

MÉXICO Y EL RETO DEL ASILO: UNA VISIÓN DESDE AFUERA *

Hace más de cincuenta años, el 13 de junio de 1939, una multitud entusiasmada recibió en el puerto de Veracruz el primer transporte oficial que llevó refugiados republicanos de la Guerra Civil española a México. Desde entonces, México se ha enorgullecido de los firmes principios que dirigen su política de asilo. Atrás de este discurso oficial parece haber más que sólo autoelogio: también a nivel internacional México tiene fama de ser uno de los países clásicos de asilo,¹ imagen que el país se ha ganado no sólo por sus esfuerzos en favor de los refugiados españoles, sino también, después de los cambios políticos en su propio continente, por la amplia acogida que ha dado a miles de refugiados latinoamericanos en los años setenta. La historia del exilio político en México, incluye nombres destacados: como León Trotsky o Fidel Castro y —aunque sólo por unos meses— al ex sha Reza Pahlevi. Pero, si bien algunos de estos casos han sido muy espectaculares, por otro lado es muy poca la información sobre la gran masa anónima de quienes han huido al exilio en México. Incluso sobre su número han existido siem-

* Versión revisada y anotada del artículo que se publicó bajo el título: "Mexiko — ein klassisches Exilland? Asylpraxis zwischen humanitärem Anspruch und politischem Kalkül", *Liberal (Vierteljahreshefte für Politik und Kultur*, República Federal de Alemania), vol. 31, núm. 2, 1989, pp. 57-67.

Abreviaturas: ACNUR/UNHCR = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados/United Nations High Commissioner for Refugees; AGN = Archivo General de la Nación (México); AHDM = Archivo Histórico Diplomático Mexicano; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CIREFCA = Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989); COMAR = Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; D.O. = *Diario Oficial* (México); INEGI = Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México); FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua); MIR = Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Chile); OAS/OEA = Organization of American States/Organización de Estados Americanos; OASTS = OAS Treaty Series; OAU = Organización de la Unidad Africana; ONU = Organización de las Naciones Unidas; SJdF = Semanario Judicial de la Federación (México); UNTS = United Nations Treaty Series.

¹ Cfr., v. gr., Grabendorff, Wolf, *Bestimmungsfaktoren und Dimensionen der Außenpolitik Mexikos*, Ebenhausen, República Federal de Alemania, 1977, p. 10.

pre sólo especulaciones, muchas veces más destinadas a crear leyes que a describir una realidad política.

Aun cuando el conocimiento concreto de la política de asilo en México ha sido siempre algo confuso, su imagen como un clásico país de asilo se deterioró seriamente por su actitud reservada ante la afluencia de refugiados centroamericanos. A principios de los ochenta, la cooperación entre autoridades mexicanas y estadounidenses se revirtió en un drástico incremento de la cifra de centroamericanos deportados desde México a sus países de origen; incluso se llegaron a conocer casos de deportaciones masivas de refugiados guatemaltecos. Sólo después de repetidas intervenciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), México accedió a dar ayuda oficial por lo menos a un grupo de alrededor de 40,000 refugiados guatemaltecos. En cambio, la abrumadora mayoría de centroamericanos que se presume residen en México,² siguen siendo calificados sólo como inmigrantes económicos.

La mayoría de ellos, por su condición de ilegales, corren el riesgo permanente de ser deportados. Hasta ahora, en todos los casos el reconocimiento formal como asilado político ha sido la gran excepción.

El concepto tradicional de refugiado, tal como normalmente lo reconocen la legislación interna y el derecho internacional, no incluye a las víctimas de guerras civiles. Aun en los dos tratados internacionales más importantes en este campo —la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951³ y su Protocolo Adicional de 1967⁴— el reconocimiento como refugiado depende de “fundados temores” de estar expuestos a persecuciones más o menos concretas, pero sobre todo individualizables, por las cuales se puede responsabilizar a autoridades estatales. El temor ante los peligros difusos —aunque no por eso menos amenazantes— de la guerra civil y del desorden político, económico y social que la acompañan, en general no justifica el *status* de asilado o refugiado.

² Ya en 1982 ACNUR estimó tan sólo la cifra de los salvadoreños en 120,000 (*UNHCR Information: Central America*, núm. 6, septiembre de 1982). Estimaciones recientes de organizaciones no gubernamentales llegan a la cifra de 250,000 salvadoreños y otros 110,000 guatemaltecos dispersos en todo el país (*cf. Informe de México a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, marzo de 1989 [CIREFCA/89/7], p. 6).

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951 (UNTS, vol. 169, p. 150).

⁴ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, del 31 de enero de 1967 (UNTS, vol. 606, p. 267).

