

EN TORNO A LA POLÍTICA MEXICANA DE ASILO EN EL CONO SUR

Ana María Buriano Castro
Silvia Elena Dutrénit Bielous

Instituto Mora, Mexico.

E-mail: aburiano@institutomora.edu.mx

E-mail: sdutrenit@institutomora.edu.mx

Recibido: 21 Mayo 2003 / Revisado: 29 Junio 2003 / Aceptado: 7 Septiembre 2003 / Publicado: 15 Octubre 2003

Resumen: Para la tradicional política de asilo mexicana, los años setenta resultaron significativos en tanto su confrontación con distintas realidades políticas de América del Sur. Fueron años de otorgamiento masivo o selectivo, según los casos y las coyunturas, de asilo diplomático. Ello devino en una sistemática ruta de migración política hacia México. También ello favoreció la idea generalizada de amplio otorgamiento de asilo diplomático sin reparar en los matices, a veces considerables entre, por ejemplo, una coyuntura, un determinado tipo de perseguido político o entre uno u otro país. Un acercamiento a tres experiencias de los setenta (Argentina, Chile y Uruguay) hacen posible observar diferentes consideraciones y variables que se le presentan a un mismo estado asilante (México) ante realidades políticas en apariencia similares y simultáneas. En el artículo se propone observar algunos aspectos medulares de la Convención de Asilo Diplomático de 1954 y sus diversas formas de interpretación y aplicación dadas las tres realidades. Asimismo se pretende dar una explicación, a partir de explorar, distinguir y analizar esas diferentes consideraciones y variables, de las tensiones que se producen entre la norma y los hechos. **Palabras Clave:** Argentina, asilo diplomático, Chile, Cono Sur, derechos humanos, dictadura, México, Operación Cóndor.

bajo la característica de migración forzada, es decir, la que se produjo en medio de la persecución que desataron los gobiernos militares o cívico militares de Argentina, Chile y Uruguay contra importantes sectores sociales y políticos de sus países. Acotaremos el objeto de estudio a quienes ejercieron su derecho de asilarse en las representaciones diplomáticas mexicanas. Aquellos que se vieron forzados a migrar, bajo estas condiciones, estuvieron afectados en dos dimensiones, como lo indica Sánchez Vázquez: 1) el tener que salir contra el deseo y la voluntad y 2) la imposibilidad de poder vivir en su propio país¹.

La documentación diplomática, las fuentes orales obtenidas a través del testimonio de los asilados y otra documentación recientemente desclasificada por el Departamento de Estado de los EUA, serán las fuentes básicas de este artículo, en el que pretendemos presentar algunas características de la aplicación del derecho de asilo que México realizó en los setenta, así como ciertos aspectos que resultaron inconsistentes o limitantes para cumplir con la esencia de la norma que no era otra que la protección y el amparo a esta potencial migración.

1. EL CONTEXTO POLÍTICO DEL ASILO

Los países del Cono Sur latinoamericano vivieron, en los setenta del siglo pasado, situaciones de ruptura del orden institucional y militarización estatal que, aunque comunes a todos ellos, tuvieron modalidades y ritmos propios, estrechamente ligados a las tradiciones

Este artículo circunscribe su temática a los movimientos de población que se produjeron, en los años setenta del siglo XX entre los países del Cono Sur y México,

históricas y políticas de cada país y a las situaciones concretas en que se desataron estas epidemias golpistas. Más allá de estas variaciones, en Argentina, Chile y Uruguay se había acumulado, desde décadas atrás, la suficiente explosividad como para que detonantes circunstanciales generaran la irrupción de un actor político que, en algunos casos, era exógeno e insólito (Uruguay y Chile) y en otros endógeno, casi un componente habitual de la vida política (Argentina); nos referimos a las fuerzas armadas de los respectivos países. Ellas actuaron en el marco de un clima continental de predominio de gobiernos militares de distinto signo y en el caso del Cono Sur de América, lo hicieron inspiradas por la "dictadura madre"², la brasileña, y no ajenas a lo que se ha dado en llamar "la variable externa", la Doctrina de Seguridad Nacional³ que les permitió crear un basamento ideológico en el sentido de que el enfrentamiento bipolar Este-Oeste tenía una expresión nacional y que, en ella, había dejado de existir el enemigo externo para predominar el interno que quería corroer los Estados.

Los ejércitos latinoamericanos fueron los mesías encargados de dar una aplicación a los grandes preceptos doctrinarios que permitirían la afirmación nacional de sus tambaleantes naciones. Además, estas tres dictaduras emparentadas extendieron su política represiva como si no existieran las fronteras nacionales, en una coordinación que se conoce como Operación Cóndor y que cumplió la función de aplicar el terrorismo de estado, no sólo entre los tres países involucrados en el análisis, sino también, con Brasil, Paraguay y Bolivia⁴. De la creación de esta coordinación entre las fuerzas armadas de la región daba cuenta el coronel Scherrer, en su condición de agregado de asuntos legales de la embajada estadounidense en Argentina a través de un cable, fechado el 28 de septiembre de 1976⁵.

Las fuerzas armadas de estos países, que sufrieron también situaciones de crisis económica, descomposición política y trastorno hegemónico, visualizaron el enemigo interno, del que tanto les habían hablado y enseñado a combatir en la Zona del Canal, en las intensas situaciones de descomposición y polarización política que vivieron los países australes y lanzaron oleadas de persecución. Esa estrategia represiva tuvo distintas consecuencias. Una enumeración muy sucinta indicaría desde el secuestro y desaparición de detenidos, el robo y

cambio de identidad de menores, la tortura, cárcel y muerte para los detenidos hasta la emigración forzada para salvar la libertad y la vida⁶. Enumeración sucinta decimos, porque son muchas las consecuencias que resultaron en distintos campos de la vida de estas sociedades como, en los de la educación y la cultura, por ejemplo.

