;

⁹ Petición Formal de Extradición presentada por el Reino de España, Argumento del Juez Garzón para establecer su competencia en el caso, que obra a fojas 371 y 372, tomo I de anexos, del expediente 5/2000, radicado en el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal.

¹⁰ Idem, fojas 372.

¹¹ Petición Formal de Extradición presentada por el Reino de España, que obra a foja 393, tomo I del expediente 5/2000, radicado en el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal.

- c) Una vez ahí interrogarlos bajo tormentos, a fin de obtener los mayores datos posibles, acerca de otras personas involucradas;
- d) Someterlos a condiciones de vida inhumanas, con el objeto de quebrar su resistencia moral;
- e) Efectuar todo lo descrito anteriormente en la clandestinidad más absoluta, para lo cual los secuestradores debían ocultar su identidad y realizar los operativos preferentemente en horas de la noche, las víctimas debían permanecer totalmente incomunicadas, con los ojos vendados y se debía negar a cualquier autoridad, familiar o allegado, la existencia del secuestrado y la de eventuales lugares de alojamiento;
- f) Amplia libertad de los cuadros inferiores para determinar la suerte del aprehendido, que podría ser liberado, puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, sometido a proceso militar o civil, o bien eliminado físicamente...”

Los delitos que se imputan a Cavallo en el caso concreto, tienen la naturaleza de continuados, los cuales en ocasiones pueden desarrollarse de manera instantánea, fueron perpetrados a través de diversas conductas realizadas en momentos distintos, dirigidos a un mismo sujeto pasivo, esto es, a un grupo de personas y sus familiares, quienes se oponían al régimen militar imperante durante la época de la dictadura argentina; grupo que era considerado por el régimen como subversivo y contrario al mismo. En los delitos atribuidos existe identidad en cuanto al sujeto pasivo, que independientemente de que no se trata de una sola persona física, lo constituye un conglomerado humano que al margen de sus creencias religiosas, raza o condición, se les atribuía como fin común, su oposición al régimen militar, por lo que se convirtieron en el sujeto pasivo de éste, y se ejecutaron en su contra los hechos que se atribuyen a Cavallo.

Con fecha 25 de agosto de 2000 con apoyo en el artículo 19 del Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, la Embajada de España en México, solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la detención preventiva con fines de extradición internacional, de Ricardo Miguel Cavallo, por ser probable responsable de la comisión de los delitos de Genocidio, Tortura y Terrorismo.

La presencia de RICARDO MIGUEL CAVALLO en México y su detención con fines de extradición a España

Ricardo Miguel Cavallo, vino a México a trabajar para la empresa que administraría el Registro Nacional de Vehículos (RENAVE). Su presencia en nuestro país siempre fue controvertida. Primero por los problemas y cuestionamientos que surgieron en torno al RENAVE y posteriormente, por ser acusado como autor de crímenes contra la humanidad, realizados durante la dictadura militar en Argentina.

El día 25 de agosto del 2000, Cavallo fue detenido en el Aeropuerto Internacional de Cancún, cuando pretendía viajar a Buenos Aires. Su captura se produjo a consecuencia de la petición de detención provisional con fines de extradición solicitada por España. Por razón de turno correspondió conocer de la petición de detención provisional al Juez Séptimo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, actualmente Juez Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal. Al efecto se formó el expediente 5/2000.

Ricardo Miguel Cavallo, fue internado en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente del Distrito Federal.

Con fecha 15 de octubre de 2000, España presentó ante la cancillería mexicana la petición formal de extradición internacional en contra de Cavallo, para ser procesado por la probable comisión de los delitos de Genocidio, Terrorismo y Tortura, petición que se encuentra contenida en la resolución de 13 de septiembre de 2000, firmada por el Juez Baltasar Garzón Real, del Juzgado Central de Instrucción número Cinco de la Audiencia Nacional de Madrid, España.

Con fecha 11 de enero de 2001, el Juez Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, emitió su opinión jurídica considerando parcialmente procedente la extradición solicitada por el Reino de España, únicamente para procesar a Cavallo por su presunta participación en la comisión de los delitos de Genocidio y Terrorismo, pero improcedente por lo que hace a la comisión del delito de Tortura, por encontrarse prescrito dicho ilícito.

El Secretario de Relaciones Exteriores, emitió el acuerdo de 2 de febrero del 2001, por virtud del cual concedió la extradición solicitada por el gobierno de España. En contra de esta resolución, el veintitrés de febrero de 2001, Cavallo, por su propio derecho, interpuso demanda de amparo.

Con fecha 25 de marzo del 2002, se dictó sentencia en el juicio de amparo, concediéndole a Ricardo Miguel Cavallo, la protección federal únicamente por lo que se refiere al delito de torturas.

Inconformes con esta determinación, tanto el quejoso como las autoridades responsables, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, interpusieron el Recurso de Revisión.

Dada la importancia y trascendencia del asunto, ya que el fondo del mismo se refiere a la constitucionalidad de diversos ordenamientos internacionales, así como aspectos relativos a la jurisdicción universal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó pertinente ejercer la facultad de atracción prevista en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal, 84, fracción III, de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para analizar los agravios hechos valer por las partes recurrentes.

En el caso sometido a la consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos de los Señores Ministros se determinó negar el amparo solicitado por Ricardo Miguel Cavallo, en lo que respecta a los ordenamientos internacionales con base en los cuales se solicitó su extradición al Reino de España, concediéndosele el amparo y protección de la Justicia Federal, también por unanimidad de votos, en lo que corresponde al acuerdo de dos de febrero de dos mil uno, por lo que respecta al delito de tortura, por encontrarse prescrito.

Sin embargo, por mayoría de votos se determinó que debía negarse el amparo solicitado en lo que corresponde al acuerdo de dos de febrero de dos mil uno, por lo que respecta a los delitos de Genocidio y Terrorismo, porque en concepto de la mayoría, en el procedimiento de

extradición no es factible analizar la competencia de los tribunales del país requirente, por no encontrarse regulada expresamente esa cuestión en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal Celebrado entre México y España, en su Protocolo modificadorio o en la Ley de Extradición Internacional.

A continuación analizaremos los aspectos más relevantes del caso Cavallo.

Análisis de la Constitucionalidad del Tratado de Extradición México-España y su Protocolo Modificadorio.

El Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, fue celebrado y suscrito el día 21 de noviembre de 1978, por el Lic. Santiago Roel, en su carácter de Secretario de Relaciones Exteriores de México y por el Sr. Marcelino Oreja, en su carácter de Ministro de Asuntos Exteriores del Reino de España, en tanto que el Protocolo Modificadorio de dicho tratado, fue celebrado y suscrito el día 23 de junio de 1995, en representación de México, por Rafael Estrada Sámano, en su carácter de Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República, y el Embajador del Reino de España Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo.

Conforme al artículo 80 de la Constitución Mexicana, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y compete exclusivamente a este celebrar tratados o disposiciones de igual naturaleza como los protocolos modificadorios de tales tratados, los cuales una vez pactados deben someterse a la aprobación del Senado de la República.

Las disposiciones contenidas en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Constitución General de la República, sólo otorga facultades al referido Senado para aprobar normas internacionales celebradas y suscritas por el Presidente de la República, y de ninguna manera acuerdos internacionales celebrados y suscritas por funcionarios del Estado mexicano que carecen de competencia y facultad constitucional para dicha finalidad.

En conclusión, tomando en cuenta que ni el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, ni su Protocolo Modificadorio fueron celebrados por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales intransmisibles e indelegables, y la aprobación otorgada a tales normas por parte del Senado de la República también se encuentra viciada, se puede establecer que los acuerdos internacionales en materia de extradición celebrados entre España y México, son contrarios a la Constitución Mexicana.

Contrario a estos argumentos, la Suprema Corte de Justicia ha establecido el siguiente criterio, que confirma la constitucionalidad de los tratados de extradición celebrados por el Estado mexicano.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su "Gaceta

Tomo: VII, Mayo de 1998

Tesis: P. XLV/98

Página: 133

TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA EL CUATRO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO. NO ES INCONSTITUCIONAL POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LO HAYA SUSCRITO PERSONALMENTE, SI INSTRUYÓ AL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU NEGOCIACIÓN, Y LUEGO LO RATIFICÓ PERSONALMENTE.

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 80, 89, fracciones I, II y X, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la disposición contenida en el citado artículo 133, en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, incluyendo la suscripción personal, pues los preceptos constitucionales invocados permiten la actuación del jefe del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente, siendo nuestro derecho interno, como es aceptado internacionalmente, el que determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, la que puede provenir del presidente, del secretario relativo o del representante que aquél señale, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro poder, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2o., 27, fracciones I, II, III y VII, y 28, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que deriva que corresponde al secretario de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte, y al secretario de Gobernación, conducir las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo y publicar las leyes y decretos. En tales condiciones, basta con que el tratado internacional de que se trate haya sido negociado por el Secretario de Relaciones Exteriores siguiendo las instrucciones del Presidente de la República y luego ratificado por éste y aprobado por el Senado, como sucedió por parte de nuestro país en el tratado de mérito, para que tenga plena validez.

Amparo en revisión 2830/97. Jorge Andrés Garza García. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a siete de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

Leyes de Amnistía en la Argentina:

Una de las formas de extinguir la pretensión punitiva del estado, consiste en la amnistía. Se trata de un acto de naturaleza legislativa, general y abstracto, mediante el cual se dispone que ciertas conductas ilícitas cometidas en un período determinado de tiempo, no serán objeto de persecución judicial, toda vez que fueron cometidas bajo circunstancias políticas y sociales de excepción, que resulta conveniente soslayar, para reconstruir un ambiente de concordia nacional.

Tal fue el caso de la República Argentina, cuyo Congreso dictó las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, publicadas en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 1986 y 9 de junio de 1987, respectivamente, las cuales en lo conducente establecen:

Ley 23,492 denominada Ley de Punto Final.

"Artículo 1º. Se extinguirá la acción penal respecto de toda persona, por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del artículo 10 de la Ley Nº 23.049, que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley."

"En las mismas condiciones se extinguirá la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983."

Ley 23, 521 denominada Ley de Obediencia Debida.

"Artículo 1º. Se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10 punto 1 de la Ley Nº 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida."

"La misma presunción será aplicada a los oficiales superiores que no hubieran revistado como comandante en jefe, jefe de zona, jefe de subzona o jefe de fuerza de seguridad, policial o penitenciaría si no se resuelve judicialmente, antes de los treinta días de promulgación de esta ley, que tuvieron capacidad decisoria o participaron en la elaboración de las órdenes."

"En tales casos se considerará de pleno derecho que las personas mencionadas obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad."

Posteriormente, las mencionadas leyes de amnistía fueron derogadas, como consta en el Boletín Oficial de la República Argentina de fecha 17 de abril de 1998, en el que se publicó la orden para derogar las leyes 23,492 y 23,521.

A pesar de que las leyes de amnistía fueron derogadas en la Argentina, consideramos, en lo personal, que conforme a la legislación positiva mexicana haber concedido la extradición violó el artículo 14 constitucional, toda vez que se dio efecto retroactivo a una ley en perjuicio de un individuo. En efecto, la ley posterior que derogó las leyes de amnistía argentinas, se estaría aplicando retroactivamente y en perjuicio de Cavallo, quien tiene derecho a que se le aplique la ley más favorable, en este caso las de amnistía que extinguieron la pretensión punitiva por los delitos cometidos durante el período de la dictadura (24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo un criterio distinto al resolver el Recurso de Revisión interpuesto por Ricardo Miguel Cavallo. En su sentencia, consideró que en la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional, de dos de febrero de 1971, en sus artículos 2 y 8, se establece fundamentalmente, que para los efectos de esa convención se considerarán delitos comunes de trascendencia internacional el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexa con esos delitos; y que con el fin de cooperar en la prevención y sanción de los mismos, los Estados contratantes aceptarán la obligación de prevenir e impedir en sus respectivos territorios la preparación de los que vayan a tener ejecución en otros Estados.

Consecuentemente, si los delitos de genocidio y terrorismo, se encuentran comprendidos dentro de los ilícitos que tipifica el derecho internacional, el primero, como un delito en contra de la humanidad y, el segundo, como crimen de lesa humanidad, es evidente que se trata de antijurídicos incluidos y reconocidos como violaciones al derecho internacional, por lo que los ordenamientos legales internacionales citados establecen una serie de obligaciones para los Estados participantes. Tales obligaciones se traducen en una prohibición de carácter internacional para todas las naciones, de otorgar inmunidad o amnistía a cualquier persona por los delitos de genocidio y terrorismo; por lo que aun cuando una de ellas lo haga dentro de su marco normativo, sus determinaciones no pueden extenderse y obligar a los demás Estados que tienen la obligación de perseguir y sancionar a los responsables de delitos internacionales; por consiguiente, si las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida se oponen a las disposiciones reconocidas en el marco internacional, no pueden ser reconocidas y aceptadas por países terceros, como es el caso de México y España.

