

Un México protector... de asilados y refugiados durante la *guerra fría*. Entre la definición y la ambigüedad

GUADALUPE RODRÍGUEZ DE ITA*

Consideraciones iniciales

Es casi un lugar común escuchar, decir o leer que México es un país de puertas abiertas a los extranjeros o bien que es un lugar de refugio. También que México ha tenido y mantenido una importante tradición de asilo. Estas y otras afirmaciones en el mismo sentido son, hasta cierto punto, certeras. Sin embargo, hay que agregar matices y precisiones importantes.

Entre los matices hay que considerar la cantidad de extranjeros en general, y de asilados y refugiados en particular, que han llegado y permanecido en territorio mexicano. Como se señala en una obra reciente sobre la materia,¹ en ninguno de los casos ha sido significativo el número de inmigrantes, forzados o no: ni en la segunda mitad del siglo xx, en el que se centra el análisis mencionado, y mucho menos en otros periodos a los que también hace alusión la autora.

En cuanto a las puntualizaciones que se requieren está, por ejemplo, la de definir y diferenciar a los inmigrantes forzados del resto de extranjeros que han arribado y se han establecido en terri-

* Instituto Mora.

¹ Mónica Palma Mora, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México. 1950-1990*, 2006, p. 11.

torio mexicano. También está la de especificar, al hacer referencia a México, si se trata de su sociedad y/o de su Estado como receptores generosos o restrictivos, activos o pasivos, de inmigrantes. Si bien, siguiendo una vocación humanitaria, la una y el otro han brindado protección a perseguidos que por causas político-sociales han sido forzados a abandonar su país de origen o residencia habitual, corresponde al Estado establecer, como parte de su política migratoria, los lineamientos generales de ingreso y permanencia de asilados y refugiados en este país, así como la aplicación de tales lineamientos en casos concretos.

Por esto último, en el artículo lo que interesa es examinar el proceder del Estado mexicano en relación con los siguientes elementos: el grado de definición de una política referente a inmigrantes forzados y el de compaginación de los compromisos establecidos en los instrumentos jurídicos interamericanos e internacionales de asilo y refugio con la normatividad interna, así como la coherencia en la aplicación de la política migratoria en casos concretos ocurridos durante el periodo de la llamada *guerra fría*.²

Se parte de los supuestos siguientes: en el periodo de estudio, si bien el Estado mexicano tenía algunos lineamientos encaminados a construir una política migratoria, en ella no siempre estaba bien definida la situación de los inmigrantes forzados. Ligado a lo anterior, tampoco estaban establecidos clara y oportunamente los términos de asilado y refugiado, ni los lineamientos a que estarían sujetos en las leyes y reglamentos internos, además de que éstos no coincidían plenamente con las convenciones establecidas en el ámbito internacional. De esa forma se dejó cierto margen a la discrecionalidad de los gobiernos en turno y, por tanto, en más de una ocasión se dieron respuestas diversas y hasta ambiguas, que iban de la flexibilidad a la rigidez, del rechazo a la aceptación, y viceversa.

Con la finalidad de validar tales supuestos, en el artículo se examinan documentos tanto internacionales como nacionales para es-

² En este artículo se entiende por *guerra fría* una forma de conflicto particular que no llegó a una guerra mundial generalizada, pero sí a un continuo y tenso enfrentamiento entre dos coaliciones de Estados, cada una dirigida por una superpotencia (Estados Unidos y la Unión Soviética) que representaban y defendían las ideas y los intereses del capitalismo y socialismo, respectivamente. Se considera que el periodo que abarca es prácticamente la segunda mitad del siglo xx, esto es, de los años inmediatos posteriores del fin de la Segunda Guerra Mundial (1946-1947) a los que siguieron a la caída del muro de Berlín (1989-1991). Para un resumen de este periodo, véase Eric Hobsbawm, "Segunda parte. La edad de oro", en *Historia del siglo xx*, 1998, pp. 229-399.

tablecer las definiciones y las vaguedades de los conceptos vertidos en convenciones, por un lado, y en leyes y reglamentos por otro, así como la compatibilidad entre ellas. También se busca hacer un seguimiento de las solicitudes de protección de los inmigrantes forzados y de las respuestas de las autoridades mexicanas en diversos casos particulares, poniendo énfasis en el respeto o no de los instrumentos jurídicos externos e internos en la materia. Lo primero no representa mucho problema, pues prácticamente todos los materiales documentales se hallan publicados, ya sea en soportes tradicionales y/o en medios electrónicos, lo que facilita su revisión. Lo segundo sí resulta un tanto complicado, pues como bien señala una estudiosa,³ por diversas razones no todas las fuentes primarias necesarias están disponibles para su consulta, y las que están son limitadas e incompletas; por ello la reconstrucción del panorama que se hace aquí es todavía muy general y presenta ciertas lagunas. Con todo, es posible realizar una aproximación bastante cercana a la política migratoria mexicana, así como a su aplicación en los casos de asilo y refugio.

Conceptos y definiciones

Para entender la implantación y la aplicación de las convenciones internacionales y de la política estatal mexicana sobre asilados y refugiados se considera necesario observar, así sea brevemente, cómo se ha definido cada uno de estos conceptos, sus semejanzas y diferencias.

Similitudes

Las nociones de asilo y de refugio tienen como elemento común su carácter humanitario de búsqueda y otorgamiento de protección a personas que son forzadas a emigrar de su país de origen o residencia habitual a otro, debido a determinadas circunstancias políticas y/o sociales. Por ello es que, durante mucho tiempo y hasta la actualidad, en el lenguaje común se les suele utilizar de manera indis-

³ Mónica Palma Mora, *op. cit.*, pp. 27-30.

tinta, e incluso en varias de las convenciones interamericanas e internacionales ocurre esto.⁴ Sin embargo, a lo largo del siglo xx, en organismos e instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales cada uno de ellos ha adquirido un sentido específico, de tal manera que la aceptación o reconocimiento de uno no siempre es el del otro.⁵ De allí que haya convenciones específicas de asilo, por un lado, y de refugio por otro.

Diferencias

A escala internacional, en las convenciones correspondientes se ha hecho una distinción clara de los conceptos. De esta manera el término asilado⁶ se circunscribe a la protección de personas que sufren acoso por sus ideas o actos políticos; es decir, se trata de perseguidos políticos que no son sujetos de extradición. A lo anterior se agrega una precisión relacionada con el lugar donde se pide y con-

⁴ Para un análisis sobre esta cuestión, véase Héctor Gros Espiell, "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 *Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, 1992, pp. XVIII-XX. En años más recientes, teniendo como marco de referencia los derechos humanos, se han hecho estudios y propuestas para superar lo que críticamente denominan el dualismo "asilo-refugio", para un ejemplo véase Leonardo Franco (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, 2003. Incluso se ha empezado a utilizar en algunos documentos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en este sentido consúltese *Protección de los refugiados: guía sobre el derecho internacional de los refugiados*, 2003. Sin embargo, en este artículo, que pretende tener una perspectiva histórica sobre la política migratoria mexicana en materia de asilo y refugio, se toma por separado cada uno de los dos términos, tal y como aparecen en los documentos producidos en el marco temporal de estudio. Por otro lado, cabe aclarar que también suele utilizarse el término exilio para referirse a la salida forzada de personas de su lugar de nacimiento o domicilio, pero en el artículo no se utiliza pues dicho término no tiene connotaciones jurídicas de protección, que es lo que interesa rastrear aquí, por lo que no se hace referencia a los exiliados.

⁵ Francisco Galindo Vélez, "Introducción. Resumen del derecho de refugiados", en *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, 2002, p. 40.

⁶ Artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana sobre Asilo de 1928; artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana sobre Asilo Político de 1933; artículos 1 a 7 de la Convención Interamericana sobre Asilo Diplomático de 1954, y artículos 2 a 6 de la Convención Interamericana sobre Asilo Territorial de 1954, en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, 2002, pp. 433-434, 445, 467-468 y 473-474; también en Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, 1967, pp. 27-28, 47, 81-82 y 88-89.

cede el asilo: así, si el perseguido acude en su país de origen ante una embajada o una representación oficial acreditada en él y los funcionarios de ésta lo aceptan, se le califica de asilado diplomático; si el perseguido presenta la solicitud ya dentro del país potencialmente asilante y las autoridades de éste se lo otorgan, se trata entonces de un asilado territorial. Cabe señalar que, en términos generales, las solicitudes de asilo suelen tramitarse de manera individual.

Por otra parte, el término de refugiado es más amplio. Se aplica a personas que huyen o son expulsadas o deportadas de su país de origen o de residencia habitual, ya sea por catástrofes naturales, guerras o conflictos políticos, y necesitan protección. De manera más puntual, la condición de refugiado⁷ tiene como fundamento el temor fundado de acechanza por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o dueño de cierta opinión política, 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. En cualquier caso, las personas que requieren amparo generalmente se trasladan de manera legal o indocumentada a un país diferente al suyo. Es de anotarse que casi en todos los casos tal traslado es colectivo.

Las convenciones dedicadas específicamente al derecho de asilo han merecido un lugar destacado en el sistema interamericano, tanto en el seno de la Unión Panamericana (UP) como de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Entre tanto, las relativas a la condición del refugiado han sido objeto de preocupación y ocupación de la Sociedad de Naciones (SN) y, sobre todo, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por último, cabe señalar, como hace un especialista⁸ en la materia, que no obstante el relativo contacto entre los conceptos de asilado territorial y de refugiado, que ha generado convenciones en el

⁷ Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y artículo 1.2 del Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967, documentos inscritos en el seno de la Organización de Naciones Unidas, en *Principios...*, ed. cit., pp. 312 y 385-386. Conclusión III de la "Declaración de Cartagena sobre los refugiados", 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, 1986*, pp. 335-336.

⁸ Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. XXIII.

ámbito continental e internacional,⁹ se trata de “conceptos que no son absolutamente coincidentes o sinónimos, aunque sí análogos y similares”.