En tales circunstancias fueron miles y decenas de miles los que necesitaron resguardarse. Y estos perseguidos por los regímenes dictatoriales constituían una masa humana voluminosa en la medida que, dentro de la categoría de 'enemigo del régimen', estaban incluidos tanto los militantes y dirigentes políticos y gremiales como sus familiares y amistades. El número de víctimas es ilustrativo de que no todos lograron con éxito protegerse, pero es cierto también que no todos buscaron el mismo tipo de resguardo. Algunos optaron por permanecer dentro del país, ya de manera inactiva o en una oposición activa, otros emprendieron la ruta del exilio. Numéricamente los menos de entre ellos, optaron por alcanzar la protección diplomática, es decir, recurrieron a un derecho contemplado en las convenciones interamericanas, a un instrumento jurídico denominado asilo diplomático.

2. LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DEL ASILO

El mecanismo consistió en apelar a una de las instituciones de derecho internacional más añejas; su historia se remonta a la antigüedad clásica, cuando los templos eran lugar de refugio inviolable para quienes cometían delitos del fuero común. Allí los perseguidos buscaban protegerse de la autoridad civil y terrenal, resguardarse de las prácticas punitivas y optaban por acogerse a la protección religiosa. Con la constitución de los estados absolutistas, el poder secular fue adquiriendo mayor espacio de acción y decisión⁷. Fue entonces que surgió otro tipo de asilo vinculado a un nuevo fundamento ajeno al religioso: la soberanía de los estados⁸.

En la disputa entre el poder religioso de la Iglesia y el poder secular del estado, el asilo se elevó como una figura jurídica estrechamente vinculada al derecho internacional. Fue con la modernidad cuando surgió el asilo diplomático, en un proceso que se concretó entre los siglos XV y XVII, a medida que se fueron definiendo las misiones permanentes o embajadas en el

espacio constitutivo del estado nación⁹. Así, en el marco de la secularización, la casa del embajador fue investida de la inviolabilidad que antes aureoleaba al templo; la embajada se convirtió entonces en el refugio sagrado para el perseguido por su estado. En una controversia europea de dos siglos el asilo transitó de la protección a los perseguidos del orden común a la protección de aquellos que lo eran por motivos políticos.

La unión consustancial establecida a partir de la Ilustración entre el nacimiento de un individuo y sus derechos, que eran del hombre en tanto que ciudadano de un estado, se quebró luego de la crisis del estado nación ocurrida en distintos momentos del siglo XX. Cada vez más, el estado fue mostrando no sólo incapacidad para defender a sus nacionales sino que se convirtió en su perseguidor y, al violar los derechos fundamentales de la nación, atentó contra los derechos del hombre¹⁰.

El asilo en América Latina comenzó a ser una práctica en las primeras décadas del XIX, se incrementó hacia fines del siglo y se consolidó durante el XX¹¹. Fue al iniciar este siglo cuando reunió las características con que se conoce actualmente: en sentido estricto se aplicó para perseguidos por delitos políticos como un derecho omnímodo y soberano del país otorgante del asilo que está exento de la obligación de justificar las razones de esta decisión. La redefinición de este instrumento para la protección de quienes entran en controversia con su estado y son perseguidos por razones políticas tuvo variantes que condujeron a una mayor delimitación en su regulación.

La permanente inestabilidad política de la región incrementó la apelación a este recurso, fomentó su revisión en distintas Convenciones Interamericanas a lo largo del siglo XX hasta convertirse en una institución tradicional del derecho convencional latinoamericano. La larga lista de reuniones interamericanas indica una evolución del derecho de asilo, lo que quiere decir a la vez una más eficaz aunque insuficiente, instrumentación para cumplir con el sentido del derecho mismo¹².

En 1954, en el marco de la X Conferencia Interamericana realizada en Caracas, se firmó la Convención de Asilo Diplomático. Ésta fue la instancia que asentó los avances más significativos en la delimitación de este

instrumento jurídico. Los aportes se ubican en la precisión de los términos más que en la introducción de aspectos novedosos¹³. Básicamente, las especificaciones establecidas fueron las siguientes:

- a) la precisión de que el asilo sólo procederá para perseguidos por motivos (delitos) políticos, la determinación de los lugares donde podría otorgarse;
- b) la clarificación de los derechos y las obligaciones de los estados, tanto asilante como territorial.

Dentro de esta misma X Conferencia Interamericana se reguló también, la existencia de otro tipo de asilo: el territorial. A partir de ese momento se reconocen dos tipos de asilo: territorial y diplomático. El territorial se otorga, a quienes son perseguidos políticos en su estado de origen y logran ingresar dentro de las fronteras geográficas del estado asilante. El diplomático es el más controversial porque pone en tensión la soberanía de los estados y se apoya en la defensa de los derechos esenciales de los hombres cuando el estado territorial no ejerce la función de respecto o garantía. De esta forma, el asilo diplomático es el que se concede dentro del territorio del estado que ejerce la persecución, y se ampara en la noción de la inmunidad diplomática de las representaciones. Por tanto, reivindica el centenario principio de inviolabilidad de las sedes diplomáticas.