Por motivos humanitarios, la Asamblea General de la ONU extendió poco a poco el mandato original del ACNUR a otros grupos de refugiados, incluyendo también a las víctimas de guerras civiles.⁵ Sin embargo, hasta la fecha sólo en la Convención sobre Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OAU) de 1969 —de alcance meramente regional—⁶ existe un acuerdo formal que incluye también a este tipo de refugiados. Dado el incremento constante de las cifras de refugiados en todo el mundo y debido a sus propios problemas económicos, los Estados de otras regiones han mostrado poca disposición para convertir el mandamiento humanitario de proteger a los refugiados de guerras civiles en una obligación jurídica. En noviembre de 1984, expertos en cuestiones de refugiados y representantes gubernamentales de Centroamérica, México y Colombia aprobaron la Declaración de Cartagena que recomienda a los países que reciben refugiados centroamericanos orientar también su política de asilo en un concepto amplio de refugiado, tal como lo prevé la Convención de la OAU.⁷ La Declaración de Cartagena concretó con esta idea una recomendación similar que, a nivel de la OEA, hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya en 1982.⁸ Sin embargo, hasta la fecha no había intentos de transformar estas recomendaciones en compromisos formales.

La inseguridad frente a su propio futuro ha determinado también la postura mexicana de abstenerse, aún más que sus vecinos de la región, de aceptar compromisos contractuales respecto a la protección de refugiados. Mientras México entraba a una de sus crisis económicas más

⁵ Modificaciones importantes se introdujeron ya con las resoluciones 1167 (XII) del 26 de noviembre de 1957 y 1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959. Desde los setenta, el mandato de ACNUR incluye no sólo a los refugiados, sino también a personas desplazadas (cfr. la resolución 2958 [XXVII] del 12 de diciembre de 1972: "...refugees and other displaced persons..."). Según la definición del Consejo Económico y Social, el nuevo mandato incluye así a *victims of man-made disasters, requiring urgent humanitarian assistance* (resolución 2011 [LXI] del ECOSOC, del 2 de agosto de 1976). Sin embargo, la extensión del mandato de ACNUR es más el resultado de necesidades pragmáticas que de consideraciones legales.

⁶ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, del 10 de septiembre de 1969 (UNTS, vol. 1001, p. 45).

⁷ La Declaración de Cartagena es el documento final de un coloquio sobre "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", realizado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. El texto de la declaración se encuentra en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 2, núm. 8, julio-septiembre de 1985, p. 74; en partes, también en: *Informe Anual de la CIDH, 1984-1985* (OEA/Ser.L/V/II.66, Doc. 10, Rev. 1), p. 190.

⁸ *Informe Anual de la CIDH, 1981-1982* (OEA/Ser.L/V/II.57, Doc. 6, Rev. 1), p. 135.

agudas, de la cual aún le cuesta recuperarse, tuvo que hacer frente a un crecimiento alarmante de las cifras de refugiados, cuya dimensión real al principio era imprevisible. Indudablemente, esta constelación ha influido en forma determinante en la política mexicana hacia los refugiados centroamericanos. Sin embargo, hay otros factores —más allá de las coyunturas políticas y económicas actuales— que desde siempre ejercieron también una fuerte influencia sobre la decisión de otorgar asilo. El presente artículo se centra en esta continuidad histórica de la política de asilo en México.

Refugiados españoles — una “inyección de energías”

El exilio español fue la primera acogida masiva de refugiados en el México posrevolucionario. En los primeros meses de 1939, al terminar la Guerra Civil española, la oleada de refugiados que huyeron a Francia, abarcó cerca de medio millón de personas; 15,000 a 20,000 de los cuales —hasta 40,000, según otras estimaciones—⁹ encontraron en México un nuevo hogar.

Ya durante la Guerra Civil, en junio de 1937, llegaron a México unos 500 huérfanos españoles que habían sido evacuados por el avance de las tropas franquistas. Desde principios de 1938 comenzaron las primeras ofertas mexicanas al gobierno republicano para recibir, si fuera necesario, mayores contingentes de refugiados; al mismo tiempo se realizaron preparativos para dar empleo a algunos intelectuales republicanos en universidades y escuelas superiores de México. Sin embargo, recién después de la Guerra Civil comenzaron los transportes masivos de refugiados; para su preparación, México estableció sus propios centros de acogida en el sur de Francia. La ocupación de Francia por tropas alemanas —parcial en un principio y total a partir de noviembre de 1942— terminó con las posibilidades de evacuación. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se renovó la afluencia de refugiados españoles a México, que tuvo otro auge en 1947; no obstante, ya no se realizó a través de transportes organizados, sino que se trató solamente de salidas individuales.