Con las Constancias remitidas por el Gobierno Español, no se Acreditan los Elementos del Cuerpo del Delito, ni la Probable Responsabilidad de Ricardo Miguel Cavallo

El artículo 1 párrafo primero de la Constitución Federal, al disponer que todo individuo gozará de las garantías individuales que en ella se consagran, no hace distinción alguna respecto de quiénes serán los beneficiados con dichas garantías, y ni siquiera distingue si se trata de un indiciado, procesado o condenado por un delito. En consecuencia, cualquier

persona requerida en extradición debe gozar de las garantías individuales contenidas en la ley fundamental.¹²

El artículo 15, inciso b) del Tratado de Extradición México-España, establecía:

“Artículo 15.- Con la solicitud de extradición se enviará... b) Original o copia auténtica de "sentencia condenatoria, orden de aprehensión, auto de formal prisión o cualquier otra resolución judicial que tenga la misma fuerza según la legislación de la parte requirente **y de la que se desprenda la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el reclamado...**”

Dicho precepto legal fue modificado mediante el Protocolo de 23 de junio de 1995, suprimiéndose la frase: “... **y de la que se desprenda la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el reclamado**”.

Al dictarse sentencia de amparo en el caso de Ricardo Miguel Cavallo el Juez de Distrito consideró que en los ordenamientos internacionales de referencia expresamente se pactó que en el procedimiento de extradición entre México y España, no era necesario que se demostrara la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del requerido, independientemente de que el procedimiento de extradición se rige por el artículo 119, párrafo tercero de la Constitucional y no por los numerales 16 y 19, que regulan la orden de aprehensión y el auto de formal prisión.

No compartimos el criterio sostenido por la autoridad judicial. Las garantías de todo sujeto reclamado vía extradición, son las que tienden a la protección de la libertad del individuo, contenidas en los artículos 14, 16 y 19 constitucionales, que no pueden suspenderse ni limitarse salvo en casos de emergencia y conforme al procedimiento que establece el artículo 29 constitucional. No es el dicho de un Juez requirente extranjero, lo que debe justificar una detención con fines de extradición, sino el conjunto de datos suficientes para justificar la presunta responsabilidad del reclamado y demostrado el cuerpo del delito.

Cuando el tratado de extradición permite un requerimiento que adolece de esas condiciones de fondo, como lo son el acreditamiento del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del reclamado, resulta contrario a nuestra constitución, que aunque no requiere para motivar un auto de esa naturaleza que haya pruebas plenas de la responsabilidad de un inculpado, sí exige que los datos aportados sean suficientes, no para hacerla posible, entendiéndose por tal, no la calidad de poder ser, de ser factible, sino de hacerla verosímil o que se puede probar, que es en puridad lexicológica lo que significa el adjetivo "*probable*" empleado por la Constitución en el artículo 19.

En materia de extradición resulta particularmente importante establecer las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión de la comisión de un delito, así como señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas imputadas en forma pormenorizada, que se hayan tenido en consideración para la emisión de la orden de captura, auto de formal prisión, sentencia o cualquier acto restrictivo de la libertad. En

¹² Tesis de Jurisprudencia XX/2001, octubre de 2001, bajo el rubro: "EXTRADICIÓN. NO EXCLUYE AL EXTRADITADO "DE DISFRUTAR DE LAS GARANTÍAS "INDIVIDUALES QUE CONSAGRA LA "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS "UNIDOS MEXICANOS.

efecto, al establecerse un procedimiento para dar trámite a las solicitudes de extradición internacional, dándole intervención a la autoridad judicial, primordialmente se persigue obtener las mayores garantías en favor del reclamado, de tal manera que el Estado mexicano se cerciore, en la medida de lo posible, de que dicho individuo habrá de gozar, en el estado que lo reclama, derechos sustancialmente iguales a los que le serían otorgados en México, si hubiere de ser juzgado por sus tribunales.

Por lo que toca al procedimiento para el trámite y resolución de las peticiones de extradición, éste será siempre el establecido por la ley, haya o no tratado con el Estado solicitante. Sin embargo, en lo que toca a los requisitos de fondo se aplicarán los tratados y sólo a falta de éstos las disposiciones de la Ley. De acuerdo con la Ley de Extradición no se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política en el Estado solicitante, lo que sin duda constituye un marcado avance respecto de la legislación vigente. En efecto, ésta sólo hace referencia a las contravenciones de orden político, pero obviamente puesto que un delito del orden común podría servir de pretexto para una persecución política en determinado Estado, ello se evita mediante los términos empleados en la ley, que otorga así una protección mucho más amplia al perseguido. De acuerdo con el artículo 15 de la Constitución, tampoco se concede la extradición cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país donde cometió el delito. Concordando con una vieja tradición se conserva la regla de que ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo pero si por el solo motivo de su nacionalidad se rehusare la extradición, debe ser puesto a disposición de los tribunales mexicanos, lo que evita que los delitos queden impunes.

Por otra parte, una de las obligaciones impuestas al Estado solicitante que debe destacarse es que si el delito que se imputa al reclamado es punible en su legislación hasta con la pena de muerte, o alguna de las señaladas por el artículo 22 Constitucional, es decir, las penas prohibidas por nuestra Constitución, el Estado de referencia debe comprometerse en el sentido de que sólo aplicará la de prisión.

Por tanto, es claro que la intención del legislador, fue que las autoridades encargadas de resolver sobre la extradición de una persona requerida por un Estado extranjero, verificaran el cumplimiento de la ley y los tratados, pero además se cercioraran de que en el caso concreto se respetarían las garantías individuales del reclamado. Por ello es indispensable contar con la información probatoria suficiente para evaluar si se acredita, a nivel de probabilidad, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Análisis de la Prescripción de los Delitos Imputados a Ricardo Miguel Cavallo.

La prescripción extingue el ejercicio de la acción penal, de la pena o de ambas. Esta figura atiende al solo transcurso del tiempo y se funda en el interés social de no mantener indefinidamente viva una imputación penal, de acuerdo al principio de la *utilitatis causa*. También, esta figura encuentra sustento en el hecho de que las pruebas se debilitan con el tiempo y a que el daño mediato y el propósito readaptador de la pena, pierden vigor.

Las reglas para determinar la prescripción de la acción penal, establecidas en los artículos 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 109, 110, 111, del Código Penal vigente al tiempo de los hechos, en lo aplicable a este caso, son las siguientes:

- I. Para la prescripción de las acciones penales, se toma como base el término medio aritmético de las sanciones, según el delito de que se trate.
- II. Los términos para la prescripción se cuentan desde el día en que se consumaba el delito, si era instantáneo; desde aquel en que se realizaba el grado último acto de ejecución o se omitía la conducta debida, si el delito era en de tentativa; desde el día en que se realizaba la última conducta, si el delito era continuado y, desde la cesación de la consumación en el delito permanente.
- III. Cuando existía acumulación de delitos, prescribían separadamente en el término señalado a cada uno.
- IV. La prescripción de las acciones se interrumpía por las actuaciones que se practicaban en la averiguación del delito y delincuentes, aun cuando éstas no se realizaban en contra persona determinada; y,
- V. Después de que había transcurrido la mitad del lapso necesario para la prescripción, ésta no se interrumpía, sino con la aprehensión del inculpado.

Los delitos que se imputan al quejoso (Genocidio, Terrorismo, Torturas) son considerados como continuados, por haber sido perpetrados a través de diversas conductas, realizadas en momentos distintos y dirigidas a un mismo sujeto pasivo, esto es, a un grupo de ciudadanos y sus familiares que se oponían al régimen militar argentino, los cuales eran considerados como subversivos por la dictadura; y que la fecha que debe tenerse en consideración como de la última conducta, para los efectos el cómputo de la prescripción, es el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, en que concluyó el régimen dictatorial.

De acuerdo a las reglas establecidas en nuestra legislación penal federal; el tiempo transcurrido de la fecha en que quedaron consumados los ilícitos, 10 de diciembre de 1983, al 24 de marzo de 1996 en la que tuvo lugar la presentación de la denuncia ante el juzgado instructor de España, la cual dio origen a la práctica de actuaciones encaminadas a la averiguación del delito y la persecución de los probables responsables, transcurrieron 12 años con 2 meses; y de la primera fecha a agosto de 2000, en que fue aprehendido Cavallo, pasaron 16 años 8 meses. Enseguida se analizará si en los indicados periodos, de acuerdo con las citadas reglas, ha operado o no la prescripción de los delitos de genocidio, terrorismo y tortura.

A.- El delito de Genocidio no está prescrito

Por lo que hace al delito de genocidio, el artículo 149 bis del Código Penal Federal vigente en la época de los hechos, señalaba que el delito de genocidio se sancionaba con una pena privativa de la libertad de 20 a 40 años de prisión, por lo que el término medio aritmético de la sanción era de 30 años, lapso que necesariamente debía transcurrir para que operara la prescripción conforme a lo dispuesto por el artículo 118 del Código Penal en consulta.

Si de la fecha en que concluyó la dictadura militar argentina y se realizó el último acto de ejecución del delito de genocidio y por consiguiente, inició a computarse el término para la prescripción de la acción penal, a la fecha en que empezaron las investigaciones e incluso a

la en que fue detenido Cavallo, transcurrieron solamente 12 años 2 meses y 16 años 8 meses, respectivamente, es claro que no operó la prescripción respecto del genocidio.

En la Legislación Penal vigente actualmente, las reglas de la prescripción han cambiado, pues el artículo 108 del Código Penal, establece que cuando existe concurso de delitos las acciones penales que de ellos resulten, prescribirán cuando lo haga la sanción del delito que merezca pena mayor, lo que significa que si se aplicaran estas reglas al genocidio, tortura y terrorismo, para el caso del primero no habría cambio alguno, puesto que de los tres delitos es el que se castiga con pena más elevada y es la misma que estaba vigente anteriormente. Sin embargo, se agravaría la situación de Cavallo con relación a los otros ilícitos que se le atribuyen, porque entonces también prescribirían en treinta años y no en el término medio aritmético de la pena que para cada uno se establecía, aplicando la regla anterior que establecía que prescribirían en forma individualizada de acuerdo a su propia penalidad, lo cual implicaría aplicar de manera retroactiva la nueva legislación en perjuicio de alguien, contrariando al artículo 14 Constitucional.

B.- El delito de Terrorismo no está prescrito

El delito de terrorismo, en la época de comisión de los hechos se encontraba previsto por el artículo 139 del Código Penal Federal, el cual se sancionaba con una pena privativa de la libertad de dos a cuarenta años. El término medio aritmético de la sanción era de 21 años. Del 10 de diciembre de 1983, fecha en la que concluyó la dictadura militar argentina y se dio la última conducta atribuida al disconforme, a la fecha en que se iniciaron las investigaciones del delito y de los probables responsables e incluso a la en que fue aprehendido Cavallo, no habían transcurrido los 21 años necesarios para la prescripción. Respecto de la primera de las fechas pasaron 12 años 2 meses y de la segunda, 16 años 8 meses, por lo que consideramos que el delito de terrorismo, tampoco esta prescrito.

C.- El delito de Tortura sí está prescrito

Finalmente, por lo que hace al delito de tortura, en la época de los hechos se encontraba previsto en los artículos 213 y 214 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, aunque con una denominación diferente, y se sancionaba con una pena privativa de la libertad de 6 meses a 6 años. El término medio aritmético era de 3 años y 3 meses.

Del 10 de diciembre de 1983, en que concluyó la dictadura argentina y se realizó la última conducta del delito de tortura, al 25 de marzo de 1986, en que iniciaron las investigaciones ante los tribunales españoles, habían pasado 12 años 2 meses y a la fecha en que fue detenido Cavallo, 16 años 8 meses. Es evidente que transcurrió en exceso el término que exigía la legislación penal mexicana para la prescripción del delito de tortura.

En la actualidad este delito se encuentra previsto en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991, y establece como pena privativa de la libertad, la de 3 a 12 años, lo cual, al margen de que resulta inaplicable, dada la prohibición expresa contenida en el artículo 14 Constitucional, que establece que no podrá aplicarse la ley en forma retroactiva en perjuicio

de persona alguna, llevaría a la misma conclusión de que el delito de tortura, se encuentra prescrito.

España no tiene jurisdicción para procesar a Ricardo Miguel Cavallo por el delito de Genocidio.

La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 9 de diciembre de 1948¹³, en su artículo VI, textualmente dice:

"Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgados por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto a aquéllas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción".

Expresamente se convino que las personas acusadas de Genocidio y de los demás ilícitos enumerados en el artículo III del propio ordenamiento, serían juzgados por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que fuese competente respecto de aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción; esto es, en dicho ordenamiento internacional sólo se le reconoció jurisdicción a los tribunales del lugar de los hechos o un tribunal internacional cuyas partes contratantes hayan reconocido su jurisdicción.

El Convenio en cuestión es ley suprema en México, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional y al criterio jurisprudencial adoptado por la Suprema Corte en el sentido de que los tratados. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.

Por lo anterior, el Estado Mexicano no puede reconocerle jurisdicción al Reino de España para juzgar a Ricardo Miguel Cavallo por el delito de Genocidio, por el cual solicitó su extradición a ese país, porque con base en el multicitado convenio, México sólo puede reconocerle jurisdicción, esto es, competencia legal para conocer del delito de Genocidio y los demás hechos ilícitos descritos en el artículo III, del propio convenio, a los tribunales del estado en cuyo territorio se hayan cometido los hechos ilícitos, en este caso Argentina o a la Corte Penal Internacional a la cual las partes contratantes hayan reconocido jurisdicción.