No obstante esa más nítida regulación sobre asilo diplomático, las circunstancias vividas en el Cono Sur durante los setenta y ochenta, a las que nos referiremos específicamente, muestran la regulación de la Convención de Caracas de 1954 como insuficiente y poco precisa. De acuerdo con lo que afirma Gonzalo Martínez Corbalá, embajador mexicano en Chile en el momento del golpe de estado, se trata de [un documento de] "apenas 16 o 17 cuartillas, digamos no da para mucho, es un arma corta, difícil de manejarse para defender las vidas de los que solicitan el asilo"¹⁴.

Contiene un articulado laxo, que no especifica, por ejemplo, los tiempos en los en que el Estado territorial está obligado a expedir salvoconductos (Artículos XI y XII) y deja en la indefinición qué se entiende por lo establecido en el Artículo XX que indica: "El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad. Toda persona, sea cual fuere su

nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo". Pero, sin embargo, no precisa si un extranjero puede recibir el asilo diplomático en otro estado, donde es perseguido aunque no sea el propio¹⁵. Según testimonios recogidos conjuntamente con percepciones diplomáticas in situ, esta última imprecisión provocó el rechazo de solicitudes de protección diplomática en medio de la acción represiva desatada a nivel regional por la Operación Cóndor. Inferimos ahora, con la información que se cuenta a partir del hallazgo de los Archivos de Paraguay y la desclasificación de algunos documentos del Departamento de Estado que esa vaguedad en la definición debe haber tenido serias repercusiones que afectaron el espíritu protector con que fue concebida la Convención del 54.

Si bien existía el precedente del nazifascismo, primer gran movimiento contemporáneo que, por su concepción biopolítica, quebró la asociación entre el hombre y el ciudadano¹⁶ y persiguió a los oponentes y excluidos fuera de las fronteras, este escenario no fue visualizado, a mediados del siglo XX como posible para el continente latinoamericano. En todo caso el fenómeno dictatorial de los setenta fue diferente en su diseño pues no se trató de procesos de dominación militar de un estado sobre otro, sino de una coordinación de las fuerzas armadas de varios países para la eliminación de un enemigo común. No es poco razonable afirmar que muchas vidas, quizá, se hubieran salvado, particularmente en Argentina, si la Convención de Caracas del 54 tuviera registrado con mayor precisión el asilo diplomático fuera del país de nacimiento del asilado.

Desde principios del siglo XIX México inició su condición de país asilante y, en especial, fue en el XX cuando la afirmó y la desarrolló, tanto desde un punto de vista filosófico como práctico. Innumerables episodios individuales o grupales dan cuenta de la acogida que México dio a distintas corrientes ideológicas a lo largo de su historia¹⁷. Esta conjunción filosófica y práctica se plasmó durante décadas en un generoso refugio que, a su vez, estuvo basado en un acuerdo tácito de no actuación en política interna. Ese refugio se acompañó de ajustes en su legislación, de una política exterior regida por el principio de 'no intervención' y de una tensión entre política interior y exterior¹⁸.

A lo largo del siglo XX, México fue un país particularmente predilecto para los perseguidos

del mundo. La opción preferencial por México no estuvo basada, generalmente, en el conocimiento del país que tuvieran los solicitantes y tampoco en la compenetración con su cultura, sino en el hecho de que lo consideraran la "alternativa posible"¹⁹. A pesar de estas preferencias México fue, predominantemente, un 'promotor pasivo', que aplicó una tendencia a recibir 'sin impulsar' las solicitudes con un celoso apego a la regulación interamericana y un cumplimiento estricto de su normatividad.

Hubo, sin embargo, dos excepciones o asilos atípicos: el español y el chileno, únicos casos en los que México se comportó como 'promotor activo' del asilo. Según Serrano Migallón²⁰, en ambos pudo haber actuado el interés del ejecutivo, del presidente en especial, por cambiar la imagen internacional, además de la política tradicional de otorgar protección. En el caso del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue probablemente un interés por demostrar una posición internacional clara, nítida, en favor de los derechos humanos²¹. Algunos testimonios recogidos en el marco del proyecto Dictaduras y asilo del Instituto Morand, también, la idea del marcado peso de la intervención presidencial para acoger el asilo chileno. Se reconoce en esta actuación, la amistad personal que sostenía el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) con el presidente Salvador Allende²².

Por su parte, el embajador mexicano en Argentina en 1976, Roque González Salazar sugiere la preocupación del presidente Echeverría por el prestigio internacional de México y lo vincula con un posible interés en mostrar una imagen distinta luego de los sucesos del 68²³.

Aunque pudo y puede estar regido por instrucciones diplomáticas, el asilo ha teniendo siempre un fuerte componente discrecional. Su éxito práctico estuvo vinculado históricamente a la decisión del embajador.

En esta enunciación de las características del asilo mexicano no se puede dejar de valorar la intervención de otras variables: en los setenta los gobiernos dictatoriales practicaron distintas estrategias respecto a México; así mismo diversas fueron también las decisiones de los perseguidos respecto a solicitar o no la protección²⁴.

3. LOS AÑOS SETENTA Y LA APELACIÓN AL ASILO

Para los países del Cono Sur, esta ruta de migración forzada no fue numéricamente importante si se la compara con el total de víctimas de la represión política. No obstante resulta significativa la contribución del estado mexicano en la protección de perseguidos políticos mediante el otorgamiento del asilo diplomático para centenares de perseguidos políticos. Es interesante recuperar de estas experiencias algunos aspectos relativos a la delimitación de lo que fue una práctica común, de lo circunstancial.

