

## SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ASILADOS Y REFUGIADOS CENTROAMERICANOS EN MÉXICO

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ \*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Cuestiones preliminares. 1. Precisiones terminológicas. 2. Diferencias conceptuales. III. México y el problema de los refugiados. 1. Admisión de refugiados antes y durante la Segunda Guerra Mundial. 2. Recepción de refugiados después del segundo conflicto bélico mundial. IV. El derecho mexicano relativo a los asilados políticos. 1. Principios y normas constitucionales. 2. Legislación securitaria. 3. Convenciones regionales americanas. V. La política exterior de México en relación con los refugiados. 1. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. 2. La Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados. 3. Posición adoptada en el marco de las negociaciones del Grupo Contadora. VI. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es el análisis del estado que guarda el derecho interno mexicano en relación con el problema de los asilados y refugiados, así como el examen de la actitud oficial asumida por el gobierno de México respecto de dicho problema, el cual este país ha debido afrontar en múltiples ocasiones a través de su historia.

Del simple enunciado de tal objetivo, salta a la vista que debemos proceder, por principio de cuentas y como una cuestión previa (parte II), no sólo a establecer el significado preciso de los términos "asilado" y "refugiado", sino, al mismo tiempo, a determinar las diferencias existentes entre ambos conceptos, dado que el término y la noción de asilado que se inscriben en el orden jurídico mexicano, no son enteramente coincidentes con la expresión y definición de refugiado admitidas en el plano del derecho internacional aplicable en la materia.

De la misma manera, y tomando en cuenta que los numerosos casos en que México ha debido encarar el problema de los refugiados, la

\* Investigador de tiempo completo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

afluencia de éstos ha obedecido a conflictos de diversa índole que han motivado la búsqueda de refugiado sea en forma individual, sea en forma colectiva. Intentaremos caracterizar en seguida (parte III), la dimensión e importancia que los diferentes casos han revestido.

Una vez recordada y descrita la actitud generosa, solidaria y humanitaria, aunque a veces no del todo exenta de contradicciones y ambigüedades, que los sucesivos gobiernos mexicanos han asumido ante los problemas planteados por los diferentes flujos de asilados y refugiados, y para constatar que las soluciones dadas a los mismos han sido más casuísticas que producto de la aplicación de un conjunto de normas específicas y coherentes, aplicables en la materia, pasaremos revista, por un lado (parte IV), a la obsoleta y deficiente legislación mexicana existente al respecto, y, por el otro, y en contraste con lo anterior, a las directrices que guían la política exterior de México en cuanto al problema que nos ocupa (V), la cual, fundada en una larga tradición humanitaria y en sólidos principios jurídicos, se ha mostrado altamente progresista en general, si bien en algunos casos concretos deja mucho que desear.

## II. CUESTIONES PRELIMINARES

La compleja problemática que en nuestros días plantea la existencia de asilados y refugiados, es decir, la presencia de millones de personas que por diferentes motivos huyen de su país de origen para buscar seguridad y protección en otros países, puede ser enfocada desde varios y muy diversos puntos de vista, o sea tomando en cuenta el carácter individual o colectivo de este fenómeno, sus dimensiones nacionales, regionales o mundiales, sus implicaciones jurídicas, políticas, económicas o sociales, etcétera. De ahí que, para referirse a dichas personas, encontremos en la literatura concerniente a esta materia términos o expresiones tales como las de asilados, asilados políticos, desplazados, emigrados políticos, exiliados, expulsados, inmigrantes ilegales, internados políticos, migrantes económicos, perseguidos políticos, refugiados, etcétera.

Sin embargo, cabe advertir que en el plano estrictamente jurídico, los términos por el derecho interno o internacional como por la jurisprudencia y doctrina especializadas, son los de asilado y refugiado, términos no sólo distintos lexicológicamente, sino también diferentes en cuanto al concepto y significado que uno y otro involucran, según tendremos ocasión de ver en seguida.

## 1. *Precisiones terminológicas*

### A. El asilado

El derecho interno mexicano, los convenios regionales americanos y la doctrina en general, reconocen y distinguen dos categorías de asilados, a saber: el asilado diplomático y el asilado territorial, ambas bajo la denominación genérica de asilados o asilado político.

#### a) *El asilado diplomático*

Es la persona a la cual, siendo perseguida por delitos o motivos políticos y originaria del país persecutor, se concede asilo en la sede de una embajada extranjera, o en un barco, campo o aeronave militares también extranjeros.

Al asilo político en general se refiere el artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973; mientras que la categoría y terminología del asilo diplomático están previstas en el artículo 101, fracciones V a VII, del Reglamento de dicha Ley, del 12 de noviembre de 1976.<sup>1</sup>

De los convenios regionales americanos aplicables en materia, y en los que México es Estado parte,<sup>2</sup> la Convención sobre Asilo, del 20 de febrero de 1928, adoptada por la VI Conferencia Internacional Americana efectuada en La Habana en dicho año (Convención de La Habana de 1928), emplea indistintamente los términos asilo y refugio en relación con el asilo diplomático, y aunque no utiliza esta última expresión, sino más bien la de asilo político, puede entenderse que sus artículos 1 y 2 regulan lo relativo al asilo diplomático.<sup>3</sup>

Por su parte, la Convención sobre Asilo Político, del 26 de diciembre de 1933, adoptada por la VII Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en Montevideo en dicho año (Convención de Montevideo de 1933), en su artículo 2 utiliza el término asilo como sinónimo de asilo político, si bien tampoco emplea la expresión asilo diplomático.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Para el texto de estas disposiciones legislativas, véase la parte III de este trabajo, *infra*, pp. 27-31.

<sup>2</sup> Los cuales, por ende, forman parte del derecho interno mexicano, de conformidad con lo que establece el artículo 133 constitucional, para cuyo texto remitimos al lector a la parte III de este trabajo, *infra*, pp. 34 y 35.

<sup>3</sup> *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, México, Senado de la República, 1972, tomo V, pp. 641-647.

<sup>4</sup> *Idem*, tomo VII, pp. 79-86.

En cambio, una de las dos convenciones en materia de asilo adoptadas el 28 de marzo de 1954 por la X Conferencia Internacional Americana celebrada en Caracas en dicho año, no solamente se titula Convención sobre Asilo Diplomático (Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático), sino que, además, tal expresión es empleada en todo su articulado como sinónimo de la de asilo político, mientras que ésta para nada se utiliza en todo el texto de la Convención.<sup>5</sup>

## b) *El asilado territorial*

Es la persona que, siendo objeto de persecución por delitos o motivos políticos, logra ingresar al territorio del país asilante.

Al asilado territorial se refieren, aun cuando no siempre se utilice esta expresión, los artículos 35 y 42, fracción V, de la Ley General de Población, así como el artículo 101, fracciones I a IV y VII, del Reglamento de dicha Ley, ambos ordenamientos legales antes citados.<sup>6</sup>

De los instrumentos internacionales de carácter regional aplicables en materia de asilo, y de los cuales México es Estado parte, ni la Convención de La Habana de 1928 ni la Convención de Montevideo de 1933 utilizan esta expresión. En cambio, es la terminología que emplea la Convención sobre Asilo Territorial, del 28 de marzo de 1954, adoptada también en la ya citada X Conferencia Internacional Americana efectuada en Caracas en ese año.<sup>7</sup> Por su parte, tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, Costa Rica, del 29 de noviembre de 1969, en sus artículos XXVII y 22, inciso 7, respectivamente, se refieren específicamente al asilo territorial.<sup>8</sup>

Comparando la anterior terminología con la utilizada en algunos instrumentos internacionales de las Naciones Unidas de carácter no obligatorio, resulta que la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, en su artículo 14, emplea el término asilo como sinónimo de asilo territorial. Asimismo, la Declaración sobre

<sup>5</sup> *Idem*, tomo XIII, pp. 353-359.

