

PRINCIPIOS EN QUE SE INSPIRA LA POLITICA OFICIAL DE INMIGRACION EN MEXICO ¹

Por el *Lic. Oscar TREVIÑO RIOS*

I

Facultad discrecional administrativa

Uno de los aspectos que conviene señalar en materia de inmigración, es el que se refiere al jurídico que sirve de base para conceder la internación a los extranjeros por parte del Estado.

El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

*“Artículo 11.—*Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

1 Colaboración técnica y doctrinaria presentada por la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales a la Secretaría de Relaciones Exteriores como trabajo base para la delegación mexicana a la Conferencia acerca de la Integración Cultural de los Inmigrantes, convocada por la UNESCO y que tuvo lugar en La Habana, Cuba, el mes de abril de este año. Trabajo elaborado bajo la responsabilidad técnica del Seminario de Ciencias Diplomáticas.

De la lectura del precepto anterior se ve que el Estado Mexicano se reserva la facultad, dentro de sus leyes administrativas, para admitir en su territorio a los extranjeros, ya que esta facultad se la reservan todos los Estados por considerar de interés público la admisión de extranjeros en el país; dicho interés inspira precisamente la base constitucional de establecer esta facultad del Poder Administrativo en materia de inmigración. La población es uno de los elementos que forman parte del Estado y por lo que se refiere a los extranjeros, conviene indudablemente al Estado reservarse el determinar por cuanto a éstos se refiere la integración de su población.

Así los artículos 58 y 70 de la Ley General de Población establecen:

“*Artículo 58.*—La Secretaría de Gobernación podrá, cuando lo juzgue conveniente, fijar anualmente el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse en el país, ya sea por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades.”

“*Artículo 60.*—La Secretaría de Gobernación podrá negar la entrada al país, de los extranjeros o el cambio de su calidad migratoria, aunque cumplan con todos los requisitos señalados por la ley, cuando así lo juzgue conveniente.”

Tales preceptos una vez más afirman la base jurídica que tiene el Estado Mexicano para admitir en su seno a los extranjeros, por una parte una ley administrativa que contiene los principios y bases para determinar la conveniencia de admitir la internación de extranjeros, y por otra parte la facultad que se reserva el mismo Estado para que tal admisión pueda ser discrecional en los términos legales apuntados.

II

Política de inmigración

Señaladas así las bases jurídicas constitucionales que tiene el Estado Mexicano para admitir la internación de extranjeros, las cuales se proyectan en la ley administrativa que debe existir sobre el particular, y no pudiendo el Estado mismo salirse de las fórmulas legales que se le señalan, se llega a la conclusión de que el deseo e inspiración del Estado en materia de política migratoria, quedan vaciados en la Ley General de Población vigente en la República, publicada en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1947.

Siendo, pues, un cartabón definido y claro para que el Estado pueda determinar la política migratoria en territorio mexicano, la propia Ley General de Población, es de ésta de donde deben deducirse los principios que inspiran tal política, y que estudiamos a continuación:

1. *Aumento en la población.*—El artículo 2º fracción I de la Ley General de Población establece que los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa dicha ley, comprenden, entre otros, el aumento de la población, y más adelante en el artículo 4º de la misma ley se establece que el aumento de la población debe procurarse entre otros medios por inmigración.

Señalado así este principio que inspira la política de inmigración en México, se comprende de inmediato la intención del Estado Mexicano al procurar fortalecer la población como uno de los elementos que lo constituyen. La población es uno de los principales factores que intervienen en el desarrollo, progreso y adelanto cultural de las Naciones; de tal modo que el aumento sistemático y adecuado en la población, no solamente señala un poder material necesario en el Estado, sino la repercusión en el aumento de las necesidades de los individuos, que estimula necesariamente una mayor producción para satisfacerlas, llevando en forma indiscutible a la contextura de un Estado mejor preparado para el futuro.

2. *Cultural.*—Los artículos 7º y 8º fracción II de la Ley General de Población establecen textualmente:

“Artículo 7º.—Se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación consultando, cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias del Ejecutivo.

Artículo 8º.—Compete a la Secretaría de Gobernación: Fracción II. Sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.”

Nuestra Ley, como se ve, en tales preceptos se refiere fundadamente a *la inmigración de extranjeros que sean asimilables a nuestro medio;*

he aquí un principio que en forma indiscutible inspira la política migratoria del Estado Mexicano.

Se comprende cuáles han de ser los extranjeros que puedan fácilmente asimilarse al medio mexicano. Indudablemente que serán aquellos que por su cultura obtenida dentro del desarrollo de sus pueblos de origen, señalan analogías a la nuestra, ya que al estar en el medio social mexicano, lejos de chocar en sus ideas, en su pensamiento, en su formación espiritual y cultural, por el contrario encuentran mayor fluidez en el acomodo al nuevo medio que los recibe.