⁹ Cfr. Smith, Luis Elwyn, *Mexico and the Spanish Republicans*, Berkeley, Los Angeles, 1955, p. 305; Fagen, Patricia W., *Transterrados y ciudadanos. Los republicanos españoles en México*, México, 1975 (título original: *Exiles and Citizens. Spanish Republicans in Mexico*, Austin, Texas, 1973), p. 40; Guarner, Vicente, “Los exiliados españoles del 39 y el México de ahora”, *El exilio español en México, 1939-1982*, México, 1982, pp. 705-713 (706).

La decisión de dar acogida a los refugiados se basó, en gran parte, en la simpatía política que México tenía hacia la causa republicana. En los círculos oficiales mexicanos, el establecimiento de la Segunda República Española en el año de 1931 se observó con gran interés: la vieron enfrentar problemas políticos y sociales muy similares a los que en México habían llevado a la Revolución de 1910. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se reafirmaron los ideales revolucionarios y, con un programa gubernamental de profundas reformas sociales, por primera vez se empezaron a llevar a la práctica muchos de los postulados de la Constitución revolucionaria de 1917. Después de la victoria del Frente Popular español en los comicios de 1936, las relaciones entre los dos países se intensificaron. Además de la Unión Soviética, México fue el único país que apoyó al gobierno republicano en la Guerra Civil, no sólo a nivel diplomático, sino también con envíos de armas que se necesitaban con urgencia. Después de la victoria definitiva de Franco en abril de 1939, México mantuvo durante casi tres décadas relaciones diplomáticas sólo con los representantes republicanos exiliados, a los que en 1945 se había permitido la constitución de un gobierno de exilio en territorio mexicano. Apenas en 1977, después de la redemocratización posterior a la muerte de Franco, las relaciones hispano-mexicanas se normalizaron otra vez.

No obstante eso, la disposición mexicana de dar acogida no era de ninguna manera desinteresada. La crisis económica mundial de 1929-1930 también causó graves problemas a México. Como consecuencia de las deportaciones masivas que habían empezado en Estados Unidos contra los trabajadores migratorios mexicanos, sólo hasta 1934 México tuvo que absorber a medio millón de retornados.¹⁰ De ahí que en las pláticas con los representantes españoles exiliados a principios de 1939, México pusiera como condición para la acogida de refugiados que no se emplearan recursos mexicanos ni en su transporte ni en su asentamiento en el país. Un mes después, de acuerdo con estas condiciones, se transfirió parte del tesoro nacional español que había quedado en manos de los republicanos. Según se sabe, los republicanos españoles pusieron unos 50 millones de dólares estadounidenses a disposición de los programas de atención a refugiados en México.¹¹ Repetidas veces, los comunicados oficiales subrayaron además que a los refugiados en

¹⁰ García, María Rosa y Marciel, David R., "El México de afuera: políticas mexicanas de protección en Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 3, núm. 12, julio-septiembre 1986, pp. 14-32 (21).

¹¹ Cfr. Smith, *supra* nota 9, p. 230.

México sólo se les permitiría trabajar en empleos o comercios que hasta entonces no hubieran sido ocupados o desarrollados por nacionales; listas de profesiones requeridas y de preferencias deberían garantizar una adecuada selección de los refugiados ya antes de su embarque a México.¹² Ya en abril de 1939 el presidente Cárdenas había mostrado su entusiasmo con la esperada "inyección de energías" para la economía mexicana. La inmigración española era, según Cárdenas, preferible a las demás: idioma, cultura y también historia comunes, en cuyo transcurso los españoles aportaron su parte al "protoplasma de la nacionalidad", garantizaban una asimilación más fácil que en los otros casos.¹³

En realidad, no se cumplió con los requisitos estipulados para la recepción de todos los casos; la presión de tiempo bajo la cual se desarrolló la evacuación de los refugiados, permitió sólo parcialmente una selección seria. Sin embargo, si se concretaron en su mayor parte las expectativas de que los refugiados iban a contribuir al desarrollo de México. Más de la mitad de los refugiados trajo consigo conocimientos especializados en las áreas del comercio, la administración y las profesiones libres; los nuevos aportes se notaron especialmente en el sector científico.¹⁴ Con mucha disposición los refugiados acudieron además a las nuevas facilidades de naturalización que —introducidas especialmente para ellos— les permitieron naturalizarse prácticamente sin ningún tiempo de espera.¹⁵ De este modo, la acogida de los refugiados españoles se convirtió en un exitoso proyecto de inmigración.