Asimismo España y Argentina, son suscriptores del Convenio para la Sanción del Delito de Genocidio de 1948.

De conformidad con el artículo I del Convenio en cuestión, Argentina, España y México, confirmaron que el genocidio cometido en tiempo de paz o de guerra es un delito de Derecho Internacional que se comprometen a prevenir y castigar.

Por su parte el artículo IV de la disposición internacional celebrada por Argentina, España y México determinó que las personas que hayan cometido cualquiera de los delitos

¹³ Aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el 29 de diciembre de 1951 y ratificada, aceptada y confirmada por el Presidente de la República el 30 de junio de 1952.

enumerados en el artículo III serán castigados, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares

No constituye obstáculo a este razonamiento, la circunstancia de que el artículo 23, apartado IV de la ley Orgánica del Poder Judicial de España, proclame la jurisdicción de este país para el conocimiento de determinados hechos susceptibles de calificarse como ilícitos según la ley española, cometidos por españoles o extranjeros, fuera de su territorio nacional, ya que los Tratados tienen jerarquía superior a la ley.

En otros términos, de ninguna manera la circunstancia de que el sistema normativo español establezca la extraterritorialidad respecto del enjuiciamiento de delito de Genocidio, significa que tal disposición es la que debe observarse, pues la misma se encuentra sujeta al Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 9 de diciembre de 1948, disposición ésta a la que se sujetó España al suscribir dicho convenio.

El Juzgado Central de Instrucción Número Cinco de la Audiencia Nacional de España, cuyo titular es Baltasar Garzón, carece de competencia para juzgar los hechos ilícitos que se le atribuyen a Ricardo Miguel Cavallo.

El artículo 10, fracción III, de la Ley de Extradición Internacional, establece como requisito que el presunto extraditado deba ser juzgado por tribunal competente establecido por la ley con anterioridad al delito que se le imputa.

El Juzgado Central de Instrucción Número Cinco de la Audiencia Nacional de España, en el cual pretende juzgarse a Ricardo Miguel Cavallo, funda su competencia en la jurisdicción universal desprendida del artículo 23, apartado cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, de fecha 1º de julio de 1985, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 2 del mismo mes y año y en vigor a partir del día siguiente.

Al reclamado Ricardo Miguel Cavallo se le atribuyen delitos cometidos durante la dictadura argentina que tuvo lugar en el periodo comprendido del 24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983.

En nuestra opinión para que proceda su extradición a España, debería ser juzgado en aquel país por un tribunal competente establecido por ley con anterioridad a esas fechas, esto es anterior a mil novecientos setenta y seis.

En conclusión, consideramos México no debió conceder la extradición de Ricardo Miguel Cavallo, para ser juzgado por los delitos de Genocidio, Terrorismo y Torturas, porque no sería juzgado por tribunal competente establecido por la ley con anterioridad al delito que se le imputa, infringiéndose así lo dispuesto en el artículo 10, fracción III, de la Ley de Extradición Internacional. Por este motivo consideramos que lo procedente era negar la extradición de Cavallo.¹⁴

¹⁴ Este argumento fue sostenido por el Ministro Humberto Román Palacios, en voto particular, disintiendo del voto de la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte, que resolvieron negar el amparo por cuanto hace a los delitos de Genocidio y Terrorismo, Recurso de Revisión 140/2002, fallado el 10 de junio del 2003.

En un procedimiento de extradición no debe analizarse la competencia interna en razón de la materia, territorio, grado o cuantía del tribunal del país requirente, ya que ese estudio sólo corresponde realizarlo a los propios tribunales del país que solicitó la extradición. Sin embargo, cuando esa competencia que se atribuye al tribunal del país requirente trasciende al ámbito interno del país requerido y vulnera disposiciones fundamentales en el mismo, sí debe de analizarse la competencia del tribunal que emitió la resolución judicial con base en la cual se solicita la extradición, aunque dicho estudio debe limitarse a la legislación interna del país requerido, porque de concederse la extradición se violaría el derecho positivo del país requerido.¹⁵

No es obstáculo para sustentar el criterio anterior, el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido jurisprudencia en el sentido de que los tratados se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.¹⁶

El artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional, dispone que sería aplicable dicha ley cuando el Estado Mexicano no hubiese celebrado tratado en la materia con el Estado requirente. Pero dicho precepto debe interpretarse de conjunta con el artículo 2 de dicha ley.¹⁷ De esta manera se advierte que no se limita su aplicación exclusivamente al supuesto mencionado, esto es, para el caso de que no se hubiera celebrado tratado internacional, excluyéndola absolutamente en caso contrario, sino que tal limitación se encuentra referida a su parte sustantiva, pues como se advierte del mencionado artículo 2º, el legislador no estableció ninguna limitación en cuanto a la parte adjetiva, más aún fue claro al señalar que los procedimientos establecidos en la Ley de Extradición Internacional deberán aplicarse para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición que el Estado Mexicano reciba de uno extranjero, por lo que si en este precepto no se hace distinción para el caso de que exista o no tratado, las autoridades competentes se encuentran, en todo caso, constreñidas a aplicar la parte adjetiva de la ley.

En suma, para el trámite y resolución de las peticiones de extradición, las autoridades competentes, aplicarán la parte sustantiva de la Ley de Extradición Internacional sólo cuando el Estado Mexicano no tuviera celebrado con el requirente tratado internacional de extradición, pues en este caso prevalecerían las disposiciones convenidas en el mismo, pero tratándose de las normas de la mencionada ley que regulan el procedimiento, adjetivas, serían de observancia obligatoria para cualquier caso de extradición, haya o no tratado celebrado con el Estado solicitante.

¹⁵ Véase Tesis de Jurisprudencia: Quinta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXVII, Página: 1441, rubro COMPETENCIA ESTUDIO DE LA, EN EL AMPARO.

¹⁶ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46.

¹⁷ Ley de Extradición Internacional: ARTÍCULO 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común. ARTÍCULO 2.- Los procedimientos establecidos en esta ley se deberán aplicar para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero.

A mayor abundamiento, el artículo 25 del Tratado de Extradición entre México y España, dispone que se aplicarán las leyes internas de las respectivas partes en cuanto regulen el procedimiento de extradición.

El artículo 10, fracción III de la Ley de Extradición Internacional exige para el trámite de la petición, que el estado solicitante se comprometa a que el presunto extraditado será sometido a tribunal competente, establecido por la ley con anterioridad al delito que se le impute en la demanda, para que se le juzgue y sentencie con las formalidades de derecho.

En nuestra consideración personal, es claro que este precepto forma parte de la normatividad del procedimiento establecido por la ley para la tramitación de las solicitudes de extradición, por lo que debe ser aplicado por las autoridades competentes aún en el caso de que el Estado Mexicano tenga celebrado con el estado requirente tratado de extradición, máxime si en el caso concreto en el Tratado de Extradición entre México y España, en su artículo 25, expresamente se pactó que en lo no dispuesto en dicho tratado se aplicarían las leyes internas de las respectivas partes en cuanto regularan el procedimiento de extradición.¹⁸

De ello, indudablemente se deriva que aun cuando en el tratado en cuestión no se establezca ninguna obligación o facultad de analizar o constatar la competencia legal del tribunal del Estado requirente, de la Ley de Extradición Internacional, sí se desprende dicha obligación o facultad por parte de las autoridades mexicanas, cuando la competencia que se atribuye al tribunal del país requirente trasciende al ámbito interior del país requerido, infringiéndose algunos ordenamientos de observancia obligatoria en el mismo, porque si en el numeral aludido se establece como requisito para la procedencia de la extradición de una persona el hecho de que el Estado Mexicano exija al Estado requirente se comprometa a someter al presunto extraditado a un tribunal competente, establecido por la ley con anterioridad al delito que se le impute en la demanda, para que se le juzgue y sentencie con las formalidades de derecho, y siendo la competencia un presupuesto procesal sin el cual no puede existir proceso, además de que dicha cuestión es de carácter adjetivo, por formar parte de la normatividad del procedimiento establecido en la Ley de Extradición Internacional para la tramitación de las solicitudes de extradición, es claro que con fundamento en el indicado artículo 10, fracción III de la Ley de Extradición Internacional,

En conclusión, las autoridades competentes antes de conceder una extradición internacional, deben verificar si el tribunal que emitió la sentencia condenatoria, orden de aprehensión, auto de formal prisión o cualquier otra resolución judicial que tenga la misma fuerza según la legislación de la parte requirente, efectivamente es tribunal competente para juzgar al requerido, establecido por la ley con anterioridad al delito que se le imputa.

Ciudad de México, Distrito Federal a 11 de agosto del 2003.

¹⁸ Tiene aplicación, en la parte conducente, la tesis sustentada por la SCJN en Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Octubre de 2001, Tesis: P. XVIII/2001, Página: 22, rubro: "EXTRADICIÓN. LA CONDICIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL ES DE CARÁCTER ADJETIVO Y, POR TANTO, DEBE EXIGIRSE PARA TRAMITAR UNA SOLICITUD FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, PORQUE EL ARTÍCULO 13 DEL TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL RESPECTIVO REMITE EXPRESAMENTE A DICHA LEY.

II. EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LAS FILIPINAS.

Por: Enrique Hubbard Urrea

Para un diplomático mexicano siempre es interesante detectar las diferencias en patrones migratorios con otras naciones hermanas. Para el suscrito, dada la actual adscripción, resulta particularmente ilustrativo y, además, lógico comparar el caso de Filipinas con el de México, así como tratar de derivar enseñanzas de esa experiencia.

No hay muchos lugares donde coexista el problema de la emigración con el de la inmigración como sucede en México, pero tampoco son numerosos los casos como el de Filipinas, país que exporta recursos humanos de manera peculiar, como se verá más adelante.

La dinámica de los movimientos de población siempre ha existido, tal vez circunscrita a reducidas regiones en tiempos remotos y de más amplio alcance en la actualidad, pero la búsqueda de mejores horizontes se puede observar en todas las épocas.

Qué tan voluntaria sea la decisión puede ser discutible.

Algunas especies llevan en su carga genética la necesidad instintiva de abandonar un lugar en cierta época y viajar distancias enormes hasta encontrar el clima deseado, o las condiciones ideales para aparearse, o el sitio apropiado para la reproducción. Sin embargo, la inmensa mayoría prefiere identificar su hábitat, incluso marcarlo y pasar toda su vida allí.

Ciertas costumbres humanas contemporáneas asemejan la migración de las aves, como cuando personas de la tercera edad pasan su retiro entre dos ubicaciones, una de verano y otra de invierno, pero la similitud es sólo aparente, pues no reina en el caso humano el imperio del instinto, es cuestión de conveniencia.

Tampoco en los conocidos casos de hambrunas puede hablarse de emigración instintiva, más bien las opciones habrían desaparecido y orillado a emigrar a la desesperada. Aún en esos casos extremos sabemos que no toda la población hambrienta optó por abandonar su tierra.

La guerra produce también migraciones masivas, donde la gente es literalmente expulsada de su entorno y peregrina en busca de algún remanso de paz, de preferencia el más cercano.

El instinto opera ahí en contrario, nadie prefiere, si puede evitarlo, viajar hasta el otro lado del mundo, por más seguro que el nuevo destino pudiera parecer.

El surgimiento de los estados aportó una variante al fenómeno migratorio, al colocar obstáculos al libre tránsito de las personas. A partir de ahí, cada individuo tiene un atributo adicional, la nacionalidad, la pertenencia a un lugar con exclusividad, el derecho a permanecer en su patria y la carencia de derecho a reubicarse en otra, sin la aquiescencia del gobierno de ese lugar.

Las fronteras y sus controles entorpecen, nunca detienen del todo, el flujo de hombres y mujeres. Es aquí donde se ve por vez primera la clasificación de los migrantes en documentados o no, es decir, entre los que cuentan con autorización del gobierno correspondiente para internarse en su territorio y aquellos que lo hacen de manera clandestina.

Habría que ser muy cuidadosos al observar estos dos aspectos, pues contar con permiso para internarse en otro Estado, incluso para instalarse en él de manera permanente, no incide necesariamente sobre la nacionalidad, es una cuestión meramente migratoria.

La clasificación más aceptada de quienes pueden acceder de manera documentada a determinado territorio es de **inmigrantes o no inmigrantes**, según sea la intención del viaje. Si el propósito es domiciliarse en el nuevo sitio serán **inmigrantes** y si sólo desean visitar el país, aunque la visita sea prolongada como en el caso de los estudiantes, serán **no inmigrantes**.

A veces cometemos el error de usar terminología ajena cuando nuestro sistema tiene todas las herramientas a la mano. Así, por ejemplo, se ha popularizado decir que un **emigrado** es un **residente permanente**, sólo porque ese es el término usado en el derecho de otro país.

En la actualidad se estudia preponderantemente el fenómeno de la migración no documentada por razones evidentes: es por sí misma un problema y, además, puede despertar otros males sociales. No obstante, la migración **normal** es la documentada, la inmensa mayoría de los que se desplazan a otro territorio lo hacen de manera regulada, sean visitantes o nuevos inmigrantes.

Se sabe que hay cerca de 100 millones de chinos fuera de china, hay decenas de millones de indios desparramados por todo el mundo, Europa ve crecer constantemente la migración turca, México tiene a la quinta parte de su población en territorio norteamericano. Incluso se dan ya casos de inmigrantes que dominan un nuevo territorio, como sucede en Singapur, donde la mayoría es china.

