

Para repensar la Convención de Asilo Diplomático de 1954 (lecciones de la práctica mexicana ante las peticiones en el Cono Sur)

Por *Silvia DUTRÉNIT BIELOUS**

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.¹

ES SABIDO QUE EXISTE PERMANENTE TENSION entre lo que toda norma establece, sus interpretaciones y las decisiones que de ella se originan. Es también conocido que la evolución de una norma está vinculada con la relación de los hechos y procesos que regula. Por tanto, no resulta una singularidad propia del derecho de asilo, emanado de las convenciones interamericanas e incorporado nacionalmente en distintas legislaciones de los Estados signatarios, que su relación con la práctica misma presente armonías y desarmonías. Es más, muestra puntos conflictivos de esa relación cuando de lo que se trata es de alcanzar el mayor respeto al sentido último de la norma misma.

Con orígenes antiguos, y una más que centenaria práctica en América Latina, la evolución del asilo ha mostrado un perfil como derecho de los individuos. El asilo diplomático, en particular, adquirió un sesgo muy latinoamericano en el siglo xx, producto de condiciones políticas de fuerte inestabilidad y de condiciones locales que no permitían un fácil desplazamiento. Por ello, la región ha contribuido a la jurisdicción internacional; también porque a una mayor recurrencia en América Latina se constataba un decrecimiento de su uso en Europa según

* Historiadora y latinoamericanista; profesora-investigadora titular del Instituto Mora, México. E-mail: <dutrenit@sni.conacyt.mx>; <sdutrenit@mora-edu.mx>.

Una primera versión del texto fue preparada para la mesa 10 del simposio "Migración y Exilio Latinoamericano en el siglo xx". 51 Congreso Internacional de Americanistas, 14-18 de julio de 2003, Santiago de Chile.

¹ Artículo 22 (inciso 7) de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos), DE: <<http://www.oas.org/SP/PROG/pg29-58.htm>>.

algunos autores, esto se debe a que doctrinariamente se le rechazaba por considerarlo atentatorio de la soberanía del Estado.² Y mientras adquiría estese go se fue dando un mayor énfasis al papel de los Estados y de sus relaciones.³ Será necesario discutir hasta dónde el asilo responde a una excesiva disposición a otorgarlo y hasta dónde a una preocupación por delimitarlo. Si bien las circunstancias han ido cambiando y ajustándose de acuerdo con distintas realidades históricas concretas, puede decirse que los años setenta y ochenta mostraron un momento crítico de confrontación con lo establecido en la norma. El tipo de represión coordinada regionalmente, la magnitud de la persecución y la extensión de las violaciones a los derechos humanos pusieron en evidencia el desequilibrio entre hechos y norma. Es decir, estos acontecimientos así como las consecuencias del conflicto centroamericano, llamaron la atención sobre la debilidad o insuficiencia de los instrumentos de protección de los derechos humanos.

En la historia de la persecución política del Cono Sur, las Convenciones de Caracas de 1954 tienen un referente concreto. Suscritas en el marco de la Décima Conferencia Interamericana, las convenciones determinaron la diferenciación y regulación de dos tipos de asilo —territorial y diplomático.⁴ Dichas convenciones se celebraron luego del conflicto originado por el caso Haya de la Torre, que tuvo por escenario la Embajada de Colombia en Lima, cuando se concedió asilo al intelectual e ideólogo latinoamericano.⁵ De allí devino una polémica jurídica que llegó hasta la Corte Internacional de La Haya y que se prolongó por cerca de cinco años (1948-1954).⁶ De esta forma, una confrontación histórica concreta derivó en intervención internacional y dio lugar a un cambio importante en la evolución jurídica regional. No obstante, hay que reiterar que nuevos acontecimientos marcaron otros

² Cf. Jaime Esponda Fernández, "La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados", en Leonardo Franco, coord., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires, UNLA-ACNUR-Siglo XXI, 2003, p. 81

³ Algunas de las instancias más destacadas son: Tratado de Montevideo de 1889; Tratado de la Paz de 1907; Convención de La Habana de 1928; Convención de Montevideo de 1933 y Convención de Caracas de 1954.

⁴ Véase *Décima Conferencia Interamericana* (1-28 de marzo de 1954), Caracas, Venezuela, Secretaría General-OEA-Unión Panamericana, Washington, 1961 (Serie *Tratados*, 18 y 19).

⁵ Víctor Raúl Haya de la Torre, nacido a finales del siglo XIX en Trujillo, Perú, fue el fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y del Partido Aprista Peruano.

⁶ Véase Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 43-44.

desequilibrios. Ejemplo de esto último puede radicar en que la práctica de asilo en América Latina había estado acotada a individuos, por lo general dirigentes políticos y sindicales o intelectuales, y no se aplicó a grandes grupos, como se empieza a manifestar en los años sesenta con la afluencia de los perseguidos políticos caribeños: “El informe de la Comisión Interamericana del año 1965 reveló esta nueva realidad y también destacó la insuficiencia de los instrumentos convencionales latinoamericanos para dar a ésta el tratamiento que resultaba necesario”⁷

Las Convenciones de Caracas pasan a ser la única fuente normativa de los deberes jurídicos de los Estados en la materia, es necesario subrayar que la Convención de Asilo Diplomático es la que ocasiona mayor conflicto dado que las primeras acciones, así como las principales determinaciones del Estado que lo otorga, ocurren fuera de sus fronteras convencionales y dentro de las fronteras del Estado territorial, motivo por el cual muchas veces se generan —pese a los instrumentos internacionales destinados a la regulación de los conflictos— desacuerdos, desavenencias, o al menos tensiones en el plano de la soberanía nacional. Y esto debido, entre otros aspectos, a que como destaca Guy Goodwin-Gill en *The Refugee in International Law*, “la noción de protección que un Estado otorga a un extranjero contra el ejercicio de la jurisdicción por otro Estado se encuentra en el corazón de la figura de asilo, así como que su fundamento radica en el ejercicio de su jurisdicción dentro del ámbito de su soberanía, o bien en un tratado o costumbre regional en los supuestos de asilo diplomático”⁸, asunto éste que los europeos habrían considerado mucho antes, como quedó señalado anteriormente.