México y la "degeneración de la raza"

La actitud mexicana hacia los refugiados españoles fue casi única en el contexto latinoamericano —sólo en Chile, donde encontraron acogida

¹² Cfr., v. gr., los boletines de prensa de la Secretaría de Gobernación, de enero y abril de 1939 (*Excelsior*, 17 de enero de 1939, pp. 1 y 8, y *El Nacional*, 3 de abril de 1939, pp. 1 y 8); también: Acuerdo que regirá la política en favor de los refugiados españoles, del 21 de enero de 1941 (*D.O.*, 8 de febrero de 1941). En general, cfr. Piña Soria, Antolín, *El presidente Cárdenas y la inmigración de españoles republicanos*, México, 1939.

¹³ Carta circular a todos los Sres. gobernadores de la República, del 12 de abril de 1939 (AGN, ramo presidentes, Lázaro Cárdenas, 546.6/212-14).

¹⁴ Cfr. los datos sobre la composición socioprofesional de los refugiados en: Rubio, Javier, *La inmigración de la guerra civil de 1936-1939: Historia del éxodo que se produce con el fin de la II República española*, Madrid, 1977, vol. 1, p. 233; también: Universidad Nacional Autónoma de México, *El exilio español y la UNAM (coloquio)*, México, 1987; Lida, Clara E., *La Casa de España en México*, México, 1988.

¹⁵ Decreto que reforma la Ley de Nacionalidad y Naturalización, del 18 de diciembre de 1939 (*D.O.*, 23 y 25 de enero de 1940); cfr., allí, la reforma al artículo 21-VII.

5,000 españoles, se les brindó refugio en forma significativa—. Sin embargo, en la misma época, otros refugiados no podían esperar un tratamiento tan generoso en México. Por la institucionalización del fascismo en Italia y Alemania y por la expansión del *III Reich*, las cifras de refugiados en Europa habían aumentado constantemente. Ya hacia 1941, tan sólo el número de refugiados de Alemania creció a más de 400,000; más de 90% de ellos eran de origen judío.¹⁶ Entre 1933 y 1945, alrededor de 110,000 alemanes encontraron refugio en América Latina; tan sólo la Argentina recibió alrededor de 45,000 de ellos, Brasil más o menos 25,000 y Chile cerca de 12,000.¹⁷ México, como país receptor, tuvo en cambio sólo un papel menor.

El número de refugiados judíos que llegaron a México, se estima en poco más de 2,250.¹⁸ Esta cifra parece estar en contradicción con declaraciones anteriores del gobierno mexicano a nivel internacional: en la Conferencia Constituyente del Comité Intergubernamental para Refugiados —que paralelamente a otros intentos similares de la Sociedad de Naciones se debería preocupar por los refugiados de Alemania— México se había declarado, en julio de 1938, dispuesto a dar acogida también a este grupo de refugiados “dentro de los más amplios límites de sus posibilidades legales y económicas”¹⁹ —una fórmula aparentemente inofensiva, pero muy ambigua—.

En la legislación migratoria posrevolucionaria de los años veinte, había ganado terreno una nueva tendencia, apoyada en influencias fuertemente xenóforas: el deseo de prevenir una “degeneración de la raza”.²⁰ México no fue el único país del continente con esta idea: entre 1927 y 1938, varias conferencias panamericanas sobre “eugenesia y homicultura” habían recomendado a sus Estados participantes prohibir la entrada de extranjeros “biológicamente indeseables”.²¹ En México,

¹⁶ Cfr. Kimmenich, Otto, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Köln, República Federal de Alemania, X, etcétera, 1962, p. 237.

¹⁷ Cfr. Kießling, Wolfgang, *Exil in Lateinamerika*, Frankfurt am Main, República Federal de Alemania, 1981, p. 51; *idem*, *El exilio alemán antifascista en México*, México, 1984, p. 8.

¹⁸ Cfr. Avni, Haim, *The Role of Latin America in Immigration and Rescue During the Nazi Era (1933-1945): A General Approach and Mexico as a Case Study*, Washington, D. C., 1986, pp. 68 y ss.

¹⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1938-1939*, t. I, p. 64.

²⁰ *Memoria de labores realizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1925-1926*, p. 158; *cfr.*, también, *Memoria de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1926-1927*, p. 512.

²¹ *Actas de la Primera Conferencia Panamericana de Eugenesia y Homicultura de las Repúblicas Americanas, celebrada en La Habana, Cuba, desde el 21 hasta el 23 de diciembre de 1927*, La Habana, 1928.