Definiciones en convenciones internacionales

La protección a personas que por diversas razones son obligadas a dejar su lugar de nacimiento o donde habitan regularmente es muy antigua. Por mucho tiempo templos e iglesias les brindaron amparo. Hacia el siglo xv las sedes diplomáticas empezaron a ser sitio de resguardo, primero en Europa y luego en otros lugares del mundo. Después de la Revolución francesa la salvaguarda empezó a circunscribirse sólo a perseguidos políticos. En la vigésima centuria, las dos guerras mundiales y otras circunstancias perturbadoras de la paz hicieron que la protección se extendiera a acosados por cuestiones políticas, sociales, raciales, religiosas o de nacionalidad. Sobre tales bases se ha elaborado una serie de instrumentos jurídicos internacionales dignos de ser revisados aquí, aunque sea de manera somera.

Sobre asilo

Desde mediados del siglo xix, constantes momentos de inestabilidad socio-política en América Latina generaron que la protección a perseguidos políticos empezara a funcionar de manera relativamente sistemática en esta región. Tal ejercicio despertó polémica en y entre los Estados nacionales en formación, y fue motivo de reuniones en las que se discutió y se llegó a determinados compromisos.¹⁰

⁹ “Declaración de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial”, en *Principios...*, ed. cit., pp. 391-393.

¹⁰ En 1867 y 1877 se realizaron sendas reuniones en Lima. En la segunda se llegó a un acuerdo de asilo con reserva y sujeto a ratificación. Luego, en 1889 y 1939 se celebraron el I y el II Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado en Montevideo, donde se suscribieron el Tratado sobre derecho penal internacional y el Tratado sobre asilo y refugio políticos, respectivamente. Véanse los documentos en Unión Panamericana, *op. cit.*, pp. 1-10 y 60-80.

A partir de ello, en la centuria siguiente tales entidades adoptaron, según el caso, en la UP o la OEA: la Convención sobre asilo, en la VI Conferencia Interamericana de La Habana, en 1928; la Convención sobre asilo político en la VII Conferencia de Montevideo, en 1933; la Convención sobre asilo diplomático y la Convención sobre asilo territorial en la X Conferencia de Caracas, en 1954.¹¹ Es de señalarse que estas convenciones se reforzaron con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948,¹² así como con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.¹³

Como lo puntualiza un especialista,¹⁴ en estas convenciones quedaron establecidas algunas normas de procedimiento, pero no una regla general del derecho de asilo, dejando margen a interpretaciones diversas y, con ellas, a cierta discrecionalidad por parte de los estados contratantes y de sus operadores políticos y diplomáticos.

Sobre el estatuto de refugiado

En el siglo xx, las dos guerras mundiales y otros hechos de agitación, conflicto y violencia afectaron a varios millones de personas de diversas partes del orbe, quienes debieron trasladarse de su lugar de origen o de residencia habitual a otro en busca de protección. Ello motivó que empezaran a ser suscritos acuerdos referentes a la condición de refugiado, inicialmente por algunos países europeos,

¹¹ Consúltense documentos en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales...*, *op. cit.*, pp. 433-434, 445-447 y 467-476; también en Unión Panamericana, *op. cit.*, pp. 27-30, 47-50 y 81-92. Hay que subrayar que la Convención de 1928 fue firmada por las 20 naciones latinoamericanas y Estados Unidos, y entró en vigor el 21 de mayo de 1929, luego de que fue ratificada por 16 países. La de 1933 fue suscrita por 18 naciones latinoamericanas (Bolivia y Venezuela no lo hicieron; ni Estados Unidos) y entró en vigor el 28 de marzo de 1935. La de asilo diplomático de 1954 fue signada por 20 naciones latinoamericanas, con reservas de cuatro de ellas (Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay) y entró en vigor el 29 de diciembre de 1954; finalmente, la Convención de asilo territorial de 1954 fue signada por 20 naciones latinoamericanas, con reservas de seis de ellas (Argentina, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana) y entró en vigor el 29 de diciembre de 1954.

¹² Artículo 14 en *Principios...*, *ed. cit.*, p. 92.

¹³ Artículos 27 y 22.7 en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales...*, *op. cit.*, pp. 187 y 205.

¹⁴ César Sepúlveda, "México ante el asilo. Utopía y realidad", en *Jurídica. Anuario*, núm. 11, julio de 1979, p. 19.

en el periodo de entreguerras,¹⁵ y luego a escala internacional al término de la Segunda Guerra Mundial.

En el marco de la 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 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).¹⁶ Unos meses después un número significativo de sus estados miembros suscribieron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en Ginebra; a la que siguió el Protocolo del Estatuto de los Refugiados de Nueva York, en 1967.¹⁷

Adicionalmente, a escala regional se firmaron varios documentos posteriores.¹⁸ En América Latina se rubricaron, entre otras: las Conclusiones y recomendaciones del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina de Tlatelolco, en 1981; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en 1984, y la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, en 1999.¹⁹

(In)definiciones en leyes y reglamentos internos

Desde el siglo XIX y sobre todo durante el XX, el Estado mexicano ha sido practicante frecuente de la protección de personas que así lo requieran a través del asilo —sobre todo diplomático—, no así por medio de la condición de refugiado, con lo que mantuvo reservas por largo tiempo. Ha firmado puntualmente las convenciones in-

¹⁵ Para un breve recuento de los principales mecanismos impulsados en Europa en el periodo de entreguerras, véase Jaime Ruiz de Santiago, "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*, 2003, pp. 83-89; y Francisco Galindo Vélez, *op. cit.*, pp. 17-21.

¹⁶ Véanse los documentos en *Principios...*, *ed. cit.*, pp. 303-310.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 311-338 y 385-389. La Convención entró en vigor el 22 de abril de 1954. Para una relación de cómo fueron recibidos estos dos instrumentos internacionales en el continente americano, véase "Anexo. Ratificaciones a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 clasificados por año", en Leonardo Franco, *op. cit.*, p. 121.

¹⁸ En el continente africano, por ejemplo, se suscribió la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de Addis Abeba en 1969; véase el documento en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales...*, *op. cit.*, pp. 111-119.

¹⁹ Véase *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999*, 2002, pp. 283-286, 275-280 y 93-100.

ternacionales, pero algunas ratificaciones las ha hecho con bastante dilación, en general por razones internas. Como se examina a continuación, al tomar en consideración esos instrumentos externos ha intentado construir una política migratoria que sienta las bases para atender las solicitudes de protección que se le presenten. Por y para ello ha incorporado —no siempre con la oportunidad requerida— los términos de asilado y refugiado en leyes y reglamentos internos, pero hasta la actualidad no los ha elevado a rango constitucional, como han hecho otros países de la región.²⁰

De asilados

El Estado mexicano envió sus representantes a las conferencias interamericanas de 1928, 1933 y 1954, para que participaran activamente en las discusiones y suscribieran las convenciones de asilo respectivas.²¹ Además, el mismo Estado fue de los primeros en aceptar, defender y aplicar los instrumentos sobre derecho de asilo emanados de esas conferencias, como 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, esto en 1936; y el séptimo en depositar el instrumento de ratificación a la de Caracas, referente al asilo diplomático, en 1957, y es uno de los ocho Estados latinoamericanos que ratificaron estas tres convenciones.²² Sin embargo, el instrumento de ratificación de la Convención sobre Asilo Territorial, suscrito en Caracas, fue depositado con bastante retraso hasta 1981, y con reservas.²³ Sobre esas bases, y siguiendo el

²⁰ Para un estudio comparativo de cómo se han incorporado el derecho asilo y el refugio a rango constitucional en América Latina, véase “El derecho asilo en las constituciones latinoamericanas”, en Leonardo Franco, *op. cit.*, pp. 214-217.

²¹ Véase Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (en adelante AHSREM), legajos encuadrados 196(I), 196(II), 205(I), 210(III), 210(IV), 223, 226, 228, 235, 238, 260, 266 (en adelante LE); y “Convención sobre asilo”, en *México en la X Conferencia Interamericana*, 2 vols., 1958, vol. 1, pp. 251-275.

²² Unión Panamericana, *op. cit.*, pp. 30, 50, 87.

²³ “Convención sobre asilo territorial” en <http://www.cedhj.org.mx/declara/cdecla36.html>. Esta convención fue ratificada el 24 de marzo de 1981, con “[...] reserva expresa del artículo 10 porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la república de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; dicho artículo a la letra señala: artículo 10: “Los internados políticos, a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan

mandato constitucional de respeto irrestricto a las libertades individuales, los diversos gobiernos mexicanos han sido practicantes del asilo, lo que implicó diversos esfuerzos por institucionalizar su política interna y su práctica en la materia.²⁴

En el ámbito interno, la normatividad²⁵ que sirvió de base a los gobiernos mexicanos para brindar protección a inmigrantes forzados, en particular a asilados diplomáticos, durante los primeros años de *guerra fría* fue la Ley General de Población de 1947,²⁶ que en gran medida siguió los lineamientos planteados en la de 1936. Según su exposición de motivos, la Ley de 1947 tenía como propósito establecer una política migratoria acorde con el contexto internacional y nacional. De manera textual dice:

No es propósito meramente revisionista el que se persigue al someter este proyectos a la ilustrada consideración de Vuestra Soberanía, sino el de ajustar

salir del territorio. La salida les será concedida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado”.

²⁴ A mediados del siglo xx, por ejemplo, la cancillería elaboró y giró instrucciones precisas a los embajadores mexicanos (AHSREM, exp. III-1320-2). Sin embargo, todavía dejó un amplio espacio al criterio de los diplomáticos, como bien explicó Antonio Carrillo Flores —canciller del periodo 1964-1970— en una conferencia impartida en los años setenta; véase Antonio Carrillo Flores, “El asilo político en México”, en *Jurídica. Anuario...*, ed. cit., p. 33.

