

Protección internacional y derechos de los perseguidos políticos en la experiencia mexicana

Ana BURIANO CASTRO, Silvia DUTRÉNIT BIELOUS
y Guadalupe RODRÍGUEZ DE ITA

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Resumen

Estudio de la migración forzada rioplatense a México, en las décadas de 1970 y 1980, como un componente de los flujos migratorios del siglo XX. Estos movimientos de población actuaron como detonadores en la generación de instrumentos de protección a los perseguidos del mundo. El artículo se propone examinar y valorar, en un marco comparativo, algunas variables referidas a: i) los instrumentos de protección interamericanos e internacionales de asilo y refugio a los que apelaron los perseguidos políticos argentinos y uruguayos; ii) el reconocimiento de estos instrumentos y la aplicación que de los mismos hizo el Estado mexicano; iii) los límites que impusieron las estrategias de política interna y externa al confrontarse con la experiencia concreta, y iv) la eficacia real de los instrumentos de protección para enfrentar nuevas realidades y formas represivas.

Palabras clave: asilo, derechos humanos, instrumentos de protección, migración forzada, refugio, Argentina, México, Uruguay.

Abstract

International protection and legal rights of the prisoners of conscience in Mexican experience

A study of the forced migration from Río de la Plata to Mexico, in the 1970's and 1980's decades, as a component of the migratory flows of the XX century; these population movements acted as detonators in the generation of protection devices for the persecuted people in the world. The article aims at examining and valuing, in a comparative framework, some of the variables referred to: i) the inter-American and international instruments of protection, e.g., asylum and refuge to those appealed by the Argentinean and Uruguayan persecuted people; ii) the recognition of this instruments and the application which Mexican State carried out; iii) the limits imposed by the strategies of domestic and foreign policy when facing the concrete experience, and iv) the efficacy of the protection devices to face new realities and repressive forms.

Key words: asylum, human rights, protection devices, forced migration, refuge, Argentina, Mexico, Uruguay.

Protección internacional y derechos de los perseguidos

América Latina se insertó en el proceso migratorio contemporáneo con gran fuerza a partir de un doble movimiento diastólico-sistólico. Fue receptora más que migrante —pese a los avatares políticos que implicaron los procesos de consolidación estatal posindependentista—, de una migración europea y blanca, atraída por la oferta que propiciaron los modelos

de homogeneización excluyente predominantes a mediados del siglo XIX. Esta migración corrió con suerte diversa de acuerdo con su distribución geográfica y logró buenos éxitos de inserción en los países de orientación atlántica. Sin embargo, la región se convirtió en expulsora a partir de la gran crisis motivada por la debacle del modelo sustituidor de importaciones, un siglo después. Los efectos sociales de esta crisis la integraron a las grandes corrientes que, en el XX, traspasaron fronteras y océanos en busca de seguridad humana y mejores oportunidades vitales o de salvaguarda de sus vidas. Los intensos flujos migratorios del siglo XX, dentro de los cuales la migración forzada ha tenido un componente esencial, motivaron, a nivel internacional, la búsqueda de cauces institucionales para generar instrumentos de protección a los perseguidos del mundo. Inserta en estas oleadas, la historia latinoamericana da cuenta de las reiteradas búsquedas para el establecimiento de acuerdos e instancias de protección a perseguidos y de lineamientos respecto a sus derechos.

Estas búsquedas, cuestionamientos, emergencia de nuevas respuestas y figuras encontraron un escenario privilegiado en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, cuando en el Cono Sur, escenario de las dictaduras de Seguridad Nacional y del accionar coordinado de las fuerzas represivas regionales agrupadas en lo que se conoció como Operación Cóndor, fueron desterrados varios miles de personas. Los perseguidos, acosados por sus ideas y militancia política, hallaron en México un territorio de acogida y una sociedad para (re)insertar su cotidianidad. La mayoría de esas personas tuvieron que enfrentar múltiples peripecias para lograr la protección del Estado mexicano y siguieron diversas rutas en las que se combinaron gestiones, tránsitos colectivos e individuales, así como la aplicación de convenciones y acuerdos interamericanos e internacionales. También se conjuntaron, en distinta escala, las categorías de asilado y de refugiado, así como otras contenidas en leyes y reglamentos migratorios internos.

Las circunstancias que se presentaron en las décadas señaladas no fueron ajenas a la historia mexicana. A lo largo del siglo pasado, el Estado tuvo una amplia práctica de recepción de perseguidos políticos, las más de las veces en forma pasiva, y en unos pocos casos, de manera activa y promotora. Nos referimos al exilio que desplazó la Guerra Civil Española y el Franquismo, así como el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende en Chile, seguido por el establecimiento de la dictadura. El comportamiento mexicano se ajustó casi siempre a los instrumentos interamericanos e internacionales. Pero si bien la práctica lo posicionó como singular entre sus pares, no quedó exento de las variaciones gubernamentales. Una de ellas fue la estrategia seguida en materia de política exterior e interior por los distintos gobiernos. Esta variable influyó en el interés, mayor o menor, que se tuvo por acoger a perseguidos políticos; en el planteamiento de las estrategias y, a la vez, sus consecuencias estuvieron ligadas

tanto a los lineamientos migratorios internos¹ como al acompañamiento, formal o no, de tratados internacionales de protección, en particular los referentes a la condición de refugiado. Otra variable relacionada específicamente con el asilo diplomático tuvo que ver con la percepción y la actuación de los representantes diplomáticos *in situ*, responsables de proteger a perseguidos políticos. Vale la pena señalar que éstas y otras fluctuaciones hicieron que el Estado mexicano adoptara posiciones y acciones en ocasiones confusas, contradictorias e inconstantes en el trato dado a las personas que buscaron su protección. Elementos de origen multidireccional confluyeron en las circunstancias reseñadas.

Este artículo se propone recuperar, examinar y valorar algunos de esos elementos; en particular, los referidos a: i) los instrumentos de protección interamericanos e internacionales de asilo y refugio a los que apelaron los perseguidos políticos del Río de la Plata (argentinos y uruguayos), mismos que marcaron los caminos hacia México; ii) el reconocimiento o no de estos instrumentos y la aplicación que de los mismos hizo el Estado mexicano; iii) los límites que impusieron las estrategias de política interna y externa al enfrentar la experiencia concreta de los perseguidos políticos del extremo sur del continente; finalmente, iv) la eficacia real de los instrumentos de protección para enfrentar nuevas realidades y formas represivas desconocidas hasta entonces. Está en el interés de los autores hacer un balance de los aciertos y de las limitaciones encontrados en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, en torno a lo que éstos suponen en materia de derechos humanos.

Cabe señalar que este artículo se genera a partir de un proyecto de investigación sobre la historia política del Cono Sur en la segunda mitad del siglo XX, así como de otro relativo a la política y práctica de asilo por parte del Estado mexicano. (Dutrénit y Rodríguez, 1999; Buriano, 2000; Dutrénit *et al.*, 2002). Mucho se ha avanzado en el conocimiento de los hechos y sus motivaciones mediante una cuidadosa revisión de fuentes documentales; en particular, de archivos oficiales mexicanos en las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) y de Gobernación (SG), y hemerográficas, cuyas informaciones se han enriquecido con los testimonios de quienes fueron protagonistas de los acontecimientos.