Desde el Cono Sur llegaron a México, en los años setenta, alrededor de 1300 personas según los documentos resguardados en el Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se trataba de aquellos que habían solicitado refugio y fueron beneficiados con la calificación de asilados diplomáticos en las embajadas de Buenos Aires, Santiago de Chile y Montevideo. Las fuentes de información existentes en los repositorios mencionados presentan variaciones en las cifras pues en los registros se contabilizan acompañantes, familiares así como mexicanos que se encontraban en situación de riesgo en aquellos países.

Una de las preguntas que no encuentra respuesta, aunque sí habilita alguna hipótesis, es la que plantea ¿por qué una diferencia tan marcada del número de asilados entre los países del área frente a situaciones, en apariencia similares. Concretamente, ¿por qué en Chile hubo 800 asilados, en Uruguay, pese a su escasa población, 400 y en Argentina, con 30.000 muertos y desaparecidos en el curso de la represión, según las cifras manejadas por los organismos de derechos humanos y cerca de 9000 según el informe de la CONADEP, hubo, apenas, 60²⁵? Cada desarrollo nacional tuvo sus particularidades y sólo lo ocurrido en cada uno de los países permite realizar algunos intentos explicativos:

En Argentina, por ejemplo, el clima de fuerte y sangrienta confrontación, con las listas de sentenciados a muerte por la Triple A, obligó a muchos de los perseguidos políticos a buscar rutas de emigración antes del golpe de estado, lo que, de alguna manera disminuyó el potencial de perseguidos dispuestos a acogerse a este refugio que, además, no era aceptado

como una salida viable y digna por todos los opositores. Pese a la actuación de grupos paramilitares durante el gobierno de la Sra. Perón y a pesar también de que el orden institucional era muy precario, éste no se había quebrantado formalmente. Este hecho dificultó el otorgamiento del asilo, ya que las relaciones entre México y Argentina eran cordiales y la confirmación de que la persecución provenía del gobierno resultaba, al menos, políticamente delicada. Durante este periodo se optó por aceptar que los perseguidos lo eran y aunque no se los calificaba como asilados se los protegía mediante la figura de "huéspedes o invitados".

Después de consumado el golpe en este país, fue muy evidente una más restringida disposición para acoger asilados. Esto se manifestó en trámites más apegados a la regulación y un rigor mayor en la formalidad. No puede desconocerse que esta actitud multiplicó el riesgo para el solicitante y desanimó a muchas personas a intentarlo siquiera.

En Uruguay, la represión previa al golpe de estado, que se dirigió contra la guerrilla urbana y sus sectores de apoyo tuvo como resultado el asesinato, la prisión y el camino de la migración. Muchos perseguidos políticos abandonaron el Uruguay antes de consumado el golpe de estado. Sin embargo, la estrategia de represión masiva contra sectores políticos y sindicales uruguayos se extremó hacia el año de 1975, año y medio después de consumado el golpe y ello determinó una tardía afluencia de asilados. Fue en este país donde existieron las mejores posibilidades reales de obtener asilo en la representación diplomática mexicana con un riesgo relativamente menor de perder la vida en el intento de alcanzarlo²⁶ y donde existió una muy alta decisión del ya fallecido Embajador Vicente Muñiz Arroyo de defender la vida de los perseguidos.

Sin embargo, en Montevideo se produjo un fuerte viraje en la política de asilo cuando, en 1977, al iniciarse un nuevo sexenio gubernamental, se reemplazó al embajador mencionado por otro que hizo mucho más difícil el trámite, que limitó al mínimo el otorgamiento de asilo y que condicionó la aceptación a que el asilado se comprometiera a no residir en México y que este país fuera utilizado, exclusivamente, como área de tránsito hacia otro destino²⁷.

El caso chileno se caracterizó por la inmediata recepción de asilados, tan pronto consumado el golpe de estado y por la intervención valiente del embajador mexicano que no sólo recibió las solicitudes, sino que arriesgó su vida llevando a personas a la sede diplomática, por lo menos, en las primeras horas del golpe. El fin de la gestión de este embajador modificó, en algo, las condiciones de la recepción pero, México mantuvo sus puertas abiertas a los solicitantes. En Chile, la salida para México de la totalidad de los asilados, en junio de 1974, marcó el cumplimiento pleno de la política de asilo y el comienzo de repliegue hasta la ruptura de relaciones diplomáticas²⁸.

Como señalábamos, la mecánica golpista tuvo desfases en el tiempo. Los golpes de estado se dieron primero en Uruguay, el 27 de junio de 1973, luego en Chile, el 11 de septiembre de ese mismo año y, finalmente, en Argentina, el 24 de marzo de 1976. Esta diferencia temporal estimuló a que muchos perseguidos buscaran, como primera opción, cruzar las fronteras y resguardarse en los países vecinos. Es necesario relacionar este desplazamiento con la Operación Cóndor y la regulación del asilo.

La experiencia concreta de lo ocurrido en los países de la región indica que, en Argentina, por ejemplo, no se aceptaron solicitudes de extranjeros y hay que recordar que, dado que el golpe de estado argentino fue cronológicamente más tardío, habitaban en su territorio muchos perseguidos políticos de los países fronterizos, particularmente uruguayos y chilenos, aunque también, paraguayos, bolivianos y de otros países de América del Sur. Por tanto, fueron muchos los 'no nacionales' que requirieron de un refugio al que no pudieron acceder. Por el contrario, en Chile más que en Uruguay, solicitaron asilo, y lo obtuvieron, perseguidos de otras nacionalidades²⁹. El triunfo del socialismo por la vía electoral, en 1970, explica la alta concentración, tanto de perseguidos de otros países de la región como de colaboradores del entonces campo socialista cuyas vidas debieron ser preservadas.