²⁵ Los orígenes de la normatividad sobre internación y permanencia de extranjeros en México datan de las primeras décadas de vida independiente, cuando se dictaron varios lineamientos, aunque de manera poco sistemática, véase Felipe Tena Ramírez, *Las leyes fundamentales de México 1808-1957*, 1957, pp. 26, 30, 33, 208, 258, 309-310, 348, 373, 500, 559 y 611; también *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, 2000, pp. 9-90. La primera reglamentación como tal sobre la materia fue la Ley sobre Extranjeros y Naturalización o Ley de Extranjería de 1886, a la que le siguieron la Ley de Inmigración de 1908 o 1909, la Ley de Migración de 1926 (que avanzó en la definición de la calidad migratoria de los individuos que transpusieran las fronteras nacionales y distinguió entre inmigrante, emigrado y turista) y la Ley de Migración de 1930 (con su Reglamento de 1932, donde se agregó la categoría de visitante local de zonas fronterizas o litorales, a la clasificación utilizada por su predecesora). En 1936 fue aprobada la primera Ley General de Población, en la que, debe subrayarse, se definió con toda claridad una política demográfica y se puso énfasis en el aspecto migratorio (donde se distinguieron las calidades migratorias de turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado); de hecho, en ella se acepta por primera vez la admisión de perseguidos políticos, aunque todavía sin referirse a ellos como asilados (artículo 58); véase *Compilación histórica...*, ed. cit., pp. 91-212.

²⁶ La iniciativa quedó registrada en el Diario de debates de la Cámara de Diputados con fecha 28 de diciembre de 1945 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 1947. Véase también *Ley General de Población, 1948; Ley General de Población con sus Reformas y Reglamento de la misma*, 1950; y *Compilación histórica...*, ed. cit., pp. 215-235. En *Ley... reformas...*, ed. cit., notas 4 y 5, pp. 18-19, se aclara que algunos artículos fueron reformados Decreto del 24 de diciembre de 1949.

a las realidades del presente, derivadas del fenómeno de la posguerra, la conducta del Estado ante los problemas demográficos que México afronta, y poder tomar de este modo, con amplia determinación, las medidas previsibles que tienden a fijar, al propio tiempo que la más adecuada política migratoria, imbuida de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional.

En la misma exposición de motivos puntualiza que si bien el proyecto no es discriminatorio en términos raciales, sí busca sentar las bases para controlar y seleccionar a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades del país. Además prevé la posibilidad de que se diera un importante flujo de extranjeros, en particular europeos, por la situación posbélica; distingue entre la inmigración colectiva y la individual inclinándose por la primera, pues puede ser más fecunda y, sobre todo, de más fácil control. También propone simplificar la clasificación de extranjeros que ingresen a territorio nacional con base en dos calidades migratorias: la de inmigrantes y la de no inmigrantes. Debe subrayarse que dentro de esta Ley de 1947, siguiendo a lo establecido en la de 1936, fue consignado el caso de los asilados políticos, aunque todavía de manera tácita, y aclarando además el tiempo de permanencia que se les concedería. Tales señalamientos los hace de la siguiente manera:

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:

IV. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.

Artículo 51 [...] y en el caso de la fracción IV, por el tiempo que la propia Secretaría autorice de acuerdo con las condiciones políticas del país de origen del extranjero de que se trate.

Llaman la atención varios aspectos de esta Ley, relacionados con la materia que aquí interesa. Entre ellos la prevención de que pudieran llegar europeos, incluso de manera masiva, lo que prácticamente no se verificó, y quienes continuaron concurriendo fueron más bien latinoamericanos. También sobresale la propuesta de ser más receptivos con la inmigración colectiva y el planteamiento de protección a perseguidos políticos, cuya calificación es más bien

individual. Otro aspecto digno de mencionar es que el concepto de protección a perseguidos políticos se incluyó muchos años después —alrededor de una década— de que habían recibido por distintas vías a un número significativo de personas que se hallaban en esa situación, en particular a españoles durante la guerra civil.

Por su parte, el Reglamento respectivo, emitido en 1950,²⁷ en su artículo 73 hizo una diferenciación entre perseguidos políticos americanos —sobre los que, como se anotó, existían acuerdos interregionales— y los de otras nacionalidades en relación con su recepción por las autoridades mexicanas (fracciones I y II), donde tácitamente se refiere a asilados territoriales —a pesar de que todavía no se firmaba ni ratificaba la Convención de 1954, correspondiente a dicha materia—. Además asentó una serie de restricciones (de domicilio y laborales, entre otras, fracciones III y VII) y de medidas de control administrativo (registro de datos, permisos, etcétera, fracciones IV, V, VI y VIII).

El Reglamento anterior estuvo vigente hasta 1962,²⁸ cuando se elaboró y aprobó uno nuevo. Es de subrayar que para entonces había habido un aumento considerable de solicitudes de asilo —tanto diplomático como territorial— de circuncaribeños, sobre todo de guatemaltecos y cubanos, cuyos países vivían situaciones políticas complejas y agitadas. El nuevo Reglamento mantuvo el espíritu del anterior en el aspecto aquí estudiado.

Para 1974,²⁹ en medio de la recepción de un número importante de asilados sudamericanos, en particular chilenos, una nueva Ley General de Población abrogó la de 1947, conservó varios de los lineamientos de su antecesora e introdujo algunos cambios. De acuerdo con la exposición de motivos, esta Ley ponía el acento no tanto en el tema migratorio como la anterior, sino en el demográfico. Tal énfasis puede verse, por ejemplo, en el siguiente párrafo:

De todo lo anterior resulta, entonces, que la contemplación de los problemas demográficos deba plantearse en términos totalmente diferentes de aquellos

²⁷ México, *Ley... reformas...*, ed. cit.

²⁸ "Reglamento de la Ley General de Población", en *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 1962.

²⁹ La iniciativa quedó registrada en el Diario de debates de la Cámara de Diputados, con fecha 13 de septiembre de 1975, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de enero de 1974. Véase también *Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población*, 1987; y *Compilación histórica...*, ed. cit., pp. 239-265.

que fundaron la legislación vigente. Se precisa una política demográfica adecuada para la época y las necesidades actuales que se oriente a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo, a lograr mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso. A estos propósitos corresponde la orientación del proyecto de Ley general de oblación que ahora presentamos ante este H. Congreso de la Unión [...]

En la misma exposición de motivos se hacen también otros señalamientos que contrastan con la Ley precedente. De ellos destaca la propuesta de suprimir la inmigración colectiva y la aclaración de que la protección a perseguidos políticos se limita a latinoamericanos, sin menoscabo de los de otras partes del mundo. En materia de calidad migratoria, mantiene la clasificación de inmigrantes y no inmigrantes para extranjeros que se internen legalmente en territorio mexicano; pone énfasis en distinguir entre los que ingresan con documentación y quienes lo hacen sin ella. Además, en esta Ley se integra por primera vez de manera abierta el término de asilado político, entre las nueve características del no inmigrante: turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales y visitante provisional. La que aquí interesa no sólo es definida en los mismos términos que en la Ley anterior, sino agrega nuevas restricciones y sanciones administrativas. Al respecto puntualiza:

Artículo 35. Los extranjeros que sufren persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso.

Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

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 concurra. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría 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 de regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

Es de subrayar que la Ley de 1974 ha tenido un sinnúmero de reformas y adiciones en diversos rubros,³⁰ que sin embargo no han afectado la definición de asilado político antes citada y, por tanto, en ese sentido sigue siendo válida hasta la actualidad.

Por otro lado, mientras seguían llegando conosureños solicitantes de asilo, el primer Reglamento correspondiente a esta Ley, emitido en 1976,³¹ en su artículo 101 preservó buena parte del Reglamento anterior en cuanto a las restricciones, haciendo sólo algunos ajustes de redacción (fracciones II, III, IV, VIIa a VIIh), pero también integró algunas novedades interesantes. Entre ellas puede mencionarse que ya no distingue entre solicitantes americanos y de otras latitudes (fracción I); abunda en la distinción entre asilado político o diplomático y asilado territorial —pese a que no se había ratificado la Convención respectiva— y algunas condiciones diferenciadas a las que quedarían sujetos (fracciones V y VI). También es digno de comentar el hecho de que extiende el beneficio de la protección a familiares de asilados, incluyendo el traslado de los mismos a México (fracción VIIb).

Casi tres lustros después, cuando continuaba en debate la situación de los guatemaltecos, asentados desde 1981 en la frontera del sureste mexicano, se autorizó un nuevo Reglamento en 1992, donde el artículo relativo a los asilados políticos varió en cuanto a la numeración (correspondiéndole el número 88 en lugar del 101), pero no en contenido, manteniéndose igual. Finalmente, en el Reglamento vigente en 2000³² tuvo otro cambio de numeración (de 101 a 165).

De refugiados

Por otro lado, al discutir y firmar la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, referentes a la condición de refugiados, los representantes mexicanos manifestaron reservas y fueron renuentes para

³⁰ Se reformó el 31 de diciembre de 1974, el 3 de enero de 1975, el 31 de diciembre de 1979, el 31 de diciembre de 1981, el 17 de julio de 1990, el 26 de diciembre de 1990, el 22 de julio de 1992, el 8 de noviembre de 1996 y el 4 de enero de 1999; véase *Compilación histórica...*, ed. cit., pp.273 y 301.

³¹ *Ley... Reglamento...*, ed. cit.

³² *Compilación histórica...*, ed. cit., pp. 352-354.

ratificar tales instrumentos,³³ en varias ocasiones bajo el argumento de la seguridad nacional. La ratificación debió esperar casi medio siglo, hasta el 7 de junio de 2000.³⁴ De manera paradójica, en 1980, a unos cuantos meses de que buscaran protección en territorio mexicano miles de centroamericanos, en particular guatemaltecos, que huían de la violencia de su país, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar);³⁵ poco después se aceptó un acuerdo de sede con el ACNUR que permitió la instalación de una oficina de este organismo en la ciudad de México en 1982,³⁶ cuya principal tarea fue atender a los inmigrantes forzados. Al mismo tiempo, en abril del siguiente año el gobierno mexicano participó en el primer periodo de sesiones del Grupo gubernamental de expertos en la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados, realizado en la sede de la ONU.³⁷

En lo que respecta a la normatividad, el término refugiado fue integrado sólo hasta una de las reformas a la Ley General de Población de 1974 que tuvo lugar el 17 de julio 1990,³⁸ justo a la mitad del proceso de refugio de los guatemaltecos asentados en suelo mexicano. Como puede verse en la siguiente cita textual, el término se incluye en el artículo 42, y además de definir dicho término siguiendo los instrumentos internacionales correspondientes, agrega de entrada algunas sanciones ante posibles infracciones:

Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

VI. REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que

³³ "Panorama de la situación de los refugiados en México" en <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm>.