esa tendencia llegó a tal grado que en 1934 se sistematizaron todas las restricciones de admisión vigentes hasta entonces en una lista de exclusión que clasifica a los extranjeros según su raza de origen; como era de esperarse, también la "raza semítica" se encontró dentro de los casos de exclusión.²² Durante 1937 se abolió esta lista; sin embargo, la Ley General de Población aprobada un año antes también se ocupaba, entre otras cosas, de "protección general, conservación y mejoramiento de la especie" y preveía facilidades para la inmigración, sobre todo en los casos de "extranjeros asimilables", cuya fusión fuera "más conveniente para las razas del país".²³ Esta tendencia se mantuvo a pesar de las excepciones para refugiados que, por primera vez, había introducido la misma Ley en la legislación mexicana, dado que estas excepciones fueron pronto severamente restringidas: A partir de 1938 ya no se aceptaron solicitudes de asilo desde un tercer país; también se excluyeron temporalmente las solicitudes retroactivas en los casos en que la entrada al país se hubiera realizado como turista o "transeúnte". Apátridas, una buena parte de los refugiados alemanes se encontró en esa condición, durante 1939 y 1940 sólo pudieron entrar con permiso explícito de la Secretaría de Gobernación. Además, las cuotas anuales que entre 1938 y 1947 regularon la admisión de extranjeros, excluyeron sólo a los ciudadanos españoles de cualquier restricción numérica, mientras la cuota para las otras nacionalidades europeas se restringió cada vez más, hasta que desapareció totalmente en 1942.²⁴

Bajo esas condiciones, los refugiados judíos tuvieron que recurrir la mayoría de las veces a medidas ilegales para obtener su admisión, debiendo pagar a menudo sobornos muy altos. A pesar del interés inicial, se cancelaron todos los proyectos de asentamiento que las organizaciones

²² Circular confidencial número IV-32-71, del 15 de agosto de 1934, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento de Asuntos Comerciales y de Protección. En este documento se transcribe la Circular confidencial número 157, del 27 de abril de 1934 que giró la Secretaría de Gobernación a los jefes del Servicio de Migración al respecto.

²³ Artículos I.VII y 7-IX de la Ley General de Población, del 24 de agosto de 1936 (*D. O.*, 29 de agosto de 1936).

²⁴ *Cfr.* Tablas Diferenciales del 30 de octubre de 1937 (*D.O.*, 19 de noviembre de 1937); del 31 de octubre de 1938 (*D.O.*, 1 de noviembre de 1938); del 30 de octubre de 1939 (*D.O.*, 2 de noviembre de 1939); del 15 de octubre de 1940 (*D.O.*, 15 de octubre de 1940); del 24 de octubre de 1941 (*D.O.*, 15 de noviembre de 1941); del 30 de octubre de 1942 (*D.O.*, 16 de diciembre de 1942); del 19 de octubre de 1944 (*D.O.*, 30 de octubre de 1944); del 28 de octubre de 1945 (*D.O.*, 31 de octubre de 1945) y del 10. de diciembre de 1946 (*D.O.*, 13 de diciembre de 1946).

judías de ayuda habían gestionado ante el presidente Cárdenas.²⁵ Tampoco se quiso brindar mayor acogida a nivel individual: según un comunicado de prensa de la Secretaría de Gobernación, hasta mayo de 1939 se habían negado más de 200,000 solicitudes de entrada, en su mayoría de judíos provenientes de Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia.²⁶ Por presión de las organizaciones judías, en agosto de 1944 todavía se otorgaron 400 visas mexicanas para facilitar a refugiados judíos en Hungría la salida a Suiza; sin embargo, esto no implicaba su llegada a México: al mismo tiempo las autoridades migratorias mexicanas recibieron órdenes de prohibir cualquier intento de ingreso de estos visatenientes.²⁷

También a los refugiados alemanes no judíos se les dio refugio sólo en escala muy limitada. Aunque México —junto con Buenos Aires— se convirtió en uno de los centros más importantes del exilio alemán en América Latina, se trató sólo de un círculo pequeño, que apenas contaba con más de 1,500 miembros.²⁸ Lo constituían sobre todo escritores y otros intelectuales que, después de la ocupación de Francia, habían huido del peligro de ser extraditados a Alemania por el gobierno de Vichy. En su mayoría llegaron a México en los años 1941 y 1942. Determinantes para el otorgamiento del asilo fueron, en la mayoría de los casos, sus contactos políticos o personales con círculos sindicales o artísticos influyentes en México. Refugiados que no tenían este tipo de contactos, recibieron muchas veces la respuesta estándar: que, por problemas en el mercado de trabajo, su admisión no era posible.²⁹

De manera igualmente restringida se desarrolló un proyecto de ayuda a refugiados polacos. En diciembre de 1942, el gobierno polaco en el exilio y el gobierno de México habían acordado la recepción de una parte de más de 100,000 prisioneros de guerra y personas civiles de

²⁵ Cfr. Avni, *supra* nota 18, pp. 34 y ss. En su nota 334, del 23 de marzo de 1939, la Secretaría de Gobernación informó a la de Relaciones Exteriores que ya se habían recibido proyectos de "no menos de veinte comisiones de distintos sectores, organizaciones y sociedades israelitas de dentro y de fuera del país", pero "hasta ahora no se ha dado un solo caso en que la responsabilidad pecuniaria haya sido aceptada y garantizada" (AHD, III-1246-9, 1a. parte).