<sup>6</sup> Para las fechas de estos ordenamientos legales, véase *supra*, p. 4; para el texto de las disposiciones citadas, véase *infra*, pp. 27-31.

<sup>7</sup> Véase, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año I, núm. 1, enero-abril 1986, pp. 331-335.

<sup>8</sup> Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 21-55.

Asilo Territorial (adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 2312 (XXII), del 14 de diciembre de 1967), como su propio nombre lo indica, se circunscribe específicamente al asilo territorial.<sup>9</sup>

De lo anterior se infiere, por lo que toca a los términos de asilo y asilado político, que ambos tienen varias acepciones tanto en el derecho interno mexicano como en los instrumentos interamericanos sobre la materia, en los cuales se les utiliza para referirse ya sea a la institución genérica del asilo, ya sea a una u otra de las dos categorías del asilo, el diplomático o el territorial.

En cambio, en los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas, como acabamos de ver, el término asilo se refiere exclusivamente al asilo territorial, desconociéndose, por completo, tanto el empleo de la expresión asilo político como la categoría del asilo diplomático.

## B. El refugiado

Por lo que se refiere al término refugiado, debemos precisar que, no obstante la frecuencia con la que en México tal vocablo se utiliza en el discurso político, en reuniones académicas, en publicaciones especializadas, en los medios de comunicación, etcétera, y a pesar de haberse creado una Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados y autorizado el establecimiento de una representación oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, lo cierto es que el derecho mexicano, concretamente, y para no citar sino un ejemplo, en el artículo 21 transitorio de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, del 30 de diciembre de 1944, se emplea el término refugiado pero con el calificativo de político y en tanto expresión sinónima de asilado político.<sup>10</sup>

Se desconoce, por tanto, el sentido amplio que el término refugiado reviste en los instrumentos internacionales de Naciones Unidas aplicables en la materia, particularmente en el artículo 1A (2) de la Convención y I.2 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, la primera del 28 de julio de 1951, y el segundo del 31 de enero de 1967; disposiciones ambas que, al definir al refugiado, establecen que es todo individuo que por fundados temores a ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u

<sup>9</sup> Véase, Naciones Unidas, *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*, Nueva York, Naciones Unidas, 1983, pp. 1-3, 120 y 121.

<sup>10</sup> Para el texto de estas disposiciones legislativas, véase la parte III de este trabajo, *infra*, p. 32.

opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de origen y no pueda, o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del mismo, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.<sup>11</sup>

La situación existente en el orden jurídico mexicano se explica, en parte, en virtud de que, hasta hoy día, México no ha ratificado ninguno de los dos instrumentos internacionales antes mencionados, que son los que, en el plano universal, adoptan la terminología, delimitan el concepto y establecen el estatuto del refugiado, según tendremos ocasión de ver en seguida.

Simplemente quisiéramos hacer hincapié, por último, en este apartado, que entre los convenios regionales americanos, de los cuales México es Estado parte, la Convención de La Habana de 1928, en su artículo 2, párrafos tercero, cuarto y quinto, utiliza el término refugiado como sinónimo de asilado y asilado político,<sup>12</sup> y la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial emplea como sinónimo las expresiones asilados políticos y refugiados políticos.<sup>13</sup>

## 2. Diferencias conceptuales

El concepto de asilado o asilado político y las causales que hacen aplicable a una persona, o la excluyen, del régimen jurídico establecido conforme a la legislación mexicana y los convenios regionales americanos, aunque presentan grandes analogías o similitudes, no coinciden totalmente con la definición y el reconocimiento o no de la calidad de refugiado de acuerdo con el sistema de las Naciones Unidas.<sup>14</sup>

### A. El concepto de asilado político en el derecho mexicano

El derecho interno mexicano, en concordancia con los convenios

<sup>11</sup> Véase, *op. cit.*, en la nota 9, pp. 109 y 116.

<sup>12</sup> Véase, *op. cit.*, en la nota 3, p. 645.

<sup>13</sup> Véase, *op. cit.*, en la nota 7, pp. 332 y 333.

<sup>14</sup> Gros Espiell, Héctor, "El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, sobre Estatuto de los Refugiados", en *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 35-44 y 60-64; Rodríguez y Rodríguez, Jesús, voz "Refugiados", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, tomo VII, pp. 384-386.

regionales americanos aplicables en la materia, y a los cuales ya hemos hecho referencia con anterioridad,<sup>15</sup> sólo considera como asilado político al extranjero que, siendo objeto de persecución por motivos o delitos políticos o comunes conexos con los políticos en su país de origen, y para proteger su vida o libertad, es autorizado a internarse temporalmente en México.

Tales son las dos únicas causales que abren la posibilidad de otorgamiento del asilo político en sus dos variantes, diplomático y territorial, conforme a lo que disponen los artículos 35 y 42, fracción V, de la Ley General de Población y, más explícitamente, el artículo 101, fracciones I a VII, del Reglamento de dicha Ley, ordenamientos legales a las cuales ya hicimos alusión también anteriormente.<sup>16</sup>

En consecuencia, el asilo político no se concede ni a los extranjeros inculcados, procesados o condenados exclusivamente por delitos del orden común, ni a los desertores de las fuerzas armadas, según se desprende tanto de los términos de los artículos 15 y 119 de la Constitución; 1, 5 y 8 de la Ley de Extradición Internacional, del 25 de diciembre de 1975, y 101, fracciones I, II y V, del Reglamento de la Ley General de Población,<sup>17</sup> como de lo que expresamente establecen los artículos 1, de la Convención de La Habana de 1928; 1, de la Convención de Montevideo de 1933, y 3, de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático.

### B. La noción de refugiado en el sistema de las Naciones Unidas

La ya citada<sup>18</sup> Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951), al delimitar el concepto de refugiado, estableciendo quién tiene derecho a ser considerado como tal, toma en cuenta no sólo la persecución propiamente dicha de una persona, sino, además, el temor fundado de ésta a ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

Ahora bien, cabe señalar que dicho temor no debe ser meramente subjetivo, sino que debe responder o ser la consecuencia de medidas concretas que configuren una persecución de hecho.

<sup>15</sup> Véase, *supra*, pp. 4-6.

<sup>16</sup> Véase, *supra*, pp. 4 y 5.

<sup>17</sup> Disposiciones todas cuyo texto encontrará el lector en la parte III de este trabajo, *infra*, pp. 23-32.

<sup>18</sup> Véase, *supra*, pp. 7 y 8.

Por otra parte, debemos hacer hincapié en que este concepto de refugiado no solamente cubre a la persona que, por alguno de los motivos en cuestión, huye o se encuentra fuera del país de su nacionalidad, sino que también incluye a la persona que carece de nacionalidad es decir, al apátrida que por los mismos motivos se encuentre fuera del país donde habitualmente reside.

De lo antes expuesto resulta que el concepto de asilado político, conforme al derecho mexicano y los convenios regionales americanos aplicables en la materia, es distinto al de refugiado según el sistema de las Naciones Unidas; primero, porque las causales que permiten reconocer a un individuo su calidad de asilado político se circunscriben únicamente a la persecución por motivos o delitos políticos, mientras que refugiado se considera a toda persona que es objeto de persecución por motivos de la más diversa índole, es decir, raciales, religiosos, sociales, políticos, etcétera; segundo, porque a diferencia de la definición de refugiado en el sistema de las Naciones Unidas, el concepto de asilado político en el derecho mexicano requiere pruebas de la persecución y no simplemente el temor fundado a ser perseguido, según lo previene la Convención de 1951.

### III. MÉXICO Y EL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS

El problema de los refugiados, con todo y que en la actualidad reviste una enorme dimensión cuantitativa y una gran complejidad causal, no es un problema nuevo ni en el marco conflictual de la vida de relación internacional, ni en el plano de la experiencia histórica de México sobre este particular.