La Convención sobre Asilo Diplomático buscó solucionar el problema en particular en términos de quién califica para el asilo, cómo se otorgan las garantías y cuáles son las obligaciones en torno a la expedición del salvoconducto.⁹ A partir de entonces, y formalmente, la institución del asilo asumió una explícita reglamentación que otorga prerrogativas al Estado asilante. Este hito en la evolución regional del derecho de asilo como potestad estatal no incorporó de la misma forma el papel que los derechos humanos habían adquirido en el derecho americano. Esto sucede porque el derecho a buscar y recibir asilo no tiene su correlato en una obligación de Estado a otorgarlo según la norma vigente.¹⁰

⁷ Franco, *El asilo y la protección* [n. 2], p. 23

⁸ Citado en *ibid.*, p. 46

⁹ Véase Carlos A. Fernandes, *El asilo diplomático*, México, Jus, 1970

¹⁰ A pesar de que la Declaración Universal y la Declaración Americana iniciaron la transformación del derecho de asilo desde una prerrogativa estatal y hacia su concepción

A esta insuficiencia y a la magnitud de la persecución se respondió, en la experiencia del Cono Sur, por medio de la comunidad internacional y del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas en particular. Y la respuesta tuvo relativa efectividad dentro de los límites impuestos por las condiciones locales.¹¹ Hay que recordar que cuando emergieron las crisis políticas y se instalaron los regímenes dictatoriales, la represión se volvió un hecho masivo y fue favorecida, además, por la concreción de la Operación Cóndor.¹² Este instrumento de inteligencia militar puso en evidencia que la protección en un país vecino o cercano era, al menos, una riesgosa realidad.

No obstante lo dicho, el sistema interamericano realizó un papel importante a través de la aplicación del asilo. Regido entonces por las normas jurídicas de 1954, sus aciertos y limitaciones se fueron haciendo evidentes.

Con el fin de observarlos, y tal y como se ha anunciado, se delimitan dos campos ubicados temporalmente en los años setenta y ochenta del siglo xx: *a*) geográfico de conflicto y persecución políticas (Argentina, Chile y Uruguay); y *b*) geográfico de protección diplomática (México).¹³

como derecho humano y que, posteriormente, fue la Convención Americana la que dio un fuerte impulso a la institución de asilo, esta transformación habría quedado incompleta en América Latina". Mark Manly, "La consagración del asilo como un derecho humano: análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Franco, *El asilo y la protección* [n. 2], p. 122.

¹¹ Fue la situación conosureña la que llevó también a que surgieran distintas iniciativas dentro de la Organización de las Naciones Unidas dando al tema un interés internacional. En particular la experiencia en Chile fue discutida dadas las limitaciones manifestadas por el instrumento de asilo. Un ejemplo de las iniciativas lo constituyó la Conferencia Internacional de Asilo Diplomático de 1975 en Australia, véase Esponda Fernández en "La tradición latinoamericana" [n. 2], p. 87

¹² "'Operación Cóndor' es el nombre dado a la captura de izquierdistas, comunistas y marxistas en el área del Cono Sur. Fue recientemente establecida entre servicios de inteligencia que cooperan en América para eliminar actividades terroristas marxistas en los países miembros, aparentemente siendo Chile el centro de operaciones. Otros miembros participantes incluyen a Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Además, aparentemente Brasil ha aceptado tentativamente proporcionar información de inteligencia para Operación Cóndor. Los miembros que a la fecha han mostrado mayor entusiasmo han sido Argentina, Uruguay y Chile. Estos tres países han acordado operaciones conjuntas, principalmente en Argentina, contra objetivos terroristas. Durante la semana del 20 de septiembre de 1976 el director del Servicio de Inteligencia de la Armada argentina viajó a Santiago para consultar a sus contrapartes chilenas sobre Operación Cóndor", *Reporte de Información de Inteligencia del Departamento de Defensa. Asunto. fuerzas especiales de operaciones. 26 de septiembre, 1976 o 1º de octubre, 1976*. DE: <www.foia.state.gov/documents/pdod/9c2a.pdf>.

¹³ En otras páginas he incursionado en el estudio comparativo de distintos aspectos de los acontecimientos del asilo como son las decisiones que llevan a solicitarlo y a la elec-

Algunos hechos

ESTABLECIDA esta delimitación, se debe indicar que en esos países (Uruguay, 1973-1985; Chile, 1973-1990; y Argentina, 1976-1983) se constituían y desarrollaban regímenes militares—y cívico militares— que compartían una fuente de inspiración: la Doctrina de Seguridad Nacional. Al mismo tiempo, estos regímenes compartían la estrategia represiva cuyo principal instrumento fue la Operación Cóndor.