El común denominador de esas inmensas migraciones ha sido su heterogénea factura, es decir, unos llegaron a su nuevo hogar por la vía reglamentada y otros muchos pasaron primero por una etapa de clandestinidad.

Tal vez el único caso que difiere es el de los filipinos, por lo menos entre los grandes movimientos de población.

El archipiélago de Las Filipinas cuenta hoy con casi 80 millones de habitantes.

Su desarrollo colonial fue atípico, pues fue parte del Imperio Español por más de tres siglos, aunque administrado desde la Nueva España; y pasó por otra etapa colonial bajo el dominio

norteamericano, así como por unos años de férreo control japonés durante la Segunda Guerra Mundial.

Nación joven, apenas logra su cabal independencia en 1946, con graves problemas de identidad provocados por todas esas intervenciones de diversas potencias, sin olvidar su propia atomización étnica y lingüística.

Con alrededor de 60 diversos dialectos regionales, desarrolló sus instituciones en español, incluso su himno nacional fue compuesto en ese idioma, pero la llegada de los norteamericanos cambió todo y en relativamente corto lapso se reinventaron como nación de habla inglesa.

Todavía vino un movimiento anticolonialista que propuso adoptar una lengua nacional, escogida de entre las ya existentes en su territorio, lo cual dio nacimiento a un Estado bilingüe, donde el inglés y el tagalo (formalmente llamado "filipino"), son idiomas oficiales.

En la actualidad es muy debatible que en verdad se trate de una nación bilingüe, más bien hay una marcada tendencia a perder el uso del inglés, tal como casi desapareció el dominio del español anteriormente. Esto se debe en gran parte a que los medios masivos de comunicación, sobre todo radio y televisión, han ido entronizando el tagalo-filipino en todo el país.

No obstante, el conocimiento del inglés condicionó durante muchos años los patrones migratorios externos, de tal suerte que una radiografía de la situación actual pierde sentido si no se considera esa variable.

La oferta de mano de obra filipina se basó, pues, esencialmente en su ventaja idiomática. A ello hay que agregar cierta inclinación por oficios y labores determinados, para los cuales parecen estar especialmente dotados, pero esto tal vez genere indeseables estereotipos que encasillan al trabajador filipino en tres categorías básicas: marinos, enfermeras y domésticas.

No puede negarse que, desde un punto de vista estrictamente laboral, efectivamente la inmensa mayoría de los trabajadores emigrados de Filipinas caen dentro de esas tres categorías, pero hay notables excepciones.

En Medio Oriente, por ejemplo, abundan los obreros de empresas petroleras, mientras que en Italia se ocupan principalmente en servicios.

Ahora bien, partiendo de un diagnóstico actual podemos construir, en retrospectiva, las circunstancias y signos distintivos de la diáspora filipina. A diferencia del caso de México, la vecindad no es factor importante para el destino de los emigrados.

Tampoco es cierto, como podría parecer, que haber sido colonia norteamericana sea factor determinante en dichos flujos. La población filipina en Estados Unidos es muy considerable, tal vez incluso mayoritaria como país de atracción, pero si se considera el destino por región, la imagen es distinta, la distribución es más bien uniforme.

Además hay un considerable universo de marinos que no tienen cabal reubicación por territorio, excepto técnicamente, si tomamos en cuenta la bandera del navío. No obstante, la proliferación de banderas de conveniencia destruye el modelo y al final resulta casi imposible fijar el destino del marino emigrado, o saber si procede clasificarlos como tales.

Buena parte de la actividad consular de la Embajada (y de otras misiones) se concentra en documentar con visas de tránsito a los marinos que deben alcanzar su navío en algún puerto de ultramar, que en nuestro caso es igual del lado del Pacífico como del Golfo.

El primer impulso migratorio fue básicamente ordenado, legal, documentado. Tanto los veteranos de la Segunda Guerra Mundial, con derecho a instalarse en territorio norteamericano, como las ubicuas enfermeras, salieron con total certeza jurídica.

De hecho uno de los fenómenos más interesantes a observar es la proliferación de "agencias de empleo", algunas de vocación indefinida y otras especializadas en colocar enfermeras, o marinos, o artistas o incluso domésticas. En muchos casos hay arreglos, no necesariamente convenios o acuerdos, con diversos países, para regular ordenadamente el flujo de trabajadores.

La población no documentada se enfrenta al problema del transporte, pues sin fronteras terrestres todo movimiento implica pasaje aéreo o marítimo, relativamente fácil de controlar. Por ello, fueron los familiares de los emigrados legales quienes dieron nacimiento a la nueva categoría, usualmente portando una visa de turista válida para visitar a sus parientes y permaneciendo después de su vencimiento.

Se estima que hay casi nueve millones de filipinos allende sus fronteras, de los cuales 40% están en Norteamérica (EUA y Canadá), 25% en cercano y medio oriente (se calcula que sólo en Arabia Saudita hay más de 750,000), mientras que el resto se distribuye en Japón, Australia, Singapur, Nueva Zelanda, Europa, Hong Kong y Malasia.

Recientemente se ha desatado una verdadera cacería de filipinos no documentados, especialmente en los siguientes países:

Malasia, a donde es posible llegar por mar, después de una corta travesía en la frontera sur. Allí se observa el problema de la competencia filipina con la oferta malaya en trabajos no calificados, por ello el interés del gobierno en ubicarlos y deportarlos.

Italia, donde sin duda llegan documentados y simplemente se dedican a trabajar sin permiso. El gobierno italiano les ha dado plazo para registrarse y salir "voluntariamente". Allí se orientan hacia los servicios.

Israel, que tiene un programa de trabajadores huéspedes al cual pretende incorporar a los filipinos, pero se topa con el problema de las trabajadoras domésticas, preferidas por la clase media y protegidas del escrutinio porque la clandestinidad propicia salarios castigados.

La otra categoría de emigrantes es menor en número, pero importante por su visibilidad. Los filipinos tienen una admirable inclinación artística, particularmente evidente en la música. El promedio de cantantes diestros en la interpretación de melodías populares es altísimo, no sólo en tagalo o inglés, sino además en español y portugués (de tipo brasileño).

Ello hace que sean procurados y contratados por establecimientos de orientación turística en varios lugares de Asia, sobre todo en Japón y Hong Kong. Los bares y centros nocturnos del área tienen por lo general cantantes y grupos musicales filipinos, que pueden presentar números en diversos idiomas y además reproducir estilos sin mayor esfuerzo.

En otras palabras, el verdadero prototipo del filipino emigrado es un trabajador documentado, temporal o permanente, que se encuentra igual en Singapur que en Toronto o incluso en lugares sorprendentes (hay más de 35000 filipinos en Saipán); que tiene algún oficio o capacitación técnica y por tanto percibe un ingreso arriba del promedio, y que manda religiosamente dinero a su familia.

El año pasado se recibieron remesas por casi nueve mil millones de dólares de los trabajadores de ultramar (se les conoce genéricamente como “overseas workers”, o bien como “balikbayans”).

No es de extrañar que el gobierno filipino haga verdaderos esfuerzos por complacerlos, por facilitarles su retorno al país y por ganarse su buena voluntad.

Ya se ha aprobado el voto en el extranjero y la “doble nacionalidad”, las compañías aéreas nacionales aceptan el equipaje de los “balikbayans” sin sujetarlo a limitaciones de peso, tienen régimen especial para la internación de sus pertenencias y hay ventanillas exclusivas para ellos en los aeropuertos internacionales, tanto a la salida como a la llegada.

El gobierno filipino estudia cuidadosamente nuestro programa de expedición de Certificados de Matrícula Consular (la Matrícula), así como su uso en los trámites de remesas, pues tienen obvia necesidad de canalizar debidamente las de sus emigrados, sobre todo en EUA.

Durante la reciente visita de estado de la Presidente Macapagal Arroyo a Washington, se habló de eliminar innecesarios obstáculos a dichas remesas, como si hubiera compromiso del gobierno norteamericano por facilitar, entre otras cosas, la identificación de los remitentes.

Esto parece incongruente con los obvios esfuerzos por obstaculizar el uso de la Matrícula, pero tal vez se deba al interés por “premiar” a una nación que ha brindado y sigue brindando apoyo casi incondicional a EUA en su guerra contra el terrorismo.

Está por verse en qué se traducen las promesas ofrecidas durante la visita.

A manera de corolario me gustaría establecer algunas conclusiones:

- En Filipinas, la exportación de recursos humanos ocupa lugar distinguido entre las actividades productoras de divisas.
- El país es exportador neto, rara vez encuentra inmigrantes clandestinos en su territorio.
- Existe una tradición migratoria que permea diversos estratos sociales y condiciona las expectativas de miles de filipinos.
- Las remesas son de importancia desproporcionada, lo cual es reconocido por el gobierno y lleva a procurar compensaciones y estímulos para los remitentes.

- Aunque empieza a darse el fenómeno de la migración no documentada, es proporcionalmente menor, tanto por las condiciones geográficas del país, como por esos patrones ya enraizados en la idiosincrasia filipina.
- Sin pretender reconocer los arquetipos, la mayor parte de los emigrados regulares, caen dentro de las categorías de enfermeras, marinos, empleadas domésticas y artistas.

Las lecciones que de todo esto pueden obtenerse son probablemente numerosas, pero ello requeriría otro atisbo a esa peculiar realidad.

----- o -----

EL TEMA MIGRATORIO, UNA EXPERIENCIA MEXICANA

**Por Ignacio Ríos Navarro y
Martha Patricia Camacho de la Vega**

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo pretendemos aportar una revisión y análisis del fenómeno migratorio; analizaremos el tema desde una perspectiva global para entender como se ha visto reflejado en las actividades de protección preventiva que realiza el gobierno mexicano.

A lo largo de la historia de la humanidad se han producido movimientos migratorios, la mayoría de las veces como producto de la búsqueda de mayores satisfactores económicos. Actualmente, el fenómeno migratorio ha alcanzado magnitudes inimaginables, provocadas por constantes y convulsionados cambios económicos, sociales, políticos, movilizaciones militares y causales naturales. Estos movimientos han contribuido al desarrollo económico y al enriquecimiento cultural, científico, político y social de las naciones de destino de los migrantes.

Este fenómeno ha sido revalorado y visto como un tema estratégico, un fenómeno complejo, cuya causalidad y pautas de comportamiento comprenden una conjunción de múltiples factores: demográficos, sociales, ecológicos, psicológicos, históricos y tecnológicos. Su debida comprensión requiere de un enfoque integral que sea aplicado a sus causas, manifestaciones y consecuencias, tanto en los países de origen como de destino.

Es un imperativo ético, jurídico y político que se respeten los derechos humanos, la dignidad y la integridad física y patrimonial de los migrantes, independientemente de su nacionalidad,

sexo, religión, edad y situación migratoria. Privilegiar la adopción de medidas de control policíacas y punitivas, ha probado no ser el mejor método para atender estos fenómenos y, en cambio, dan origen a fricciones y obstáculos en el desarrollo normal de las relaciones y entendimiento entre países.

La comunidad internacional debe atender el fenómeno de la migración internacional mediante el diálogo y la cooperación concertada, bajo el principio de la corresponsabilidad entre todos los países involucrados y considerando las complejas relaciones entre el desarrollo y la migración internacional con visión de largo plazo.

2. LA MIGRACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO

En las últimas décadas, el mundo ha presenciado una liberalización importante de los intercambios de bienes y servicios, así como de los flujos de capital. El movimiento de personas, sin embargo, sigue sujeto a restricciones importantes. Tanto la teoría económica como una observación general de los procesos en curso indican que el movimiento de bienes y servicios guarda una estrecha relación con el movimiento de personas, sea ésta de complementariedad o de sustitución entre ambos fenómenos. Los movimientos migratorios, por ejemplo, comportan flujos de remesas entre países; el comercio internacional de algunos servicios y la internacionalización de los procesos de producción está sujeto a la migración de los proveedores de servicios y/o de los consumidores.

La liberalización del comercio reduce las diferencias internacionales de precios y salarios, los incentivos a migrar deberían disminuir a largo plazo. Asumiendo una relación de complementariedad a corto plazo, y dado el boom de la comunicación y del transporte en las últimas décadas ha existido "una aceleración de los movimientos migratorios", a pesar de las barreras existentes. No obstante, existen pocos análisis sistemáticos y exhaustivos de las tendencias migratorias. La escasez y cuestionable calidad de los datos existentes dificulta tal análisis, que a menudo se basan en información o en hipótesis.

Conceptualización del Fenómeno Migratorio: de acuerdo con la definición generalmente aceptada la migración es 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 región a mudar su residencia.

Uno de los temas clave para el siglo XXI es el migratorio; en la medida en que las telecomunicaciones y comunicaciones y otros avances tecnológicos se intensifiquen y sean más eficientes, se den mayores interrelaciones económicas, sigan cayendo fronteras, entonces habrá una cantidad mayor de personas que van a viajar, no sólo es un caso sui generis como el de México, es un tema internacional que va en ascenso.