En efecto, los problemas relacionados con los grandes contingentes de refugiados aparecieron por primera vez al término de la Primera Guerra Mundial, y los primeros intentos para dar solución a los mismos se debieron a la iniciativa de la Sociedad de Naciones que los emprendió a partir de 1921. Sin embargo, en los años finales de existencia de esta organización internacional, cuando las violaciones al orden ginebrino cundía y las desercciones de los Estados miembros se multiplicaban, los esfuerzos desplegados y las medidas tomadas en materia de refugiados se revelaron notoriamente insuficientes para remediar la situación creada por los éxodos en masa, como, por ejemplo, el de los judíos de Alemania o el de los vencidos en la guerra civil española iniciada en 1936.

Ahora bien, si tales hechos planteaban problemas y requerían solu-



ciones insoslayables en dicha época, después de la Segunda Guerra Mundial la cuestión de los refugiados habría de agravarse y plantearse en una escala mucho mayor, dada la presencia de más de un millón de personas que se negaban a retornar a su país de origen.<sup>19</sup> Estas circunstancias obligarían a la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas a enfrentar, desde luego, el problema de los refugiados. Sin embargo, hechos tales como el proceso de descolonización, los movimientos de liberación nacional, las guerras localizadas, las luchas internas por el poder, etcétera, contribuirían a que dicho problema se agravara y alcanzara una magnitud sin precedentes, debiendo la ONU redoblar esfuerzos, cada vez, si tan sólo tomamos en cuenta que al inicio de la década actual el número de refugiados alcanzaba ya la cifra de diez millones.

Por otra parte, si tomamos en cuenta la agitada historia de las repúblicas latinoamericanas, en las cuales entre más frecuentes más enconadas han sido las luchas políticas, fácil es comprender por qué el asilo, en sus dos formas, diplomático y territorial, se ha ejercido con suma frecuencia, en tanto que institución legal y convencionalmente reconocida para salvaguardar la vida, libertad o seguridad de una persona, cuando en razón de sus actividades políticas se le hace objeto de persecución.

Hoy día, no obstante, la realidad ha rebasado las caducas e insuficientes fórmulas y soluciones legales, todavía contempladas tanto por el derecho positivo interno de muchos países latinoamericanos como por diversos instrumentos convencionales de carácter regional aún vigentes; cuando, de hecho, lo que se requiere es la adopción de nuevas medidas legislativas, o de cualquier otro tipo, y de mecanismos más eficaces, susceptibles, conjuntamente, de proteger a aquellas personas que, a consecuencia de conflictos internos o internacionales, u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidos por otros motivos, huyen de su país para buscar seguridad, asistencia y protección fuera del mismo.

De esta última situación expuesta, lo primero constituye el marco conceptual y jurídico dentro del cual, por mucho tiempo, se ha inscrito la humanitaria y ya tradicional práctica de México en materia de asilo; lo segundo representa el cada vez más complejo cúmulo de factores

<sup>19</sup> Stoessinger, John G., *The Refugee and the World Community*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1956, pp. 63 y ss.

determinantes que han obligado a este país a encarar, de hecho, el problema de los refugiados, ya sea mediante la creación de organismos nacionales, como por ejemplo la ya mencionada Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), cuyas relevantes actividades carecen, sin embargo, de un basamento jurídico adecuado que dé respaldo, coherencia y eficacia a las mismas, ya sea a través de la colaboración con organizaciones internacionales que, como el también ya citado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tienen su origen y fundamentan su acción en instrumentos internacionales de los cuales, pese a todo, México todavía no es Estado parte.

Sea como fuere, México, como ya hemos dicho, posee una larga experiencia y una sólida tradición en materia de asilo político. En diferentes épocas de su historia como país independiente, ha franqueado el acceso a sus sedes diplomáticas y ha abierto las fronteras de su territorio a miles de personas perseguidas, las cuales, independientemente de su origen nacional, condición económica, nivel cultural o ideología política, han encontrado una generosa y hospitalaria acogida tanto de parte del pueblo mexicano como de sus sucesivos gobiernos.

Para no remontarnos demasiado lejos, y haciendo caso omiso de los innumerables casos de otorgamiento del asilo en forma individual, como sucedió, por ejemplo, con León Trotsky, antes de la Segunda Guerra Mundial, o con Héctor Cámpora, hace apenas una década, nos concretaremos a mencionar algunos casos de recepción colectiva de refugiados, tomados entre multitud de ejemplos que podemos encontrar en la historia reciente del México contemporáneo.

### *1. Admisión de refugiados antes y durante la Segunda Guerra Mundial*

Antes de la Segunda Guerra Mundial, y como resultado del conflicto bélico que se inició en España en 1936, el cual concluyó con la derrota de la Segunda República Española, México recibió a varios miles de republicanos españoles, entre quienes se contaban ilustres intelectuales, juristas, políticos, etcétera, y para cuya recepción fue creada, en julio de 1938, la Casa de España en México.

Cabe subrayar que en la época de la afluencia de los republicanos españoles, las condiciones existentes en México eran muy distintas a las que hoy prevalecen en el país. Bastaría recordar que el gobierno de Lázaro Cárdenas consideraba en su Plan Sexenal la posibilidad y conveniencia de invitar a extranjeros a colonizar algunas zonas del

país, dado lo escaso de la población y la necesidad de desarrollar todo el territorio nacional.<sup>20</sup>

De ahí que poco tiempo después, y una vez iniciada la segunda gran conflagración mundial, México haya recibido a otros grupos de europeos que huían de los horrores y trágicos acontecimientos que ésta desencadenó. Tal fue el caso, por ejemplo, de los más de seiscientos refugiados de nacionalidad polaca para cuya ubicación se fundó la Colonia de Santa Rosa, cercana a la ciudad de León, Guanajuato.

## 2. *Recepción de refugiados después del segundo conflicto bélico mundial*

Después de la Segunda Guerra Mundial, y más concretamente durante las tres últimas décadas, el problema de los refugiados que han buscado seguridad y protección en México, además de haberse latinoamericanizado se ha masificado, alcanzando paulatinamente dimensiones cuantitativas sin precedente.

En efecto, en dicho periodo podemos señalar tres grandes corrientes de refugiados, las cuales, con todo y que se circunscriben a América Latina, se distinguen entre sí por su diferente área geográfica de procedencia. Tales corrientes han sido una caribeña, otra sudamericana y una más centroamericana.

### A. Grandes afluencias de ciudadanos de países del Caribe

En la década de los sesenta, el gobierno mexicano acogió a numerosos cubanos que salieron de la isla, primero, por ser opositores del régimen de Fulgencio Batista, y, después, por no estar de acuerdo ni con el régimen político ni con el sistema económico y social implantado por el gobierno de Fidel Castro; asimismo, buen número de haitianos que huían de la represión del régimen dictatorial de François Duvalier, encontraron refugio y seguridad en México; igualmente, aunque en número más reducido, el país recibió a los dominicanos que huían después de la caída del gobierno de Juan Bosch.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Brambila Meda, Antonio, "Organización, estructura y propósitos de la Comisión de Ayuda a los Refugiados", en *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 39-41.

<sup>21</sup> Organización de los Estados Americanos, "La situación de los refugiados políticos en América", Informe preparado por la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en *La Organización de los Estados Americanos y*

## B. Flujos derivados de los acontecimientos ocurridos en el Cono Sur

En la década de los setenta, México admitió a miles de sudamericanos que escapaban de la persecución política, cuando los regímenes constitucionales de sus respectivos países fueron abatidos mediante golpes de Estado perpetrados por las fuerzas armadas, erigidas para gobernar en juntas militares de gobierno, y, en no pocos casos, convertidas finalmente en dictaduras militares unipersonales.