Cabe mencionar que dar seguimiento a esta situación, es decir, a las solicitudes de protección de los perseguidos políticos rioplatenses, a la respuesta de las autoridades mexicanas, a la eficiencia o no de los instrumentos internacionales, así como a las rutas y las inserciones migratorias de los perseguidos que lograron la protección de México constituye una labor compleja. La documentación más consistente obtenida hasta el momento —aún con ciertas brechas que pretendemos zanjar a través de la incursión en los archivos diplomáticos de los estados

¹ De apertura o cierre, de facilidad u obstaculización al ingreso de extranjeros en general o de acuerdo con su procedencia.

territoriales²— es la relativa a los casos en que se otorgó el asilo diplomático y, en menor grado, el territorial. Ello no significa que puedan seguirse con precisión todos los elementos que componen la trayectoria del solicitante. Un ejemplo está dado por el número de personas que pidieron protección y el número de acompañantes, los cambios en la calidad migratoria, etcétera. En muchos casos se presentan contradicciones entre los registros personales de los protagonistas y los resguardados en los archivo oficiales. Por otro lado, el seguimiento documental de los refugiados bajo mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que obtuvieron la residencia en México, antes de que éste ratificara los acuerdos internacionales correspondientes, es una tarea pendiente.³

Instrumentos de protección

Entre los legados dejados por el siglo XX se encuentra la construcción internacional de una serie de instrumentos de protección a los derechos de las personas en tres vertientes: derecho humanitario, derechos de los refugiados y derechos humanos. (Cançado, 2003; Principios, 2002). En dichos instrumentos, en particular entre los más recientes a los que se hará referencia, (Declaración americana, 2002: 181-189; Declaración universal, 2002: 89-96) han quedado establecidos, entre otros: el derecho a la vida, la seguridad y la integridad de la persona; el derecho de igualdad ante la ley; el derecho a la libertad religiosa, así como el derecho de opinión, expresión y difusión; el derecho de residencia y tránsito, el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles; el derecho a la justicia; el derecho de nacionalidad; el derecho de reunión y asociación; el derecho de petición; el derecho de protección contra la detención arbitraria, y el derecho de asilo. Como se examina enseguida, la defensa y el cumplimiento de tales derechos se ponen en juego, implícita o explícitamente, cuando los perseguidos políticos piden protección y se les brinda por la vía del asilo o del refugio.

Sin duda, este legado es el resultado de una compleja y traumática historia política y se inserta en situaciones contradictorias. Mientras el 23 de marzo de 1976 entraba en vigor el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas” (Principios, 2002: 101-124) —adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1976, muy pronto se verían los alcances y límites de los instrumentos de protección a los perseguidos, en la experiencia histórica del

² Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección Nacional de Seguridad, Montevideo, Uruguay.

³ Por ahora se ha alcanzado una comprensión parcial, y apenas satisfactoria, en los casos posteriores al establecimiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y a la aceptación de la figura de refugiado bajo mandato del ACNUR.

Río de la Plata. El Pacto ratificaba una tendencia internacional de reforzamiento de los derechos del hombre y el ciudadano al mismo tiempo que las dictaduras de los respectivos países los violentaban al extremo de cometer delitos de *lesa humanidad*.

Pese a la conflictividad política, desigualdad social y desarrollo nacional contradictorio, las sociedades latinoamericanas han actuado en la medida que sus propias experiencias históricas se lo han demandado. Bajo estas presiones, los estados de la región han intentado fomentar o, por lo menos, acoplarse a la evolución de los sistemas e instrumentos de amparo a los derechos esenciales del hombre, sean estos interamericanos o universales. En cuanto a la protección de perseguidos y al derecho de asilo, paulatinamente fueron reaccionando, aprendiendo y forjando decisiones, primero en el ámbito de la salvaguarda a personas acosadas por motivos políticos, y luego, de manera más amplia, hacia quienes vivían en situaciones de asechanza y conflicto con peligro para su seguridad, libertad o la propia vida.

En ese aprendizaje y en la toma de decisiones, México sobresale por su política de protección a perseguidos políticos y de respeto al derecho de asilo. Distintos momentos de su historia, en sintonía con la de otros países de la región, dan cuenta de su práctica tradicional de asilo y, hacia el final del siglo XX, de la aceptación e incorporación de la figura del refugiado a la normativa interna.

Hasta nuestros días, la evolución de la tratadística en materia de protección internacional a las personas que sufren persecución ha dejado dos tipos de instrumentos: el de asilo y refugio. El de asilo tuvo un gran impulso en el continente americano. Diversos compromisos entre países se sellaron desde finales del siglo XIX y, en la centuria siguiente, diversos convenios fueron adoptados por casi todos los participantes de la Unión Panamericana y luego de la Organización de Estados Americanos⁴ (Unión Panamericana, 1967: 11-19; 27-59; 81-92); la Convención sobre Asilo, en la VI Conferencia Interamericana de La Habana de 1928; la Convención sobre Asilo Político, en la VII Conferencia de Montevideo de 1933; y la Convención de asilo Diplomático, y la Convención de asilo Territorial, ambas en la X Conferencia de Caracas de 1954 (Díaz, Rodríguez, 1999: 63-83). Una revisión de estos instrumentos muestra que, pese a que fructificaron los afanes por dotarse de un marco jurídico, subsistieron algunas asignaturas pendientes. Sin lugar a duda, la Convención de asilo diplomático de 1954 puede considerarse la más lograda en cuanto a la definición del concepto; no obstante muchos términos quedaron librados a la discrecionalidad de funcionarios del Estado territorial o del asilante.

⁴ La Convención de 1928 fue firmada por los representantes de las 20 naciones latinoamericanas, así como los Estados Unidos, pero sólo 16 la ratificaron; este instrumento entró en vigor el 21 de mayo de 1929. En cuanto a la de 1933, fue suscrita por 18 de las naciones latinoamericanas (Bolivia y Venezuela no lo hicieron); la ratificaron 16; entró en vigor el 28 de marzo de 1935. Finalmente, la de 1954 fue signada por las 20 naciones latinoamericanas, aunque con reservas por parte de 4 de ellas, sólo la ratificaron 12 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1954.

CUADRO 1
PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
A PERSEGUIDOS

Asilo Instrumentos		Refugio Instrumentos	
Internacionales	Regionales y Subregionales en América Latina	Internacionales	Regionales y Subregionales en América Latina
	1889 Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo)		
	1928 Convención sobre Asilo (La Habana)		
	1933 Convención sobre Asilo político (Montevideo)		
	1939 Tratado sobre Asilo y Refugio Político (Montevideo)		
		1951 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra)	
	1954 Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas)		
	1954 Convención sobre Asilo Territorial (Caracas)		
1967 Declaración de Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial (Ginebra)		1967 Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados (Nueva York)	
		1981 Conclusiones y recomendaciones del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (Tlatelolco)	
		1984 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (Cartagena)	
		1999 Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (Tlatelolco)	

Fuente: elaborado a partir de *Principios*, 2002; *Compilación*, 2002; *Protección*, 2002.