Ahora bien, pese a coincidir en un marco temporal y en la fuente de inspiración, los regímenes emanados de los golpes de Estado de los años setenta fueron resultado de sus condicionantes nacionales y desarrollaron diversas, y particulares, formas represivas basadas en la idea generalizada de eliminar al “enemigo interior”.¹⁴

A la estrategia represiva que, “exitosamente”, iba cobrando miles y decenas de miles de víctimas en los tres países, se respondió con distintas manifestaciones prácticas de carácter espontáneo o programado (repliegue, resistencia y exilio). Cuando se trataba de esta última respuesta, de “cruzar” fronteras, de abandonar el país o, más concretamente, de alcanzar un refugio, la búsqueda de protección diplomática fue un hecho recurrente. Empero, no significó en ninguno de los tres casos la ruta que recorrió el contingente más voluminoso de perseguidos políticos. Si se acepta la cifra de alrededor de un millón de exiliados conosureños —650 mil argentinos, 200 mil chilenos y 200 mil uru-

ción de una embajada en particular, “Durante el huracán: la búsqueda de un refugio”, en Ana Buriano, ed., Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, *Tras la memoria el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora/ ICC-Gobierno del Distrito Federal, 2000, pp. 36-104, también en aspectos como la vida cotidiana en el encierro diplomático, “Escenas de la vida cotidiana bajo la protección diplomática”, en Graciela de Garay y César Tcach, *Temas de la historia oral en dos naciones Argentina y México Representación, memoria e identidad* (CD-ROM), México, Instituto Mora/Universidad Nacional de Córdoba, 2003; además de aspectos como son las estrategias de los actores involucrados, “Crisis política y visión de los diplomáticos mexicanos”, en Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, México, Instituto Mora/SRE, 1999, pp. 105-132, y “Persecución política y derecho de asilo diplomático: alcances y límites del instrumento jurídico”, *Iberoamericana* (Universidad Sofía, Japón), vol. xxiv, núm. 2 (segundo semestre del 2002), pp. 17-30.

¹⁴ Es decir, en todos los casos se practicó la tortura física y psicológica como forma de destrucción del enemigo pero, por ejemplo, variaron las formas de aplicación o modelos de la estrategia represiva: mientras en Argentina se desarrolló especialmente la de desaparición, en Uruguay se instrumentó la tortura y prisión prolongada. Para una puntualización de los modelos represivos consúltese *Crimenes de guerra* (dirigida por Roy Gutman y David Rieff, concepto de Gilles Peress, prólogo de Baltasar Garzón), Barcelona, Debate, 2003.

guayos—¹⁵ sería factible afirmar, aunque no hay aún registros que recojan el universo de los involucrados, que quienes buscaron el asilo fueron pocos y los que lo obtuvieron muchos menos debido a que no siempre siguieron una ruta que les garantizara el logro de su propósito.

En todo caso hay que subrayar que la protección diplomática mexicana fue significativa en los tres países; dicha protección remite a la tradicional política de asilo desarrollada durante el siglo xx¹⁶ y que encuentra sus raíces en el primigenio acuerdo con Colombia convenido en la primera mitad del siglo xix. Esta característica de la política exterior mexicana se ha mantenido en tensión con el perfil de la política interna. Quizás la discrepancia entre una y otra sea la explicación de un estilo nacional que tiende a “abrir las puertas” a los perseguidos políticos con un requerimiento explícito (artículo 33 de la Constitución política)¹⁷ y, al mismo tiempo, un entendimiento tácito, fruto de distintos acuerdos entre grupos de asilados y gobierno, para que aquéllos no actuaran en política interna. Así pues, desde la perspectiva de los perseguidos políticos, y en sintonía con las condicionantes propias de cada país y de las respectivas representaciones diplomáticas, México se percibía como un refugio diplomático posible, viable, alcanzable.

Esta percepción encuentra su asidero particularmente en los casos de Argentina y Uruguay, pese a las diferencias manifiestas respecto del otorgamiento de asilo entre las embajadas mexicanas de ambos países. Un repaso rápido permite sostener que mientras en Santiago de Chile numerosas fueron las embajadas latinoamericanas y europeas que acogieron a los perseguidos en los momentos inmediatos y posteriores al golpe de Estado,¹⁸ en Uruguay, por ejemplo, apenas se registra alguna que lo brinda de manera ocasional, como Venezuela y Costa Rica.

¹⁵ Registrado por Mónica Palma quien se apoya en el trabajo de Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*, véase Mónica Palma, “La inmigración en México en la segunda mitad del siglo xx: un estudio introductorio”, *Estudios migratorios latinoamericanos*, año 15, núm. 46 (2000), p. 566.

¹⁶ México fue país de asilo y refugio de miles de españoles durante y después de la Guerra Civil; de centroamericanos en la primera y segunda mitad del siglo; de caribeños y sudamericanos después de mediar el siglo. En algunos casos, a lo largo del siglo, los otorgamientos estuvieron dirigidos a integrantes de élites políticas e intelectuales.

¹⁷ “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”, Artículo 33 del Capítulo III, “de los extranjeros”, del título 1º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917

¹⁸ Algunos de esos hechos están registrados en Eleuterio Fernández Huidobro y Graciela Jorge, *Chile roto. uruguayos en Chile 11/9/1973*, Montevideo, Tac. 1993.