Tales fueron los casos de los acontecimientos ocurridos en Bolivia, en 1972; en Chile y Uruguay, en 1973; en Argentina, en 1976; etcétera.<sup>22</sup>

Cabe precisar, sin embargo, que el número total de refugiados que llegaron a México con ésta y la anterior corriente, no sólo fue relativamente reducido, sino que, por lo que hace a la afluencia de refugiados del Cono Sur, y desde hace ya varios años, la presencia de éstos tiende a disminuir debido al reencauzamiento por la vía democrática de buena parte de los regímenes gubernamentales sudamericanos, y al consiguiente retorno a sus países de los argentinos, uruguayos e, incluso, chilenos.

## C. Presencia masiva de refugiados de América Central

Respecto de esta tercera y, con mucho, más importante corriente de refugiados hacia México, cabe advertir aquí, previamente, que de tiempo atrás y antes de las convulsiones políticas que hoy día aquejan a diversos Estados de la América Central, este país ya había recibido significativas afluencias de refugiados centroamericanos. Tal fue el caso, por ejemplo, de los guatemaltecos que a partir de 1954, y para huir de los efectos del golpe de Estado que derrocó al régimen legalmente establecido de Jacobo Arbenz, solicitaron y obtuvieron el asilo del gobierno mexicano.

Con todo, este caso, como muchos otros acaecidos en la larga historia mexicana en materia de asilo, presenta diferencias substanciales respecto del flujo de centroamericanos que ha tenido lugar a últimas fechas.

Así, los ciudadanos guatemaltecos, en 1954, aparte de que sólo sumaban algunas centenas y buena parte de ellos eran distinguidos

*los derechos humanos 1960-1967*, Washington, D.C., Secretaría General, 1972, pp. 516-524.

<sup>22</sup> Franco, Leonardo, "El derecho internacional de los refugiados y su aplicación en América Latina", en *Anuario Jurídico Interamericano*, 1982, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1983, pp. 208-210.

escritores, profesores e intelectuales, así como connotados dirigentes políticos, solicitaron y obtuvieron, a título individual, el asilo diplomático en la sede de la Embajada mexicana en Guatemala, a diferencia de los guatemaltecos de nuestros días, los cuales, además de sumar varias decenas de miles y provenir todos ellos de comunidades rurales indígenas, se presentaron en la frontera sur del país, siendo admitidos y proporcionándoseles una protección y asistencia más bien como refugiados *de facto*.

Ahora bien, por lo que se refiere al más reciente flujo de refugiados centroamericanos hacia México, los primeros en llegar al país fueron los nicaragüenses, quienes, en número más bien reducido, dejaron su país entre 1978 y 1979, durante la guerra civil, y, sobre todo, una vez derrocada la prolongada dictadura somocista.<sup>23</sup>

Una segunda afluencia de refugiados centroamericanos está constituida por los salvadoreños que, huyendo de la guerra civil y de la represión en su país, comenzaron a llegar a México en 1979, por oleadas que sumaban decenas de miles, y han seguido aumentando al paso de los años. Este flujo, por tanto, numéricamente ha sido el más importante, ya que se calcula que los salvadoreños que en la actualidad se encuentran en México suman ya varias centenas de miles.<sup>24</sup>

Una tercera afluencia de refugiados centroamericanos en México está integrada por los guatemaltecos que, en número de 400, llegaron a este país en mayo de 1981, los cuales, al igual que otros 2,000 que llegaron en junio del mismo año, fueron deportados en su casi totalidad por las autoridades mexicanas pocos días después de su llegada.

Pese a que todos ellos eran considerados por la COMAR y el ACNUR como refugiados, sólo a 46 les fue reconocida la calidad de asilados políticos.<sup>25</sup>

Tal hecho, sin embargo, no desalentó a los guatemaltecos, quienes en número cada vez mayor continuaron llegando a México hasta alcanzar, en 1984, una cifra aproximada de 46,000 refugiados, lo cual ya había conducido a las autoridades mexicanas a aplicar, desde marzo de 1983, toda una serie de medidas administrativas a fin de controlar el flujo no sólo de los guatemaltecos sino de los centroamericanos en general que continuaban llegando al país.

<sup>23</sup> Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985, pp. 21-28.

<sup>24</sup> *Ibidem*; Velázquez, Miguel Ángel, "Refugiados: 1981-1984. Una cronología", en *Nexos*, México, núm. 79, julio de 1984, pp. 17-29.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

En efecto, a partir de la fecha antes citada, se suprimió la facultad de las líneas aéreas para proporcionar permisos para visitas turísticas de centroamericanos a México; se aumentó el número de agentes migratorios en la frontera sur; se empezó a aplicar con mayor rigor el Reglamento de la Ley General de Población en cuanto a la renovación de los permisos de turistas, y, en general, para la obtención de cualquier documento migratorio; se incrementó la detección de centroamericanos en situación migratoria irregular dentro del área metropolitana, etcétera.

En junio de 1983, al iniciar las autoridades migratorias mexicanas una campaña de deportación de centroamericanos, tuvieron también lugar negociaciones de alto nivel entre funcionarios mexicanos y del ACNUR. Producto de estas negociaciones fue un comunicado de prensa en el que se asentaba que México no repatriaría a los guatemaltecos contra su voluntad, que se les seguiría proporcionando asistencia y que no se había tomado medida alguna para impedir el ingreso de centroamericanos.

Hoy día, los guatemaltecos ubicados o reubicados en los campamentos del sureste, tienen más o menos resuelta su situación; en cambio, los centroamericanos que se encuentran en el interior del país o en camino hacia los Estados Unidos, se enfrentan a privaciones y obstáculos de todo tipo, el primero de los cuales es de carácter legal, y se traduce en la práctica imposibilidad de que les sea reconocida la calidad de asilado político, en tanto no prueben la persecución política de que han sido objeto. Por si fuera poco, existe una acentuada inclinación por atribuir a todo centroamericano el carácter de migrante económico, con total abstracción de la guerra civil por la que todavía atraviesa El Salvador, de la situación de violencia generalizada que por muchos años ha prevalecido en Guatemala y de la inseguridad permanente que, para Nicaragua y otros países vecinos, representan no sólo las acciones bélicas de la contrarrevolución antisandinista, sino, al mismo tiempo, la amenaza latente de una intervención extranjera.

Como puede deducirse fácilmente de lo antes expuesto, el problema de los refugiados ha cambiado radicalmente en los últimos años. Ya no se trata de los asilados de antaño, cuyos contingentes, por lo general, eran reducidos y estaban formados principalmente por conocidos dirigentes políticos o sindicales o por prestigiados profesores o intelectuales, todos los cuales, en mayor o menor medida, contaban con medios económicos suficientes y con un alto nivel educacional. En la actualidad, el problema radica en que, como consecuencia de las convulsiones políticas acaecidas en la mayoría de los países latinoamericanos, de la

falta de estabilidad democrática y de las violaciones persistentes y generalizadas de los derechos humanos en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie y, como es el caso de los guatemaltecos, no sólo con un alto porcentaje de analfabetismo sino, incluso, sin siquiera hablar el español, se trasladan al territorio de otros Estados, a causa de la situación imperante en sus países de origen.

Esta realidad no ha sido contemplada, hasta ahora, en forma adecuada ni por la legislación interna mexicana ni por las convenciones regionales americanas en materia de asilo, siendo inadecuadas tanto una como las otras para resolver situaciones de asilo o refugio masivo, tal como se presentan en la actualidad, como tendremos ocasión de ver a continuación.