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de junio de 2000.

³⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de julio de 1980.

³⁶ 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"; véase Cecilia Imaz, *La práctica de asilo y refugio en México*, 1995, p. 76.

³⁷ *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1982 a agosto de 1983, 1984*, p. 55.

³⁸ *Compilación histórica...*, ed. cit., p. 281.

hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

Posteriormente, en 1992,³⁹ se introdujo el artículo 165 en el reglamento correspondiente, donde se fijan las reglas a las que se deberían sujetar los no inmigrantes a los que se les otorgue la característica de refugiados. En primer lugar se hace una detallada relación de las fases del proceso de solicitud, en la que llama la atención positivamente que fijan plazos precisos y perentorios para presentar tal petición y dar respuesta a ella (fracciones I a V y VIIa a VIIIf); como en el caso de los asilados, también se incluyen diversas restricciones (fracciones VI y VIIa a VIIIh).

Ambigüedades en la práctica mexicana

Siguiendo una vocación humanitaria, en distintos momentos de su historia el Estado mexicano ha brindado protección a perseguidos políticos provenientes de diversos países del mundo.⁴⁰ En el periodo de la *guerra fría* continuó haciéndolo, sobre todo con latinoamericanos que así lo requirieron.

³⁹ *Ibidem*, pp. 354-357.

⁴⁰ Entre los casos más sobresalientes están, por ejemplo, el asilo a León Trotsky (AHSREM, LE 2258), y la protección que brindó tanto en la representación diplomática como en el territorio nacional a muchos españoles al estallar la guerra civil (AHSREM LE 1120 y 1121; y exp. 31-10-3).

Adicionalmente, desde sus primeros años de vida independiente, y sobre todo en la segunda mitad del siglo xx, el Estado mexicano se ha mostrado dispuesto a construir una política migratoria que, entre otras cosas, adopte los instrumentos jurídicos internacionales sobre asilo y refugio, así como su establecimiento en la normatividad interna; tal disposición no ha sido tan pronta y expedita como se ha necesitado, sino más bien ha estado plagada de dilaciones y vaguedades. En esas condiciones, los diversos gobiernos de México han brindado protección a inmigrantes forzados, imprimiéndole cada uno su propio sello en cuanto a la forma pasiva o activa, estricta o flexible de interpretar y cumplir los instrumentos externos y las normas internas, atendiendo a motivos de diversa índole —políticos, personales, etcétera—. A eso hay que agregar la manera de entenderlos y aplicarlos de manera mucho más directa por parte de funcionarios de diferentes niveles de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, lo que ha generado en diversos momentos confusión e indefensión para asilados y refugiados.

Aceptación de asilados de los años cincuenta a los sesenta

En los primeros años de bipolaridad internacional, incluso un poco antes, diversos países de América Latina vivieron momentos de agitación política, teniendo uno de sus puntos más altos en la región del Caribe que se desarrolló en medio de movimientos antidictatoriales, nacional-revolucionarios y contrarrevolucionarios que generaron una persecución selectiva de los gobiernos respectivos y, por tanto, solicitudes de protección por parte de participantes directos en esos movimientos en varias embajadas, sobre todo en las mexicanas. En casi todos los casos se trató de dirigentes políticos o sociales formales y de alto nivel; entre ellos, por ejemplo, se presentaron al menos cuatro casos de gobernantes depuestos. En ocasiones estos perseguidos acudieron acompañados de familiares y colaboradores cercanos. Con todo, en general el número de personas que buscaron salvar su libertad y su vida por este medio, con el apoyo estatal de México, fue más o menos reducido.

En esos años los gobiernos mexicanos en turno se mostraron hasta cierto punto activos en la región, en especial en lo que tuvo que ver precisamente con la aplicación del asilo diplomático. En la

Memoria anual de la Secretaría de Relaciones Exteriores correspondiente a cada uno de esos años, salvo unas cuantas excepciones, se subraya —aunque sólo sea de manera escueta— la labor realizada en este sentido por las embajadas; en algunas de esas fuentes documentales publicadas también se aportan datos concisos —número y/o incluso nombre— de los perseguidos que recibieron la protección debida en las misiones diplomáticas mexicanas acreditadas ante cada uno de los países de la región.

Así, por ejemplo, en la *Memoria* de los años 1946-47, 1949-50, 1950-51, 1956-57 y 1959⁴¹ se realza la manera en que instancias estatales mexicanas llevaron a la práctica la “política tradicional” de asilo, subrayando que lo hicieron además con apego a las convenciones interamericanas. En la segunda de las anotadas aquí, se hace con las siguientes palabras:

En el transcurso del lapso al que venimos refiriéndonos, las misiones diplomáticas de México, aplicando al efecto la política tradicional de nuestro gobierno en esta materia y con estricto apego a las correspondientes convenciones de La Habana y de Montevideo, han concedido asilo a las personas que por razones políticas así lo solicitaron, y que comprobaron en hallarse en las condiciones señaladas por las mencionadas Convenciones. En todos los casos, nuestras Embajadas han actuado de acuerdo al espíritu humanitario en que se inspira la doctrina de asilo, y han cuidado de que su proceder no pudiera interpretarse, en lo más mínimo, como ingerencia (*sic*) de México en los asuntos internos de otros países. De aquí que tales casos se hayan resuelto, con las cancilleres respectivas, en forma satisfactoria y en un ambiente de absoluta cordialidad.

Por otro lado, también se deja entrever —al menos en la *Memoria* de 1947-48—⁴² la preocupación por establecer cierto control político-ideológico ante una eventual inmigración de elementos a los que, si bien no llamaban por su nombre, se sobreentendía la referencia a elementos considerados comunistas, a los que tanta reserva

⁴¹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1946 a agosto de 1947*, 1947, pp. 64-65; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1949 a agosto de 1950*, 1950, p. 7; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1950 a agosto de 1951*, 1951, p. 14; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1956 a agosto de 1957*, 1957, p. 17; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de enero a diciembre de 1959*, 1960, p. 17.

⁴² *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1947 a agosto de 1948*, 1948, p. 25.

les tenían en la zona de influencia estadounidense, sobre todo en esos primeros años de la *guerra fría*. En ese sentido, el documento de referencia señala con cierta sutileza: “Aunque México ha reiterado su política de brindar hospitalidad a los refugiados o asilados políticos, se adoptaron nuevas medidas de índole administrativo a fin de evitar que, al amparo de esta generosa actitud de nuestro país, se internen a territorio nacional individuos partidarios de doctrinas disolventes, antagónicas a las que sustenta la Revolución Mexicana”.

De igual modo, en algunas *Memorias*, como las de 1954-55 y 1955-56,⁴³ se plantea la necesidad de control administrativo de los asilados en México, siendo una de las primeras ocasiones en que se menciona este tema, ligando la labor de las dos dependencias relacionadas con los inmigrantes. Al respecto puede leerse:

Ha proseguido la tramitación de los casos de ciudadanos oriundos de países de América Latina que se encuentran en México y desean permanecer en calidad de asilados políticos.

Se han hecho llegar a la Secretaría de Gobernación numerosos informes proporcionados por nuestras embajadas, acerca de asilados políticos.

En materia de asilo y de cambio de calidad migratoria, la SRE ha seguido, invariablemente, la conducta humanitaria tradicional de México, cumpliendo estrictamente la Convenciones de La Habana y Montevideo al resolver los casos que se han planteado.

En la misma publicación se hace una descripción un tanto detallada de varios casos concretos de asilo diplomático, y que por diversos motivos revistieron importancia para las autoridades mexicanas. El primero de ellos fue el ocurrido en 1947⁴⁴ en Nicaragua —dominada en ese entonces por Anastasio Somoza García—, cuando el doctor Leonardo Argüello, después de unos cuantos días de haber tomado el cargo de presidente para el que había sido electo, fue obligado a renunciar y a solicitar asilo diplomático ante la representación mexicana acreditada en el país centroamericano, junto con su esposa, algunos familiares y otros acompañantes. El caso se

⁴³ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1954 a agosto de 1955*, 1955, vol. 1, p. 19; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1955 a agosto de 1956*, 1956, p. 22.

⁴⁴ AHSREM, exp. III-870-1; *Memoria... 1946... 1947*, ed. cit., pp. 64-65; *Memoria... 1947... 1948*, ed. cit., pp. 52-53.

complicó cuando el gobierno nicaragüense demoró en otorgar los salvoconductos y obligó a los asilados a permanecer cerca de seis meses dentro de la embajada. Es de señalarse que con esta experiencia y otras posteriores, quedaría de manifiesto una de las principales limitaciones de los instrumentos jurídicos de protección, sobre todo de los interamericanos, en cuanto a los deberes del Estado territorial en lo referente a la expedición de los salvoconductos, dado que en tales instrumentos no se fija con claridad cómo proceder en ese sentido. Hacia finales del año el régimen somocista concedió los documentos de salida, en parte por presiones ejercidas por organismos internacionales, pero también porque la salud de Argüello se encontraba muy deteriorada. De su país, el expresidente llegó a territorio mexicano directo al hospital, mas a pesar de la atención médica murió casi enseguida. En los primeros meses del año siguiente se presentaron nuevas solicitudes de protección en la misma misión diplomática; de las que fueron atendidas y solucionadas positivamente hay registro en diversas fuentes.⁴⁵

En el primer semestre de 1948⁴⁶ se presentó otro caso similar, el del presidente costarricense Teodoro Picado, quien debido a la conflictiva situación poselectoral fue prácticamente obligado a dejar sus funciones y a asilarse en la embajada de México en su país, con algunos acompañantes. La solicitud fue atendida de manera positiva por el representante diplomático, quien gestionó los salvoconductos que entregó sin dilaciones el gobierno de Costa Rica, y además autorizó la salida de los asilados con destino a Managua, como lo pidieron éstos; ambos trámites fueron rápidos y eficaces.