Distintos archivos oficiales mexicanos dan cuenta de un volumen considerable de asilos diplomáticos concedidos por México a través de sus representaciones siendo el de los chilenos el más voluminoso: más de 800 perseguidos políticos pasaron por la embajada mexicana en Santiago. Le siguen en número, en las respectivas embajadas de Montevideo y Buenos Aires, los asilados uruguayos, que sobrepasaron los 400, y los asilados argentinos, en un número algo mayor a los 60. Es decir, el universo que se estudia no va más allá de los 1300 asilados.¹⁹ Sin embargo, es necesario llamar la atención en cuanto a las dificultades para proporcionar números exactos. Lo anterior se debe a diversas razones; algunas responden a que no ha sido posible precisar si los registros conservados se encuentran completos, además de determinar cuál representa el repositorio más confiable para la información. Todo parece indicar que el más completo y preciso sería el archivo del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación. Los problemas de precisión están dados, sobre todo, por formas no homogéneas de asentar la calidad migratoria de origen (asilados diplomáticos, acompañantes, huéspedes,²⁰ asilados territoriales) así como, cuando es el caso, de las embajadas de las que provenían esos asilados. Al respecto, en la representación mexicana en Argentina quedaron registrados aquellos sesenta y tantos asilados, pero se reconocen y asientan más asilados provenientes de otras embajadas mexicanas, como registró el siguiente documento:

Se informa que llegó a la Cd. de México, procedente de Bogotá, Colombia, Carlos Daniel Maldonado, asilado político argentino [...] Su asilo se debió a que era perseguido por sus actividades clandestinas en Argentina, por tal motivo a principios de octubre de este año se trasladó a Bogotá, Colombia, donde las autoridades de ese país lo detuvieron, pero luego le concedieron un salvoconducto el 23 de octubre para salir del país en calidad de expulsado, contando para ello con 3 días a partir de la expedición del salvoconducto. El mismo día pidió asilo a la Embajada de México en Colombia, el cual le fue concedido el 25 del mes en curso.²¹

¹⁹ Datos del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores Mexicanas (AHDSREM); Archivo General de la Nación (AGN) y Archivo del Instituto Nacional de Migración (INM). Si a esta cifra se le agregara la correspondiente a las personas que, habiendo llegado a México, obtuvieron la calidad de asilados territoriales, su incremento sería considerable. Esto último, en particular, se puede inferir sobre el caso argentino de acuerdo con una investigación en curso y de la que todavía no es posible ofrecer cifras concretas.

²⁰ | Huéspedes o protegidos no son figuras con delimitación jurídica pero en la práctica cumplen con el sentido último del asilo: dar protección y preservar la libertad y la vida del perseguido

²¹ AGN, DFN, asilados argentinos, Exp. 009-010-00, 25-octubre-81.

Lo interesante y valioso de este universo de 1300 asilados, que no deja de representar un número considerable de perseguidos políticos que recurrieron con éxito al instrumento jurídico, es la singularidad guardada en cada experiencia nacional por las propias condicionantes histórico políticas, por la forma en que México aplicó el derecho y por las distintas respuestas de los Estados territoriales. Pero en especial, de manera más concreta, se puede sostener que este universo, en sus diversas formalizaciones, es un ámbito de observación de la tensión entre la norma (convención de asilo diplomático de 1954) y los hechos del asilo (acontecimientos en las embajadas mexicanas del Cono Sur).²²

A modo de ejemplo, conviene considerar las siguientes circunstancias para un análisis de la tensión entre la norma y los hechos.

a) La presencia en Argentina de personas en busca de asilo antes del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, es decir, durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón, devino en coyunturas diplomáticamente complejas al pretender los funcionarios mexicanos “calificar” el asilo cuando no era posible distinguir claramente “el sujeto” que ponía en peligro la seguridad del perseguido y menos aún si se trataba de un agente gubernamental. El siguiente documento, cuyo registro proviene de la Secretaría de Gobernación de México, pone de manifiesto una de esas solicitudes en plena gestión de la señora Perón:

El día 29 del corriente, procedente de Buenos Aires, Argentina, llegó a México el C. Raúl Federico Laguzzi, rector de la UBA [Universidad de Buenos Aires] en compañía de su esposa Elsa Lidia Gepeto de Laguzzi. Ante los diversos medios de comunicación, ambos agradecen el asilo político de México, puesto que aquí se goza de amplias garantías para los que en sus países están amenazados de muerte. Del mismo modo, manifestó que la culpa de lo que sucede en la Argentina es de la CIA, y que acudió al asilo porque su familia no goza de garantías, como lo prueba la muerte de su pequeño hijo Pablo Gustavo, a manos de una bomba.²³

b) La práctica de estudiar la solicitud de asilo cuando el mismo hecho de llegar a la representación diplomática significaba un grave riesgo, fue contraproducente para el cumplimiento del asilo. Así sucedió en los tres países en distintos momentos y con diferente énfasis. La remembranza de algunos asilados es ilustrativa de los hechos:

²² Véase Archivo Histórico Diplomático de Relaciones Exteriores Mexicanas (AHDREM) para Argentina el exp. III-5921-10 (1ª parte); para Chile el exp. III-6018-1 (5ª parte) y para Uruguay exp. III-5923-5 (1ª y 2ª partes).

²³ *AGN, DFX, asilados argentinos*, Exp. 11-225-74, H-16 L-1, 30-septiembre-74

Fui a la embajada, me atendieron amablemente y me dijeron que volviera el mes que viene [...] ahorita se tiene que consultar. *Asilado argentino*.²⁴

Otro recuerdo claro es de una noche, que se oyeron los balazos, y yo no sé si eran uno o dos cuerpos, yo los alcancé a ver en la puerta, afuera los mataron mientras tocaban el timbre o trataban de entrar [a la embajada]. Los retiraron hasta muy tarde en la mañana, o sea, como que a mí me dio la impresión que los habían dejado ahí para que los viéramos. *Asilado chileno*.²⁵

c) La condición de perseguido político por su propio Estado, como requerimiento de otorgamiento de asilo vs una represión coordinada que mantenía a los perseguidos en esa situación más allá de las fronteras de su propio país, constituía otra ambivalencia presente en la norma. Las circunstancias particulares en Chile y Argentina, cuando muchos latinoamericanos eran víctimas de una aguda persecución, expresaron de manera dramática esta tensión entre la norma y los hechos.²⁶

d) Las distintas estrategias de los Estados territoriales respecto de las formalizaciones del asilo, o sea, la expedición de salvoconductos en tiempo razonable, también son representativas de decisiones y acciones que dificultaban la puesta en práctica del derecho de asilo. Diversos episodios en Uruguay y Chile son representativos de estas circunstancias, además de los ocurridos en Argentina. En la embajada mexicana en Buenos Aires el trámite para tres asilados se prolongó durante años (casi cuatro para el ex presidente Héctor J. Cámpora²⁷ y algo más para su