#### IV. EL DERECHO MEXICANO RELATIVO A LOS ASILADOS POLÍTICOS

El derecho interno mexicano contiene un número muy reducido de disposiciones jurídicas directa y específicamente aplicables en materia de asilados políticos. De ahí que la situación de las personas consideradas por la legislación mexicana como tales, sea bastante precaria desde el punto de vista jurídico y que, al mismo tiempo, la regulación de su condición jurídica derive de una serie de normas dispersas en diferentes ordenamientos legales de diferente naturaleza y jerarquía, como son la Constitución, diversas leyes secundarias, algunos reglamentos de éstas, e, incluso, varios instrumentos internacionales de carácter regional.

Veamos a continuación cómo están concebidas las normas en cuestión.

##### 1. *Principios y normas constitucionales*

La Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917 no reconoce directamente la institución jurídica del asilo, y, por ende, ninguna de sus disposiciones contempla tampoco la figura del asilado político.

En cambio, en su artículo 15, al prohibir la celebración de tratados de extradición, en virtud de los cuales el Estado mexicano se comprometa con uno o más Estados extranjeros a entregarles aquellas personas a quienes dichos Estados imputan la comisión de delitos de carácter político, se infiere claramente que lo que este precepto consagra, si bien sólo en forma indirecta, es la humanitaria institución conocida en el orden jurídico internacional como el derecho de asilo.



Tal prohibición está concebida de la siguiente manera:

*No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.*<sup>26</sup>

Congruente con la anterior disposición, el primer párrafo del artículo 119 constitucional señala que: “Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o *del extranjero*, a las autoridades que lo reclamen.”<sup>27</sup>

Por otra parte, la Constitución reconoce una serie de derechos humanos enumerados en los artículos 1 a 29, bajo el título de “garantías individuales”.

Ahora bien, al disponer el artículo 1o. constitucional que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”, se infiere que por *todo individuo* la Constitución entiende todo ser humano, sin distinción de ninguna especie, lo cual incluye, desde luego, a los extranjeros en general, según lo establece expresamente el artículo 33 de la propia Constitución, y, entre éstos, a los que se encuentren en el país en calidad de asilados políticos, conforme a la legislación mexicana.

Dice así el artículo 33 constitucional:

Son extranjeros lo 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. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Por su cuenta, el artículo 30 constitucional determina que son me-

<sup>26</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>27</sup> El subrayado es nuestro. En esta disposición, el término Estado se refiere a cada una de las entidades federativas de la República Mexicana.



xicanos por nacimiento los que hayan nacido en territorio mexicano, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres, los nacidos en el extranjero, cuyos padres, o al menos uno de ellos, sea de nacionalidad mexicana, así como los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves que ostenten el pabellón de o tengan matrícula en México (artículo 30, letra A, fracciones I a III), y agrega que serán mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan su carta respectiva de parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos y fijen su domicilio dentro del territorio nacional (artículo 30, letra B, fracciones I y II).

## 2. Legislación secundaria

Como señalamos al principio de esta parte, muy pocos ordenamientos legales mexicanos se refieren directa y específicamente a la figura y a la situación jurídica de los asilados políticos. Entre los que sí lo hacen, se cuenta la Ley General de Población y su Reglamento, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, así como la Ley de Extradición Internacional, a todas las cuales ya hicimos alusión con anterioridad,<sup>28</sup> y cuyas disposiciones examinaremos ahora en concreto.

### A. Ley General de Población

Esta Ley —cuyo objeto es regular los fenómenos poblacionales en el territorio nacional (artículo 1o.)— faculta al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a tomar las medidas necesarias para resolver los problemas demográficos del país (artículo 2o.), entre las cuales figura la de sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes (artículo 3o., fracción VII), independientemente de que los mismos, para entrar o salir del país, deberán satisfacer los requisitos exigidos tanto por esta ley como por sus reglamentos y otras disposiciones aplicables (artículo 13), y contiene en su capítulo III disposiciones específicas sobre los asilados políticos, en tanto extranjeros que hayan sido objeto de persecuciones políticas en su país de origen.

En efecto, el artículo 35 dispone que: “Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las auto-

<sup>28</sup> Véase, *supra*, pp. 4, 7, 9 y 10.

ridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso”. Además, el artículo 41 señala que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país en calidad ya sea de no inmigrante, ya sea de inmigrante.

Por su parte, el artículo 42, al establecer que “no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:...”, incluye expresamente en su fracción V al asilado político como el extranjero que:

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su caracterización migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

## B. Reglamento de la Ley General de Población

Es propiamente este ordenamiento legal el que, en su artículo 101, establece, por un lado (fracciones I a VI), las reglas a observar para la admisión de los asilados políticos, trátase de aquellos que, huyendo de persecuciones políticas, lleguen o se presenten en los puertos o fronteras del territorio nacional, o de los que, por el mismo motivo, soliciten asilo en las embajadas mexicanas, y, por el otro (fracción VII, letras a-h), las condiciones o, mejor dicho, el estatuto jurídico a que quedarán sujetos todos los asilados admitidos en el país tanto de conformidad con las disposiciones de éste u otros ordenamientos legales internos, como en virtud de la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de asilo político, sea diplomático, sea territorial, de los que México sea Estado parte.

Dicha disposición está concebida en los siguientes términos:

**Artículo 101. “ASILADOS POLÍTICOS.** Para la admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción V de la Ley, se observarán las siguientes reglas:

I. Los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Población, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría. La Oficina de Población correspondiente informará del arribo al Servicio Central, por la vía más rápida.

II. El interesado al solicitar asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

III. La Oficina de Población, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder Asilo Político Territorial, levantará una acta asentando en ella los datos señalados en el inciso anterior, concederá el asilo a nombre de la Secretaría, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central.

IV. No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya tenido el carácter de transmigrante, debidamente comprobado.

V. Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquellas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que es de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría.

VI. Concedido el Asilo Diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del asilado.

VII. Todos los extranjeros admitidos en el país como asilados en virtud de la aplicación de los convenios internacionales sobre Asilo Político, Diplomático o Territorial, de los que México forme parte, o fuera de ellos, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría determinará el sitio en el que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

b) Los asilados políticos podrán traer a México a sus esposas e hijos menores para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán la misma calidad migratoria y a los padres en la misma calidad cuando lo considere prudente la Secretaría.

c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieren sin éste se cancelará definitivamente su documentación migratoria, también perderán sus derechos migratorios si permanecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría podrá otorgarle otra característica migratoria que juzgue conveniente.

b) Las internaciones a que se refiere este artículo se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviese que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento, la que se les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con los requisitos y modalidades señaladas por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

e) Deberán solicitar al Servicio Central, por escrito, el permiso para el cambio de actividad, presentando los requisitos que la Secretaría les señale.

f) Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político, dentro de los treinta días siguientes, el interesado abandonará el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria, entregando los documentos migratorios que los amparen en la Oficina de Población del lugar de salida.

g) Los asilados deberán inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la obtención de su documentación migratoria. Además, están obligados a manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un periodo máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

h) Observarán todas las obligaciones que la Ley y este Reglamento imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilados.

### C. Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal

Este cuerpo normativo contiene dos disposiciones (artículos 16 y 21 transitorio) en relación con el ejercicio profesional de los asilados políticos.

Dice así el artículo 16:

Sólo por excepción podrá la Dirección General de Profesiones, de acuerdo con los colegios respectivos y cumplidos los requisitos que exige esta ley, conceder permiso temporal para ejercer alguna profesión de las clasificadas en el artículo 2o., a los profesionales extranjeros residentes en el Distrito Federal, que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas.

Por su cuenta, el artículo 21 transitorio dispone que: "Los hijos de los refugiados políticos residentes en México que de acuerdo con el artículo 16 de esta Ley comprueben dicha situación y cursen su educación superior en México, al graduarse podrán ejercer, ajustándose a los requisitos de esta Ley."

#### D. Ley de Extradición Internacional

En consonancia con los artículos 15 y 119 de la Constitución, esta ley sólo admite la extradición por delitos del orden común (artículos 1 y 5), excluyéndola cuando la persona a extraditar pudiese ser objeto de persecución política por parte del Estado solicitante (artículo 8).