La estrategia de exterminio del enemigo que caracterizó a la represión conosureña se basó en una estructura consistente en el trabajo coordinado y cooperante de las fuerzas armadas de los distintos países. La Operación Cóndor significó una extensión de la persecución a todos los territorios en virtud de que, como ya se mencionó, los servicios de inteligencia

nacional operaban indistintamente en cualquier país³⁰. Llamamos la atención en este punto porque la regulación es muy clara en cuanto a que el asilo diplomático debe otorgarse al perseguido político dentro de su propio país, pero muy imprecisa para quienes lo requieren fuera de su estado natal. Si esta regulación resultó anacrónica en la década de los 70 del siglo pasado, merece reflexionar seriamente sobre esta limitante en un mundo posglobal, que tiende tímidamente a globalizar la defensa de los derechos humanos pero propende, aún más a universalizar la violación a los mismos.

Los tiempos, y circunstancias, en que se demandó asilo a México no fueron muy distintos a las solicitudes en las sedes diplomáticas de otros países. Lo que vale la pena subrayar es que sólo este país destacó, en algunos casos, por su disposición a otorgarlo, aunque con diferentes características y condicionantes en la calificación.

En cuanto a la composición social y política de quienes pudieron acogerse a la protección diplomática mexicana existe una coincidencia entre el asilo chileno y argentino. En ambas sedes se asilaron altos funcionarios de los gobiernos derrocados mientras que, en la de Uruguay, por el hecho de que el golpe fue acompañado y promovido por los civiles en el poder, no se presentaron estos casos. El resto de los asilados en los tres países eran cuadros de dirección y medios de los partidos de la izquierda opositora y presentaban una composición social diversa: desde intelectuales y profesionistas hasta obreros. Los rangos de edad fueron muy amplios dado el ingreso de núcleos familiares completos.

La suerte fue diversa en lo que respecta a la permanencia de los asilados dentro de las embajadas. Ello dependió de la discrecionalidad con la que se manejaron los estados territoriales en el tiempo y forma de entrega de la documentación (salvoconducto) que garantizara una salida del país sin riesgos para los asilados. En Santiago de Chile la temporalidad mayor, cerca de 9 meses, correspondió al grupo de los altos funcionarios y políticos gubernamentales. En Uruguay no excedieron el año, aunque fue particularmente conflictiva la expedición de documentación para los militares asilados, ya estuvieran en activo o retirados.

No es exagerado decir que la dictadura militar argentina trató de convertir a la embajada

mexicana en una especie de cárcel para tres figuras importantes. El ex-presidente Cámpora permaneció tres largos años hasta que los médicos militares corroboraron que poseía un cáncer terminal. Su hijo obtuvo el salvoconducto meses más tarde, al fallecer Cámpora en la Ciudad de México, mientras Abal Medina, ex secretario general del Partido Justicialista vivió, algo más de seis años dentro de la embajada mexicana. Esta permanencia superó lo que la historia latinoamericana y la ficción literaria tenían registrado. El asilado argentino se convirtió en algo así como en el anfitrión que despedía y recibía nuevos embajadores³¹ hecho que confirma, una vez más, que lo real maravilloso de la novelística latinoamericana es, en ocasiones, más tímido que propia realidad de nuestros países³².

Es necesario anotar que la permanencia y el espíritu remiso de los estados territoriales para emitir la documentación de salida generó situaciones complejas, tanto en lo relativo a la atención de graves problemas de salud entre los asilados que exigieron internación e intervenciones quirúrgicas y que supusieron una extensión de la inmunidad diplomática a los hospitales³³, como en lo concerniente a las condiciones de hacinamiento que se crearon en las embajadas. La presencia de centenares de asilados trastocó el hábitat diplomático y generó condiciones especiales para estos migrantes en el momento en que iniciaban su vida en territorio mexicano.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La decisión de centrar este artículo en un fenómeno migratorio fuertemente acotado, como es el asilo conosureño de los setenta, a cuya modalidad diplomática nos hemos reducido, está relacionado con el escaso interés académico que ha sido capaz de suscitar. Dentro del gran fenómeno de las migraciones forzadas relacionadas con el exilio y el refugio ha sido considerado, algo así, como "una casuística", una especie de género menor por su escasa significación cuantitativa.

Merece, sin embargo, una consideración particular porque, en torno a él, se coagularon un conjunto de circunstancias, se elaboraron una serie de instrumentos del derecho internacional y se fue generando, en las últimas décadas, un importante rescate documental que, aunado a la desclasificación de información oficial de varios estados, obliga a cumplir con

la propuesta de Chesneaux. No debemos "hacer tabla rasa" del asilo³⁴.

Más allá, de que esta institución, tuvo una amplia aplicación europea, a principios del siglo pasado, a partir de la posguerra la migración amparada por él ha sido esencialmente latinoamericana y los instrumentos regulatorios de derecho vigentes fueron generados al calor de los debates surgidos en el subcontinente: las convenciones de Montevideo, La Habana, San José, Caracas y otras son expresión clara de la demanda existente en torno al tema.

Es una necesidad urgente del presente, de este complejo siglo y milenio que nos ha tocado inaugurar, confrontar la regulación, a la luz de la experiencia histórica, de la suerte corrida por la institución del asilo, en el último tercio del siglo pasado, de sus éxitos y sus límites. La experiencia mexicana es insustituible para este análisis y presenta una riqueza que, de ninguna manera pretende ser agotada en esta instancia. Somos conscientes de que ha quedado fuera de nuestra consideración la aplicación de esta institución para el área centroamericana en las mismas décadas y la evolución que tuvo el tratamiento de estas migraciones masivas.