En cuanto a los acuerdos que establecen la condición de ‘refugiado’, empezaron a ser suscritos y asumidos por algunos países en Europa después de la Primera Guerra Mundial (Ruiz, 2003: 83-89; Galindo, 2002: 17-21), luego se universalizaron al término de la Segunda Guerra Mundial y se afinaron a partir de situaciones nuevas ocurridas en África y América Latina. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a partir de 1950, se dieron pasos importantes en la materia. En primer lugar, a través de la resolución 428 (V)

se estableció la oficina y el estatuto del ACNUR (Principios, 2002: 303-310). Unos meses después, un número significativo de los integrantes de la ONU suscribieron en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; a la que siguió el Protocolo del Estatuto de los Refugiados de Nueva York, signado en 1967 (Principios, 2002: 311-338; 385-389). A nivel regional se firmaron varios documentos posteriores: en 1969 se suscribió en Addis Abeba la Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, (*Compilación*, 2002: 111-119) y en América Latina se aprobaron, entre otros documentos: las Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, en Tlatelolco (1981); la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) y la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe” (1999) (Protección, 2002: 283-286, 275-280 y 93-100). En distintas escalas se puede afirmar que el reconocimiento al refugiado es hoy un concepto extendido en la ingeniería normativa universal, aunque también se han extendido algunas dudas sobre la fortaleza de su sistema.

El binomio asilo-refugio

Cabe señalar que es común encontrar la referencia al asilo y al refugio en forma indistinta aun en los textos de varias convenciones interamericanas (Gros, 1992: XVIII-XX). No obstante, ambas categorías presentan diferencias establecidas en los sistemas internacionales y el reconocimiento de una no siempre implica a la otra (Franco, 2003). Ejemplo de ello son las convenciones dedicadas específicamente al asilo que han merecido un lugar singular en el sistema interamericano, así como los acuerdos relativos principalmente a la condición del refugiado en el marco de la Sociedad de Naciones y, sobre todo, de la ONU.

El uso de tales conceptos, a nivel continental y mundial, muestra que no se trata sólo de un problema retórico, sino que refieren a conceptos y reconocimientos diferentes, con aceptaciones y adscripciones particulares en tratados que se han afinado a lo largo del siglo XX (Galindo, 2002: 72-82). De esta manera, si bien asilo y refugio tienen en esencia un carácter humanitario relacionado con la protección de perseguidos, en general se acepta una diferencia importante con respecto a la causa o motivo de persecución: el primero se circunscribe en exclusiva a las personas que sufren acoso por sus ideas o actos políticos (Compilación, 2002: 433, 445 y 467);⁵ mientras que el concepto y la condición de refugiado abarca un espectro más amplio, toda vez que alude al acoso por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión

⁵ Artículo 2 de la “Convención de asilo” (1928), Art. 2 de la “Convención de asilo político” (1933) y Art. 2 de la “Convención de asilo diplomático” (1954).

política, (Principios, 2002: 312 y 385-386)⁶, así como por el temor fundado a perder la vida, la seguridad o la libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público (Declaración de Cartagena, 1986: 335-336).

CUADRO 2
EL BINOMIO ASILO-REFUGIO: ALCANCES Y LIMITACIONES
DE LOS CONCEPTOS

Asilo		Refugio
Persecución política (Convenciones interamericanas de 1928, 1933 y 1954)		Persecución por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política (Convención de ONU de 1951 y Protocolo de 1967) Fundado temor de perder su vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público (Declaración de Cartagena de 1984)
Diplomático	Territorial	No puede otorgarse en el país de origen del solicitante, sino en el de refugio
Se otorga en el país de origen del solicitante	Se otorga en el país asilante	
Individual	Individual y colectivo	(eventualmente masivo)
(eventualmente colectivo)		Declarativo
Constitutivo		Internacional
Regional (interamericano)		Internacional

Fuente: elaborado a partir del que realizara García Tovar, 2001: 8.

Un punto de relativo contacto entre estos conceptos es el llamado asilo territorial que ha generado convenciones tanto en la esfera continental, (“Convención sobre asilo territorial”, 1967: 473-476) como en la internacional (“Declaración de las Naciones Unidas”, 2002: 391-393); sin embargo, como lo señala un especialista,

⁶ Artículo 1.2 de la “Convención sobre el estatuto de los refugiados” (1951) y Art. 1.2 del “Protocolo sobre el estatuto de los refugiados” (1967).

en el ámbito de la ONU se trata de “conceptos que no son absolutamente coincidentes o sinónimos, aunque sí análogos y similares” (Gros, 1992: XXIII).

En el marco del binomio asilo-refugio analizado, el reconocimiento al derecho de protección ante persecución, como uno de los derechos humanos esenciales, quedó plasmado e inscrito en las declaraciones correspondientes bajo el término textual de asilo con la connotación, implícita en un caso y explícita en otros, de asilo territorial que, como se anotó antes, se aproxima a la categoría de refugio. Cronológicamente se reconoció primero en el artículo 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá, en mayo de 1948, con las siguientes palabras: “Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales” (Declaración Americana, 2002: 187). Unos meses después, en diciembre del mismo año, el derecho de protección ante persecución quedó establecido también en el artículo 14. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como se cita a continuación: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (Declaración Universal, 2002: 92). Posteriormente, el derecho a asilo —por cierto, bajo la connotación también de refugio— fue reconocido en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, de 1969, donde se expresa: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales” (Convención Americana, 2002: 205-206).

Es de señalarse que en América Latina, durante la primera mitad del siglo XX, la evolución de la tratadística sobre el derecho de asilo se aceleró en la medida que las coyunturas políticas lo demandaron, aunque sin exceder los límites casuísticos hasta que las condiciones regionales y el sistema internacional interpelaron esa tratadística. Desde la década de 1950, Centroamérica y el Caribe detonaron nuevas situaciones que, en el transcurrir del tiempo y aunadas a nuevos acontecimientos, mostraron la necesidad de replantear los instrumentos de protección para quienes se veían obligados a abandonar su país de origen o de residencia habitual. Esas condiciones también plantearon el imperioso mandato de incorporar el reconocimiento del derecho de asilo como parte de los derechos humanos esenciales. La extensión alcanzada por las luchas sociales y políticas a partir de la crisis continental, luego del estallido y triunfo de la revolución cubana, desbordaron los tradicionales marcos que circunscribían el fenómeno a las elites políticas e intelectuales, al tiempo que introdujeron modificaciones en las características socioeconómicas de los aspirantes al asilo. Este hecho cuestionó los alcances de un instrumento concebido para fenómenos de menor extensión poblacional

A esta realidad se sumaron dos experiencias posteriores: la conosureña de los años setenta y la centroamericana de la década de 1980; ambas reforzaron el interés de la ONU por encontrar mecanismos estatales internos para instrumentar los mandatos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Sin bien hoy día el Estado cubano es el único que no ha ratificado estos instrumentos, la aceptación y suscripción correspondiente se fue concretando, aunque no con la prontitud que las coyunturas políticas demandaban.

CUADRO 3
PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
DE DERECHOS HUMANOS

Regionales (OEA)	Universales (ONU)
1948 Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá)	
1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (San José)	
1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (San José)	1948 Declaración Universal de Derechos Humanos (Nueva York) 1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York)

Fuente: elaborado a partir de *Principios*, 2002; *Compilación*, 2002.

El binomio asilo-refugio en la política y la práctica

En el contexto latinoamericano, México ha sido durante el siglo XX un Estado precursor en materia de asilo, no así en cuanto a la condición de refugiado frente a la cual ha presentado reservas por largo tiempo.