Dice así el primero de los artículos citados:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común.

El artículo 5 dispone que:

Podrán ser entregados conforme a esta ley los individuos contra quienes en otro país, se haya incoado un proceso penal como presuntos responsables de un delito o que sean reclamados para la ejecución de una sentencia dictada por las autoridades judiciales del Estado solicitante.

El artículo 8 establece que:

En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito [T.].

### E. Otros ordenamientos jurídicos secundarios

Otras leyes, algunas de cuyas disposiciones se refieren al extranjero en general, más que al asilado político en particular, pueden ser, no obstante, aplicables en esta materia.

Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, del 5 de enero de 1934, cuyo artículo 6 establece quiénes son extranjeros en los siguientes términos: "Son extranjeros los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones de esta Ley." A este respecto, cabe señalar que el artículo 1o. de esta ley, al establecer quiénes son mexicanos por nacimiento o por naturalización, no hace sino repetir exactamente los mismos términos del artículo 30 constitucional.

Otro caso, en el mismo sentido, es el de la Nueva Ley Federal del Trabajo, cuando establece limitaciones al trabajo y a las actividades sindicales de los extranjeros, de la siguiente manera: Artículo 7: "En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. . . Los médicos al servicio de la empresa deberán ser mexicanos. . ."; artículo 154: "Los patrones están obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean", y artículo 372: "No podrán formar parte de la directiva de los sindicatos: . . . II. Los extranjeros."

En el mismo caso se encuentra la Ley General de Salud, del 30 de diciembre de 1983, cuyo artículo 352 señala que:

La Secretaria de Salubridad y Asistencia operará los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio como los relacionados con los puertos marítimos de altura, los aeropuertos, las poblaciones fronterizas y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y carga.

Y su artículo 360 agrega: "Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria someterá a examen médico a cualquiera persona que pretenda entrar al territorio nacional."

### 3. *Convenciones regionales americanas*

Hasta la fecha, México ha suscrito y ratificado cinco instrumentos interamericanos aplicables en esta materia, de los cuales cuatro tratan específicamente del problema del asilo político, mientras que el otro se refiere a los derechos humanos en general.

Dichos instrumentos son, en orden cronológico: la Convención de La Habana de 1928; la Convención de Montevideo de 1933; las Convenciones de Caracas sobre Asilo Diplomático y Territorial de 1954, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, Costa Rica, de 1969, a todos los cuales ya hemos hecho alusión en varias ocasiones.<sup>29</sup>

Actualmente, todas estas convenciones forman parte del derecho interno mexicano, según lo establece el artículo 133 constitucional, que a la letra dice:

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*<sup>30</sup>

Ahora bien, la mayoría de estos instrumentos contienen una serie de disposiciones encaminadas, ya sea a regular la admisión, por parte de un Estado, de las personas procedentes de otro Estado en el cual se les hace objeto de persecuciones en razón de sus creencias, opiniones o filiación política, o por la comisión de delitos políticos, o bien de delitos de orden común conexos con los políticos, ya sea a dotar a dichas personas de un estatuto jurídico.<sup>31</sup>

Sin embargo, y por lo que se refiere concretamente a la situación jurídica de los asilados políticos, cabe hacer hincapié en que, independientemente de las ambigüedades, limitaciones, inconsistencias y contradicciones que se atribuyen a la mayoría de estas convenciones,<sup>32</sup> es poco menos que absoluta la falta de regulación en todas ellas de lo concerniente a los derechos y deberes que a los asilados asisten y obligan dentro del Estado receptor, si tomamos en cuenta que tan sólo tres disposiciones de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial se

<sup>29</sup> Véase, *supra*, pp. 4-6.

<sup>30</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>31</sup> Véanse las obras y las páginas citadas en las notas 3, 4, 5, 7 y 8.

<sup>32</sup> Carrillo Flores, Antonio, "El asilo político en México", en *Jurídica*, México, núm. 11, Universidad Iberoamericana, julio de 1979, pp. 27-38; Sepúlveda, César, "México ante el asilo. Utopía y realidad", *idem*, pp. 9-26; García Moreno, Víctor C. voz "Asilo", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 121 y 213.

refieren, una, a la protección de la vida y seguridad de los asilados (artículo 2, segundo párrafo), otra, a su libertad de expresión (artículo 7), y, una más, a la libertad de reunión y asociación de los mismos (artículo 8).

Al mismo tiempo, debemos señalar que México, al momento de suscribirlas, formuló una reserva expresa a los artículos 9 y 10 de esta última Convención, por considerar que las restricciones a la libertad de tránsito y residencia que estas disposiciones implican, son contrarias al goce y ejercicio de las garantías individuales que la Constitución mexicana, en su artículo 10., otorga a toda persona que se encuentre en el país.<sup>33</sup>

Las breves referencias que anteceden sobre el estado que guarda el derecho interno mexicano en relación con los asilados políticos, nos permite externar las siguientes observaciones:

El actual derecho interno mexicano en materia de asilados políticos es notoriamente inadecuado, insuficiente e injusto para dar una respuesta jurídica integral, eficaz y satisfactoria a la problemática que plantea en nuestros días la presencia masiva de cientos de miles de refugiados en el país.

Es inadecuado, porque, tal cual se presenta hoy día el fenómeno masivo de los refugiados, ya no se trata del otorgamiento del asilo en forma individual y en razón, exclusivamente, de la persecución por motivos o delitos políticos, sino de la admisión de miles, o, al cabo de pocos meses, decenas o hasta centenas de miles de personas que llegan al país en busca de seguridad, asistencia y protección, debido ya no solamente a persecuciones políticas, las cuales, por otra parte, son prácticamente imposibles de probar, sino, además de éstas, a múltiples y diversas causas como pueden ser, entre otras, un conflicto interno o internacional o cualquier otro acontecimiento que altere seriamente el orden público de su país, las violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, el simple temor a ser perseguido por motivos distintos a los políticos, etcétera. Razones o causas de este tipo, son las que han obligado a huir de sus países recientemente a nicaragüenses, guatemaltecos, salvadoreños y a otros centroamericanos, para buscar refugio y protección en México.

Es insuficiente, porque las contadas normas específicas sobre la condición de los asilados políticos que contiene el Reglamento de la Ley General de Población, aunadas a las que incluye la Convención de

<sup>33</sup> Véase, *op. cit.*, en la nota 7, p. 335.



Caracas sobre Asilo Territorial, no logran conformar un conjunto armónico, sistemático y coherente de reglas en relación con el asilo político, a diferencia de lo que acontece, por ejemplo, y para no hablar de otras soluciones regionales como la africana o la europea, con el sistema de las Naciones Unidas, cuya Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados contiene una amplia gama de reglas, las cuales configuran un verdadero régimen jurídico aplicable a los refugiados. Esto, aunado a lo señalado en el punto anterior, explica el por qué el gobierno mexicano se vio obligado a crear una Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, la cual colabora estrechamente con la Representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, autorizada oficialmente a establecerse en México, según veremos en la última parte de nuestro trabajo.

Es injusto, porque, además de la serie de restricciones de todo tipo a que queda sometido el asilado político, en tanto tal y, en general, como extranjero, algunas de las cuales se antojan violatorias de las garantías individuales que la Constitución otorga, conforme a sus artículos 1o. y 33, tanto a nacionales como a extranjeros, y sin contar que sobre cada extranjero, incluido desde luego todo asilado político, pende, en todo momento, la amenaza de una expulsión en los términos del artículo 33 de la propia Constitución. La carencia de un estatuto legal como asilado político deja a éste en una muy precaria situación jurídica, y, por ende, en un alto grado de incapacitación, cuando no de completa indefensión, ante toda clase de exigencias administrativas, obstáculos burocráticos y, lo que es peor, constantes arbitrariedades, abusos y corruptelas, cometidas ya sea por parte de autoridades o funcionarios menores, ya sea por parte de los particulares, prácticas sobre las cuales es amplia, detallada y casi cotidiana la información que proporcionan los diferentes medios de comunicación, especialmente los de la capital del país y los de las zonas fronterizas del territorio nacional.