Pero si nos atenemos a la documentación manejada para el Cono Sur podríamos sentar algunas consideraciones que dejaron huella, tanto en la migración como en la recepción a la misma. Los avatares, los éxitos y los límites que sufrió la institución del asilo, al confrontarse con la realidad estudiada, exige una proyección de futuro que, de alguna manera este planteo pretende incentivar. La recurrencia de episodios en América Latina parece indicar que sigue vigente, que el asilo es, desafortunadamente, un pasado presente. Y en el pasado se encuentran experiencias que muestran actualidad y, sobre todo, ofrecen lecciones sobre posibilidades y trabas para hacer efectivo el derecho de asilo. A ellas nos remitiremos.

En la década de los setenta México se erigió, a los ojos de América del Sur como el país de la protección, como lo había sido, en la primera mitad del siglo para los grandes fenómenos persecutorios europeos. Esta consideración no partía de un conocimiento profundo del país receptor. De él quizá, se sabía poco más que era país de asilo. La preferencia de los asilados estuvo basada en la simple y sencilla

determinante de que fue prácticamente uno de los pocos países de la época capaz de recibirlos. En esta determinante confluyeron tres elementos básicos: la tradición histórica, el interés gubernamental de aplicar el instrumento jurídico del derecho de asilo y la sensibilidad de los diplomáticos mexicanos en cada uno de los tres países considerados.

Las limitantes que imponía los tratados interamericanos y la regulación nacional en torno al tema dieron a la personal decisión del embajador, frente a cada una de las circunstancias nacionales, una importancia decisiva en la consumación o el fracaso de la aplicación del instrumento del asilo, esencialmente diseñado para preservar el más elemental derecho del hombre, la preservación de la vida.

Más allá de estas sensibilidades personales, la tratadística generada en Caracas, en el lejano año de 1954, se mostró insuficiente para cumplir con los objetivos del derecho de asilo en las condiciones de coordinación represiva tendiente al exterminio de los opositores manejada por las dictaduras militares o cívico militares conosureñas. De esta manera, el que logran cumplirse los preceptos esenciales de este derecho internacional dependió de que el agente involucrado en la toma de decisión privilegiara la esencia o la forma; si se apegaba a esta última, si exigía tiempo para la calificación del asilado, si se negaba a asilar extranjeros, es decir perseguidos fuera de su territorio, violaba la esencia y exponía las vidas; los miembros de Cóndor acechaban estas vacilaciones. De la misma manera la estrategia diplomática topó y debió vencer la lógica militar. Agilizar la expedición de los salvoconductos fue una de las principales preocupaciones de la diplomacia mexicana, no sólo por la necesidad de garantizar las vidas protegidas, que siempre estaban en riesgo aún dentro de las sedes diplomáticas, sino hasta por razones de supervivencia, para controlar el hacinamiento, para lograr el tratamiento médico adecuado para los enfermos graves. A pesar de la tratadística de Caracas los estados territoriales, con sus estructuras dictatoriales ilegales, violaron totalmente el espíritu y se arrogaron el derecho de expedir la documentación que se les antojara y en el tiempo que se les antojara, también. En este sentido llaman la atención los éxitos alcanzados por la diplomacia mexicana en Chile, aunque para ser obtenidos, exigieron la presencia del

propio Secretario del ramo en el estado territorial³⁵. En el otro extremo se presentó el caso argentino y ello demuestra que la racionalidad es difícilmente calculable en estos casos y que las estrategias de los gobiernos dictatoriales fueron diversas³⁶. De todas maneras, la experiencia mexicana en el Cono Sur exhibe que todavía falta mucho camino por recorrer, en lo que ha regulación se refiere.

Es necesario explorar más en el comportamiento de los colectivos asilados, con sensación de derrota y pérdida protagónica, ya se sintieran desterrados o transterrados³⁷ en México, así como las formas que adquirió su inserción en la patria de adopción.

Profundizar las fuentes aquí manejadas, analizar y generar otras, tratar de rehistoriar el asilo resulta imprescindible pues la documentación diplomática presenta las limitaciones que le impusieron las coyunturas en la que fue elaborada, la premura, el riesgo, el temor y la exigencia de la toma de decisión.

Si bien es cierta la afirmación del Embajador mexicano en Chile³⁸ de que la tradición del servicio exterior mexicano preserva del error, se exige la consideración de una regulación acorde a los tiempos globalizados y que, a partir de las experiencias del pasado, sea capaz de atender los requerimientos del futuro.

ABREVIATURAS DE ARCHIVOS CONSULTADOS

- ADACSIM: Archivo Dictaduras y Asilo en el Cono Sur Instituto Mora (México, DF)
- AHDREM: Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores Mexicanas
- AyBLT: Archivo y Biblioteca Lerdo de Tejada
- CNVR: Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Chile)
- COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados.
- CONADEP: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)
- SEGOB: Secretaría de Gobernación (México)

NOTAS

¹ Sánchez Vázquez, A., "Del destierro al transtierro". *Sólo Historia*, 12 (2001), 34-47.

² El golpe de Estado que derrocó a João Goulart el 1ero. de abril de 1964 instauró un gobierno militar, el primero en América Latina, de los muchos gobiernos militares antes existentes (dictaduras personalistas y de casta), inspirados en la Doctrina de Seguridad Nacional. De ahí que a la brasileña se le considere la "dictadura madre".