En lo que se refiere a la figura del asilo, el Estado mexicano fue pionero al sancionarlo en sus leyes internas, como quedó registrado en las constituciones políticas de 1857 y 1917 (Tena, 1957: 608; 822).⁷ También fue de los primeros en aceptar, defender y aplicar los instrumentos interamericanos correspondientes, como lo muestra el hecho de que fuera justamente el primero en ratificar, en 1929, la Convención de La Habana; el cuarto en hacer lo propio con la de Montevideo, en 1936; y el séptimo en depositar el instrumento de ratificación a las de Caracas, en 1957; es, además, uno de los ocho estados latinoamericanos que ratificaron las tres convenciones citadas previamente (Unión Panamericana, 1967: 30, 50, 87). Sobre esa base, los sucesivos gobiernos de México fueron practicantes sistemáticos (Rodríguez, 2003; Morales y Del Alizal, 1999; Buriano

⁷ Véase el artículo 15 de ambas constituciones.

et al., 2000),⁸ lo cual los llevó a realizar diversos esfuerzos por institucionalizar su política en la materia (Carrillo, 1979: 33). Cabe señalar que por lo menos hasta la década de 1970, salvo el caso de los asilados guatemaltecos de 1954, el número de solicitantes de asilo era en general reducido y se circunscribía, en la mayoría de los casos, a las elites políticas.

Por el contrario, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, México se mostró renuente a comprometerse y llevar a la práctica de manera cabal los documentos de la ONU referentes al refugio, como son la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No fue sino hasta los años setenta que esta situación exhibió sus límites, cuando un flujo numeroso de perseguidos sudamericanos, no exclusivamente miembros de las elites, requirió la protección de este país. Ello puso en evidencia las limitaciones del instrumento de asilo tradicionalmente empleado por las autoridades mexicanas, así como la escasa flexibilidad de su política migratoria. En tal contexto, en los años siguientes, se dieron pequeños, pero significativos pasos en cuanto al reconocimiento de la condición de refugiado. Diversos hitos fueron plasmando y haciendo tangible este reconocimiento: la creación de la COMAR, en 1980, (México, *Diario*, 1980) y la aceptación del acuerdo de sede con el ACNUR, que posibilitó la instalación de una oficina de este organismo en territorio nacional, en 1982 (Imaz, 1995: 76).⁹ A partir de esto último fue posible contribuir a que se respetara el principio internacional de *non-refoulement* y se reflejó en la documentación migratoria que comenzó a expedir el gobierno mexicano (Núñez y Díaz, 2002: 8-9). Una década después, luego de la experiencia de los refugiados centroamericanos en México, particularmente los guatemaltecos (Rodríguez, 2001; Rodríguez, 2003), se incorporó la figura de ‘refugiado’ a la Ley General de Población (LGP)¹⁰ y, mucho más tarde, hasta el 7 de junio de 2000 (México, *Diario*, 2000), finalmente se ratificaron las dos figuras de validez universal.

La existencia de ambos instrumentos, en el caso que aquí se estudia, no significó una acción conjunta ni tampoco una interacción planificada cuando las circunstancias lo demandaron, por diversos motivos como los que se exponen enseguida. Respecto al asilo (diplomático o territorial) hay que señalar que es indispensable que tal figura estuviera reconocida e incorporada a la legislación interna de los Estados otorgantes, como lo estaba por México y, en menor medida o dependiendo de la circunstancias, ratificada por los Estados involucrados

⁸ En las primeras décadas del siglo XX, por ejemplo, asiló a León Trotsky (Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México, Legajo Encuadernado 2258) y recibió a un elevado número de españoles republicanos (AHDREM, LE 1120; LE 1121; Expediente 31-10-3); en los cincuenta acogió a perseguidos políticos de las dictaduras de Centroamérica y el Caribe; en los setenta brindó protección a un considerable número de conosureños.

⁹ Al respecto cabe señalar que: “El ACNUR puede, a invitación de un gobierno, y con base en su mandato universal, trabajar en países que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967. Los refugiados reconocidos en esas condiciones suelen denominarse “refugiados bajo mandato”.

¹⁰ Para ello se reformó la LGP de 1974 y se incorporó la calidad migratoria de ‘no inmigrante refugiado’.

(asilante y territorial), en este caso Argentina y Uruguay. No obstante, la condición de “indispensable” no es suficiente motivo para que se les negase el asilo a los perseguidos políticos de esos países o de otros, cuando lo necesitasen y solicitaran. En los hechos, la decisión de otorgar o no la protección estuvo condicionada por diversos factores: entre ellos las variaciones en materia de política exterior de los distintos gobiernos, o bien, específicamente para el caso del asilo diplomático, la percepción y sensibilidad de los funcionarios del servicio exterior *in situ*. Corresponde aclarar que el hecho de que un Estado otorgue el asilo no implica que deba trasladar necesariamente al país asilante a los perseguidos, ni tampoco se obliga a solucionarles cabalmente el problema de un territorio donde residir.

En cuanto al reconocimiento de la condición de refugiado bajo mandato de ACNUR, uno de los requerimientos es la presencia de una representación de ese organismo en el lugar en que suceden los acontecimientos que ponen en peligro la libertad o la vida del solicitante o en el sitio a donde se ha trasladado para ponerse a salvo de la represión. Por tanto, se necesita que un Estado acepte la instalación de una sede del ACNUR, lo que no implica necesariamente que aquél haya ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Además, es necesario contar con la disposición estatal de brindar al refugiado un territorio en donde residir y condiciones para reiniciar su vida. Por ello es preciso que el Estado que reconoce esta forma de protección incluya la figura del refugiado en su legislación interna. Ninguna de estas condiciones estaban dadas en el Estado mexicano en la década de 1970.

Aunado a lo anterior, la normatividad migratoria (Tena, 1957: 26, 30, 33, 208, 258, 309-310, 348, 373, 500, 559, 611; Compilación histórica, 2000: 91-101; 107-120; 121-145; 147-177; 179-212; pp. 213-235; México, *Ley*, 1950; Reglamento, 1962)¹¹ a la que debieron atenerse perseguidos políticos argentinos y uruguayos de los años setenta y ochenta que llegaron y permanecieron en territorio mexicano estuvo regida por la Ley General de Población de 1974 (Compilación histórica, 2000: 237-265),¹² que ha recibido varias reformas y adiciones, (México, *Ley*, 1993: 93; “Decreto”, 1996)¹³ así como por su “Reglamento”, aprobado en

¹¹ Los orígenes de la normatividad se pueden rastrear desde las primeras décadas de vida independiente, cuando se dictaron varios lineamientos, no sistemáticos. La primera reglamentación propiamente dicha sobre la materia fue la Ley sobre Extranjeros y Naturalización o Ley de Extranjería de 1886; luego fueron emitidas la Ley de Inmigración de 1909, la Ley de Migración de 1926 y la Ley de Migración de 1930 (con su Reglamento de 1932); en 1936 fue aprobada la primera Ley General de Población (donde se distinguieron las calidades migratorias de turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado) y después otra en 1947 (en la que se reorganizó la clasificación migratoria, reconociéndose sólo dos: inmigrantes y no inmigrantes, dentro del último grupo se consignó por primera vez el caso de las personas que solicitaran la internación con la finalidad de “proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas”, en otras palabras, de asilados políticos). Además se aprobaron dos reglamentos: uno en 1950 y el otro en 1962. En ambos se plantearon lineamientos particulares para asilados.

¹² En esta ley se mantuvo la clasificación de inmigrantes y no inmigrantes (Artículos 32 a 75); en el segundo grupo se ubicó al asilado político haciendo algunas precisiones (Artículo 42, Fracción V).

¹³ Las reformas se produjeron en 1974, 1975, 1979, 1981, 1990 y 1992. En ninguna de las reformas se ha afectado la definición de asilado político.