Definiciones y datos: Describir las tendencias migratorias a nivel mundial es una tarea compleja por varias razones. En primer lugar, muchos países todavía carecen de sistemas de registro de los movimientos migratorios, y no todos los países que disponen de registros procesan o publican la información obtenida. En segundo lugar, entre las naciones que brindan información, los criterios que utilizan para definir el fenómeno varían

considerablemente. La información existente es insuficiente para estudiar las causas y consecuencias del fenómeno migratorio.

Las fuentes estadísticas de información sobre migraciones internacionales son variadas y responden a prioridades distintas. Algunos países utilizan fuentes tales como los registros de población, de extranjeros, número de visados otorgado, permisos de residencia, de trabajo, etc., que generalmente sólo incluyen a extranjeros. Estas fuentes registran el momento en el que se realiza el procedimiento legal o se otorga (o se renueva) un visado o permiso; pero tal proceso administrativo no coincide necesariamente con el momento de la migración.

Otros países utilizan datos recogidos en las fronteras. En teoría esta es la mejor forma de medir el flujo de migrantes; sin embargo, pocos gobiernos logran un control adecuado de sus fronteras y, en general, el control de entradas es mayor que el de salidas. Finalmente, los censos de población y otras encuestas de hogar ofrecen información sobre el número de inmigrantes internacionales presentes en el país en el momento de la encuesta, pero esta información no indica cuándo los migrantes llegaron al país y, por consiguiente, no contiene flujos migratorios.

No existe uniformidad de criterios para definir a un migrante internacional: la duración de estancia en el país de acogida es uno de los criterios que permiten diferenciar a los migrantes de otros individuos que realizan viajes internacionales. Sin embargo, algunos países no establecen un período mínimo de presencia en el territorio o ausencia del mismo para considerar a un individuo migrante, otros utilizan referencias temporales variadas, algunos establecen la tipología de migrantes temporales, migrantes de largo plazo y migrantes permanentes, recomendada por las Naciones Unidas. Pocos países publican información sobre los movimientos migratorios temporales o llevan registros de las salidas de su territorio, independientemente de la duración de los permisos de residencia o de trabajo¹⁹.

A esta situación se atribuyen algunos aspectos legales tales como la nacionalidad y las razones de entrada y residencia en un país. El papel del Estado es crucial para determinar que individuos son migrantes internacionales. Aunque desde el punto de vista demográfico toda persona que no reside en el país en que nació es migrante, algunos países sólo registran la nacionalidad de los individuos. Los inmigrantes que obtuvieron la nacionalidad del país en que residen desaparecen de observación.

3. RECIENTE EVOLUCIÓN DE LA MIGRACIÓN A NIVEL MUNDIAL

Para verificar si se está produciendo una "aceleración de los movimientos migratorios", sería ideal disponer de un recuento completo de flujos anuales, o hasta mensuales. No obstante, la mayoría de países, especialmente en regiones en desarrollo, no dispone de tal información. Sin embargo, los censos de población ofrecen un balance de los flujos de entrada y salida que se han producido en los últimos 10 años. Con base al número de extranjeros o individuos nacidos en el extranjero enumerados en censos consecutivos, junto con información sobre el número de refugiados en países en desarrollo, la División de

¹⁹ A nivel mundial, los países europeos disponen de datos relativamente buenos sobre flujos migratorios. Sin embargo, sólo Alemania, Francia y Suiza publican información parcial sobre migraciones temporales o estacionales.

Población de Naciones Unidas ha estimado el stock de migrantes internacionales por país desde 1965 ²⁰.

Estas estimaciones las podemos observar en la (tabla 1) que indican que el número de migrantes internacionales aumentó de 75 millones en 1965 a 120 millones en 1990; es decir, creció a una tasa del 1.9 % anual, una tasa superior a la del crecimiento total de la población mundial, que fue del 1.8 % anual durante el mismo periodo. El aumento del número total de llegadas internacionales de turistas ofrece otro punto de comparación. La Organización Mundial de Turismo estima que el número de turistas pasó de 69 millones en 1960 a 454 en 1990 (una tasa de crecimiento del 6.3% anual). El número total de movimientos a corto plazo, en este caso para el sector turismo, fue superior al de migrantes internacionales captados en los censos. No obstante, mientras que el crecimiento del número de turistas disminuyó (del 8.3% anual en la década de los sesenta al 4.6% anual en los ochenta), el crecimiento de migrantes se aceleró, pasando de un 1.2 % anual en 1965-75 a un 2.6% anual en el quinquenio 1985-1990.

Los datos disponibles de la ronda de censos del 2000 sugieren que esta aceleración ha continuado durante los años noventa. Los principales países receptores son: Australia, Canadá, EUA y los países de la Unión Europea excepto Francia, el aumento del número de inmigrantes fue superior durante la década de los noventa que durante los ochenta. En EUA, el número de inmigrantes aumentó a una tasa anual del 3.7% entre 1990 y el 2000, mientras que en la década anterior lo hizo en un 3%. El aumento también se aceleró en varios países latinoamericanos con datos disponibles para el 2000: México (de 2.4% en los ochenta a 3.6% durante los noventa) y Panamá (de 2.6% a 2.8%)²¹.

Es decir, el número de inmigrantes ha crecido y lo ha hecho con más rapidez que la población total. No obstante, el aumento no ha sido tan significativo como la intensificación del comercio de mercancías o de flujos de capitales, ni justifica que se hable del final del siglo XX como "la era de las migraciones". En total, sólo el 2.3% de la población mundial vivía fuera de su país de origen, tanto en 1965 como en 1990. Más de la mitad de estos migrantes vivía en naciones en desarrollo y, en la mayoría de casos, los motivos de su migración no eran económicos. Si han existido cambios en cuanto al volumen o a las características del fenómeno migratorio, éstos sólo se reflejan parcialmente en el de migrantes a nivel global.

Otro indicador de la evolución de los movimientos migratorios podría ser la diversificación de orígenes y destinos (la "mundialización" de los movimientos migratorios). Los datos disponibles muestran que efectivamente, el número de países que cuenta con una proporción de inmigrantes elevada ha aumentado. Mientras que en 1965 el 90% de inmigrantes vivía en uno de los 32 principales países receptores, en 1990 el 90% de inmigrantes se repartía en 51 países. En 1965, 12 países tenían más del 15% de la población nacida en el extranjero; en 1990, el total había pasado a 26. Los orígenes de estos migrantes, sin embargo, no se han diversificado sistemáticamente. En la mayoría de países

²⁰ Las estimaciones incluyen 216 países. De ellos, 183 (el 85%) disponían de al menos un fuente de información sobre el stock de inmigrantes en 1990. En 143 países, las estimaciones se basan en el número de personas nacidas en el extranjero (migrantes) enumerado en los censos; en otros 40 países o áreas, las estimaciones se basan en el número de extranjeros; para 8 países en desarrollo sólo se encontraron datos sobre el número de refugiados; para los 25 restantes no se encontraron datos.

²¹ Costa Rica no realizó un ejercicio censal durante los años noventa. Entre 1984 y el 2000, el número de inmigrantes aumentó en un 7,5% anual.

receptores, un porcentaje constante o creciente de migrantes sigue llegando de pocos países (ver tabla 2). En conclusión, el total de migrantes se reparte de forma más equilibrada a nivel global, pero la mayoría procede de un número limitado de países.

El fenómeno migratorio aparece como una excepción al proceso de globalización puede deberse a un periodo relativamente corto, o a que los efectos de la globalización no son únicos sino que dependen del contexto geográfico, político y económico. Dado que la creciente integración económica se produce sobre todo a nivel regional, es posible que cada región haya experimentado tendencias opuestas.

4. LA MIGRACIÓN, UNA EXPERIENCIA DE MÉXICO

Ante el nuevo panorama internacional, es necesario replantear un nuevo escenario para la migración. El Gobierno de México y los diversos actores involucrados en el tema migratorio refuerzan cada vez más las acciones existentes para intentar aminorar las vicisitudes que enfrentan los connacionales.

En México se presentan simultáneamente tres formas de migración:

- origen de trabajadores hacia EUA,
- destino de migrantes de un gran número de países y
- tránsito de centroamericanos y asiáticos que se dirigen a los países de América del Norte.

Sin embargo, no hay que perder de vista que en el caso de México se trata de un fenómeno íntimamente ligado a las condiciones económicas adversas que se han presentado durante periodos prolongados de tiempo.

Entre los principales problemas que presenta el fenómeno migratorio para México cabría citar la pérdida de mano de obra calificada y en edad productiva, que podría desempeñar un papel útil en el desarrollo del país; un enorme reto de protección a connacionales que se encuentran en el extranjero en condiciones extremas de vulnerabilidad; tensiones entre México y EUA. El desafío es disminuir la vulnerabilidad y encontrar una solución al peregrinaje migratorio mexicano hacia el norte, el cual continuará dándose mientras exista la asimetría en el desarrollo alcanzado por ambos países. El logro de acuerdos parciales, por sectores, daría certidumbre y seguridad a la migración. Consideramos que una eventual solución sería el logro de estos acuerdos, y no un acuerdo global, los cuales podrían ir contribuyendo y construyendo la solución total a este problema.

La Migración Mexicana Hacia EUA: por primera vez en la historia de EUA los mexicanos ocupan el primer lugar entre las comunidades extranjeras que cohabitan en ese país. Prácticamente uno de cada 3 extranjeros en EUA es mexicano, revela un estudio del Centro de Estudios para la Inmigración de Washington. En una década (de 1990 al 2000) los mexicanos en EUA pasaron del 22 al 30 por ciento del total de extranjeros, y encabezan el número de inmigrantes en 30 de los 51 estados de la Unión Americana, documenta dicho estudio. Tal vez hasta 5 millones de mexicanos se encuentren en territorio estadounidense de forma ilegal. Estas cifras y situación imperante dificulta al Gobierno de México lograr un acuerdo migratorio con los EUA.

El estudio reporta que México dominó el flujo de inmigrantes durante la década pasada por lo que el porcentaje de participación mexicana creció por arriba de los demás grupos. Los flujos migratorios son hoy más uniformes porque ello puede ayudar a dar mejores servicios médicos o educación al reducir los costos de contratar a gente políglota por personas que sólo hablen inglés y español. Sin embargo, la homogeneización de los inmigrantes también tiene costos, pues dificulta el proceso de asimilación. La disminución en la diversidad cultural y racial en EUA se daría aún con la ausencia de la masiva inmigración mexicana, pues fenómenos similares se dan para el caso de los filipinos en Hawaii, de los canadienses en Montana y los dominicanos en Nueva York.

La migración de mexicanos hacia EUA genera, por un lado, el estancamiento y hasta la disminución del crecimiento demográfico en pueblos mexicanos, así como la activación económica de los servicios y comercios locales por el efecto de las remesas enviadas por los migrantes a sus familiares en México.

En algunas poblaciones mexicanas con fuerte migración varonil a EUA se puede observar que sólo viven mujeres, ancianos y niños, casas de material y cemento, así como antenas parabólicas, lo cual contrasta con la pobreza y marginación de otras comunidades en las que los jefes de familia no emigran a trabajar a EUA. En algunas ocasiones los emigrantes se olvidan de sus esposas, de sus padres y sus hijos, pues estando en otros lugares asumen otras costumbres y la mayoría de los hombres se casan o se "juntan" con otras mujeres.

Negociaciones México-EUA: es de destacar los esfuerzos que han venido realizando recientemente los gobiernos de México y EUA, encaminados a disminuir la migración mexicana hacia EUA o establecer negociaciones directas sobre el tema. Tal ha sido el caso del reciente acuerdo firmado entre el Secretario de Economía de México, Fernando Canales Clariond y Peter Watson, Presidente de la Agencia del gobierno estadounidense Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero. Por este acuerdo se ofrecerá a las pequeñas y medianas empresas estadounidenses un seguro para que puedan invertir en las zonas más pobres del territorio mexicano sin riesgos. Con ello se pretende arraigar a la población en sus lugares de origen. El acuerdo busca canalizar 1,500 millones de dólares en inversiones que irán directo a crear empleos. El acuerdo fue firmado en San Francisco en el marco de la reunión de "Sociedad para la Prosperidad", iniciativa lanzada por los presidentes Fox y Bush en septiembre de 2001 y que busca reforzar los lazos económicos y académicos entre ambas naciones y ampliar la cooperación que existe en el TLCAN.

Por otra parte, en mayo de 2003 visitó México la recién nombrada Embajadora para temas migratorios de EUA, Maura Harty, quien sostuvo conversaciones con el Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gerónimo Gutiérrez, con quien abordó temas relativos a la reactivación de visas humanitarias y repatriación de menores. Sin embargo, no fue posible fijar una fecha para acordar una agenda con la que se continuarían las negociaciones de un acuerdo migratorio.

Se ha intensificado la cooperación entre México y EUA en materia de combate a la banda de polleros, con el fin de capturar a los cabecillas y desarticular el tráfico de migrantes ilegales hacia el norte. Estos traficantes de humanos se aprovechan de la pobreza de las personas, las roban y les exponen a perder la vida como ya ha ocurrido. Esta cooperación ha arrojado ya resultados concretos, al haberse capturado a varios de estos traficantes.

Cabe hacer notar que, en esta lucha compartida en contra de traficantes de seres humanos y en la búsqueda de una solución al problema migratorio, *el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista*, realizó una visita de trabajo a Washington, del 4 al 5 de septiembre de 2003. El objetivo fundamental fue impulsar las conversaciones sobre el tema migratorio.