²⁴ Buriano Castro, ed., Dutrénit Bielous y Rodríguez de Ita, *Tras la memoria* [n. 13], p. 81

²⁵ *Ibid.*, pp. 222-223

²⁶ “Legatt [es la abreviatura para mencionar al agregado legal de la embajada de EUA] sugiere que la policía y especialmente los establecimientos militares de Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile están bien conectados entre sí. Por lo tanto, habría poca dificultad para que las autoridades de seguridad chilenas hicieran [o ‘se las arreglaran para’] que las autoridades argentinas sembraran la documentación, o incluso los cadáveres de Guendelman-Perelman, en Buenos Aires, si los chilenos, por sí solos, tuvieran dificultades. Además se sabe que las agencias de seguridad de estos gobiernos llevan a cabo operaciones de asesinato conjuntamente, *aunque nunca probable*”, “Deaths and disappearances of Chilean extremists: GOA involvement”, 14 de agosto de 1975. *State Argentina Declassification Project Collection*. DE: <www.foia.state.gov/documents/Argentina/00009F95.pdf>. Las cursivas son de la autora.

²⁷ “El lunes 17 de septiembre [...] los diarios argentinos aparecieron con grandes titulares. ‘Cámpora se halla enfermo en la Embajada de México con indicación quirúrgica [...] el carácter de la dolencia---cuyas consecuencias podrían ser graves, obligaría a una intervención quirúrgica imposible de practicar en la sede de la embajada de México [según lo registró el diario argentino *Clarín*]. Respecto de la posible solución a la situación planteada, indicó el embajador mexicano que sería necesario a tal efecto ‘la concesión inmediata de los salvoconductos’”, José Reveles, *Una cárcel mexicana en Buenos Aires*, México, Proceso, 1980, p. 109. Dicha concesión le fue otorgada y se asienta así en los documentos oficiales: “A las 5:00 hrs. de este día, llegó a esta capital, procedente de Lima,

hijo, Héctor P. Cámpora, y seis años para Juan Manuel Abal Medina quien había sido secretario general del Movimiento Justicialista).²⁸

La norma vigente

Si bien es necesario señalar que la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 ha sido considerada un claro avance en la regulación del derecho en virtud de la exactitud de algunos de sus términos, se la ha definido también como problemática dada su recurrencia a afirmar las relaciones entre los Estados más que a incorporar las prerrogativas en términos de derechos humanos, y más en concreto por la presencia de conceptos imprecisos y hasta inconsistentes. Cabe mencionar que posteriormente, en 1959, un Proyecto de Protocolo Adicional a las Convenciones sobre Asilo Político, surgido del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, indicó cambios en algunos artículos referidos a condicionantes y derechos de los militares a ser asilados y a la determinación del carácter de urgente para obtener el asilo.²⁹

Como ya se señaló, diferentes registros de las tres experiencias nacionales enmarcadas en un mismo Estado asilante permiten delimitar algunos de los nudos problemáticos como, por ejemplo: *a)* los deberes del Estado territorial en lo referente a la expedición de los salvoconductos; *b)* la definición de perseguido de cualquier nacionalidad; y *c)* la determinación de los condicionantes (y sus responsables) que ponen en peligro la libertad o la vida de las personas.

Asimismo, los diferentes registros hacen posible interrogarse sobre puntos específicos de esta convención. Paralelamente, ponen de manifiesto la fuerza decisiva que, en la aplicación del asilo, tienen la percepción del diplomático *in situ* y el interés coyuntural de los poderes

Perú, el Sr. Héctor Pedro Cámpora, hijo del ex mandatario argentino Héctor J. Cámpora, siendo acompañado por el Sr. Emilio Calderón Puig, embajador de México en Argentina [...] Del aeropuerto se trasladaron al Hotel Presidente Chapultepec donde los esperaba la Sra. María Georgina Acevedo Vda. de Cámpora [...] A las 12:45 hrs. fue trasladado el cuerpo del ex presidente Cámpora a las oficinas de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), donde se le rindió un homenaje ante la asistencia de 80 personas", *AGN. DFS asilados argentinos*. Exp. 009-010-001. 20-diciembre-80.

²⁸ "El día de la fecha arribó a esta capital Juan Manuel Abal Medina, asilado político argentino, quien permaneció asilado en la Embajada de México en Argentina por más de 6 años, hasta el día de ayer que el gobierno de ese país le extendió el salvoconducto núm. 001/82, a solicitud del gobierno mexicano. Lo acompañaron el embajador de México en ese país, Emilio Calderón Puig y su esposa Margarita Varela de Calderón". *AGN. DFS asilados argentinos*. Exp. 009-010-001. 21-mayo-82.

²⁹ *Acta Final de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos* cit por Esponda Fernández, "La tradición latinoamericana" [n. 2], p. 86.

ejecutivos involucrados en el proceso de asilo. Para ejemplificarlo se sistematizan de inmediato algunos términos que se manifiestan como más claros y otros que resultan ambivalentes o inconsistentes.