1976.¹⁴ En el artículo 42 de dicha ley se definió la categoría de ‘no inmigrante’ y se distinguieron nueve características. Para el caso que aquí se estudia interesa resaltar las de turista, visitante y asilado político, por haber sido las más utilizadas, bajo las formas migratorias: FMT, FM3 y FM10, respectivamente; en tanto que para inmigrante e inmigrado rigió la FM2. Insistimos en que la categoría de refugiado todavía no estaba en uso y tardaría más de una década para ser incluida en la legislación correspondiente.

CUADRO 4
ALGUNAS CATEGORÍAS MIGRATORIAS MEXICANAS

Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de algunas de las siguientes características
I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables
III. Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por seis meses, prorrogables por una vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de su recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades científicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.
V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su características migratoria, y la misma le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

Fuente: elaborado a partir de *Compilación histórica*, 2000: 280-281.

De esta manera, el accionar del Estado mexicano ante el cuantioso grupo de perseguidos políticos rioplatenses durante la década de 1970 fue ambiguo: por un lado, reconocía y aplicaba el asilo en su legislación interna, en apego a los convenios interamericanos; por otro, no compaginaba el instrumento internacional de reconocimiento de refugiado del ACNUR y el mecanismo interno de migración que permitiera la aceptación para que tales perseguidos encontraran una residencia legal en suelo nacional. Una explicación plausible a tal actuación reside en que, con el no reconocimiento ni externo ni interno a la

¹⁴ En él se hizo clara distinción entre asilado político o diplomático y asilado territorial, y marcó las condiciones a las que ambos quedarían sujetos (artículo 101, fracciones I a VII).

condición de refugiado, México trató y seguramente logró hasta cierto punto de evitar una migración masiva, como sucedió en algunos países europeos. No frenó, sin embargo, por completo el impulso de quienes, pese a las trabas migratorias, optaron por llegar, de todas maneras, a su territorio.

La situación en Río de la Plata entre 1970 y 1990

Como se dijo arriba, el incremento de solicitudes de protección adquirió gran fuerza una vez que el Cono Sur ingresó a la espiral de golpes de Estado y dictaduras militares o cívico-militares. Contingentes de muy diversas condiciones sociales, profesionales y de oficio, integrados por núcleos familiares completos, ingresaron a la condición antes reservada exclusivamente a la *intelligentzia* opositora.

Los nuevos cauces de la represión política hicieron caducar las fronteras nacionales e invadieron los límites territoriales de los estados vecinos donde los perseguidos habían encontrado un momentáneo refugio. La represión coordinada mostró la vulnerabilidad del concepto de soberanía ante los regímenes “iluminados” por la Doctrina de Seguridad Nacional. Varios centenares de personas fueron capturadas, torturadas y desaparecidas en países distintos al de origen, o bien, trasladadas a él para enfrentar el mismo tipo de atrocidades. La Operación Cóndor resultó exitosa para los propósitos dictatoriales de aniquilación del “enemigo” y su accionar gravitó sobre la eficacia de los instrumentos de protección.¹⁵ Vale destacar además que los acontecimientos mostraron distintos modos de violentar la jurisdicción que los sistemas internacionales adjudicaban (y adjudican) a las representaciones diplomáticas y al ACNUR para proteger a quienes calificaban o reconocían como perseguidos.

Lo ocurrido en el extremo sur del continente, especialmente en Argentina, mostró en la práctica lo que significaba la afluencia masiva de solicitudes de asilo y también de refugio. El nudo problemático reveló los claroscuros de los instrumentos de protección, sobre todo de los interamericanos. Registros escritos y orales acerca de lo sucedido en las embajadas mexicanas en esa región, en particular en el Río de la Plata, exhiben esa problemática en cuanto a: i) los

¹⁵ “La Operación Cóndor fue un sistema secreto de los militares y las organizaciones de inteligencia sudamericanas en la década de 1970, que les permitió secuestrar, torturar y matar gente radicada en otros países. Contaron con el respaldo y la ayuda técnica, política y logística del gobierno estadounidense, que quería bloquear el avance de los movimientos progresistas y revolucionarios en América Latina. Las características esenciales de Cóndor eran: operativos transfronterizos e internacionales contra exiliados (muchos eran refugiados protegidos por las Naciones Unidas); carácter multinacional de sus escuadrones; definición precisa de los disidentes motivo de ataque; estructuras paraestatales, es decir, de paramilitares y fuerzas parapoliciales utilizando infraestructura secreta; tecnología avanzada (mucho prestada por los Estados Unidos); y utilización de sindicatos del crimen, organizaciones y redes extremistas. Los intercambios y relaciones entre los ejércitos americanos existieron antes; pero fueron los escuadrones de la Operación Cóndor los que por primera vez funcionaron con impunidad total en otros países, cruzando fronteras, secuestrando y matando personas en otros territorios bajo acuerdo secreto entre los regímenes militares. Cientos de militantes de izquierda de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay fueron detenidos, torturados, y muertos en el marco de Cóndor, así como personajes conocidos, entre otros Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, en Buenos Aires en 1976” (Mcsherry, 2005).

deberes del Estado territorial en lo referente a la expedición de los salvoconductos; ii) la definición de perseguido de cualquier nacionalidad en un mismo marco territorial, y iii) la determinación de los condicionantes (y sus responsables) que ponen en peligro la libertad o la vida de las personas (Buriano *et al.*, 2000). Al mismo tiempo, dichos registros muestran la fuerza decisiva de las variables anotadas anteriormente (percepción del diplomático *in situ* e interés coyuntural del gobierno al que se solicita asilo). Las fuentes evidencian la tensión entre la normatividad y las circunstancias de su aplicación, respecto a la esencia del derecho de asilo (Dutrénit, 2004: 168-185).

Dados los límites que presentaron los instrumentos de asilo ante la masificación de la represión y su carácter transnacional, el trabajo del ACNUR fue esencial. Fuentes documentales y testimoniales dan cuenta del papel decisivo que cumplió la oficina regional ubicada en Buenos Aires, pero también el de las suboficinas en Santiago y Río de Janeiro.¹⁶ Un número muy significativo de ciudadanos sudamericanos (Bolzman, 1993; Sáenz, 1995; Fernández, 1993) recibieron protección en ellas, lo que constituyó un relativo pero no despreciable freno al accionar del Plan Cóndor. Sin embargo, el gran esfuerzo del ACNUR se vio rebasado ante la magnitud de las condiciones represivas. Así, la masificación de la persecución y la cooperación de los servicios de inteligencia de los ejércitos de la región mostraron los límites de ambos instrumentos.

Cabe señalar que la normatividad sustentada por ACNUR para amparar cabalmente al refugiado presentaba al menos dos problemas: uno formal, referido a la suscripción/ratificación por los estados de los acuerdos y convenciones internacionales que favorecían (y favorecen) u obstaculizaban (y obstaculizan) el ingreso y la permanencia de los solicitantes de protección al país receptor. El otro, relativo a la ejecución de soluciones perdurables. El punto era (y es) la aplicación del principio de *non-refoulement* porque el refugiado, como resultado de sus circunstancias, no puede vivir en su país de origen o de residencia habitual. La experiencia rioplatense y otras similares ponen sobre el tapete la necesidad de que el refugiado no sólo sea reconocido a efectos de salvaguardar la libertad o la vida, sino que es indispensable resolverle un lugar de residencia y condiciones para la subsistencia. Se hizo patente también, a partir de esta experiencia, el imperativo de encontrar soluciones por medio de políticas migratorias y sociales generosas, sostenidas con la cooperación interestatal.