³ Doctrina formulada en el Colegio Nacional de Guerra de Estados Unidos. Promovió la hipótesis de una guerra contra los enemigos internos de la nación para asegurar la supervivencia de los estados. El conflicto entre las superpotencias se expresó, a nivel de cada nación, en la existencia de una subversión interna aliada al comunismo que exigía ser derrotada. Por ello debía replantearse el poder político, que se había mostrado inefectivo en este combate y que sólo podía operar bajo la tutela militar. Vid. Gaspar, G. (comp.), *La militarización del Estado latinoamericano: algunas interpretaciones*. México, UAM-I, s.f., 61.

⁴ Calloni, S., *Los años del Lobo: Operación Cóndor*. Buenos Aires, Peña Lillo/Ediciones Continente, 1999. Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia, Asunción, Paraguay. Disponible desde Internet en: <<http://www.unesco.org/webworld/paraguay/base.html>>.

⁵ Este cable fue expedido un mes después del atentado contra Orlando Letelier. El documento - censurado en varias partes- da una definición de los objetivos del Cóndor, de los países miembros e incluso sugiere que el atentado contra el mencionado político socialista fue obra de esta coordinación. "FBI, Operation Condor cable". Disponible desde Internet en:

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/CH23-01.htm>> (28 de septiembre de 1976).

⁶ Un registro de los hechos lo ofrecen los informes de las comisiones de investigación sobre lo acontecido: CONADEP, *Nunca más. Informe de la CONADEP*. Buenos Aires, EUDEBA, 1984; CNVR, *Informe de la CNVR*. Santiago de Chile, 1991, 3 vols. y Parlamento de Uruguay, *Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron y Comisión Investigadora sobre los Secuestros y Asesinatos de los Ex Legisladores Zelmor Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz*. Montevideo, 1985; así como, el *Informe final de la Comisión para la Paz de Uruguay*, 10 de abril de 2003.

⁷ Luna, D. A., *El asilo político*. San Salvador, Universitaria, 1962, 19 y ss.

⁸ Es decir, los perseguidos debían buscar refugio en otro territorio, reino o estado, y ya no, como práctica común, en los templos o iglesias de su territorio de origen. Cf. Francioni, F., *Asilo diplomático:*

Contributo allo studio delle consuetudini locali nel diritto internazionale. Milán, Giuffrè, 1973, 5 y ss.

⁹ Serrano Migallón lo ubica en el siglo XVII porque con la Paz de Westphalia de 1648 las embajadas se constituyeron en representaciones permanentes de un estado en territorio de otro. Serrano Migallón, F., *El asilo político en México*. México, Porrúa, 1998, XX. Otros autores lo ubican a partir del siglo XV. Francioni, F., *Asilo...*, op. cit., 10 y ss. y Zárate, L. C., *El asilo en el derecho internacional americano*. Bogotá, Iqueima, 1957, 30 y ss.

¹⁰ Agamben, G., "Política del exilio". *Archipiélago: cuadernos de crítica de la cultura*, 26-27 (invierno 1996), 46.

¹¹ Para México se registra en 1823. La referencia es al Tratado de Unión, Liga y Confederación con Colombia del 3 de octubre de 1823. Apoyado en Rosenzweig-Díaz, A. de, "El asilo". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 11 (abril-junio de 1986).

¹² Díaz, L. M.; Rodríguez de Ita, G., en Dutrénit Bielous, S.; Rodríguez de Ita, G., *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*. México, Instituto Mora/SRE, 1999. Cruz Miramontes, R.; octubre-diciembre de 1973. "Asilo y extradición: Derecho y práctica en México". [documento en línea] Disponible desde Internet en, 26-28.

¹³ Díaz, L. M.; Rodríguez de Ita, G., en Dutrénit Bielous, S.; Rodríguez de Ita, G., *Asilo...*, op. cit. Unión Panamericana, *Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en la Décima Conferencia Interamericana (Caracas, 1-28 marzo 1954)*. Washington, Secretaría General OEA-Unión Panamericana, 1961.

¹⁴ Entrevista realizada a Gonzalo Martínez Corbalá por S. Dutrénit Bielous. México DF, 11 de diciembre de 1997.

¹⁵ Se le han señalado otras omisiones. Entre ellas no se especificó la situación del asilado que debe ser trasladado a un tercer estado; no se estableció el no rechazo en las fronteras, así como, la no devolución al país perseguidor en caso de que no se mantenga la autorización de residencia en el país asilante. Imaz, C., "El asilo diplomático en la política exterior de México". *Revista mexicana de política exterior*, 40-41 (julio-diciembre 1993), 60.

¹⁶ Agamben, G., "Política...", op. cit., 45-46.

¹⁷ En ellos destacan personalidades y contingentes de grupos liberales y de la izquierda política latinoamericana y europea. Por ejemplo, llegaron a México José Martí, León Trotsky, Jacobo Arbenz, Héctor Cámpora, la familia Allende, miles de republicanos españoles que, como se recuerda, son el caso emblemático del refugio mexicano, además de unos cuantos miles entre centroamericanos, caribeños y sudamericanos. Apoyado en Segovia, R., "La difícil socialización del exilio". *Nexos*, 205 (enero 1995); Imaz, C., *La política del asilo y del refugio en México*. México, Potrerillos Editores, 1995; Serrano Migallón, F., *El asilo...*, op. cit. y AA. VV., *México, tradición de asilo y refugio*. México, Segob-Comar, 2000.

¹⁸ En los últimos años esto ha ido cambiando y, recientemente, se produjeron hechos que motivaron un debate sobre los principios de la política exterior.

¹⁹ Buriano, A., (ed.); Dutrénit Bielous, S.; Rodríguez de Ita, G., *Tras la memoria...*, op. cit., 63.