²⁶ *Boletín de prensa* de la Secretaría de Gobernación del 23 de mayo de 1939 (*El Nacional*, 24 de mayo de 1939, pp. 1 y 8).

²⁷ Circular de la Secretaría de Gobernación del 25 de noviembre de 1944 a los jefes del Servicio de Población (AHD, III-2477-1, folio 88).

²⁸ Cfr. Kießling, *supra* nota 17.

²⁹ Cfr. Avni, *supra* nota 18, pp. 45 y 57; también, Fritz Pohle, *Das mexikanische Exil. Ein Beitrag zur Geschichte der politisch-kulturellen Emigration aus Deutschland (1937-1946)*, Stuttgart, 1986, pp. 16-35.

Polonia, a los que la Unión Soviética había permitido la salida y que ahora esperaban su destino bajo tutela británica en la India y en Irán. Se dispuso de alrededor de 3 millones de dólares, otorgados por los Estados Unidos, para evacuar, en una primera etapa, a entre 3,000 y 5,000 de estas personas y asentarlas en México. Según noticias de prensa, se pensó en el traslado de un total de 20,000 refugiados; sin embargo, finalmente se realizaron sólo dos transportes con 1,400 refugiados a los que se reubicó en un proyecto agrícola en México.³⁰

"Tercermundismo" y asilo

Después de la Segunda Guerra Mundial, México mantuvo sus reservas hacia los refugiados no españoles de Europa. Mientras la Organización Internacional para Refugiados —el antecesor inmediato de ACNUR— pudo reubicar entre 1947 y 1951, por ejemplo, a más de 32,000 refugiados europeos en Argentina, 28,000 en Brasil y 17,000 en Venezuela, el número de reasentados en México en este tiempo no llegó ni siquiera a mil personas.³¹

La nueva legislación al respecto, introducida a fines de 1947, favoreció explícitamente a refugiados del continente americano.³² Sin embargo, en sus casos el asilo se otorgó especialmente a través de las misiones diplomáticas de México en el continente. Casos espectaculares de este "asilo diplomático" se dieron, por ejemplo, en 1954 en Guatemala, cuando —después de la caída del gobierno progresista de Jacobo Arbenz— 318 personas encontraron refugio en la Embajada mexicana,³³ o entre 1964 y 1966 en el Brasil, cuando —después del golpe militar contra el presidente Joao Goulart— un total de más de 100 personas consiguieron su salida a México a través del asilo diplomático.³⁴ En Cuba, la Embajada mexicana otorgó asilo en los sesenta no sólo a nombre propio, también se hizo responsable de los asilados en otras embajadas de países latinoamericanos, cuyos gobiernos cancelaban, uno tras otro, sus relaciones diplomáticas con la isla. A partir de 1964, la Embajada mexicana

³⁰ AHDM, III-2413-15, folios 12 y ss., y III-2413-16; *cfr.*, también, Avni, *supra* nota 18, pp. 52-56.

³¹ *Report of the International Refugee Organization, cfr. Yearbook of the United Nations 1952*, p. 492.

³² Artículo 41 de la Ley General de Población, del 23 de diciembre de 1947 (*D.O.*, 27 y 31 de diciembre de 1947); también, artículo 73 del Reglamento de la Ley General de Población, del 31 de enero de 1950 (*D.O.*, 4 y 23 de mayo de 1950).

³³ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1954*, p. 19.

³⁴ AHDM, III-2904-8.

quedó durante mucho tiempo como único lugar en donde se podía obtener asilo, dado que México fue el único miembro de la OEA que se resistió al veredicto contra Cuba y mantuvo sus relaciones diplomáticas. Con el tiempo, el asilo diplomático se convirtió en un aspecto integral de la política internacional de México en casi todos los países latinoamericanos donde se produjeron cambios políticos violentos. Aún así, sólo un número relativamente pequeño de asilados llegaron por esa vía al país. Además, para algunos de ellos México fue solo estación de tránsito: refugiados de Cuba optaron, en su mayoría, por los Estados Unidos como destino final; por otro lado, muchos de quienes habían huido ante la instauración de nuevas dictaduras militares en América del Sur, optaron por Cuba. Las formas en que intentaron lograr sus fines no siempre fueron bien vistas: sobre todo la participación de algunos asilados en secuestros de aeronaves de México a Cuba, que comenzaron a finales de los sesenta, causó profundo malestar entre las autoridades mexicanas.³⁵