Unos años después, en 1952⁴⁷ otro presidente depuesto solicitó la protección debida en una representación mexicana. Se trató del cubano Carlos Prío Socarrás, derrocado por Fulgencio Batista y obligado a asilarse con los miembros de su familia y unos cuantos colaboradores cercanos. Los salvoconductos fueron otorgados con rapidez y la salida de Cuba no demoró. Una vez llegados a México, el exmandatario expresó que no se quedaría a residir aquí, sino que viajaría por todo el continente para denunciar la situación de su

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 51-54.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 51.

⁴⁷ AHSREM, exp. III-2114-1. Para un estudio de asilados y exiliados cubanos, véase Laura del Alizal, "II. El Exilio en México", en Salvador E. Morales y Laura del Alizal (eds.), *Dictadura, exilio e insurrección. Cuba en la perspectiva mexicana 1952-1958*, 1999, pp. 179-222.

país, lo cual cumplió. En los años siguientes⁴⁸ se presentaron otras peticiones de asilo diplomático y territorial por parte de cubanos, y en general fueron atendidas en términos positivos, o por lo menos se tiene constancia de ellas a través de algunos documentos. Entre estas solicitudes de protección sobresale la realizada en 1955⁴⁹ por Raúl Castro Ruz, cuyo salvoconducto y salida de su país fue bastante rápida. Llama la atención que al llegar a México, pese a que había sido calificado como asilado diplomático, las autoridades migratorias no lo reconocieron así y sólo le dieron característica migratoria de visitante, sin mayor explicación.⁵⁰

Es de subrayar que hay indicios de que esta situación fue una constante en la aplicación de la política mexicana de protección a inmigrantes forzados, lo cual representa una de sus más evidentes ambigüedades, ya que por un lado se otorgaba la calidad de asilado cuando éste se presentaba en una embajada mexicana y, por otro, al llegar al país de acogida se acreditaba como turista, visitante o visitante fronterizo, lo que limitaba, entre otras cosas, las posibilidades de tránsito, domicilio y trabajo del asilado, dejándolo sin la protección migratoria debida. Cabe apuntar que en esos años había cierto atenuante, si se considera que en la Ley de 1947 no estaba definido claramente el término de asilado político, pero sí lo estaba en el Reglamento de 1950; tal argumento ya no fue válido en los siguientes años, cuando en la Ley y los Reglamentos se reconoció dicho término, y sin embargo siguió ocurriendo la misma situación.

Otro caso sobresaliente durante los primeros años de la *guerra fría* fue el acaecido en Guatemala a mediados de 1954,⁵¹ cuando el entonces presidente Jacobo Arbenz fue obligado por las fuerzas antigubernamentales dirigidas por Carlos Castillo Armas, y apoyadas por Estados Unidos, a dejar el cargo y solicitar asilo en la embajada mexicana, junto con su familia; lo mismo hicieron un número con-

⁴⁸ AHSREM, exps. III-2161-14, III-2161-51, III-2164-26, III-2168-5, III-2169-18, III-2170-2, III-2170-9, III-2170-27, III-2170-33, III-2180-10, III-2180-24, III-2181-22, III-2184-29, III-2244-12, III-2244-19, III-2244-30, III-2245-26, III-2245-40, III-2246-27, III-2246-36, III-2254-29, III-2255-33, III-2256-9 y III-2262-45 (de asilo diplomático); III-2189-21, III-2254-43, III-2256-4, III-2256-5, III-2256-6, III-2256-7 y III-2256-8 (de asilo territorial).

⁴⁹ AHSREM, exp. III-2208-8.

⁵⁰ AHSREM, exps. III-2170-18, III-2170-19 y III-2170-20.

⁵¹ AHSREM, exp. III-5527-3 (1ª. parte). Para un estudio de los asilados guatemaltecos, véase Guadalupe Rodríguez de Ita, *La política mexicana de asilo a la luz del caso guatemalteco 1944-1954*, 2003.

siderable de connotados miembros de su gabinete, dirigentes políticos y sindicales. Dado lo cuantioso del grupo que pidió protección, por primera ocasión se anotó explícitamente el número de asilados (318) en varios documentos, entre ellos la *Memoria* de ese año.⁵² Como había ocurrido en el caso del expresidente de Nicaragua, el gobierno guatemalteco otorgó a cuentagotas los salvoconductos, obligando a los asilados —en especial al mandatario depuesto y a sus familiares— a permanecer más de un mes dentro de la embajada. Es de señalarse que después de una breve estadía en México, Arbenz y su familia emprendieron un largo periplo por varios países de Europa y América Latina; de acuerdo con algunos estudiosos,⁵³ ello tuvo que ver con presiones provenientes del gobierno de Estados Unidos. Mientras tanto, algunos otros asilados poco a poco emprendieron el regreso a su país, muchas veces de forma encubierta, para enfrentar el régimen contrarrevolucionario, en tanto que otros se quedaron por lo menos hasta 1957, cuando fue asesinado el militar golpista que había depuesto a Arbenz. Antes de ello, además de las solicitudes de asilo diplomático también se dieron varias de asilo territorial⁵⁴ y de tramitación de calidad migratoria de asilado,⁵⁵ mismas que fueron solucionadas de manera positiva —al menos los que están registrados en documentos.

En los años sesenta con el triunfo de la Revolución cubana se agudizaría la *guerra fría* en América Latina: en varios países del Caribe se dieron brotes guerrilleros con los que, siguiendo el ejemplo cubano, pretendieron lograr cambios profundos en sus respectivas naciones. En todos los casos se usó la fuerza para controlarlos, la persecución empezó a dejar de ser selectiva y se extendió no sólo a dirigentes políticos formales, sino a líderes, militantes y en ocasiones hasta simpatizantes de la lucha armada insurgente. En esos años las embajadas mexicanas siguieron brindando protección a perseguidos políticos, y en algunas *Memorias* de la Secretaría de Re-

⁵² *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1953 a agosto de 1954*, 1954, p. 20.

⁵³ Véase Roberto García Ferreira, “La CIA y el exilio de Jacobo Arbenz”, en *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 28, julio-diciembre de 2006, pp. 59-82.

⁵⁴ AHSREM, exps. III-2172-35, III-2179-41, III-2179-43, III-2179-44, III-2180-1, III-2180-3, III-2180-5, III-2180-6, III-2180-29, III-2180-32, III-2185-2, III-2185-25, III-2189-19, III-2189-20, III-2189-34 y III-2244-20.

⁵⁵ AHSREM, exp. III-2180-16.

laciones Exteriores se dan no sólo el número, sino hasta el nombre de los asilados. Así, por ejemplo, en la *Memoria* de 1964-65⁵⁶ se ofrecen varios datos sobre el procedimiento seguido en el otorgamiento de asilo; aunque no se explicita, en dicho proceso puede inferirse que la calificación dependía en parte del criterio de los funcionarios. En ese sentido se apunta:

Nuestra embajada en Cuba ha continuado otorgando asilo diplomático a diversos solicitantes, previo examen de cada caso y en conformidad con las convenciones interamericanas vigentes sobre la materia, así como con las prácticas internacionales aceptadas. Se ha gestionado la expedición, por parte del gobierno cubano, de salvoconductos necesarios para el traslado a México de dichos refugiados. Como resultado de tales diligencias, el gobierno de Cuba concedió los salvoconductos correspondientes para un grupo de 32 asilados, que se hallaba en nuestra embajada y pudiera salir de aquel país. Este grupo llegó a México el 27 de agosto de 1965, e incluía a cinco menores de edad, que acompañaban a sus padres. Nuestra embajada proseguirá las gestiones pertinentes para el traslado a México de otras personas que aún se encuentra asiladas en nuestra representación diplomática radicada en La Habana.

Se intercedió ante el gobierno de Cuba, por motivos humanitarios, para que no se aplicara la pena de muerte a, C. Eloy Gutiérrez Menoyo y tres personas más.

Por otro lado, en la *Memoria* de 1967-1968⁵⁷ se registran los datos de diez guatemaltecos, entre los que se destaca a Evandro José Turcios Lima, hermano de uno de los dirigentes guerrilleros más distinguidos de la época; además se aclara que “el gobierno de Cuba accedió a conceder salvoconductos a tres personas que se encontraban asiladas en nuestra embajada, en La Habana. Igualmente concedió los salvoconductos necesarios a catorce personas más que, sin tener la calidad de asilados, también se encontraban bajo la protección de nuestra misión diplomática”. Este hecho da cuenta de la flexibilidad de las autoridades cubanas y mexicanas. En la *Memoria* correspondiente a 1968-69⁵⁸ se consignan datos interesantes, que

⁵⁶ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1964 a agosto de 1965*, 1965, p. 39.

⁵⁷ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1967 a agosto de 1968*, 1968, pp. 31 y 33.

⁵⁸ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1968 a agosto de 1969*, 1969, p. 31.

muestran un abanico más diverso en cuanto a lugar de origen en que las embajadas mexicanas brindaron protección a perseguidos políticos; de esta forma, se apunta el nombre de dos guatemaltecos, un cubano, un dominicano, un haitiano, un boliviano, cuatro peruanos y cinco brasileños.

Los datos de la *Memoria* del siguiente año, es decir, la de 1969-1970⁵⁹ no son menos interesantes, pues si bien no registran con precisión lo referente a los asilados recibidos en las representaciones mexicanas, sí menciona por primera vez que México en ese momento no sólo es receptor, sino también generador de perseguidos y asilados. Tal cuestión la plantea de la siguiente manera:

México ha continuado otorgando asilo en sus embajadas, en los términos previstos en las Convenciones interamericanas, a todos los que lo han solicitado y han demostrado tener derecho a la protección de esa noble institución latinoamericana.