Algunos términos de la Convención de 1954 que tienen mayor claridad:

- a)* El otorgamiento de asilo es derecho soberano de los Estados sin que ello obligue a brindarlo ni a declarar por qué lo niega;
- b)* la facultad de calificar la naturaleza política o común del delito le corresponde al Estado asilante;
- c)* la facultad de evaluar la situación de urgencia que es condición para la concesión de asilo es prerrogativa del Estado asilante;
- d)* los desertores por motivos políticos se integran al universo de quienes pueden acogerse al derecho de asilo;
- e)* la expedición del salvoconducto para que el Estado asilante pueda trasladar al exterior al asilado es obligación del estado territorial; y
- f)* la autorización de brindar asilo en la sede de la misión diplomática ordinaria así como en la residencia del jefe de misión y en los locales habilitados, cuando las instalaciones regulares no sean suficientes para alojar a los asilados, se le concede al Estado asilante.

Algunos términos que permanecen ambivalentes o inconsistentes en la Convención:

- a)* Los desertores por delitos políticos y las personas de cualquier nacionalidad se encuentran entre quienes pueden acogerse al asilo;
- b)* el asilo sólo podrá concederse en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial;
- c)* los casos de urgencia para conceder el asilo deben entenderse como aquellos en los que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades o por las autoridades mismas; y
- d)* el Estado asilante, una vez otorgado el asilo, puede solicitar el salvoconducto para el traslado al exterior y el Estado territorial está obligado a expedirlo de inmediato, salvo caso de fuerza mayor.

A partir de esta recuperación y sistematización de algunos términos de la Convención de Asilo Diplomático, en adelante interesa exponer una selección de hechos y procesos que, en su relación con la aplicación de la norma, fueron señales claras de tensión.

*Aciertos, desaciertos y ambivalencias
en la aplicación de la norma*

Lo primero que debe subrayarse es que México ha tenido presente en su práctica los acuerdos internacionales en materia de asilo, con lo que ha exhibido una actitud favorable (aunque no necesariamente de promoción) a ratificar en los hechos la defensa de una institución humanitaria (como la definen muchos de sus diplomáticos). No en vano los testimonios recogidos y la memoria colectiva sobre esos años, y otros de la tan inestable América Latina, guardan con afecto el amparo mexicano a los perseguidos políticos de la región. Esta afirmación no pretende soslayar intereses políticos concretos del gobierno mexicano de aquel entonces para hacer más o menos efectivo el derecho de asilo. Hay que recordar lo que se mencionaba al comienzo del texto respecto de intereses gubernamentales en el derecho de asilo. En todo caso, el instrumento jurídico debería limitar al máximo las variables de este y otro tipo que interfieren en su efectividad. Lo que sí se puede sostener, a la luz de lo acontecido, es que el amparo mexicano sobre el que se rememora fue posible por la conjunción de un instrumento jurídico, la Convención de Asilo Diplomático de 1954, la tradición de la política exterior, la voluntad política del gobierno y la sensibilidad y sentido del deber de sus diplomáticos *in situ*.

Dicho lo anterior, interesa recuperar cuatro lecciones de la experiencia mexicana en el Cono Sur que, confrontadas con la convención de asilo que regía, sirven tanto para delimitar aspectos críticos como para dejar preguntas abiertas.

Primera lección. En el caso argentino, si bien se procedió a proteger a algunos perseguidos, antes del golpe de Estado, en general no fue mediante el otorgamiento de asilo, sino a través de la figura de “huéspedes”³⁰ con el argumento de que era difícil responsabilizar al gobierno de la señora de Perón de los hechos de persecución política y amenazas de muerte. Esta dificultad impedía cumplir las instrucciones emanadas de la convención. Al respecto conviene retomar lo establecido en dos de sus artículos.

Artículo 5: *El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado.*

³⁰ Véase nota 20.

Artículo 6: *Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.*³¹

Y ante este mandato, “casos de urgencia”, la pregunta a formular es ¿por qué no fue posible considerar a los grupos paramilitares, la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) en especial, como aquellos que perseguían a los individuos y que escapaban al control de las autoridades argentinas? O también cabe preguntarse a la inversa: ¿si estas personas no escapaban al control de esas autoridades, no era entonces el gobierno argentino el responsable de la persecución? ¿O es que la tipificación de “personas” no puede corresponder a la de paramilitares que no parece aproximarse, eso sí, a la de “multitudes”? Lo dicho hasta aquí no pretende ignorar lo que han sostenido algunos autores en el sentido de que el asilo puede tener objetivos diferentes, según se trate de periodos de normalidad institucional o de épocas de inestabilidad, ilegalidad o hasta de guerra civil. La tendencia ha sido ampliar la institución del asilo, pero solamente dentro de lo que se acuerde, respetándose así la soberanía, la igualdad de los Estados y el principio de no intervención.³²

Segunda lección. En Chile en muchos casos, y en Uruguay en no tantos, se otorgó asilo, o al menos se dio protección diplomática —en el mismo sentido que comprende la figura de huéspedes a perseguidos políticos de distintas nacionalidades. Debe entenderse entonces que lo sustantivo, para las representaciones diplomáticas mexicanas en esos países, fue que la libertad y hasta la vida de las personas, corría peligro. Por lo tanto, lo que se respetaba era el punto medular del derecho de asilo. No obstante, se ha llegado a decir que ésa es una irregularidad respecto del mandato de la convención y, en el caso argentino, fue el argumento esgrimido para negarlo por parte de algunos funcionarios de la sede mexicana en Buenos Aires. Es más, se llegó a decir que los extranjeros que quisieran asilarse en Argentina, deberían regresar a sus países y allí solicitarlo en las sedes respectivas. Ante esto conviene retomar lo que señala el artículo 20: “El asilo diplomático no estará

³¹ Unión Panamericana. *Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en la Décima Conferencia Interamericana, 1-28 de marzo de 1954*, Secretaría General-OEA-Unión Panamericana, Washington, 1961 (Serie *Tratados*, 18). Las cursivas son de la autora.