Adicionalmente, puede decirse que los límites mencionados arriba ayudaron, en algunos casos, a flexibilizar la regulación de asilo, en particular lo concerniente a las interpretaciones en cuanto a su otorgamiento; en otros casos contribuyeron a replantear los alcances efectivos de estos instrumentos de protección. Simultáneamente puede sostenerse que el refugio bajo mandato del ACNUR, otorgado desde Buenos Aires, tomó formas de emergencia ante la crítica situación

¹⁶ El ACNUR luego abrió oficinas en Lima y San José.

y facilitó la salida de los perseguidos al exterior muchas veces aun sin que el país de destino los recibiera en calidad de refugiados.

Repensando los instrumentos a la luz de las experiencias

Distintos avatares y más de un derrotero marcaron a los perseguidos del Cono Sur en la década de 1970 y revelaron tanto la utilidad y eficacia de los instrumentos en materia de asilo y de refugio, como sus límites. Uno de los caminos recorridos entonces por aquéllos que llegaron a México fue el que comenzó en las embajadas de este país acreditadas en ambas márgenes del Río de la Plata.

Las variables antes comentadas en la aplicación del derecho de asilo diplomático con referencia a las distintas estrategias gubernamentales y a las características personales de sus diplomáticos estuvieron presentes en el Río de la Plata e identificaron, en uno y otro país, las coincidencias y las diferencias en una temporalidad política y gubernamental similar. De esta forma, mientras en Argentina la embajada mexicana proporcionó asilo a unas sesenta personas, en Uruguay la cifra casi llegó a las 400.¹⁷ Hay que reiterar que la necesidad de salvaguardas era compartida por miles de personas debido al tipo de represión que incluía el secuestro de recién nacidos y niños de corta edad, e incluso de personas de edad avanzada, por la práctica extendida de tortura, desaparición y exterminio, donde la concepción de “enemigo” alcanzaba en términos potenciales al núcleo familiar en su conjunto.

El número de solicitudes (formalizadas o rechazadas) fue diferente en cada representación, situación no ajena a las facilidades o a las trabas que cada una mostraba, con fuertes variaciones durante la vigencia de estas dictaduras; también lo fueron algunas de las características de los demandantes. En Argentina, por ejemplo, muchos exiliados latinoamericanos, concentrados en este país dado el desfase que presentaron los procesos autoritarios nacionales, procuraron obtener la protección, pero no lo lograron debido a la rigidez con la que se aplicaron los términos de la Convención de 1954.¹⁸ Buenos Aires, en especial, se convirtió en una trampa para quienes habían buscado tierra de exilio durante los escasos años

¹⁷ Una revisión de archivos gubernamentales mexicanos permite afirmar que para los perseguidos políticos argentinos fue más significativa la cifra de asilados territoriales que diplomáticos.

¹⁸ A México llegaron como asilados diplomáticos ciudadanos argentinos desde otras embajadas. Ello pone una vez más en evidencia la distintas interpretaciones del instrumento de asilo de 1954. En este sentido sobresale la aceptación de un reducido número de argentinos por la embajada mexicana en La Paz (Bolivia), en 1980, cuando ese país sufrió un nuevo golpe de Estado, y en Asunción (Paraguay), entre 1979 y 1981, cuando en esa ciudad fue asesinado el para entonces exdictador de Nicaragua, en lo que las autoridades locales y de países vecinos involucraron a ciudadanos argentinos. El control de la política migratoria y el interés de los gobiernos mexicanos de la época también produjo un cambio en la decisión de conceder asilo en Montevideo a partir de 1977. Desde entonces y, en el caso de otorgarlo, se hizo con la condición de que los asilados fijaran residencia en un tercer país. Ello provocó que la salida desde la embajada al exterior estuviera condicionada a la aceptación de un tercer país para que residiera el asilado.

de “promesa democrática” que comparativamente ofreció ese país en la región.¹⁹ La aplicación del asilo diplomático en esa tierra requirió sin encontrarlo del todo, según distintos testimonios recogidos de argentinos y uruguayos (archivo oral) de la sensibilidad para valorar que se estaba ante un inaugural y novedoso régimen represivo que exigía distintos ritmos y estilos para concederlo. No obstante, hay que resaltarlo, las condiciones internas del régimen represivo, así como las decisiones de quienes tenían por su libertad y su vida también constituyen elementos que juegan en los itinerarios de la huida del país. En la experiencia uruguaya, el embajador mexicano entre 1975 y 1977 mostró un fuerte compromiso con el sentido último del derecho, al tiempo que exhibió una gran valentía para poner en riesgo hasta su vida por salvar la de los perseguidos. Fueron cientos sus asilados, entre los que se contaba un pequeño grupo de ciudadanos de otro país. Sin duda, la misión diplomática en Montevideo destacó entre sus pares entre noviembre de 1975 y mayo de 1977.

El contraste entre una y otra representación, en cuanto a la concesión de asilo diplomático, también estuvo presente en la eficiencia para obtener los salvoconductos que permitieran salir al exterior a los asilados. Mientras en Montevideo el tiempo máximo que una persona permaneció en la sede diplomática fue de nueve meses, en Buenos Aires fue de seis años. Esta situación extrema no obedeció de manera exclusiva, ni tampoco podría calificarse de principal, al desempeño de la legación mexicana, sino que deben considerarse otros elementos como la estrategia de la Junta Militar.

Otra diferencia es necesario considerar en una evaluación acerca de la eficiencia de los instrumentos de protección para los perseguidos políticos: se trata del funcionamiento de la oficina del ACNUR en Buenos Aires, en tanto Montevideo careció de una similar que habría fortalecido la protección una vez que cambió el titular de la representación diplomática en mayo de 1977, momento a partir del cual disminuyó sensiblemente el otorgamiento de asilos y, consecuentemente, las solicitudes.

Al mismo tiempo, parecería que la oficina de ACNUR en Buenos Aires bien pudo haber cubierto las trabas puestas al otorgamiento de asilo en la misión mexicana, sin embargo, pese al enorme esfuerzo y a los logros alcanzados en medio de la represión desatada, las dificultades fueron incontables y los resultados insuficientes. ACNUR, junto con organizaciones religiosas y gubernamentales europeas e internacionales, desarrolló una labor de protección *in situ* (casas de refugio en donde convivían perseguidos de distintas nacionalidades y que, por cierto, más de una vez fueron atacadas y detenidos los residentes bajo mandato) en tanto buscaban resolver la tramitación de salida de los refugiados en condiciones de documentación muy diversas (con o sin pasaporte, con pasaporte falso o con

¹⁹ Nos referimos a la corta primavera de Héctor Cámpora, quien asumió el gobierno el 25 de marzo de 1973, pocos meses antes de los quiebres institucionales chileno y uruguayo.

documentación de uso regional). Esta cuestión generó situaciones críticas, dado el tipo de regulación y reconocimiento del instrumento internacional de refugio.