En el transcurso de los setenta, México ganó una nueva atractividad como país de asilo. Golpes de estado en Bolivia (1971), en Chile (1973) y en Argentina (1976), así como la progresiva toma de poder de los militares en Uruguay (1973-1976), convirtieron a casi toda América del Sur en bastión de dictaduras de derecha. En el ámbito latinoamericano, México quedó como uno de los pocos países constitucionalmente gobernados por un presidente civil. La persecución a la oposición que institucionalizaron los militares bajo la doctrina de seguridad nacional, originó un número de refugiados hasta entonces desconocido en el continente. Según datos de la CIDH, de Bolivia salieron entre 8,000 y 10,000 refugiados; de Chile y Argentina, más de medio millón de cada país. También en medio millón se estimó la cifra de los que habían salido de Uruguay, aunque no en todos los casos la salida estuvo determinada por motivos políticos.³⁶ Muchos de los refugiados sudamericanos tuvieron que cambiar varias veces su país de asilo, sobre todo cuando, después del golpe militar en Argentina en 1976, quedaron desprotegidos ante la persecución de las policías secretas de Chile y Uruguay.

El número de sudamericanos que se recibió en este entonces en México, sólo se puede estimar a grandes rasgos. Según ACNUR, a principios de los ochenta había alrededor de 10,000 refugiados sudamericanos

³⁵ Cfr. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1969-1970*, p. 38.

³⁶ CIDH, *Los refugiados y el sistema interamericano* (OEA/Ser.L/V/II.56, Doc.10 [1982]), pp. 20-22 y 25.

en el país.³⁷ En cambio, fuentes no oficiales hablan de hasta 11,000 argentinos, 10,000 chilenos y 2,000 uruguayos.³⁸ Sin embargo, esas estimaciones parecen algo exageradas: según el censo poblacional de 1980, había sólo 5,479 argentinos, 3,345 chilenos y 1,553 uruguayos con residencia en México.³⁹

Como en el caso de los refugiados españoles durante Cárdenas, la actitud mexicana —especialmente ante los chilenos— se determinó nuevamente por simpatías políticas acentuadas. El "tercermundismo" del presidente Luis Echeverría (1970-1976) había dado nuevo rumbo y actividad a la política exterior de México, cuya expresión programática era la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; con ella, México se convirtió en el protagonista del nuevo orden económico internacional que debería exigir el Tercer Mundo.⁴⁰ Ya desde el principio del sexenio de Echeverría se establecieron nexos muy estrechos con el gobierno de la Unidad Popular en Chile bajo Salvador Allende (1970-1973), cuyos intentos de emanciparse de la penetración económica externa encontraron apoyo incondicional en México. Sobre todo en la nacionalización de las minas de cobre, promovida por el gobierno de Allende, se vio un paralelismo con la historia de México, donde la expropiación de la industria petrolera llevada a cabo en 1938 durante el gobierno de Cárdenas había establecido los fundamentos para la política económica nacionalista promovida por Echeverría. Ante la muerte de Allende en el sangriento golpe de Estado de 1973, México respondió con tres días de luto oficial. La misma noche del golpe, Echeverría giró instrucciones a la Embajada mexicana en Chile de dar asilo diplomático tanto a los miembros de la familia de Allende como en todos los otros casos en que fuera necesario. Aún después, la Embajada continuó recibiendo instrucciones de interceder por políticos e intelectuales chilenos destacados; demostrativamente, el canciller mexicano Rabasa visitó en la cárcel chilena a su ex homólogo Clodomiro Almeyda. Sólo

³⁷ *Report on UNHCR Assistance Activities in 1983-1984 and Proposed Voluntary fund Programmes and Budget for 1985* (UN-Doc. A/AC.96/639), parag. 562.

³⁸ Nepomuceno, Eric, "El asilo en México, se torna selectivo. Facilidades a los intelectuales; para los pobres no hay lugar", *Proceso*, México, núm. 259, 19 de octubre de 1981, pp. 13-15.

³⁹ INEGI, *X censo general de población y vivienda, 1980. Resumen general*, México, 1986, vol. II, p. 1127.

⁴⁰ México presentó la idea de la Carta por primera vez durante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se realizó en 1972 en Santiago de Chile. La Asamblea General de la ONU aprobó la Carta con resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974.

a través de la Embajada mexicana recibieron asilo cerca de 700 refugiados chilenos. Recién cuando se hubo logrado una salida ordenada para todos los refugiados, México suspendió sus relaciones diplomáticas con la Junta Militar chilena a fines de noviembre de 1974.⁴¹

También en otros países el otorgamiento de asilo diplomático por las misiones mexicanas jugó un papel importante; así, en Uruguay se concedió asilo en más de 300 casos, en unos 200 en Bolivia y en casi 70 en Argentina.⁴² Espectacular, en este contexto, fue el caso del ex presidente argentino Héctor Cámpora quien, junto con su hijo y el dirigente peronista Abal Medina, encontró refugio en la Embajada mexicana en Buenos Aires, en abril de 1976. A pesar de todos los esfuerzos mexicanos ante la Junta Militar argentina, el asilo otorgado se convirtió en un encarcelamiento prolongado. A Cámpora sólo se le permitió la salida del país a fines de 1979, cuando el cáncer que padecía ya se había vuelto incurable; a su hijo, sólo un año después —para asistir al entierro de su padre—. Abal Medina tuvo que esperar su salida por más de seis años hasta mayo de 1982.