²⁰ Entrevista realizada a Fernando Serrano Migallón por S. Dutrénit Bielous. México DF, 5 de junio de 2001.

²¹ Esto se percibe con nitidez con los republicanos españoles y con la llegada de Isidro Fabela a Ginebra, ante la invasión de Austria por Alemania, lo mismo que en otros episodios de aquellos años. *Ibid.*

²² En todo caso se debe señalar que el presidente Echeverría actuó de distinta forma en los países del Cono Sur. Un comportamiento se tuvo ante el golpe en Chile y otro frente al de Argentina. Y seguramente ello fue así por diversas razones, entre ellas, la amistad personal con el presidente Allende, su proyección y fuerza simbólica, la simpatía que despertaba la forma cómo Allende había llegado a la presidencia. Es, así, factible advertir que puede existir una simetría entre ambos casos, el español y chileno, aunque originada en motivos distintos y que ello generó instrucciones diplomáticas diversas.

²³ Entrevista realizada a Roque González Salazar por S. Dutrénit Bielous. México DF, 14 de mayo de 1998.

²⁴ Algunos aspectos de esta problemática se discuten e ilustran en Buriano Castro, A. (ed); Dutrénit Bielous, S.; Rodríguez de Ita, G.; *Tras la memoria...*, op. cit.

²⁵ Como decíamos las cifras de asilados se encuentran redondeadas y son aproximadas. Las manejadas tienen que ver con las fuentes diplomáticas que no siempre coinciden con los testimonios recabados a través de las entrevistas a los actores.

²⁶ No debe pensarse que no se trataba de una operación de alta peligrosidad. Baste el ejemplo de la Maestra María Elena Quinteros secuestrada por fuerzas de inteligencia militar de los jardines de la Embajada de Venezuela en Uruguay e inmediatamente asesinada en la tortura o el caso de Federico Falkner, cuyo secuestro de los corredores del consulado mexicano en Montevideo fue impedido por la decidida actuación del primer secretario de la Embajada de México, Gustavo Maza Padilla.

²⁷ Vid. AHDREM sobre Uruguay exp. III-5924-1 (2ª. Parte).

²⁸ Vid. AHDREM sobre Argentina el exp. III-5921-10 (1ª. Parte); sobre Chile el exp III-6018-1 (5ª. Parte) y sobre Uruguay exp III-5923-5 (1ª. y 2ª partes).

²⁹ Apoyado en AHDREM, caso chileno en exp. III-6018-1 (5ª. Parte). Entrevista realizada a Maluza Stein por G. Caetano. Montevideo, 18 de diciembre de 1996.

³⁰ Al respecto es altamente ilustrativa la documentación del Departamento de Estado, EUA, de la CIA y de otros organismos de seguridad de

este país, desclasificada, a partir de 1999. Ella abunda en datos relativos a acciones realizadas en el marco de esta operación para el exterminio de opositores. Particularmente esclarecedores son los documentos que refieren a los asesinatos de los diputados uruguayos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz y del ex presidente de Bolivia, Juan José Torres, ocurridos en Argentina. Vid.: Case Number: 200000044, No. Doc. 1976BUENOS03462; 1976BUENOS03460; el memorando 7611578 y otra vastísima documentación relativa a estas acciones conjuntas contenidas en los National Security Archive <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv>>. Abunda, también, la información relativa a la captura de refugiados chilenos en Argentina, en "Chilean refugees in Argentina", State Argentina Declassification Project Collection, en <<http://www.foia.state.gov/documents/Argentina/00009F3D.pdf>> (12 de mayo de 1976) y en la misma colección <<http://www.foia.state.gov/documents/Argentina/00009F3F.pdf>> (14 de mayo de 1976), así como la detención y muerte de ciudadanos argentinos en Uruguay, "Tortured to death in Uruguay -22 known cases, Amnesty International report, State Argentina Declassification Project Collection en <<http://www.foia.state.gov/documents/Argentina/00009FBF.pdf>> (31 de octubre de 1975).

³¹ "World's Record Soon to Be Established for Forced Stay in an Embassy". *WHA*, 17 de junio de 1981. Bernetti, J. L., "Salvoconducto para Abal Medina". *Uno Más Uno*, 13 de abril de 1981.

³² Nos referimos, concretamente, al cuento de Alejo Carpentier, *El derecho de asilo*, publicada años antes del episodio.

³³ Entrevista realizada a Lucy Baltiansky por S. Dutrénit Bielous y Guadalupe Rodríguez de Ita. México DF, 19 de marzo de 1997.

³⁴ Chesneau, J., *¿Hacemos tabla rasa del pasado?: A propósito de la historia y los historiadores*. México, Siglo XXI, 1981.

³⁵ "Chile, ejemplo de cómo practica México el Derecho de Asilo". *El Nacional*, 28 de noviembre de 1974.

³⁶ Salas, F., "La posición de México ante el conflicto de las Malvinas". *Cuadernos de Política Exterior*, 1 (1984), 34-47.

³⁷ Desterrados en el sentido de Sánchez Vázquez: aquellos que fueron obligados a salir de su tierra y no sienten, en la que los acogió, ni raíz ni centro. Transtierro es un neologismo acuñado por José Gaos para expresar el sentimiento de un exiliado hacia su patria de adopción a la que no siente como tierra ajena. Lógicamente es una apreciación totalmente subjetiva de cada individuo. Sánchez Vázquez, A., "Del destierro...", op. cit

³⁸ Entrevista realizada a Gonzalo Martínez Corbalá por S. Dutrénit Bielous. México DF, 11 de diciembre de 1997.