En la conferencia de prensa conjunta ofrecida al término de las conversaciones, el *Secretario de Estado Colin Powell* señaló que no estima que en un futuro cercano se solucione el problema migratorio en todos sus aspectos, pero se mostró dispuesto a abordar parte del problema e irlo resolviendo paulatinamente a medida que se tenga el marco legislativo apropiado.

El tema migratorio en las relaciones México – EUA había quedado en suspenso luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001. El mismo Presidente Vicente Fox había expresado optimismo en alguna ocasión, de que su gobierno sabía que lograría un acuerdo para intentar regularizar la situación migratoria de casi cinco millones de indocumentados mexicanos en EUA, pero inmigración es uno de los asuntos más difíciles de discutir en Washington después de los atentados.

Labor de las Delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores: en los últimos 25 años la Secretaría de Relaciones Exteriores ha experimentado un importante proceso de desconcentración administrativa²², con el fin de acercar los principales servicios que ofrece a la población en general. Ante la dinámica registrada, a principios de la década de los ochenta se hizo necesario crear la Dirección General de Delegaciones, con el fin de coordinar los trabajos de la creciente red de Delegaciones de la SRE en el interior del país.

En 1981 se establecieron las llamadas “ventanillas”, las cuales a partir de septiembre de 1996 pasaron a denominarse “Oficinas Estatales y Municipales de Enlace” con la SRE. En 2000 se logró contar con una Delegación de la Secretaría en cada uno de los estados del país.

La mayoría de las Delegaciones y Oficinas de Enlace de la Secretaría se han establecido con base en convenios de colaboración, los cuales se encuentran siendo revisados para adecuarlos a las nuevas necesidades, como resultado de la creciente demanda de los servicios que se ofrecen.

En sus orígenes, los esfuerzos de desconcentración se limitaron a la expedición y refrendo de pasaportes, lo cual se ha ido extendiendo a una serie de apoyos y servicios múltiples que ofrecen hoy en día las 43 Delegaciones y 107 Oficinas de Enlace ubicadas a todo lo largo y ancho del Territorio Nacional. Además de ofrecer los servicios que son de la responsabilidad de la Secretaría, se pretende conjugar la política externa con la interna, para que se puedan beneficiar todos los mexicanos, mediante acciones acordes a la nueva situación nacional e internacional.

²² La Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Monterrey fue la primera que empezó a funcionar fuera del Distrito Federal, el 20 de febrero de 1975. Sus funciones quedaron restringidas a los trámites jurídicos, principalmente los relacionados con la constitución de sociedades, y a la expedición de pasaportes y refrendos de los mismos. Poco después, en ese mismo año, se creó la Delegación de Guadalajara y las metropolitanas de Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal en 1976 y 1979, respectivamente. Ver Roldán Acosta, Eduardo “Historia y acciones de la Dirección Regional del Noreste” y Zaldo Romero, Ricardo “El funcionario de Carrera en las Delegaciones”, en revista PROA 31, publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM), noviembre de 2000, pp. 12-15 y 30-32, respectivamente.

Las Delegaciones se han convertido en la imagen de la Secretaría ante la población, por lo que se han venido modernizando los servicios que ellas brindan, con base en los objetivos de innovación tecnológica, transparencia y calidad en el servicio. Lo anterior ha contribuido a que en los usuarios surja una clara confianza en los servicios y apoyos que brindan las Delegaciones de la SRE, con lo cual se fortalece la imagen y el prestigio de la Institución²³.

En materia de migración, las Delegaciones llevan a cabo una labor muy importante en materia de protección. Existen dos tipos de protección:

- **Correctiva u operativa**, la ofrecen los consulados, se ejerce una vez que el mexicano es afectado en su persona
- **Preventiva**, es novedosa, se empieza a hablar de ella en los años ochenta del siglo pasado; alcanza su aceptación como estrategia en la década de los noventa. Consiste en evitar que el ciudadano mexicano o sus bienes sean afectados, mediante la difusión de información útil al migrante, principalmente a través de las Delegaciones de la S.R.E. y de las Oficinas de Enlace ubicadas en todo en país, especialmente en aquellas entidades que son importantes generadoras de migrantes. De esta forma, la Secretaría realiza una permanente campaña de información sobre los riesgos de la emigración, que se intensifica en determinadas épocas del año. En la campaña la Secretaría involucra y coordina las acciones de gobiernos estatales y municipales, autoridades de educación, medios de comunicación y otros sectores de la sociedad.

Este tema de migración es uno de los más sensibles dentro del Sistema Nacional de Delegaciones. Tres importantes actividades que realizan las Delegaciones tienen que ver de manera directa con el tema de migración y protección preventiva. Ellas son:

A) La expedición de pasaportes mexicanos. El pasaporte es el documento de viaje que los mexicanos usan para acreditar su nacionalidad e identidad. Es de la mayor importancia para la Secretaría que los connacionales cuenten con un documento seguro y confiable que les permita ser objeto de atención especial por parte de autoridades

²³ El Sistema Nacional de Delegaciones no solamente expide pasaportes mexicanos y documentos de identidad y viaje, sino que también tramita, entre otros:

- permisos para la constitución de sociedades,
- permisos de fideicomisos,
- adquirir inmuebles en territorio nacional, fuera de la zona restringida, por parte de persona física o moral extranjera,
- concesiones para la explotación de minas y aguas,
- certificados de nacionalidad mexicana,
- declaración de nacionalidad mexicana,
- cartas de naturalización,
- apoyan el establecimiento de vínculos y contactos entre los mexicanos en el exterior y las comunidades de las cuales emigraron o nacieron,
- hacen llegar a los familiares de los emigrados pensiones o apoyos económicos dictados por un juez, tales como indemnizaciones y recuperación de salarios,
- difunden becas que ofrecen gobiernos extranjeros y vacantes en organismos internacionales,
- apoyan la promoción de artistas, exposiciones y grupos artísticos locales en el extranjero,
- mantienen estrecho contacto con universidades, institutos, centros educativos y culturales de los estados,
- difunden acciones y temas de política exterior,
- apoyan y coordinan contactos entre los estados y el exterior,
- promueven el acercamiento de empresarios mexicanos y difunden nichos de mercado en el exterior.

migratorias del extranjero, así como que les permita ser identificados plenamente en caso de llegarse a presentar un asunto de protección.

La decisión de expedir el pasaporte digital mexicano respondió a dichos objetivos, que se vieron impulsados con las Resoluciones 1368 y 1373 de la Organización de las Naciones Unidas adoptadas como consecuencia de los atentados terroristas ocurridos en Washington, Nueva York y Nueva Jersey el 11 de septiembre de 2001, en las que se invita a los estados miembros a adoptar las medidas necesarias para fortalecer la seguridad. Sin duda que la convicción de nuestro país de reforzar la cooperación en materia de seguridad entre México y EUA, también tuvo una importancia especial.

El proceso de elaboración del pasaporte digital mexicano incorpora tecnología de punta y un total de 38 elementos de seguridad, como la fotografía digitalizada, caracteres susceptibles de lectura óptica, sobre impresión ultra violeta, micro impresión, intaglios, etc., que hacen del pasaporte mexicano uno de los más seguros del mundo.

La expedición de pasaportes continúa siendo uno de los servicios que tienen mayor demanda. En los últimos tres años la producción de pasaportes creció en 5.2% en promedio anual. En el año 2002 se elaboró la cifra histórica de 2,366,828 documentos. En los primeros ocho meses de 2003 se llegó a cerca de un millón y medio de pasaportes emitidos.

Se han renovado procedimientos para hacer la entrega más ágil, se han establecido medidas para evitar la corrupción, tales como la propia descentralización, y se han adoptado acciones para hacer más eficiente y accesible la solicitud del servicio. La reestructuración de los horarios de atención al público, la atención por citas, entre otros, son medidas que buscan brindar un mejor servicio al usuario.

B) Protección preventiva, es la segunda actividad de las Delegaciones en materia de migración y constituye uno de los principios fundamentales de la Política Exterior de México. Las acciones en las Delegaciones están orientadas a difundir la llamada protección preventiva que busca, desde territorio nacional, evitar que se cometan actos en contra de nuestros compatriotas que pretendan viajar documentados o indocumentados al extranjero, particularmente a EUA.

El dinamismo de los flujos migratorios ha demandado acciones complementarias e innovadoras para reforzar y ampliar los mecanismos tradicionales de protección que brinda la Secretaría a los connacionales en el exterior.

Las Delegaciones y Oficinas de Enlace participan activamente en la atención y seguimiento de casos de protección a los migrantes mexicanos y sus familias en México, complementando las acciones que desarrolla la red de Embajadas y Consulados, en coordinación con las comunidades de origen y las autoridades municipales. Las principales acciones que se realizan se resumen en: localización de personas, apoyos para obtener información sobre la situación jurídica de migrantes detenidos por las autoridades extranjeras, apoyo para la identificación de cadáveres de connacionales en el exterior y el traslado de los mismos o de sus restos, gestiones relacionadas con la repatriación y

sustracción ilícita de menores, traslado de enfermos, trámites de pensiones alimenticias y envío de valores²⁴.

Además, se colabora en la obtención de pruebas documentales y testimoniales que sirven de base para la defensa de connacionales en el exterior, recuperación de salarios insolutos e indemnizaciones por despidos injustificados, accidentes y enfermedades de trabajo; obtención de seguros de vida a favor de deudos y familiares de connacionales que fallecieron en el exterior y brindando asesoría jurídica y administrativa, entre otras actividades.

Durante el año 2002 la red de Delegaciones atendió un total de 20,205 casos de protección. De enero a agosto de 2003 fueron atendidos 10,386 casos, incluidos los relacionados con los derechos humanos, asuntos penales, migratorios, laborales, civiles, administrativos y de orientación e información. También quedan incluidos las acciones de protección preventiva, como han sido la distribución de folletos y materiales, su participación en reuniones y conferencias especializadas, entrevistas en los medios electrónicos, etc. Las Delegaciones han contribuido a desarrollar acciones en los estados y municipios que brindan información a los migrantes, en relación con las situaciones y riesgos que pueden enfrentar al cruzar la frontera y durante su estancia en tránsito hacia otro país.

C) Comunidades Mexicanas. Por su estrecha interacción con los núcleos de población con tendencias a la emigración, en el 2002 la red de Delegaciones desplegó 181 acciones en apoyo a la difusión del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, actualmente Instituto de los Mexicanos en el Exterior. En lo que va de 2003, enero-agosto, se han atendido 94 acciones y se promovieron medidas encaminadas a prevenir a los emigrantes los riesgos que ponen en peligro la vida misma.

5. NUEVAS TENDENCIAS MIGRATORIAS

Las nuevas tendencias migratorias pueden resumirse en mayor circulación y segmentación. En general, el número de inmigrantes permanentes o de largo plazo ha aumentado, pero no de forma continuada o global. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la circulación, es decir, el número y frecuencia de movimientos de corta duración, sea por turismo o trabajo, han aumentado significativamente.

Paralelamente al aumento de la migración temporal se observa una polarización creciente de los movimientos migratorios: la mayoría de los inmigrantes sigue siendo menos calificada que la población autóctona, la demanda de trabajo por parte de los países receptores ha evolucionado hacia una mano de obra cada vez más calificada y hay un énfasis creciente en atraer inmigrantes calificados hacia áreas y sectores que sufren escasez de mano de obra, como las industrias de producción y uso de información, comunicación y altas tecnologías.

Por otra parte, el proceso de globalización y el crecimiento de las empresas multinacionales que éste conlleva, favorecen una alta rotación de personal calificado, especialmente en áreas de dirección y alta especialización tecnológica. El poder de estas compañías les

²⁴ En esta materia es importante destacar la labor de la red de Delegaciones en cuanto a la entrega, a sus beneficiarios, de los valores que remiten los connacionales en el extranjero a sus familias en México. En 2001 se registró un total de 3,475 envíos de valores, que representó 1,260,081.18 dólares de EUA.

permite superar las políticas migratorias nacionales, o hasta influir en ellas. Tratándose de movimientos intra-empresa, además, es la compañía la que decide el nivel y características del personal que desea "importar" (o "exportar"). A nivel internacional, los acuerdos comerciales favorecen únicamente el movimiento de personal calificado. El Acuerdo General de Comercio de Servicios, por ejemplo, estipula que el suministro de servicios puede contemplar el movimiento temporal de personas físicas²⁵. En la Ronda de Uruguay se acordó limitar tal movimiento a dos categorías: el personal "esencial" (directivo, técnico) trasladado dentro de la empresa, y las personas en visita de negocios, en estancias de muy corta duración y remunerados por el país de origen. Las negociaciones bilaterales llevadas a cabo durante la Ronda ofrecieron mayores oportunidades de acceso a categorías específicas de proveedores de servicio (técnicos informáticos en particular); en todos los casos se trata de proveedores altamente calificados.