Asimismo, habiéndose presentado algunos casos de mexicanos que solicitaron asilo en embajadas latinoamericanas establecidas en nuestra capital, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a solicitud de los respectivos jefes de misión, otorgó de inmediato los salvoconductos para que los asilados salieran libre y seguramente del país.

Por otra parte, como declaró en su oportunidad esta Secretaría, por voz de su titular, "nosotros jamás discutimos la procedencia de la calificación que hace un embajador amigo"; lo cual no obsta para que, cuando considere que la misión diplomática en la que ha sido solicitado el asilo debe conocer determinados hechos en relación al caso particular que se presenta, así se le haga saber; cabe señalar que por lo menos en una ocasión, después de ser informada de tal suerte, la misión diplomática asilante retiró su petición de salvoconducto.

Creemos que el asilo debe respetarse, pero también cuidarse: que tiene que ser respetado para protección del perseguido político, y no para la impunidad del delincuente común.

En fin, a partir de las fuentes disponibles se puede observar que, salvo el caso guatemalteco de 1954, el número de asilados durante las dos primeras décadas de la *guerra fría* no fue tan amplio como podría suponerse; también se ve que la mayoría de ellos acudieron a solicitar protección a la embajada de México en sus respectivos países y sólo unos cuantos lo hicieron directamente en el territorio mexicano. La falta de documentos accesibles hace difícil saber si hubo peticiones que no se atendieron y las razones de ello; tam-

bién dificulta tener una idea clara de cuántos de ellos llegaron a este país y cuántos no lo hicieron así; tampoco es posible establecer con certeza qué proporción se quedó a residir permanentemente aquí y cuál regresó a su país o se fue a otro(s). Algunos indicios apuntan a que la mayoría sí arribó a México, y que en cuanto fue posible regresó a su país; asimismo, se puede inferir que los que se quedaron aquí debieron enfrentar una serie de dificultades para lograr la característica y calidad migratoria adecuada a su situación, cuestiones que se mantendrán en las décadas siguientes.

Entre el asilo y el refugio: la década de los setenta

En los años setenta, en gran parte de Sudamérica tuvieron lugar varios golpes de Estado y se establecieron dictaduras militares, fundadas en la doctrina de la Seguridad Nacional; mientras tanto, en varios países centroamericanos se extendía la insurgencia. En ambas regiones la persecución política alcanzó un alto grado, pues no sólo afectó a dirigentes, sino que se extendió de manera amplia a presuntos militantes y simpatizantes, así como a sus familiares y amigos. De esa manera, un número mucho mayor de personas se vio precisado, fuera de manera individual y/o colectiva, a buscar protección en las respectivas misiones diplomáticas de México en América Latina.

Por ejemplo, según datos oficiales de las *Memorias*,⁶⁰ en cuanto a número de casos destaca sin duda la embajada mexicana en San-

⁵⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1969 a agosto de 1970*, pp. 35-36.

⁶⁰ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1970 a agosto de 1971*, 1972, p. 31; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1971 a agosto de 1972*, 1974, p. 36; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1972 a agosto de 1973*, 1973, pp. 36; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1973 a agosto de 1974*, 1975, p. 29; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1974 a agosto de 1975*, 1977, pp. 14 y 38; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1975 a agosto de 1976*, 1978, p. 37; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1976 a agosto de 1977*, 1978, p. 27; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1977 a agosto de 1978*, 1980, p. 31; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1978 a agosto de 1979*, 1982, p. 29; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1979 a agosto de 1980*, 1980, p. 26; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1980 a agosto de 1981*, 1982, p. 29; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre*

tiago de Chile, donde se recibieron 922 personas de distintas nacionalidades entre 1973 y 1975; le sigue la representación mexicana en Motevideo, con 319 en el lapso 1974-1979. Otro caso sobresaliente de protección a perseguidos políticos se dio en la misión diplomática en Bolivia, debido en parte al número de solicitantes recibidos, pero también a que la recepción se dio en dos momentos más o menos cercanos —coincidentes con golpes militares y sus secuelas—; así, entre 1971 y 1974 acogió a 38 asilados acompañados de siete menores, y 160 entre 1980 y 1981. En gran parte de estos casos los funcionarios mexicanos tuvieron que enfrentar la reticencia de los respectivos gobiernos militares para otorgar los salvoconductos, por lo que un buen número de asilados debieron pasar semanas y meses recluidos en las instalaciones diplomáticas. En este sentido sobresale lo ocurrido con tres asilados en Buenos Aires —sede que numéricamente no se destacó, pues “sólo” dio la protección debida a 67 personas entre 1974 y 1976—, que fueron obligados a permanecer en la residencia del embajador por varios años.

Como en Guatemala en 1954, cabe señalar que en Chile las autoridades mexicanas brindaron protección a la familia del presidente depuesto —y en este caso muerto—, Salvador Allende, a un número significativo de legisladores y miembros del gabinete, así como a dirigentes sindicales y sociales. Por otro lado, se puede establecer cierto parangón entre la actuación de las autoridades nicaragüenses en 1947 y la de las argentinas de 1976 respecto a que se negaron a otorgar el salvoconducto para la salida del expresidente y lo hicieron al enterarse del deterioro de su salud; tal fue el caso de Héctor J. Cámpora, con el agravante que lo retuvieron por más tiempo; también congelaron el salvoconducto del hijo del exmandatario, a quien dejaron salir y venir a México sólo cuando murió el padre; finalmente, retuvieron por poco más de seis años a un alto

de 1981 a agosto de 1982, 1983, p. 28; *Memoria... 1982... 1983*, ed. cit., p. 28; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1983 a agosto de 1984*, 1985, p. 32; *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de septiembre de 1984 a agosto de 1985*, 1986, p. 43. Véanse también AHSREM, exps. III-5921-10 (1a. parte), 35794 (1a. y 2a. parte), BI-429-1 (5a. parte), III-6016-1 (3a. parte), III-6017-1 (4a. parte), III-6018-1 (5a. parte), III-6019-1 (6a. parte), III-6019-2 (1a. parte), 34832 (3a. parte), III-5923-5 (1a. parte) y III-5924-1 (2a. parte). Para estudios de los asilados sudamericanos, véase Silvia Dutrenit y Guadalupe Rodríguez de Ita (coords.), *El asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, 1999; Ana Buriano (ed.), *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, 2001; Silvia Dutrenit, Carlos Hernández y Guadalupe Rodríguez de Ita, *De dolor y esperanza. El asilo un pasado presente* (video), 2002.

dirigente del peronismo, quien tiene el dudoso honor de ser el asilado que más tiempo ha estado encerrado en una embajada.

Como ocurrió con los asilados diplomáticos de los decenios anteriores, al llegar a México las autoridades locales se negaron sistemáticamente, sin mayor explicación, a otorgarles la característica migratoria respectiva, que por esos años estaba integrándose al Reglamento correspondiente. A la mayoría se les impusieron las características de turista o visitante, con las que acotaban la posibilidad de circulación, residencia y trabajo; aunado a las dificultades burocráticas y económicas para obtener la documentación migratoria oficial, esto provocó que muchos asilados buscaran otros caminos para permanecer en el país.

Por otro lado, es de subrayar que ante la masificación y transnacionalización de la represión y la persecución política implantadas por las dictaduras sudamericanas, a través de la llamada Operación Cóndor, tuvo que intervenir el ACNUR para brindar protección a personas que eran perseguidas más allá de los límites territoriales de su país de origen o de residencia habitual. El trabajo del ACNUR, en su oficina regional en Buenos Aires y las suboficinas en Santiago de Chile y Río de Janeiro,⁶¹ fue vital para muchos de esos perseguidos, que recibieron el amparo que requerían. Sin embargo, la situación se tornó difícil para ellos y para el ACNUR respecto a encontrar países abiertos a la recepción de refugiados. Algunos europeos se destacaron de manera positiva por su apertura, pero en América Latina la respuesta fue poco favorable a excepción de Cuba, que devino en país receptor. México sobresalió pero en términos negativos, pues se negó a recibir refugiados con el argumento de que no había ratificado ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 sobre la materia.

No obstante, muchos refugiados de América del Sur, dado el apremio que tenían por salir de la región, tomaron la decisión de viajar a México prácticamente bajo su propio riesgo: saliendo como refugiados y llegando como turistas, o en el mejor de los casos como visitantes, tal como hicieron los asilados. Una vez aquí emprendieron una ardua lucha por lograr la característica y calidad migratoria

⁶¹ Para algunos aspectos de la labor realizada por el ACNUR en el Cono Sur, véase Erasmo Sáenz Carrete, *El exilio latinoamericano en Francia, 1964-1979*, 1995; para el caso chileno, "Chile durante el régimen del general Pinochet", en ACNUR, en *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, 2000, pp. 140-141.

que les permitiera una situación laboral y residencia estable, así como el libre tránsito, lo que resultó muy complicado porque en la normatividad interna no figuraba la característica de refugiado. Con el paso del tiempo, hacia la década de 1980, comenzó a darse una relativa apertura para el reconocimiento de los refugiados, que por una parte favoreció la regularización migratoria de algunos sudamericanos que se hallaban en el país, y por otra, la llegada, como refugiados, de otros que hasta entonces habían estado en distintos países latinoamericanos y europeos.

Bajo estas circunstancias, la supuesta disposición protectora del Estado mexicano frente a perseguidos políticos, así como la existencia de una política migratoria clara en ese sentido, quedó en entredicho: si por un lado abrían relativamente la puerta para asilados diplomáticos, por otro las cerraban por completo para refugiados, actitud que se agudizó en la década siguiente.