Esa *similitud en los antecedentes culturales*, principio que inspira la política nacional en esta materia, señala al extranjero su deseo inmediato de arraigo al medio social y así el logro de una mejor cohesión en la población.

3. *Racial*.—Al hablar del principio cultural que inspira a la legislación mexicana para la admisión de extranjeros en el país, citamos los artículos 7º y 8º fracción II de la Ley General de Población que expresamente se refieren a que debe favorecerse la inmigración de extranjeros de fácil asimilación; y en el artículo 7º citado expresamente se manifiesta que con la inmigración debe lograrse un “beneficio para la especie”. Por otra parte el artículo 48 fracción VIII de la Ley General de Población establece:

“*Artículo 48*.—Se consideran inmigrantes los extranjeros que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internen en el país: Fracción VIII. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del tercer grado, inmigrante, inmigrado o mexicano. Los hijos, hermanos y sobrinos varones, dentro del citado grado de parentesco, sólo podrán admitirse dentro de esta categoría cuando sean menores de edad, salvo que tengan un impedimento debidamente comprobado, a juicio de la Secretaría, para trabajar.”

De dicho precepto se ve que *se favorece la internación de extranjeros que tengan parientes consanguíneos mexicanos*, y en relación con los preceptos anteriormente referidos, se deduce claramente que *puede señalarse como un principio fundamental que sirve de base para la admisión de extranjeros en territorio mexicano, el que se refiere a la analogía o similitud con otras razas que por sus características etnológicas sean fácilmente asimilables al medio nacional*.

Desde luego se comprende el fundamento indiscutible que tiene tal

principio que inspira nuestra legislación, ya que como se ha dicho, la homogeneidad lograda en el grupo étnico del Estado trae una mejor cohesión dentro del mismo entre los elementos que lo constituyen; si uno de los principios que inspira la inmigración es precisamente el racial, ello tiende a la idea fundamental de no provocar desacomodos en la población y aislamientos de grupos sociales, provocando distanciamientos entre ellos y que redundan en perjuicio de una armonía que debe existir entre el Gobierno y sus ciudadanos.

Un ejemplo de que este principio sirve de base a la inmigración en nuestro territorio, es el de las tablas diferenciales que ha venido expidiendo en años anteriores la Secretaría de Gobernación para establecer las bases de admisión de extranjeros inmigrantes.

En todas esas tablas diferenciales se notan desde el punto de vista racial tres escalas, permitiéndose de mayor a menor amplitud la internación de extranjeros según sus antecedentes raciales: tenemos en primer lugar, españoles, filipinos, países americanos; en segundo término, belgas, dinamarqueses, franceses, holandeses, ingleses, italianos noruegos portugueses, suecos, suizos; y en tercer lugar, los nacionales de otros países, dominios o colonias no especificadas anteriormente.

4. *Económico*.—El artículo 48 en sus fracciones II y III de la Ley General de Población textualmente establece:

“Artículo 48.—Se consideran inmigrantes los extranjeros que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internen en el país: Fracción II. Para invertir su capital en cualquier ramo de la industria, la agricultura o el comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedades por acciones; Fracción III. Para invertir su capital en certificados, títulos o bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito, en la forma y términos que determine la Secretaría de Gobernación.”

Del precepto legal citado se deduce *otro principio más que sirve de base al Gobierno de México* para regular su política de inmigración: tiende a favorecer a aquellos extranjeros que pretenden dedicarse a la industria en su más amplio concepto del término, a la agricultura, al comercio de exportación y a otros géneros de inversiones en el país. En este aspecto concretamos la tendencia de nuestra legislación en *un principio que podríamos denominar económico*.

En efecto, siendo México un país que se transforma y que está en plena evolución buscando corrientes y tendencias que consoliden su eco-

nomía, ha encontrado que los renglones de la industria, la agricultura y el comercio son fundamentales en esta lucha que ha entablado; es aquí donde debe fijarse con mayor interés la tendencia marcada por nuestra legislación al aplicarla nuestras autoridades. La experiencia y viejos conocimientos que tienen los extranjeros en tales materias pueden ser de utilidad para nuestra patria que se desarrolla y transforma; sus conocimientos en el campo y en la técnica industrial serían ampliamente solicitados para ayudar y enseñar a los nuestros esas técnicas avanzadas en los campos económicos indicados.

Encauzar debidamente este principio de carácter económico, es labor ardua y de meditación para nuestras autoridades; indudablemente que presupone un conocimiento exacto de la situación económica, comercial y agrícola en nuestra República, para que se señale la calidad de extranjeros que deban ser admitidos según las necesidades, y sobre todo, no dejárseles en el territorio nacional al libre juego de sus actividades, sino indicarles expresamente sus obligaciones contraídas como condición para su internación, y cultivar sus experiencias y técnicas aplicadas realmente a nuestro medio para que sea efectivo en el futuro el aprovechamiento económico de esas energías de los extranjeros.