## V. LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN RELACIÓN CON LOS REFUGIADOS

En materia de política exterior, México, como ningún otro país, ha defendido principios de validez universal tales como la no intervención y la autodeterminación de los pueblos; ha pugnado por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional; ha luchado incan-

sablemente en favor del desarme; ha coadyuvado en la elaboración de un nuevo derecho del mar, etcétera.

De la misma manera, en el campo particular que nos ocupa, México ha brindado de tiempo atrás y hasta nuestros días, según pudimos constatarlo en la segunda parte de este trabajo, humanitario asilo o refugio a decenas de miles de personas que han huido de su país de origen, ya sea debido a persecuciones políticas, ya sea por otros graves motivos, como pueden ser, por ejemplo, un conflicto bélico interno o uno internacional. Asimismo, muy recientemente, ha lanzado iniciativas concretas para preservar la paz y los derechos humanos comprometidos en centroamérica.

En estos últimos casos, y actuando en consecuencia y según las circunstancias, el gobierno mexicano ha procedido, unas veces, a la ruptura de relaciones diplomáticas con los regímenes opresores y dictatoriales como fueron los casos con los gobiernos de Francisco Franco y Anastasio Somoza; otras, incluso, a una declaración de guerra como fue el caso, durante la Segunda Guerra Mundial, contra los países totalitarios del Eje, y otras más, a la declaración y apoyo de organismos internacionales, como es el caso del Grupo Contadora, abocado, como acabamos de indicarlo, a la búsqueda de soluciones pacíficas a los actuales conflictos centroamericanos.

Sin embargo, y como tendremos oportunidad de ver más adelante con mayor detalle,<sup>34</sup> esta postura valiente y progresista tradicionalmente adoptada por México, contrasta con la actitud, extremadamente recelosa y francamente reticente del gobierno mexicano, respecto de cualquier tipo de control o supervisión que pudieran llegar a ejercer determinados órganos internacionales, sobre la forma en que en el orden interno del país se da cumplimiento a los compromisos que México ha asumido o pueda llegar a asumir en el orden jurídico internacional, actitud que ha conducido a situaciones no sólo paradójicas sino incluso contradictorias, como podremos constatar en seguida.

### 1. *La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados*

Como ya lo señalamos con anterioridad,<sup>35</sup> el régimen o estatuto jurídico aplicable a los refugiados se encuentra establecido de manera muy

<sup>34</sup> Véase, *infra*, p. 43.

<sup>35</sup> Véase, *supra*, p. 37.

detallada en la Convención de 1951. En particular, múltiples disposiciones de este instrumento internacional se refieren a los derechos y libertades de que deben gozar los refugiados (artículos 3 a 5, 12 a 31 y 34),<sup>36</sup> si bien otras establecen ya sea los deberes de todo refugiado respecto del país donde se encuentra, los cuales entrañan, específicamente, la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (artículo 2),<sup>37</sup> ya sea el deber de todo Estado contratante de no expulsar a ningún refugiado, salvo en los casos que se señalan y con las formalidades que prescriben (artículo 32), prohibiéndose, además, de manera terminante, la expulsión o devolución (*refoulement*) de un refugiado hacia territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (artículo 33).<sup>38</sup>

De dicho régimen jurídico queda excluida toda persona respecto de la existan motivos fundados que hagan presumir que ha cometido sea un delito de guerra o contra la paz o la humanidad, sea un grave delito común fuera del país de refugio, sean actos contradictorios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (artículo 1F a) -c) ).<sup>39</sup>

Ahora bien, hasta hoy día, México no ha ratificado ni la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967. Las razones para esta abstención pueden ser muchas y de muy diversa naturaleza.

Así, pueden aducirse diferencias o incompatibilidades entre algunas normas del derecho interno mexicano y algunas de las disposiciones de estos instrumentos internacionales, como sería el caso, por ejemplo, del artículo 33 constitucional, que autoriza la expulsión inmediata y sin perjuicio de cualquier extranjero —y consecuentemente de cualquier asilado político o refugiado— cuya permanencia en el país se considere inconveniente,<sup>40</sup> en contradicción con el artículo 32 de la Convención de 1951, el cual, entre las formalidades que prescriben para poder expulsar, en ciertos casos, a un refugiado, establece que la decisión de expulsión deberá ser tomada conforme a los procedimientos legales en vigor, permitiéndose al refugiado presentar pruebas exculporias, ejercer el recurso de apelación y estar representado ante la autoridad competente.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Véase, *op. cit.*, en la nota 9, pp. 110-114.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 110.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 114.

<sup>39</sup> *Idem*, pp. 109 y 110.

<sup>40</sup> Para el texto de esta disposición constitucional véase, *supra*, p. 25.

<sup>41</sup> Véase, *op. cit.* en la nota 9, p. 114.

Lo anterior, con ser cierto, no es un obstáculo insuperable ya que, para salvar tal incompatibilidad, o bien puede procederse a la reforma constitucional correspondiente, o bien puede formularse una reserva a la disposición convencional respectiva, tal como se hizo en relación con el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, al adherirse México a este instrumento internacional, el 24 de marzo de 1981.<sup>42</sup>

Pueden anteponerse, asimismo, sólidos argumentos fundados en motivos de seguridad nacional o en serias dificultades económicas. Con todo, debe tenerse presente que no sólo la propia Convención de 1951, en su artículo 9, señala que ninguna disposición de este instrumento impide que un Estado contratante, para hacer frente a situaciones graves y excepcionales, tome las medidas que estime convenientes e indispensables,<sup>43</sup> sino que, en último caso, la admisión de refugiados por parte de un país, en el estado actual de desarrollo del derecho aplicable en esta materia, es una cuestión que depende, todavía, de la decisión soberana y enteramente discrecional del Estado respectivo.

Sea como fuere, y en relación con los mencionados recelos y reticencias del gobierno mexicano para admitir cualquier tipo de control internacional, lo cierto es que, por una parte, cuando México ratificó o se adhirió a varios instrumentos internacionales en materia de protección internacional de los derechos humanos, no se consideró procedente la adhesión al Protocolo facultativo del antes citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual atribuye competencia al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones de individuos que se consideren víctimas de una violación a cualquiera de los derechos y libertades enunciados en dicho Pacto. Tampoco se juzgó pertinente hacer la declaración prevista por el artículo 41 de este mismo Pacto, a fin de reconocer la competencia del Comité en cuestión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro no cumple con las obligaciones que el propio Pacto le impone. De la misma manera, se estimó improcedente hacer la declaración prevista por el artículo 62 de la ya referida Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>44</sup> con objeto de reconocer

<sup>42</sup> Martínez Báez, Antonio, "Correlaciones entre la Constitución y los Pactos de las Naciones Unidas", en *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 21-30.

<sup>43</sup> Véase, *op. cit.* en la nota 9, p. 110.

<sup>44</sup> Véase, *supra*, p. 6.

como obligatoria la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, prevista en el capítulo VIII de esta Convención.<sup>45</sup>

Por otra parte, al comenzar a llegar a México grandes y sucesivos grupos de centroamericanos que huían de la represión o la muerte en sus respectivos países,<sup>46</sup> el gobierno mexicano creó de *motu proprio*, mediante Acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980, la COMAR, para pocos meses más tarde iniciar una política de colaboración con el ACNUR en materia de asistencia a los refugiados. Esta colaboración habría de ser instrumentada, primero, por medio del Acuerdo de Asistencia, suscrito el 2 de marzo de 1981, por el cual se otorga a México la ayuda internacional de las Naciones Unidas para los refugiados, y, segundo, a través del Convenio de establecimiento de una oficina del ACNUR en la capital de México, promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de abril de 1982.