Tales medidas políticas tienen como efecto la segmentación creciente del fenómeno migratorio. La mano de obra altamente calificada forma parte de un mercado de trabajo global y goza de ventajas crecientes a la movilidad. Las estrategias de movilidad de este grupo, que tiende a desarrollar espacios de vida transnacionales y a mantener más de una residencia, han llevado a cuestionar la definición tradicional de la migración internacional. La mano de obra semi- y poco calificada, cuya migración sigue aumentando, encuentra obstáculos crecientes a la entrada e integración en los países de destino. No obstante, si estos grupos siguen migrando, aun en condiciones precarias (muchos migrantes están sobre-calificados para los empleos que ocupan) y de ilegalidad, es porque existen tanto factores de expulsión como incentivos a la migración. Es decir, porque la necesidad de importar mano de obra poco calificada sigue vigente en muchos países, aunque los Estados no reconozcan tal necesidad y no protejan los derechos de estos migrantes.

México, D. F., septiembre de 2003.

25 AGCS, Modo 4. Para más información sobre el Modo 4, favor de ver:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/mouvement_persons_s/mouvement_persons_s.htm

TABLA 1

**Número de Migrantes Internacionales por Región
1965-1990**

Región	Total estimado de migrantes internacionales				Proporción migrantes sobre total población por región				Tasa de crecimiento anual				
	(en miles)				(%)				(%)				
	1965	1975	1985	1990	1965	1975	1985	1990	1965-75	1975-85	1985-90		
Total	75,214	84,494	105,194	119,761	2.3	2.1	2.2	2.3	1.2	2.2	2.6		
África	7,952	11,178	12,527	15,631	2.5	2.7	2.3	2.5	3.4	1.1	4.4		
África Sub-Sahariana	1,016	1,08	2,219	1,982	1.4	1.1	1.8	1.4	0.6	7.2	-2.3		
Norte África	6,936	10,099	10,308	13,649	x	2.9	3.2	2.5	2.8	x	3.8	0.2	5.6
Xx	x	x	x	x	x	x	x	x	x	xx	x	x	
Asia	31,429	29,662	38,731	43,018	x	1.7	1.3	1.4	1.4	x	-0.6	2.7	2.1
China	266	305	331	346	x	0.0	0.0	0.0	0.0	x	x	x	x
Otros países Este Asia	7,87	7,419	7,347	7,586	x	1.9	1.5	1.2	1.2	x	-0.6	-0.1	0.6
Asia Central y Sur	18,61	15,565	19,243	20,782	x	2.8	1.9	1.8	1.8	x	-1.8	2.1	1.5
Asia Occidental	4,683	6,374	11,81	14,304	x	7.4	7.6	10.4	10.9	x	3.1	6.2	3.8
Xx	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
América Latina	5,907	5,788	6,41	7,475	x	2.4	1.8	1.6	1.7	x	-0.2	1.0	3.1
Caribe	532	665	832	959	x	2.4	2.5	2.7	2.9	x	2.2	2.2	2.8
América Central	445	427	948	2,047	x	0.8	0.6	1.0	1.8	x	-0.4	8.0	15.4
América del Sur	4,93	4,695	4,629	4,469	x	3.0	2.2	1.8	1.5	x	-0.5	-0.1	-0.7
X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
América del Norte	12,695	15,042	20,46	23,895	x	6.0	6.3	7.8	8.6	x	1.7	3.1	3.1
X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Europa	14,728	19,504	22,959	25,068	x	2.2	2.7	3.0	3.2	x	2.8	1.6	1.8
Europa Occidental	11,753	16,961	20,59	22,853	x	3.6	4.9	5.8	6.1	x	3.7	1.9	2.1
Europa del Este	2,835	2,394	2,213	2,055	x	2.4	1.9	1.6	1.7	x	-1.7	-0.8	-1.5

Ex-Unión Soviética	140	148	156	159	x	0.1	0.1	0.1	0.1	x	0.6	0.5	0.5
X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Oceanía	2,502	3,319	4,106	4,675		14.4	15.6	16.9	17.8		2.8	2.1	2.6

Fuente: Naciones Unidas (1996)

TABLA 2

Porcentaje de Inmigrantes Procedentes de los 3 Países de Origen Principales

	% inmigrantes de 3 países origen/total inmigrantes	
País de destino	1990	1999
Alemania	28%	32%
Australia	31%	41%
Bélgica	31%	33%
Canadá	16%	29%
Dinamarca	27%	21%
Estados Unidos	37%	30%
Finlandia	47%	42%
Francia	33%	36%
Japón	50%	50%
Luxemburgo	51%	46%
Noruega	27%	40%
Países Bajos	24%	18%
Reino Unido	36%	37%
Suecia	22%	31%
Suiza	45%	35%

Fuentes: Base de datos "South-to-North Migration", de la División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, POP/DB/MIG/2001/2 (Naciones Unidas, 2001); OCDE (2001).

UNA VISIÓN DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS

POR JOSÉ EVARISTO RAMÓN XILOTL RAMÍREZ

El desplazamiento de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos es un fenómeno socioeconómico que forma parte de la vida de las dos naciones. Se inició hace más de cien años y su dinámica lleva a pensar que seguirá siendo una realidad por muchos años más. Tal realidad merece conocerse de manera integral, sobre todo analizar los beneficios y perjuicios que causa para así definir una política de estado con relación a él.

No ha sido política oficial ni está en el interés del sector privado que los trabajadores mexicanos emigren. Con el fenómeno perdemos recursos humanos valiosos los cuales podrían estar trabajando y aportando su energía y talento en nuestra sociedad. Hasta ahora, ese desplazamiento ha excedido la capacidad de crecimiento económico que el país ha logrado alcanzar. Se trata de una fuerza laborante que no ha encontrado acomodo debido a la moderada oferta anual de empleos. Sin embargo, aunque la principal no es ya la única causa pues el fenómeno ha desarrollado en ciertas poblaciones generadoras de migrantes un sentimiento de tradición, de desafío y prueba de ambición para su población joven. Razones familiares también lo llegan a impulsar.

El reto que tiene México para conservar a sus trabajadores está en alcanzar un crecimiento económico sostenido de un 6% por lo menos durante unos 25 años, a fin de absorber la nueva fuerza laboral y para subsanar rezagos. No hay otro camino, no se puede desconocer que está en el legítimo interés de cada ser humano buscar mejores estándares de vida.

Las políticas de restricción migratoria en los Estados Unidos, tanto en su aspecto legislativo, como en el fortalecimiento de la patrulla fronteriza para bloquear la entrada indocumentada de trabajadores migratorios mexicanos, no han inmovilizado al fenómeno social de la migración. Este sigue siendo más fuerte que la voluntad estadounidense de sellar la frontera y de pretender marginar de la sociedad a los trabajadores migrantes.

Es cierto que el costo ha sido muy alto, pues un promedio de más de 400 migrantes mueren año con año en la frontera en su intento de cruce, además, evidencia que el bloqueo ha logrado únicamente desplazar el flujo de trabajadores hacia otros puntos más peligrosos, pero no ha evitado el cruce indocumentado ni ha desanimado el intento. Su único logro ha sido encarecer el costo del servicio que ofrecen los “coyotes” o “polleros”.

Por su parte, la legislación restrictiva que pretendió marginar o expulsar a la población trabajadora indocumentada al excluirlos de la obtención de ciertos servicios públicos, se ve superada por una nueva realidad que ha ido ganando espacios en diversas ciudades y en dos estados de la unión americana, a través de la aceptación y reconocimiento del documento de identidad y residencia que expiden los consulados mexicanos y que se conoce como matrícula consular.

Buscar los aspectos positivos de la migración en lo individual, como en lo familiar y para la sociedad mexicana varía de un caso a otro. Podríamos hablar de aquellos trabajadores que se volvieron empresarios y llegaron a acumular fortuna y simultáneamente podríamos hablar de aquellos en que el o la migrante resultó ser víctima de explotación o esclavitud. Se podrían citar los casos en que la familia se estableció y sus hijos se abrieron un mejor porvenir; o podríamos mencionar los casos dramáticos de quienes perdieron la vida en el río, en el desierto, en la montaña, en el canal o en las vías del ferrocarril.

No se puede dejar de mencionar el impacto de las remesas que la población migrante envía a su familia en México, lo significativo que son tanto en la economía de sus familias como en la captación de divisas para México, sin dejar también de considerar que se trata de familias que han quedado desunidas de manera temporal; desunión que puede volverse definitiva o encontrar poblaciones compuestas por niños, mujeres y ancianos, puesto que los varones en edad laboral están fuera del país.

Igualmente, hay que considerar que México le dio a esos trabajadores en su niñez vacunas, atención médica y educación gratuita, invirtió en ellos; los mismos que en la edad productiva, emigran a aportar su energía y creatividad a una sociedad extranjera.

Tomando pues en consideración las complejidades del fenómeno junto con los beneficios y perjuicios que representa la migración mexicana a los Estados Unidos y desde luego, estando conscientes que ésta continuará por largo plazo, se debe definir al esquema gubernamental de atención al fenómeno a corto, mediano y largo alcance.

En el corto plazo, México debe seguir brindando atención y apoyo a través de todos sus consulados en la unión americana, seguir prestando los servicios documentales que siempre demandan; así como visitar las cárceles, centros de detención, hospitales y campos agrícolas, para auxiliar y resolver situaciones que ameritan la atención consular.

Los Cónsules deben seguir yendo a escuelas donde hay niños mexicanos o mexicoamericanos, para darles motivación y orgullo para seguir adelante; así como dedicar tiempo para acompañarlos en sus partidos de fútbol o de béisbol, o a las fiestas donde se corona a la reina del grupo de oriundos de un determinado lugar, o para dar fe de la transparencia de la rifa.

Comunicarse con la comunidad usando también todos los medios de comunicación para que se sienta relacionada con el Consulado y manteniéndola siempre informada con el acontecer de lo que pasa en México y de las leyes o situaciones que les afectan en la localidad.

El objetivo principal, es no dejar abandonados a su suerte, ni desatendidos o desvinculados de México a nuestros migrantes.

En el mediano plazo, deben concluirse acuerdos -ya sea de manera completa o parcial-, pero que gradualmente lleven a abarcar la totalidad en dos objetivos:

Regularizar la situación migratoria de esos 4 millones de indocumentados mexicanos que se estima existen en la unión americana, para que con el documento migratorio en regla puedan con seguridad desenvolverse, interactuar y salir adelante. Que puedan venir a México y regresar sin preocupación a los Estados Unidos, que puedan incorporar a sus familiares inmediatos y que puedan cotizar en el seguro social con su nombre real, que les

permita gozar de su pensión durante su retiro y que sus hijos puedan continuar con sus estudios a nivel universitario sin la limitante impuesta a los escolares indocumentados.

En el mismo sentido, debe buscarse la apertura a la legislación migratoria, para que el desplazamiento de los trabajadores se conduzca de una manera ordenada y segura a través de los puestos autorizados; que exista la autorización en términos prácticos, para que el trabajador migrante se presente en el puesto de inspección migratoria y con naturalidad se identifique y manifieste sus intenciones de trabajo sin obstáculo alguno.

Esta admisión autorizada de trabajadores, debe responder a las realidades del mercado de trabajo en los Estados Unidos, en la cual el trabajador mexicano es reconocido por su dedicación y su calidad. Debe, pues, la legislación migratoria adecuarse a la demanda de mano de obra.

A largo plazo, deben planificarse el establecimiento de fuentes de trabajo en las áreas más definidas como exportadoras de mano de obra y debe de crearse una cultura más empresarial dentro de la población, que permita equilibrar la generación de empleo en proporción suficiente a la generación de empleados; nuestros economistas -sobre todo aquellos que están en los centros de decisión-, deben ubicar un proyecto consistente que conduzca al crecimiento económico que ofrezca mayores y mejor pagados empleos; no sólo para trabajadores agrícolas, obreros o técnicos, sino también para profesionistas mexicanos.

-----0-----

CLÁSICOS DEL DERECHO.

I. Clásicos del Derecho Internacional.

Institutions du Droit de la Nature et des Gens, de Gérard de Rayneval.

Nota introductoria y traducción de Raúl Pérez Johnston

Joseph-Mathias Gérard de Rayneval (1736-1812), fue diplomático francés, encargado de diferentes misiones secretas en Inglaterra por Vergennes, en tiempos previos a la Revolución. Negoció el Tratado de Comercio de 1786 entre Francia e Inglaterra e intervino igualmente en las negociaciones previas al Tratado de París entre Inglaterra y Estados Unidos sobre el reconocimiento de la independencia de las colonias inglesas en América.

Entre sus principales obras escritas se encuentran *Institutions au Droit Public d'Allemagne* (1766), *Institutions du Droit de la Nature et des Gens* (1803) y *De la Liberté des Mers* (1811). De la obra de este autor se desprende que, a pesar de ser alguien que ha caído por completo en el olvido, era un profundo conocedor de la obra de derecho

internacional hasta su época, como lo demuestran continuas referencias a la obra de Grocio, Puffendorf, Vattel, Burlamaqui o Bynkershoek (quienes en un futuro esperamos engalanarán la presente sección), de aquellas de derecho público que rondaban a finales del siglo XVIII, como sería el caso de la obra de Maquiavelo, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, etc., así como de los clásicos griegos y latinos.

También nos demuestra a lo largo de sus páginas un profundo conocimiento sobre los acontecimientos de su época, aspecto que se ve reforzado por su experiencia como diplomático francés, lo que hace de la obra de este autor un instrumento valioso para entender conceptos clave del derecho internacional.