³² Cf. Fernandes, *El asilo diplomático* [n. 9]

sujeto a reciprocidad. *Toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo*".³³

Sin duda es posible afirmar que se está ante una formulación imprecisa. La pregunta que sugiere es por qué frente a situaciones como las vividas en el Cono Sur en los años setenta, en todos los casos y en las tres sedes diplomáticas, no se llegó al entendimiento de que cualquier individuo, no importando su nacionalidad, tenía derecho al asilo siempre que cumpliera con el requisito esencial: ser un perseguido político en situación de urgencia. La referencia es a la mencionada y ampliamente documentada Operación Cóndor que hizo ostensible la dramática realidad de una acción de inteligencia militar que no estaba impedida por los límites fronterizos y soberanías nacionales.

Tercera lección. En Uruguay, las autoridades del gobierno dictatorial mostraron mayor resistencia a la aceptación (y por tanto a la tramitación de la documentación para el traslado al exterior) de la condición (calificación) de asilados para miembros de las Fuerzas Armadas. Como es sabido, y como finalmente debió aceptarse, el Estado asilante es soberano para otorgar o negar un asilo. Este aspecto está claramente especificado en los siguientes artículos: Artículo 2. *Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega;* y Artículo 4. *Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.*³⁴

No obstante, vale la pena retomar el artículo 3 que comprende situaciones como las que, en apariencia, se vivieron en aquellas circunstancias.

Artículo 3. *No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político.*³⁵

Esto significa que en la experiencia uruguaya, de los cuatro militares retirados y un militar en activo asilados en la embajada mexicana, ninguno se encontraba en calidad de desertor, muy a pesar de las distintas declaraciones de las autoridades uruguayas. Por tanto, como lo

³³ Unión Panamericana. *Convención sobre asilo* [n. 31].

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid.*

sostuvo y defendió el embajador mexicano Vicente Muñiz Arroyo, ninguno de ellos podía quedar excluido del asilo porque, en todo caso, su tipificación como desertor entraba en el rubro de “carácter estrictamente político”.

Cuarta lección. Es factible que el punto más alto de la violación a la esencia misma del derecho de asilo y a la filosofía que lo origina, más allá de la relativa confusión en la letra del instrumento normativo, y hasta de cierta inconsistencia, fue el conflicto alrededor del otorgamiento del salvoconducto y a los tiempos de su emisión. Se debe recordar que:

1) En Argentina, tres asilados pasaron años dentro de la residencia del embajador mexicano hasta que se les proporcionó el salvoconducto;

2) en Chile, una difícil pero eficaz tramitación permitió el traslado a México de cientos de asilados en las primeras semanas posteriores al golpe de Estado, y entre ellas a la familia del presidente Salvador Allende, no obstante quedaron sin resolución, por varios meses, setenta y un casos para los cuales fue necesaria una intervención estatal particular, irrepetible en las otras experiencias conosureñas;³⁶ y

3) en Uruguay, las autoridades se negaban a reconocer la calidad de asilados, que significaba aceptar la existencia de persecución política, y por tanto fueron renuentes al otorgamiento de salvoconductos; en su lugar aceptaron una solución intermedia para un número importante de asilados: el pasaporte oficial con un sello que concedía autorización por un único viaje a México.

Un repaso rápido a los artículos 9, 11 y 12 de la convención permite observar que los tiempos para dar cumplimiento al requisito de salvo-

³⁶ “Hubo 71 casos que entraron precisamente dentro de esa situación merced a estas imprecisiones que no resuelve el Tratado de asilo hasta la fecha. No negaban expresamente los salvoconductos pero no los daban, entonces tenían que estar ahí. La negociación la hizo el canciller Rabasa personalmente, se trató también al más alto nivel para que permitieran la salida de los 71 asilados, los que ellos llamaban ‘peces gordos’. Y una vez que salieron los 71 asilados de la embajada que estuvieron ahí varios meses, entonces ya vino la ruptura de relaciones con la Junta Militar. I tubo una negociación de la que yo estuve ausente completamente, la hizo personalmente el canciller Rabasa y lo que a los chilenos les interesaba era precisamente que no se llegara a la ruptura de relaciones, porque internacionalmente les podría, a juicio de ellos mismos, causar algún desprestigio o algún problema. Y seguramente, esto no me consta, son ya deducciones mías, pudo haber habido en el trato del canciller Rabasa con el almirante Huerta, algo en referencia a la permanencia de las relaciones, quizás, tampoco lo aseguro categóricamente, pudo haber habido algún ofrecimiento de considerar la posibilidad de nombrar un nuevo embajador, yo ya había cesado en mis funciones como tal. Y de todas maneras, pues ya el presidente Echeverría, con quien yo había tenido conversaciones amplias a ese respecto y de quien yo tenía la seguridad que iba a proceder a la ruptura en el momento más oportuno pues lo hizo en noviembre de ese año de 74”, Entrevista a Gonzalo Martínez Corbalá realizada por Silvia Dutrénit Bielous en la Ciudad de México, el 11 de diciembre de 1997.

conducto no están especificados con claridad aunque quede establecida la obligación del Estado territorial de expedirlo. Léanse sus textos en las siguientes líneas.