Tal colaboración, sin embargo, no sólo no ha sido todo lo fructífera que era de esperarse, sino que, además, se antoja un tanto paradójica y contradictoria, dado que hasta la fecha México no ha ratificado ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967, que son los instrumentos internacionales que dan base y sustento jurídico a las funciones y actividades de dicha Oficina.

## 2. La Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados

En vista de la incesante y cada vez más numerosa afluencia de centroamericanos a México, y con base en los principios y tradiciones humanitarios que sustentan la política exterior mexicana, por Acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980<sup>47</sup> se creó, en tanto organismo permanente y especializado del gobierno mexicano, la COMAR, a fin de proporcionar asesoría legal, atención y asistencia a las personas consideradas como refugiados, abordando la problemática que éstos plantean de una manera integral. Por esta razón, la COMAR habría de quedar integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación y Trabajo y Previsión Social, en virtud de ser éstas las dependencias gubernamentales competentes; la primera, en materia de política exterior, tratados internacionales y asilo diplo-

<sup>45</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derecho interno y derecho internacional de los derechos humanos", en *Anuario Jurídico*, México, tomo XI, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 205-216.

<sup>46</sup> Véase *supra*, pp. 18 y ss.

<sup>47</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha.

mático; la segunda, en cuestiones de política interna tanto migratoria como demográfica, y, la tercera, en asuntos relacionados con la oferta y calificación para el empleo.

Las tareas inmediatas de la COMAR habrían de centrarse en la determinación de quiénes y cuántos eran los refugiados que ya se encontraban en México, así como en la fijación de criterios para decidir quiénes debían ser admitidos con el carácter de refugiados; después, se procedería a establecer las condiciones y modalidades de la ubicación, ocupación y permanencia de los refugiados en México.<sup>48</sup>

Desde un principio, la COMAR contó con un sólido y amplio apoyo técnico por parte del ACNUR, habiéndose suscrito, como ya lo mencionamos, un Acuerdo de Asistencia, entre el coordinador general de la COMAR y el director mundial de Asistencia del ACNUR, mediante el cual éste se comprometía a cooperar estrechamente con México para la elaboración y financiamiento de programas destinados a ayudar y atender a los asilados y refugiados, los cuales procurarán, señala el propio Acuerdo, no sólo una mejor atención a quienes, habiendo sido aceptados por el gobierno mexicano como refugiados o asilados, requieran apoyos de emergencia, sino, al mismo tiempo, la búsqueda de soluciones de autoficiencia para dichas personas, mientras permanezcan en México, sea por la situación prevaleciente en sus países de origen o en tanto se dirigen a un tercer país.<sup>49</sup>

Criterios divergentes entre la COMAR y la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, fundamentalmente respecto a quiénes y por cuáles motivos debían ser considerados como asilados políticos y, en tal virtud, recibir asistencia y protección; renunciaciones y reemplazos de algunos de los sucesivos responsables de una y otra dependencias; fricciones y malentendidos entre autoridades mexicanas de Gobernación y funcionarios del ACNUR;<sup>50</sup> limitación, en última instancia, de las acciones de la COMAR a sólo los guatemaltecos ubicados o reubicados en los campamentos del sureste del país, a los cuales se les ha dado un reconocimiento como refugiados *de facto*, son algunos de los hechos que han marcado, desde su creación hasta hoy día, el difícil funcionamiento de este organismo mexicano.

<sup>48</sup> Véase, *op. cit.* en la nota 20, pp. 41-43.

<sup>49</sup> *Idem.*, pp. 43-46.

<sup>50</sup> Lo que condujo, a mediados de 1984, al retiro y a la consiguiente substitución de Pierre Jambor como representante del ACNUR en México.

### 3. *Posición adoptada en el marco de las negociaciones del Grupo de Contadora*

Por último, dentro de este rubro final dedicado al examen de la política exterior mexicana en relación con los refugiados, cabe hacer mención a la importancia que reviste el problema de los refugiados en el contexto de las negociaciones del Grupo de Contadora, cuyos esfuerzos están orientados a lograr una solución pacífica, y establece a los graves conflictos, armados los unos y de represión y violencia generalizada los otros, que aquejan hoy día a casi toda la región centroamericana.

Este Grupo, consciente de las repercusiones de todo tipo que para los Estados implica la presencia de miles y miles de refugiados, ha incluido en el Acta de Paz varias propuestas de compromisos en esta materia.

Así, en la parte I, capítulo IV, sección 2, de la versión revisada del Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica, los Estados partes se comprometen a: realizar los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (No. 59), adoptar la terminología establecida en estos instrumentos internacionales a fin de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes (No. 60); establecer los mecanismos internos necesarios para la aplicación de dichos instrumentos internacionales, una vez instrumentada la adhesión (No. 61); apoyar la labor que realiza el ACNUR en Centroamérica y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato (No. 63); solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias (No. 69); detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos, sin que en ningún caso pueda trasladarse al refugiado a un tercer país en contra de su voluntad (No. 70), y, finalmente, a adoptar medidas adecuadas en los países receptores a fin de evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo caso los derechos humanos de los refugiados (No. 74).

Como fácilmente puede apreciarse, en todos los compromisos mencionados se encuentra implícito el principio de cooperación ya sea inter-



estatal, ya sea con los organismos internacionales cuya tarea sea precisamente la ayuda y protección a los refugiados.

## VI. CONCLUSIONES

Recapitulando entorno a las precisiones conceptuales efectuadas, a los precedentes históricos expuestos, a los análisis jurídicos realizados y a las observaciones críticas expresadas a lo largo de este trabajo, podríamos sintetizar las siguientes constataciones a manera de conclusiones.

La denominación y el concepto de asilado político, que recoge el derecho interno mexicano, y la figura y definición del refugiado, que adopta el sistema de las Naciones Unidas, no sólo son distintos terminológicamente, sino que también difieren en cuanto a las causales que permiten atribuir a una persona una u otra calidad.

México cuenta con una gran tradición humanitaria en materia de recepción de asilados y refugiados. Su historia es pródiga en ejemplos de esta práctica tanto generosa cuanto reiterada.

Sin embargo, tal cual es hoy día la compleja problemática que plantea el reciente fenómeno de la presencia masiva de cientos de miles de refugiados centroamericanos en este país, ni el actual derecho interno mexicano contempla un régimen o estatuto legal, justo y adecuado, susceptible de ofrecer garantías y seguridad jurídica a los refugiados, ni la grave crisis económica por la que atravieza desde hace ya varios años, permite a México soportar la pesada carga de tan considerable número de refugiados.

De ahí la búsqueda de soluciones, enmarcadas en el ámbito de la política exterior mexicana, ya sea a través de la colaboración con organizaciones internacionales de carácter universal competentes en esta materia, como por ejemplo el ACNUR, ya sea mediante la creación de organismos subregionales, como es el caso del Grupo Contadora, cuyas tareas están encaminadas, entre otras cosas, a encontrar otros posibles países receptores y a solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos.

De ahí también que para dar congruencia y actualidad a la tradición hospitalaria del país, primero, con la creación de la COMAR, segundo, con su colaboración con el ACNUR, y, tercero, con su propia política exterior, México debería proceder, o bien a ratificar, los instru-



mentos internacionales de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados, los cuales constituyen en la actualidad el progreso más sólido sobre este particular, o bien a legislar en el orden jurídico interno, a fin de eliminar restricciones injustas y colmar las lagunas existentes en materia de asilados y refugiados.