Por otra parte, desde mediados y sobre todo a finales de los años setenta, a raíz de los conflictos armados en Centroamérica, comenzó a crecer el flujo de inmigrantes de esa región que ingresaron a territorio mexicano. Sin embargo, todavía se mantuvo en un número relativamente pequeño en comparación con lo que ocurriría unos años después; de igual forma hubo continuidad en cuanto a utilizar la tradicional vía del asilo diplomático o del menos usual asilo territorial, pero no otros caminos, como el del refugio. Los registros de las *Memorias* de esa época arrojan las siguientes cantidades: 432 nicaragüenses entre 1974 y 1985; 225 salvadoreños entre 1978 y 1985; tres guatemaltecos entre 1977 y 1981, y tres hondureños entre 1981 y 1982.

Finalmente, cabe señalar que en la misma fuente se consignan datos escuetos de asilados de otras latitudes del Caribe y de Sudamérica donde si bien no existían las difíciles condiciones ya señaladas sí obligaron a algunos de sus nacionales a buscar protección por la vía del asilo diplomático. En ese sentido, el número de asilados por el gobierno mexicano es el siguiente: dos dominicanos entre 1973 y 1974; dos haitianos en 1976-1977; 21 colombianos en 1975-1982; tres venezolanos en 1973-1978; dos peruanos en 1974-1975; un brasileño en 1974-1975, y tres paraguayos en 1975-1981. Por falta de fuentes documentales disponibles, de ellos se sabe muy poco sobre su situación migratoria en suelo mexicano.

Del rechazo a la tolerancia de refugiados en los años ochenta

A principios de la década de 1980, al recrudecerse el conflicto bélico en Centroamérica empezaron a llegar a través de la frontera sur de México, inicialmente por cientos y luego por miles, campesinos indígenas, sobre todo guatemaltecos, que huían de la violencia de su país y buscaban proteger su vida asentándose en zonas urbanas y rurales de este país. Tal situación constituyó un reto para el Estado mexicano, al tener que encargarse de las necesidades materiales y de la protección jurídica de los recién llegados.

Dadas las condiciones irregulares de arribo y permanencia, así como la constante movilidad de estos inmigrantes forzosos, se dificultó conocer con exactitud el número de ellos; cálculos conservadores, oficiales y extraoficiales, apuntan que para mediados de los ochenta había en territorio mexicano entre 120 mil y 140 mil personas. De ellos, se estima que entre 10 mil y 50 mil se dispersaron tanto en la zona fronteriza como en el interior del país, y ni siquiera las autoridades gubernamentales tuvieron muy claro que ocurrió con ellos;⁶² por tanto, no les brindaron protección, pero tampoco los pudieron someter a ningún control migratorio. Otro grupo igualmente numeroso, alrededor de 50 mil, se estableció en Chiapas, a lo largo de 300 km de la línea divisoria entre México y Guatemala; muchos de ellos y de sus descendientes permanecieron allí hasta finales del milenio, y otros se quedaron de manera definitiva;⁶³ para su atención y control, las autoridades mexicanas y diversas instancias no gubernamentales, nacionales e internacionales, dispusieron algunas medidas.

Durante las casi dos décadas que duró el proceso de los llamados refugiados reconocidos, pueden distinguirse a grandes rasgos al menos cuatro momentos en que las autoridades mexicanas trataron de dar una respuesta adecuada, sin conseguirlo del todo. Un

⁶² A ellos se le denominó refugiados no reconocidos o dispersos. Para un estudio al respecto, véase Rafael González Franco de la Peza, "Refugiados centroamericanos no reconocidos en México: salvadoreños y guatemaltecos", 1990.

⁶³ A ellos se le consideró refugiados reconocidos. Para estudios que abarquen los casi 20 años del proceso en el que ellos fueron protagonistas, véase: *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, 1999; Guadalupe Rodríguez de Ita, "Una mirada urgente al sur", en Diana Guillén (coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, 2003.

primer momento, entre 1981 y 1984,⁶⁴ corresponde al ingreso masivo y al asentamiento de guatemaltecos en tierras chiapanecas, frente a lo que el gobierno en turno se mostró poco flexible, fluctuando entre la tolerancia discursiva y el rechazo real. Su primera reacción fue tratarlos como si fueran asilados, es decir, pretendió ajustarse y ajustar a esos inmigrantes a los lineamientos internacionales y nacionales correspondientes a ese término. Entre otras cosas, intentó que pidieran de manera individual la protección estatal y demostraran que eran perseguidos políticos; esto resultaba más que difícil por varias razones, entre ellas debido a que no sufrían acoso personal por motivos políticos, pues huían de manera colectiva de la violencia generalizada. Sólo después de varios meses las autoridades comenzaron a comprender que el perfil de esos inmigrantes no correspondía a los tradicionales solicitantes de asilo territorial, mucho menos de asilo diplomático, y empezaron a referirse a ellos como refugiados en las declaraciones oficiales; sin embargo, continuaron negándose a aceptarlos como tales, con el argumento de que México no había ratificado ni la Convención de 1951, ni el Protocolo de 1967. A pesar de la resistencia gubernamental a reconocerlos como refugiados, el Estado les brindó cierta asistencia para atender sus necesidades más urgentes. A esta paradoja debe añadirse el hecho, ya anotado antes, de la creación de la Comar y la aceptación para que el ACNUR contara con una sede en México.

Entre 1984 y 1985⁶⁵ tuvo lugar el segundo momento del proceso de los refugiados guatemaltecos, cuando las autoridades mexicanas dispusieron una política de “reubicación”, que consistía en el traslado de los refugiados de Chiapas hacia Campeche y Quintana Roo. La medida no fue bien recibida por los afectados, ya que temían perder desde objetos materiales hasta sus raíces culturales; por tanto se dio de manera forzada y tal decisión fue vista como un endurecimiento de la política migratoria mexicana. Buscando justificarse, se insistió en el hecho de que no había elementos jurídicos para brindarles la protección debida. No obstante, en el mismo lapso se pusieron en marcha los primeros programas de autosuficiencia en las tres entidades federativas del sureste. Al final la reubica-

⁶⁴ Véase “Primera parte. Atención de emergencia a los refugiados”, en *Memoria. Presencia...*, ed. cit., pp. 26-69.

⁶⁵ Véase “Segunda parte. Reubicación y proceso de autosuficiencia”, en *ibidem*, pp. 72-144.

ción no fue total ni rindió los frutos esperados, ya que apenas si logró trasladar a cerca de 18 500 refugiados; sin embargo, sí logró contribuir a mejorar el apoyo asistencial e iniciar la autosuficiencia.

El tercer momento de repatriación y de retorno organizado⁶⁶ tuvo como puntos importantes el programa de apoyo a la repatriación voluntaria —promovido por el gobierno mexicano en 1986—,⁶⁷ y el acuerdo para el retorno colectivo organizado por las autoridades guatemaltecas y los propios refugiados, agrupados en las Comisiones Permanentes de 1992.⁶⁸ Es de subrayar que mientras dicho gobierno buscaba la salida de estos inmigrantes, en lo que puede calificarse por lo menos de contradictorio, se discutió, aprobó e integró el término refugiado en la normatividad interna. Al igual que los datos sobre el número total de refugiados que llegaron a México, o el de los reubicados, las cifras sobre los repatriados no son del todo exactas; de acuerdo con cifras de la Comar, para mediados de 1988 cerca de 8 000 refugiados habían regresado a Guatemala: 3 000 a través de esa dependencia y del ACNUR y el resto cruzando por su cuenta la frontera por donde habían entrado. Para los que retornaron entre 1993 y 1999 se calcula una cifra de más 30 mil personas; el resto continuó en México sin tener reconocimiento oficial de refugiados.

En el cuarto momento, no obstante el considerable número de guatemaltecos que regresó a su patria, en Chiapas, Campeche y Quintana Roo la cantidad de personas consideradas refugiadas no disminuyó sensiblemente, en gran medida debido a la alta tasa de natalidad que se registraba entre ellos; y si bien los niños nacidos en México tenían de manera oficial la nacionalidad de este país, en los datos estadísticos y en la práctica se les consideraba refugiados guatemaltecos. Con la finalidad de atender sus necesidades y establecer de una vez por todas el control migratorio, durante los años

⁶⁶ Por repatriación se entiende el regreso espontáneo, individual o familiar, no muy numeroso que se dio prácticamente a lo largo de todo el proceso del refugio de guatemaltecos en México, en muchas ocasiones promovido por el gobierno de Guatemala, del mexicano o de ambos. Por retorno, en cambio, se entiende el regreso de manera organizada, colectiva y pactada entre autoridades y refugiados guatemaltecos; véase Carlos Véjar Ramos, “La participación tripartita en el proceso de retorno colectivo”, en *ibidem*, p. 210.

⁶⁷ Véase “Tercera parte. Proceso de retorno”, en *ibidem*, pp. 146-248.

⁶⁸ José Espinoza Leyva y Rafael Figueroa, “La formación de las Comisiones Permanentes” y Hermitaneo Monzón, “Camino hacia los acuerdos del 8 de octubre de 1992”, en *ibidem*, pp. 161-170.

noventa las autoridades mexicanas continuaron con los programas de autosuficiencia y dieron inicio a lo que denominaron asiento seguro (1991), estabilización migratoria (1996) e integración socio-económica (1998);⁶⁹ este último preveía aspectos fundamentales de tipo legal, social, cultural y económico. Respecto a los dos primeros puntos, es de subrayar que para 1990 prácticamente la totalidad de guatemaltecos refugiados estaban documentados en calidad de no inmigrantes con característica de visitantes; al mismo tiempo se inició el registro de los hijos de refugiados nacidos en México, cuyo número ascendía a más de 10 mil. Hacia 1995 la Comar y el ACNUR exploraron la posibilidad de que los guatemaltecos asentados en el sureste fueran reconocidos como inmigrantes, con características de refugiado ya existente en la Ley General de Población y en su Reglamento; sin embargo, no fructificó por falta de voluntad política; de forma paralela se dio el proceso de nacionalización de los niños nacidos aquí y de la naturalización de los padres que así lo decidieran. A partir de estas medidas, alrededor de 22 mil guatemaltecos regularizaron su situación; de ellos, 2200 adoptaron la nacionalidad mexicana, entregándose alrededor de 900 cartas de naturalización el día en que partió el último grupo de refugiados que retornó de forma organizada y colectiva a Guatemala a mediados de 1999.⁷⁰ Cabe subrayar que hasta el último año citado no se dio a uno solo de los inmigrantes la característica de refugiado.