Artículo 9. *El funcionario asilante tomará en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito o de la existencia de delitos comunes conexos; pero será respetada su determinación de continuar el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido.*

Artículo 11. *El gobierno del Estado territorial puede, en cualquier momento, exigir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías que prescribe el artículo 5.*

Artículo 12. *Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo 5 y el correspondiente salvoconducto.³⁷*

De esta forma, la norma establece obligaciones y, simultáneamente, deja en la indefinición los tiempos de otorgamiento al añadir, a la obligación inmediata de expedirlo, la salvedad de “fuerza mayor”. Y en esto intervinieron intereses nacionales como el del Estado uruguayo que se negaba a aceptar que hubiera asilados, es decir, personas reconocidas por otro Estado como perseguidos políticos. También estaban presentes intereses del Estado mexicano que, en aras de solucionar el problema, favorecían la admisión de figuras como la de huéspedes o protegidos aunque internamente los reconociera como asilados. O intereses como los de la Junta Militar argentina que rechazaba la posibilidad de que mediante el otorgamiento de asilo, y la obligación de otorgar el salvoconducto, pudieran salir al exterior dos integrantes de la élite peronista que formaban parte de la oposición al régimen militar. En el caso de Juan Manuel Abal Medina intervenía además, en ese rechazo, la percepción militar de que no debía “perdonársele” ser el hermano de un líder montonero acusado del asesinato del general Aramburu. Y esto obligó a que la cancillería mexicana ideara distintas fórmulas, durante aquellos años de irresolución de los trámites, para obtener los respectivos salvoconductos. Asimismo puso en evidencia que, a diferencia de lo ocurrido en Chile, para Argentina y Uruguay estuvo ausente la disposición de México de generar negociaciones estratégicas que llevaran a buen término la esencia del asilo aunque ello obligara a una ruptura diplomática.

³⁷ Unión Panamericana, *Convención sobre asilo* [n. 31].

Por lo dicho hasta aquí sobre la rica y, por qué no, positiva experiencia de los años setenta, parecería quedar como lección última que para cumplir a cabalidad con la esencia misma del derecho de asilo era y es necesario que se combinen claridad y consistencia en las definiciones acerca de la institución del asilo así como que se incorporen las bases del sentido mismo de los derechos humanos. ● dicho de otra manera, una cuidadosa redacción con un contenido que se aproxime a las experiencias históricas. Lo que significa una retroalimentación permanente entre norma y hechos. Y, al mismo tiempo, la experiencia indica que es necesario: a) mantener o incorporar al servicio diplomático *in situ* a todos aquellos funcionarios con una mayor sensibilidad humanitaria; b) obtener una mejor disposición de los gobiernos (Estado asilante) para hacer cumplir sin reticencias los acuerdos internacionales; y c) establecer más eficaces sanciones para que el Estado territorial, responsable de las violaciones, se encuentre obligado (presionado al menos) a respetar los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Buriano, Ana, ed., Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora/icc-Gobierno del Distrito Federal, 2000.
- Crímenes de Guerra* (dirigido por Roy Gutman y David Rieff, concepto de Gilles Peress, prólogo de Baltasar Garzón), Barcelona, Debate, 2003.
- Dutrénit Bielous, Silvia, "Crisis política y visión de los diplomáticos mexicanos", en Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, México, Instituto Mora/SRE, 1999.
- , "Escenas de la vida cotidiana bajo la protección diplomática", en Graciela de Garay y César Tcach, *Temas de la historia oral en dos naciones: Argentina y México. Representación, memoria e identidad* (CD-ROM), México, Instituto Mora/Universidad Nacional de Córdoba, 2003.
- , "Persecución política y derecho de asilo diplomático: alcances y límites del instrumento jurídico", *Iberoamericana* (Universidad Sofía, Japón), vol. xxiv, núm. 2 (segundo semestre del 2002).
- Fernandes, Carlos A., *El asilo diplomático*, México, Jus, 1970.
- Fernández Huidobro, Eleuterio, y Graciela Jorge, *Chile roto: uruguayos en Chile 11/9/1973*, Montevideo, Tae, 1993.
- Franco, Leonardo, coord., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Buenos Aires, UNLA-ACNUR-Siglo XXI, 2003.
- Palma, Mónica, "La inmigración en México en la segunda mitad del siglo xx: un estudio introductorio", *Estudios migratorios latinoamericanos*, año 15, núm. 46 (2000).

Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998.

Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).

Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en la Décima Conferencia Interamericana, 1-28 de marzo de 1954, Secretaría General-OEA-Unión Panamericana, Washington, 1961 (Serie *Tratados*, 18).

Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en la Décima Conferencia Interamericana, 1-28 de marzo de 1954, Secretaría General-OEA-Unión Panamericana, Washington, 1961 (Serie *Tratados*, 19).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948) IX Conferencia Internacional Americana.

Reporte de Información de Inteligencia del Departamento de Defensa. 26 de septiembre, 1976 o 1º de octubre, 1976.

"Deaths and disappearances of Chilean extremists: GOA involvement", 14 de agosto de 1975, *State Argentina declassification project collection*.

Entrevista

A Gonzalo Martínez Corbalá, realizada por Silvia Dutrénit Bielous en la Ciudad de México, el 11 de diciembre de 1997.

Páginas Web

<<http://www.oas.org/SP/PROG/pg19-23.htm>>.

<<http://www.oas.org/SP/PROG/pg29-58.htm>>.

<www.foia.state.gov/documents/pdod/9c2a.PDF>.

<www.foia.state.gov/documents/Argentina/00009F95.pdf>.

Archivos

Archivo del Instituto Nacional de Migración (INM).

Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores Mexicanas (AHDREM).

Archivo General de la Nación (AGN).