En este sentido, es en la obra *Institutions du Droit de la Nature et des Gens*²⁶, en donde el pensamiento internacionalista del autor se hace más patente, ya que si bien dedica el libro al derecho público interno -basado en las reglas del derecho natural-, los libros II y III, relatan las relaciones entre las naciones, así como el ejercicio de los derechos en torno a la guerra. Del mismo modo, tal como lo confiesa el propio autor, la estructura del libro sigue en gran medida, aunque no ciegamente, la de la obra del mismo título de Emmerich de Vattel (1758), por eso es que contiene una primera parte relacionada con el derecho público interno, aunque como lo establece el propio autor en el prefacio de la obra -refiriéndose a las ideas sobre política que adornan el final del libro en cuestión-, que son aspectos relacionados con la aplicación de muchas de las doctrinas del derecho internacional, que seguramente no molestarán a los internacionalistas que las lean; pero finalmente, podemos decir que es una obra de corte netamente internacionalista, que no se limita a comentar a un autor como Vattel, sino que la obra en comento realiza aportaciones propias que contribuyen al cúmulo de las ideas sobre el derecho internacional.

Aun cuando nos hubiera gustado presentar un panorama más completo de la obra del autor en comento y extender los límites del párrafo traducido, hemos querido mantenernos, en la medida de lo posible, cercanos al tema principal de este número de la revista, por lo que para que el presente pasaje que les presentamos, tuviera relación con los fenómenos migratorios, hemos escogido traducir el capítulo XIII del Libro II, relacionado con el tema de los extranjeros y su tratamiento jurídico por parte del país en el que se encuentren.

Con respecto a la selección que se presenta, resulta interesante estudiar las concepciones del autor acerca de cómo deben tratar los Estados a los extranjeros que se internen en su territorio, de donde desprendemos un profundo sentido de igualdad derivado de un fuerte liberalismo, en donde sus principios iusnaturalistas lo llevan a reprobar ciertas prácticas así como la simple regla de reciprocidad que puede provocar prácticas funestas; de igual forma, su sentido de la equidad entre los seres humanos pertenecientes a naciones distintas se ve reflejado del capítulo que se traduce, ya que podríamos ver a Gérard de Rayneval como precursor de la Cláusula Calvo, puesto que aun cuando el tema lo toca Vattel, indudablemente Rayneval va más allá; lo que le da un interés especial a este texto, puesto que es bastante peculiar el hecho que un diplomático de una potencia extranjera como Francia pregone a principios del siglo XIX que los extranjeros deben someterse al derecho interno del país en el que se encuentren, sin poder invocar la protección de sus Estados de origen, a pesar de que la política exterior francesa se caracterizaría durante todo

²⁶ El título podría traducirse como *Instituciones del Derecho de la Naturaleza y de Gentes*, siendo este último el que nos interesa, puesto que el derecho de gentes o *ius gentium* es también conocido como el derecho entre las naciones o derecho internacional.

ese siglo por todo lo contrario. En esta tesitura, esperemos que sea agradable la lectura del segmento que se presenta a continuación:

GERARD DE RAYNEVAL, *Institutions du Droit de la Nature et des Gens*, Libro II, capítulo XIII, Ed. Leblanc, París, 1803, pp. 183-187 y xci-xcii:

**Capítulo XIII.
De los Extranjeros.**

Párrafo 1.

La nación que admite extranjeros les debe seguridad y protección, ellos deben estar bajo la salvaguarda de aquellas leyes a las cuales deben quedar sometidos al igual que los demás habitantes. No deben contribuciones personales, pero deben pagar aquellas impuestas sobre los inmuebles, si es que poseen alguno. Son justiciables por todas las acciones cometidas en el país, así como por los compromisos que hayan celebrado; pero no serán perseguidos por compromisos contraídos, ya sea en su propio país, o en cualquier otro, de forma distinta que para los delitos que cometan, salvo que exista una convención expresa sobre estos dos objetos; pero si un extranjero ha contratado, incluso en un país extranjero, con un ciudadano del país que ha ido a habitar, éste tiene el derecho de demandarlo y el gobierno le debe protección [a este último] por cuanto a este aspecto: pero el contrato debe ser juzgado de conformidad con las leyes del país en donde fue celebrado: en caso de duda sobre la disposición de estas leyes, se tiene recurso a actos de notoriedad.

Párrafo 2.

Por cuanto a las ventajas a otorgar a los extranjeros, dependen de muchas circunstancias particulares; todo lo que podemos decir es que si un país es bien gobernado, se poblará por sí mismo; los extranjeros acudirán a él sin la necesidad de ser atraídos por medio de privilegios. Hay en términos generales más inconvenientes que utilidades en separarse del derecho común. Una ley de la China prohíbe que se permita la instalación de extranjeros: la razón reside en que el país está sobre poblado en sí mismo. Su admisión [del extranjero] al derecho de ciudadanía exige mucha mayor circunspección, ya que un hombre no toma la determinación de abandonar su país natal sin razones graves para ello, y buscar otro; podría estar cubierto de deudas o de crímenes, o tener vicios que harían que en lugar de un buen ciudadano, se adquiriera a un sujeto peligroso dentro del orden político como en el orden moral. En este sentido, un país bien poblado no tiene necesidad de extranjeros sin fortuna que vengán a quitarles el trabajo y la subsistencia a los indigentes. Podríamos adicionar que un extranjero rara vez se vuelve afectivo hacia su patria adoptiva: un francés es francés en todos lados; es el mismo caso de un inglés, etc.; por cuanto a los hombres que vienen de un país en donde no hay un espíritu público, de carácter nacional, no adquirirá ni el uno ni el otro por virtud de su trasplatación.

Párrafo 3.

Por lo que resta, al admitir extranjeros, ¿se les otorga al mismo tiempo el derecho de comercio, de banca, de adquirir inmuebles? El derecho público particular de cada Estado debe regular estos distintos temas; y todo lo que he podido observar sobre este punto es que los favores que se otorguen a los extranjeros, deben estar combinados con la prosperidad de los ciudadanos, y que hay que rehusárselos si pueden provocarles perjuicios: esto es de una obligación rigurosa por parte de todo gobierno. Hay países en donde la adquisición de inmuebles está prohibida a los extranjeros; en otros les es permitido con entera libertad de disposición, en otros, pueden adquirirlos, pero su sucesión²⁷ pasa al fisco en virtud del derecho de *aubaine*²⁸. * Cualesquiera que sean las leyes de un país sobre este tema, el extranjero no tiene ningún derecho de quejarse, puesto que se han sometido a ello de forma voluntaria por medio de la adquisición de su nuevo domicilio. Sin embargo, podemos decir que el derecho del que se trata es absurdo en sí mismo²⁹, ya que resulta contradictorio el permitir la adquisición mientras que se prohíbe el disponer de la cosa adquirida; resulta odioso porque es contrario a la fraternidad que debe existir entre todas las naciones, así como a las comunicaciones que el comercio ha establecido entre ellas.

Por lo que resta, al permitir a un extranjero el comercio, la banca, el ejercicio de un empleo, es evidente que debe quedar sujeto a todos los reglamentos, a todas las cargas que les son impuestas a los indígenas³⁰. Nos habíamos [los franceses] apartado de esta regla en favor de los suizos: pero esta excepción, que era odiosa, debió su origen a circunstancias en donde se calcularon menos los principios de justicia que las necesidades urgentes del Estado.

Párrafo 4.

Las reglas que acabamos de indicar tienden más a la prudencia y a la política, que al derecho de gentes. Los autores que tratan la cuestión bajo este último punto de vista, preguntan qué conducta debe mantener un soberano con respecto de los extranjeros que se refugian en sus Estados. Nosotros respondemos que no debe [el Estado] ningún derecho de asilo a individuos que se salgan de su patria originaria, para escapar al castigo de los crímenes que puedan haber cometido, y que no debe ventajas o privilegios algunos a hombres peligrosos por su carácter, sus principios, su moral y su conducta dentro de su propio país; pero que debe recibir a los extranjeros que abandonan su nación más que por circunstancia, por capricho y por otras causas de esta naturaleza; con mayor razón debe conducirse así con respecto de aquellos que se han visto forzados a ser expatriados por razón de males públicos o particulares: les debe todos los servicios que la Humanidad prescribe; ya que los sentimientos de la Humanidad son el fundamento de los vínculos que

²⁷ Aquí se refiere a los bienes que conforman el patrimonio o masa hereditaria del *de cuius*, en donde el Estado se haría acreedor a tales pertenencias, prohibiéndole al extranjero el derecho a heredar y a ser heredado. (Nota del traductor)

²⁸ Aun cuando *aubaine* es una acepción en Francés antiguo, de extranjero, su traducción literal a nada nos llevaría, por lo que preferimos dejar el término en el lenguaje original. Al respecto, Rayneval nos otorga una explicación bastante detallada en la cita que se transcribe al final del capítulo, aunque igualmente convincente es la explicación que sobre el *droit d'aubaine* nos da Bodino en su obra *De la République*, quien ve en dicha institución un antecedente claramente romano, puesto que el ciudadano romano que tuviera bajo su protección a un extranjero tendría derecho de preferencia sobre el fisco para adquirir los bienes de la herencia del extranjero. Al respecto, *cfr.* JEAN BODIN, *De la République ou traité du Gouvernement*, Ed. Jean Wechel & Pierre Fischer, Londres, 1756, cap. VI, p. 136. (Nota del traductor)

²⁹ La idea que el derecho d'*aubaine* es injusto y contrario al derecho natural, puede remontarse no sólo a Vattel, sino inclusive a Hugo Grocio. Sobre este aspecto, *vid.* HUGO GROTIUS, *Le Droit de la Guerre et de la Paix*, Lib. II, cap. VII. (Nota del traductor)

³⁰ Entendemos aquí por el término indígena a la persona originaria de un país determinado. (Nota del traductor)

deben unir a todos los hombres: la política que los destruye sin los motivos más imperiosos, es monstruosa; es aquella de los caníbales.

NOTA:

* Se denomina así el derecho por virtud del cual el fisco toma posesión ya sea de la sucesión hereditaria de un extranjero, o de aquella que le sea otorgada dentro del Estado.

El origen del derecho de *aubaine* es tan incierto como la etimología de su nombre; se le denominó en alguna ocasión *albinagium*, *albenagium* o *albanagium*, y los *Aubains* portaban el nombre de *albin* o *alban*. El primero de estos nombres parece ser derivado de los sajones ribereños del Elba. *Saxones albin*, que Carlomagno transplantó en gran número dentro de las provincias francesas, y que redujo al estado de colonos *manos-muertas*³¹; en este caso, se habrían llamado *aubains*, *albin* todos los extranjeros que hayan sufrido el destino de los *Sajones albin*, de la misma manera como se les dio el nombre de esclavos a los siervos propiamente dichos, por alusión a los esclavos, *eslavos*, que Carlomagno redujo a servidumbre, y dispuso de ellos por todos sus territorios. El término de *albanus* que es más común en Francia que el que precede, podría venir de los escoceses llamados *alban* en el uso común del medioevo, ya que este pueblo se expatriaba en aquel tiempo tan frecuentemente como los savoyenses lo hacen ahora.

Sea la que fuere de dichas etimologías, lo que es seguro es que a partir del siglo noveno la palabra *alban* significaba un extranjero reducido a la calidad de *mano-muerta*.

Los capitulares y las otras leyes, tanto francesas como germánicas de los siglos octavo, noveno y décimo, encierran las pruebas más contundentes del desprecio y del odio que las antiguas naciones germánicas tenían hacia los extranjeros. Redujeron [las leyes y capitulares] al estado de servidumbre a aquellos que naufragaban en sus costas; se arrogaban la propiedad del cuerpo y de los bienes de aquellos que permanecieran entre ellas [las naciones germánicas], y les confiscaban todas las pertenencias que trajeran consigo, si morían mientras pasaban por sus tierras. Encontramos vestigios de esta jurisprudencia bárbara en todas las provincias de Alemania; pero es en Francia en donde se expandió más que en cualquier otro lado; y su uso se perpetuó después de haber sido abolido en la mayoría de los demás Estados.

Bajo el régimen monárquico el derecho de *aubaine* fue sucesivamente abolido por un gran número de convenciones particulares, fundadas todas sobre la base de la reciprocidad; iba a ser abolido por una ley de carácter general en el momento en que la revolución paró la marcha del antiguo gobierno: pero esta obra providencial fue consumada por una ley de la *Asamblea Constituyente*.³²

----- ○ -----

³¹ Por esta expresión entendemos una calidad jurídica especial en donde la persona en cuestión sufre de una disminución de sus derechos y por tanto es incapaz de ejercer los mismos que tendría un ciudadano común y corriente. (Nota del traductor)

³² Los corchetes a lo largo de la traducción son míos. (Nota del traductor)

**NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
DICIEMBRE DE 2003**

REVISTA ELECTRÓNICA TRIMESTRAL

**ASOCIACIÓN DE DIPLOMÁTICOS
ESCRITORES: “A D E”**

**SE AGRADECERÁN SUGERENCIAS SOBRE POSIBLES
TEMAS COMO POR EJEMPLO:**

***“ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. LUCES Y
SOMBRA DE CANCÚN”; “EL VOTO DE CIUDADANOS
EN EL EXTERIOR” Y OTROS.***