Lo que primó en aquel momento fue salvaguardar a los perseguidos y la principal preocupación de los funcionarios del ACNUR fue “ganarle tiempo al accionar del Cóndor”. De ahí que demandaron incansablemente a los distintos países una mayor disposición para recibir a los refugiados. Algunos países europeos se destacaron entonces en el cumplimiento de los acuerdos. En América Latina, a excepción de Cuba, que devino en país receptor, la respuesta fue poco favorable. En especial el Estado mexicano, si bien otorgó asilos, no respondió positivamente a la convocatoria bajo el argumento de que no había ratificado ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967. Se mostró renuente a aceptar, salvo muy pocas excepciones, el ingreso de perseguidos políticos, por ejemplo uruguayos, según testimonios registrados, que sólo exhibían pasaporte de catástrofe de Cruz Roja Internacional ante la imposibilidad de tramitar este documento en sus propios países. La posición de México fue, por un lado, poco estimulante en cuanto a la política de protección a refugiados, máxime si se toman en cuenta las características restrictivas del asilo diplomático, y por el otro, alentadora de una estrategia migratoria celosamente controlada. Lo anterior no queda invalidado por la existencia de unos cuantos casos de refugiados que, por acuerdos políticos de sus organizaciones con representación en México, obtuvieron la salida de Argentina hacia este país con la garantía de obtener a su llegada documentación de no inmigrante (Dutrénit, 2006: 131-183).²⁰ Mientras ello sucedió, también se dio el caso de otros refugiados por mandato del ACNUR, no incluidos en tales acuerdos políticos establecidos (por demás complicados y difíciles de ampliar), que tomaron la decisión de viajar a México aun con el riesgo (por lo contradictorio de la situación) de salir como refugiados y llegar como turistas. Su arribo en tales condiciones significó una prolongada lucha por lograr la calidad migratoria que les permitiera una residencia estable, para lo que tenían que atravesar distintas barreras impuestas por la normatividad interna en la materia. La cuestión no era nada fácil, pues ni en la Ley General de Población ni en su Reglamento figuraba la categoría migratoria de refugiado.

Con el paso del tiempo y con la cercanía de las guerras centroamericanas a la frontera sur de México, al filo de la década de 1980, comenzó a darse una relativa

²⁰ Información tomada del archivo del Instituto Nacional de Migración, Segob, como en los testimonios recogidos para el proyecto de investigación citado, permite advertir las medidas tomadas por dirigentes políticos en el exilio para desplazar a asilados en México hacia otros países con el propósito de promover las autorizaciones de ingreso de otros uruguayos. Una aproximación en números, que sólo identifica a los titulares, es la siguiente: hacia Cuba viajan, para residir o con destino a otro país, entre 1976 y 1977, un total de 19 personas; para Italia viaja una persona en julio de 1976; hacia la RDA viajan tres, uno de ello lo hace vía Holanda; a Francia viaja una persona en agosto de 1976; a España lo hacen nueve personas, entre enero y agosto de 1978 (dos lo hicieron desde la embajada; hacia la URSS viajaron dos personas, uno en marzo de 1976, desde México, y otra en diciembre de 1977 desde la embajada; para Holanda viajan tres personas, una en junio de 1977 y dos en enero de 1978, que salen desde la embajada; hacia Bulgaria viajan tres, uno de ellos en septiembre de 1976, otra en noviembre de 1976, y la última en diciembre de 1977; hacia Angola viaja una persona en mayo de 1981.

apertura para el reconocimiento de los refugiados, lo que permitió, por un lado, la regularización migratoria de muchos rioplatenses que se hallaban en el país, y por otro, la llegada, como refugiados, de un número pequeño, pero no insignificante de argentinos y uruguayos que hasta entonces habían estado en distintos países latinoamericanos y europeos.

Puede concluirse que el cumplimiento pasivo o promotor del Estado mexicano de los compromisos internacionales de protección a los perseguidos políticos en el caso rioplatense durante la década de 1970 se procesó, en lo fundamental, mediante la institución del asilo, ya que la condición de refugiado prácticamente no tuvo aplicación. A la par de ello, mantuvo una política migratoria celosa y restrictiva en cuanto al otorgamiento de protección y residencia, que sólo empezó a cambiar hacia la década siguiente, con el éxodo centroamericano, pero ese tema excede la intención de este trabajo.

Pese a la ambigüedad frente al binomio asilo-refugio y a las restricciones migratorias, México finalmente fue tierra de refugio de miles de argentinos y uruguayos que utilizaron vías y recursos individuales y colectivos para arribar a tierra azteca y sortear con facilidad o sin ella las trabas impuestas por la normatividad migratoria para integrarse, definitiva o temporalmente, a la sociedad mexicana, cuyo Estado les brindó protección y respetó sus derechos humanos y civiles.

Bibliografía

BOLZMAN, Claudio, 1993, *Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exiles chiliens*, núm. 2, Les éditions I.E.S., Gêneve.

BURIANO, Ana, Silvia DUTRÉNIT BIELOUS y Guadalupe RODRÍGUEZ DE ITA, 2000, *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, Instituto Mora/Instituto de Cultura de la Ciudad de México, México.

CANÇADO TRIDADE, Antônio Augusto et al., 2003, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana. Derechos humanos, Derecho humanitario y Derecho de los refugiados*, Porrúa-UIA, México.

CARRILLO FLORES, Antonio, 1979, "El asilo político en México" en *Jurídica. Anuario*, México.

DÍAZ, Luis Miguel y Guadalupe RODRÍGUEZ DE ITA, 1999, "Bases históricas-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático" en Dutrénit Bielous, Silvia y Guadalupe Rodríguez de Ita (coords.), *El asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, Instituto Mora/SRE, México.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y Guadalupe RODRÍGUEZ DE ITA, 1999, *El asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, Instituto Mora/SRE, México.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia, 2004, "Para repensar la Convención de Asilo Diplomático de 1954. Lecciones de la práctica mexicana ante las peticiones en el Cono Sur", *Cuadernos Americanos*, nueva época, núm. 105, año XVIII, vol. 3, México.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia, Carlos HERNÁNDEZ MARÍN y Guadalupe RODRÍGUEZ DE ITA, 2002, *De dolor y esperanza. El asilo un pasado presente* (video) Instituto Mora, México.

- DUTRÉNIT, Silvia, “México de tres culturas” en S. Dutrénit, 2006, *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios*, Trilce, Montevideo.
- FERNÁNDEZ HUIDOBRO, Eleuterio y Graciela JORGE, 1993, *Chile roto. Uruguayos en Chile 11/9/1973*, Tae, Uruguay.
- FRANCO, Leonardo, 2003, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, ACNUR-UNLA-Siglo XXI Editores, Argentina.
- GALINDO VÉLEZ, Francisco, “Introducción. Resumen del derecho de refugiados” en 2002, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).
- GARCÍA TOVAR, Máximo, 2001, *De la tradición de asilo al reconocimiento del Estatuto de Refugiado*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCSyP-UNAM, México.
- GROS ESPIELL, Héctor, “El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados” en 1992, *Compilación de instrumentos jurídico interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, ACNUR, San José, Costa Rica: xviii-xx.
- IMAZ, Cecilia, 1995, *La práctica de asilo y refugio en México*, Potrerillos Editores, México.
- MCSHERRY, J. Patrice, 2005, “Plan Cóndor: su contexto global” en *La República*, Montevideo, miércoles 17 de agosto.
- MORALES, Salvador y Laura DEL ALIZAL, 1999, *Dictadura, exilio e insurrección: Cuba en la perspectiva mexicana 1952-1958*, SRE, México.
- NÚÑEZ, César y Gabriela DÍAZ, 2002, “Desafío de la actual política de refugio en México” en *Memoria*, núm. 163, México.
- RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, “Una mirada urgente al sur” en Diana Guillen (coord.) 2003, *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, Instituto Mora, México.
- RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, 2001, “Veinte años ¿no es nada? Vaivenes de la política mexicana de refugio ante la migración forzada de guatemaltecos. Un recuento ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Antigua, Guatemala.
- RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, 2003, *La política mexicana de asilo a la luz del caso guatemalteco 1944-1954*, SRE-Mora, México.
- RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, 2003, “Derechos Humanos, Derechos de los refugiados: evolución y convergencias” en Antônio Augusto Cançado Tridade, et al., *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana. Derechos humanos, Derecho humanitario y Derecho de los refugiados*, Porrúa-UIA, México.
- SÁENZ CARRETE, Erasmo, 1995, *El exilio latinoamericano en Francia: 1964-1979*, Potrerillos Editores, UAM-I, México.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, 1957, *Las leyes fundamentales de México 1808-1957*, Porrúa, México.
- UNIÓN PANAMERICANA, 1967, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Secretaría General-OEA-Unión Panamericana, Serie Tratados núm. 34, Washington.