5. *Asilo*.—Los artículos 41 y 50 fracción iv de la vigente Ley General de Población establecen textualmente:

“Artículo 41.—Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.

Artículo 50.—No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país, temporalmente: Fracción iv. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.”

Otro de los principios que de tales disposiciones se deduce para la admisión de extranjeros en territorio mexicano, es el que se refiere a la *protección de la libertad y de la vida humanas*. Es inútil recalcar una vez más la reconocida tradición de México en este sentido, que siempre se ha abanderado en el orden internacional y en el orden interno, defendiendo los derechos humanos no solamente como se ha dicho en sus propias leyes, sino en Congresos y Convenciones internacionales.

No podría, pues, nuestra legislación hacer punto omiso de tal tendencia de nuestra Nación, y por eso se vacía en la ley este principio de dar abrigo y protección a los perseguidos políticos de otros países. Se considera aquí ya el aspecto del asilo territorial que va traspasando las barreras internas para proyectarse a lo internacional, como ocurrió en la décima conferencia de Caracas.

Queda, así, señalado con toda precisión que *el asilo es un principio inspirador para la admisión de extranjeros en territorio mexicano*, y que no tiene más objeto como se ha dicho, que defender principalmente entre otros derechos del hombre, el de su libertad y el de su vida.

6. *Turismo*.—Los artículos 50 fracción I y 51 de la Ley General de Población establecen a la letra:

“*Artículo 50*.—No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país, temporalmente: Fracción I. Con móviles de recreo;

Artículo 51.—El no inmigrante o turista comprendido en el caso de la fracción I del artículo anterior, será autorizado para permanecer en México hasta por 6 meses. Podrá también internarse al país por razones de salud para visitar institutos médicos, clínicas o balnearios curativos y está facultado para ejercer, durante su estancia en el país, actividades deportivas, artísticas, científicas o similares no remuneradas ni lucrativas. El no inmigrante o transmigrante, comprendido en la fracción II de dicho artículo, será autorizado hasta por 30 días. El no inmigrante o visitante comprendido en la fracción III será autorizado hasta por 6 meses, prorrogables una sola vez por igual temporalidad, excepto si se trata de ejercer actividades artísticas, científicas o deportivas en que podrán concederse hasta dos prórrogas más, siempre que tales actividades sean de notoria conveniencia para el país. El no inmigrante a que se refiere la fracción IV será autorizado por el tiempo que la citada Secretaría juzgue conveniente, atendiendo a las especiales circunstancias del interesado.”

De las disposiciones transcritas se comprende lógicamente *otro de los principios que sirven de base a la política nacional* para la internación de extranjeros a territorio nacional.

En efecto, una de las ideas que ha venido desarrollando el Gobierno en estos últimos años en materia migratoria, es la de invitar a los

extranjeros para que vengan a conocer mejor a nuestra República y aprovechar su oportunidad para fines de recreo. Indudablemente que es una fuente inagotable de recursos monetarios, el poner a la disposición del mundo entero las bellezas y comodidades que pudiera brindarle nuestro país para su solaz, creándose dentro de nuestro sistema económico una verdadera industria que ha desparramado sus beneficios en toda la República.

Es, pues, el turismo o recreo uno de los principales principios que toman en cuenta nuestras autoridades para la admisión de extranjeros en territorio mexicano; para ello se han dado leyes especiales y reglamentos con el objeto de hacer una publicación en todo el mundo de nuestros lugares turísticos y para proporcionar mejores elementos de transporte y estadía a los extranjeros que acudan al llamado de México.

7. *Actividad humana.*—El artículo 50 fracción III de la Ley General de Población expresamente dice:

Artículo 50.—No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país, temporalmente: Fracción III.—Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística, científica, deportiva o de negocios, lícita y honesta; que sea lucrativa o remunerada, y que tenga carácter temporal; y

Según la disposición de referencia no podría nuestra legislación ser completa si no se dejase la puerta abierta para permitir el libre ejercicio de las actividades honestas y necesarias del hombre en su vida cotidiana. El mundo se acorta en sus distancias y las relaciones entre los pueblos de la tierra se hacen cada vez más profusas y complejas, motivando un ir y venir constante de personas, con la necesidad de desarrollar sus actividades en los distintos campos de trabajo humano. Por eso podemos decir que la calidad migratoria a que se refiere esta disposición de nuestra legislación, se refiere a *la posibilidad de conceder facilidades a los extranjeros para que, como en la misma disposición se dice, puedan venir a territorio mexicano y llenar su cometido.*

Por esta razón *se concreta este principio en el deseo y tendencia de nuestra legislación en materia migratoria, de respetar y admirar el desarrollo de la actividad humana en todos sus aspectos, facilitando a los extranjeros su internación a territorio mexicano.*