Consideraciones finales

A partir del estudio de los documentos internacionales (convenciones sobre asilo y refugio), así como de los internos (leyes generales de población y sus respectivos reglamentos), es posible corroborar hasta qué punto México, y en particular el Estado, fue protector de asilados y refugiados durante la *guerra fría*, y en qué medida construyó y aplicó de manera coherente una política migratoria que tomara en cuenta los instrumentos jurídicos externos.

Es de notar que una primera cuestión que se encontró al examinar dichos instrumentos es que si bien se define con claridad cada

⁶⁹ Véase "Cuarta parte. Integración de los refugiados a México", en *ibidem*, pp. 250-302.

⁷⁰ Rosa Elvira Vargas y Blanche Petrich, "Partió de México el último grupo de los repatriados guatemaltecos", en *La Jornada*, 29 de julio de 1999, p. 43.

uno de los conceptos en cuestión y algunas normas de procedimiento, no se establecen reglas generales precisas a seguir en cada caso, dejando ciertos espacios a la interpretación y la discrecionalidad de los gobiernos practicantes de ellas. Dicho de otra manera, desde las convenciones interamericanas de asilo e internacionales de refugio empiezan las definiciones, pero también las ambigüedades que caracterizaran la conducta estatal de México.

Otra cuestión no menos interesante es la posición híbrida por parte del Estado mexicano, que por un lado decidió firmar con oportunidad tales convenciones y, por otro, no accedió a ratificar algunas de ellas con esa misma celeridad; éste fue el caso de las de asilo territorial y refugio. Ligado a lo anterior, los gobiernos mexicanos en turno dieron respuestas diversas ante las solicitudes de protección: fueron más abiertos a las que se hicieron vía asilo diplomático, más restrictivos frente a las de asilo territorial y prácticamente cerrados con las de refugio; para ello el argumento esgrimido era su compromiso o no con los instrumentos jurídicos internacionales, con lo que se cerraba lo que podría denominarse un círculo vicioso.

No menos heterogénea resulta la compaginación entre los instrumentos jurídicos internacionales y la normatividad interna. Al respecto se encontró que las leyes generales de población y los reglamentos mexicanos retomaron prácticamente de manera textual las definiciones de los términos asilado y refugiado asentadas en las convenciones respectivas, pero lo hicieron de manera tardía (la de asilado sólo se incluyó en los años setenta y la de refugiados hasta los noventa). En cuanto se incluyeron dichos términos en la normatividad correspondiente, pero en ocasiones incluso antes, se impuso una serie de restricciones (de tránsito, domicilio, trabajo, entre otras) y de medidas de control administrativo (registro de datos, permisos, etcétera), que además de ir en aumento con el paso del tiempo, no siempre fueron claras del todo; medidas que hasta cierto punto se alejan de las libertades consagradas en la Constitución política. Debido a la tardanza y vaguedad con que se establecieron las normas migratorias, se dejó margen a la discrecionalidad de funcionarios gubernamentales y, por tanto, en más de una ocasión al presentarse casos concretos se dieron respuestas diversas y hasta contradictorias, que iban de la flexibilidad a la rigidez o del rechazo a la aceptación, y viceversa. A lo anterior debe agregarse que si bien con tales normas se intentó —y se logró— controlar a los inmigran-

tes, esto sólo fue hasta cierto punto: ante los fuertes obstáculos burocráticos para obtener la documentación migratoria debida, muchos optaron por no obtenerla, dejando en entredicho el control estatal y quedándose un tanto a la deriva. Por lo antes dicho, bien puede afirmarse que el grado de definición de la política migratoria mexicana no es cabal, pese a tener lineamientos significativos encaminados a construirla.

Por otra parte, al examinar las solicitudes de protección de inmigrantes forzados latinoamericanos y la respuesta de las autoridades mexicanas, se hizo evidente que hubo varias incoherencias por parte de éstas en el tratamiento de casos concretos ocurridos durante el periodo de la llamada *guerra fría*. En general, los que pidieron asilo diplomático encontraron cierta apertura en las representaciones mexicanas en los países de la región, sobre todo en los años cincuenta, no así al llegar a territorio nacional, donde —nuevamente generalizando— se vieron envueltos en controles y limitaciones, sobre todo respecto a la tramitación de su documentación migratoria, con lo que fueron afectados negativamente en términos de tránsito, domicilio, trabajo, etcétera. Además, por regla general la relativa apertura de las autoridades mexicanas fue proporcional al tipo de persecución que sufrían los solicitantes; es decir, cuando la persecución en el país de origen fue selectiva contra dirigentes políticos y sociales y el número de peticiones no fue muy alto, se dio mayor aceptación; conforme la persecución fue ampliándose y creciendo la cantidad de solicitantes se dio mayor rechazo, como ocurrió a partir de la década de 1970 y se agudizó en los años ochenta. Otro elemento que llama mucho la atención es que las autoridades mexicanas prácticamente no otorgaron en ningún caso las características migratorias de asilado y refugiado, pese a estar establecidas en la normatividad interna y ser compromisos internacionales; muy tarde, y con reservas, aceptaron abrir el camino a la naturalización y nacionalización, pero no a esas dos características. Ligados sobre todo a este último elemento quedan por investigar otros aspectos no menos interesantes acerca de la actuación de los funcionarios mexicanos; aspectos internos (posible corrupción de algunos de ellos, por ejemplo) y externos (probables presiones políticas por parte de Estados Unidos) que por el momento quedaron fuera del alcance del estudio por diversas razones, entre ellas la de espacio.

Para finalizar bien puede afirmarse que, en efecto, México, y en particular el Estado, fue protector de asilados y refugiados durante la *guerra fría*, pero con ciertas restricciones y ambigüedades que obligan a repensar y matizar afirmaciones de que es un país de puertas abiertas a los extranjeros o un lugar de refugio.

Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (AHSREM).

Bibliografía

- ACNUR, *Protección de los refugiados: guía sobre el derecho internacional de los refugiados*, Ginebra, Unión Interparlamentaria/ACNUR, 2003.
- , *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, ACNUR/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Secretaría General de Asuntos Sociales/Instituto de Migraciones y Servicios Sociales/Icaria, 2000.
- Buriano, Ana (ed.), *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora/Instituto de Cultura de la Ciudad de México, 2001.
- Cançado Tridade, Antônio Augusto 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*, México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2003.
- Carrillo Flores, Antonio, "El asilo político en México", en *Jurídica. Anuario*, núm. 11, México, julio de 1979, pp. 29-45.
- Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, México, Comar/ACNUR/Universidad Iberoamericana (Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, II), 2002.
- Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, San José de Costa Rica, ACNUR, 1992.
- Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, 2000.
- Del Alizal, Laura, "II. El Exilio en México", en Salvador E. Morales y Laura del Alizal (eds.), *Dictadura, exilio e insurrección. Cuba en la perspectiva mexicana 1952-1958*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.
- Diario Oficial de la Federación*, México, 1947-2000.
- Dutrenit, Silvia y Guadalupe Rodríguez de Ita (coords.), *El asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, México, Instituto Mora/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

- Dutrenit, Silvia, Carlos Hernández y Guadalupe Rodríguez de Ita, *De dolor y esperanza. El asilo un pasado presente*, México, Instituto Mora, 2002 (video).
- Franco, Leonardo (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.
- García Ferreira, Roberto, "La CIA y el exilio de Jacobo Arbenz", en *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México, núm. 28, julio-diciembre de 2006, pp. 59-82.
- González Franco de la Peza, Rafael, "Refugiados centroamericanos no reconocidos en México: salvadoreños y guatemaltecos", tesis, México, FFYL-UNAM, 1990.
- Guillén, Diana (coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México, Instituto Mora, 2003.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Madrid, Crítica / Grijalbo Mondadori, 1998.
- <http://www.cedhj.org.mx/declara/cdecla36.html>.
- <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm>.
- Imaz, Cecilia, *La práctica de asilo y refugio en México*, México, Potrerillos, 1995.
- Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1973/1974 a 1984/1985*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1975-1986.
- 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.
- Ley General de Población con sus Reformas y Reglamento de la misma*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1950.
- Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población*, México, Consejo Nacional de Población, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- Ley General de Población*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.
- Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1946/1947 a 1972/1973*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1947-1973.
- Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, Comar / ACNUR, 1999.
- México en la X Conferencia Interamericana*, 2 vols., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General de Prensa y Publicidad, 1958.
- Palma Mora, Mónica, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, México, Instituto Nacional de Migración/DGE/INAH (Migración), 2006.
- Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, México, CNDH/ACNUR/Universidad Iberoamericana (Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, I), 2002.

- Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999*, México, CNDH/ACNUR/Universidad Iberoamericana (Instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, III), 2002.
- Rodríguez de Ita, Guadalupe, *La política mexicana de asilo a la luz del caso guatemalteco 1944-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Mora, 2003.
- Sáenz Carrete, Erasmo, *El exilio latinoamericano en Francia: 1964-1979*, México, Potrerillos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1995.
- Sepúlveda, César, "México ante el asilo. Utopía y realidad", en *Jurídica. Anuario*, núm. 11, México, julio de 1979, pp. 9-27.
- Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México 1808-1957*, México, Porrúa, 1957.
- Unión Panamericana, *Tratados y convenciones interamericanas sobre asilo y extradición*, Washington, D.C., Secretaría General-OEA/Unión Panamericana (Serie Tratados, 34), 1967.
- Vargas, Rosa Elvira y Blanche Petrich, "Partió de México el último grupo de los repatriados guatemaltecos", en *La Jornada*, México, 29 de julio de 1999, p. 43.