Documentos

Archivo oral del proyecto *Dictaduras y asilo* del Instituto Mora, Inédito, México.

Compilación de instrumentos jurídico regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo, 2002, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos II).

Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000, 2000, INM-SG, México.

Conclusiones y recomendaciones del Coloquio sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina, en Tlatelolco (1981) en 2002, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999* CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos III).

Convención americana sobre derechos humanos en 2002, *Compilación de instrumentos jurídico regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos II).

Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, en Addis Abeba (1969) en 2002, *Compilación de instrumentos jurídico regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos II).

Convención sobre asilo (1928) en 1967, Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Secretaría. General-OEA-Unión Panamericana, Washington (Serie Tratados No. 34).

Convención sobre asilo político (1933) en 1967, Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Secretaría. General-OEA-Unión Panamericana, Washington (Serie Tratados No. 34).

Convención sobre asilo diplomático (1954) en 1967, Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Secretaría. General-OEA-Unión Panamericana, Washington (Serie Tratados No. 34).

Convención sobre asilo territorial (1954) en 1967, Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Secretaría. General-OEA-Unión Panamericana, Washington (Serie Tratados No. 34).

Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951) en 2002, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (1948), en 2002, *Compilación de instrumentos jurídico regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos II)

Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984), en 2002, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos III); y en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Memoria del*

coloquio en Cartagena de Indias 1983, Bogotá, ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, 1986.

Declaración de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial (1967) en 2002, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe (1999) en 2002, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-199*, CNDH-ACNUR-UIA, México, (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos III).

Declaración universal de los derechos humanos (1948) en 2002, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Decreto de Creación de la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados, 1980, en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de julio, México.

Decreto de ratificación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 en México, 2000, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de junio, México.

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población en México, 1996, *Diario Oficial*, 8 de noviembre, México.

Expediente 31-10-3 del Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México, Inédito.

Expediente III-1320-2 del Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México, Inédito.

Fichas s.n. del Archivo del Instituto Nacional de Migración de México

Legajo Encuadernado 1120 del Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México

Legajo Encuadernado 1121 del Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México, Inédito.

Legajo Encuadernado 2258 del Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores de México, Inédito.

México, “Ley de Inmigración” (1909) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, “Ley de Migración” (1926) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, “Ley de Migración” (1930) (con su “Reglamento”, 1932) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, “Ley General de Población” (1936) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, “Ley General de Población” (1947) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, “Ley sobre Extranjeros y Naturalización o Ley de Extranjería” (1886) en 2000, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, INM-SG, México.

México, 1950, *Ley General de Población con sus reformas y Reglamento de la misma*, Talleres Gráficos de la Nación, México.

México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de julio de 1980.

México, 1993, *Ley General de Población y Reglamento*, Talleres Gráficos de la Nación, México.

México, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º de junio de 2000.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (1966) en 2000, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos, 2002, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999, 2002, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos III)

Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967) en 2002, *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, CNDH-ACNUR-UIA, México (Colección de Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos I).

Reformas en México, 1993, México, *Ley General de Población y Reglamento*, Talleres Gráficos de la Nación, México.

Reglamento de la Ley General de Población en *Diario Oficial*, Sección Segunda, 3 de mayo 1962, México.

Reglamento de la Ley General de Población en México, *Diario Oficial*, Sección Segunda, México, 3 de mayo de 1962).

Ana BURIANO CASTRO

Profesora investigadora titular, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Doctora en Estudios Latinoamericanos. Autora de artículos en publicaciones periódicas y estudios introductorios relacionados con las temáticas del asilo político sudamericano durante las décadas de 1970 y 1980. Su principal línea de investigación está centrada en el análisis del pensamiento político latinoamericano en el siglo XIX, particularmente el pensamiento conservador. Docente en instituciones mexicanas. Entre sus publicaciones recientes están: “Ecuador: un régimen conservador en épocas de liberalismo rampante” en Sara Ortelli y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (coordinadores), *América en la época de Juárez. La consolidación del liberalismo. Procesos políticos, sociales y económicos (1854-1872)*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007; “‘Los brazos del mundo’: México en Uruguay a través del asilo diplomático. El embajador Vicente Muñiz Arroyo”, *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, 2007 (en proceso de edición); *Navegando en la borrasca: construir la nación de la fe en*

el mundo de la impiedad. Ecuador, 1860-1875, México, Instituto Mora, 2007 (en prensa); *Uruguay siglo XIX: textos de su historia*, México, Instituto Mora, 2006 (en prensa) Coaut. con Silvia Dutrénit; “URSS: paradojas de un destino” en Silvia Dutrénit (coord.), *El Uruguay del exilio: gente, circunstancias, escenarios*, Montevideo, Trilce, 2006.

Correo electrónico: aburiano@mora.edu.mx

Silvia DUTRÉNIT BIELOUS

Doctora en estudios latinoamericanos, Investigadora Nacional Nivel II y Miembro Regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Profesora investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Integrante del grupo de Historia Reciente de Clasco y del proyecto “Memoria y política: de la discusión teórica a una aproximación al estudio de la memoria política en México” (CONACYT CB-2005-01-49295). Conferencista y docente en instituciones mexicanas y del exterior. Coordinadora de proyectos regionales sobre historia del comportamiento político y partidario del siglo XX latinoamericano. Autora de numerosos libros y artículos sobre temas de su especialidad. Destaca entre las últimas publicaciones un libro que coordinó: *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias y escenarios*, Montevideo, Trilce, 2006.

Correo electrónico: sdutrenit@mora.edu.mx

Gudalupe RODRÍGUEZ DE ITA

Doctora en estudios latinoamericanos por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora Titular C del Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. Profesora del Colegio de Estudios Latinoamericanos de la FFyL de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus publicaciones recientes están: “Ampliando horizontes: las mujeres democráticas y su I Congreso Interamericano” en Carlos Maciel Sánchez y Mayra Lizzete Vidales Quintero, *Historias y estudios de género: una ventana a la cotidianidad*, México, Juan Pablos/Facultad de Historia-UAS, 2006; “Minerva Bernardino: entre la labor interamericana por las luchas por las mujeres y la colaboración con el trujillismo” en Rosario Rodríguez y Jorge Castañeda (coords.), *El Caribe: vínculos coloniales, modernos y contemporáneos. Nuevas reflexiones, debate y propuestas*, México, IIH-UMSNH /AMEC/Mora, 2007; “La Comisión Interamericana de Mujeres: organismo estatal multinacional pionero en la defensa de los derechos femeninos” en *Instituciones y procesos políticos en América Latina y el Caribe*, México, IIH-UMSNH, en prensa.

Correo electrónico: gri@mora.edu.mx