Tanto durante la presidencia de Echeverría como con su sucesor, José López Portillo (1976-1982), los refugiados sudamericanos encontraron un ambiente favorable en México. Esto se debía, por lo menos, a tres factores: la política echeverrista de una reforzada solidaridad Sur-Sur, la bonanza petrolera desde mediados de los setenta y, no por último, al estrato social de los refugiados. Igual que antes los refugiados españoles, los sudamericanos provenían también en su gran mayoría del sector urbano —sobre todo los refugiados de Argentina, Uruguay y Chile, países que tenían un alto estándar de vida dentro del contexto latinoamericano—. Sin embargo, al final del sexenio de Echeverría surgieron duras críticas que insistían en que muchos de los refugiados chilenos ocupaban, a costa de los mexicanos, empleos mejor remunerados y hasta políticamente importantes. Echeverría remarcó que se trataba sobre todo de científicos y técnicos⁴³ —una declaración interesante, dado que esas dos se encontraban entre las pocas categorías para las cuales las proteccionistas normas migratorias de México preveían facilitar el arraigo y la asimilación de extranjeros en el país—.⁴⁴ Así que,

⁴¹ Cfr. Ortúzar, Ximena, *México y Pinochet. La ruptura*, México, 1986.

⁴² Según datos de los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1971 y 1981.

⁴³ Cfr. *México a través de los informes presidenciales*, t. 3: *La política exterior*, México, 1976, p. 557.

⁴⁴ Artículo 36 de la Ley General de Población, del 11 de diciembre de 1973 (D.O., 7 de enero de 1974).

también en el caso de los refugiados sudamericanos, por lo menos en la legitimación política de su acogida, se vio obligado a acentuar nuevamente el criterio general de una esperada contribución al desarrollo nacional.

El problema de los refugiados centroamericanos — La primera inmigración masiva incontrolada

Desde finales de los setenta, los acontecimientos en Centroamérica trasladaron por primera vez el problema de los refugiados a la inmediata proximidad de la frontera mexicana. Sin embargo, la primera oleada de refugiados no tuvo aún mayor impacto en México: de los 100,000 a 200,000 nicaragüenses que se estima huyeron de su país durante el agudizamiento de la guerra civil en 1978-1979, la mayoría encontró refugio en Honduras y Costa Rica y regresó a su país después de la caída de Somoza en julio de 1979.⁴⁵ A México, en cambio, no deben haber llegado más de 2,000.⁴⁶ De todas formas, la Embajada mexicana en Managua otorgó asilo diplomático en más de 400 casos, entre ellos también a destacados miembros del FSLN.⁴⁷

Desde principios de los ochenta, los subsiguientes flujos migratorios han venido adquiriendo dimensiones mucho más alarmantes y duraderas. A partir de 1980, el estallido de la guerra civil abierta en El Salvador generó un flujo de refugiados que hasta hoy sigue siendo el más numeroso de la región; entre 1981 y 1983 se produjo además un éxodo masivo de indígenas del altiplano guatemalteco que buscaban refugio ante las operaciones contrainsurgentes del ejército en su país; y, finalmente, desde 1982 empezó a crecer de nuevo la cifra de refugiados de Nicaragua donde, por las actividades de la "Contra", los conflic-

⁴⁵ Cifras según *Report of the UNHCR* (UN-Doc. A/35/12 [1980]), par. 179; y Office of the U.S. Coordinator for Refugee Affairs, *Country Reports on the World Refugee Situation, Report to the Congress*, Washington, D.C., septiembre de 1981, p. 105.

⁴⁶ No existen ni siquiera aproximaciones. Por un lado, se insiste en que eran "varios miles" los nicaragüenses que recibió México en 1978 y 1979 (cfr. CIDH, *supra* nota 36, p. 40). Por el otro, se estima el caso de los nicaragüenses "numéricamente poco importante" para el país (cfr. Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, México, 1985, p. 88). Sin embargo, el censo poblacional de 1980 encontró todavía 2,312 nicaragüenses en el territorio mexicano, aunque de éstos sólo 1,090 habían llegado al país en los últimos cuatro años, mientras los otros tenían una residencia más larga o no habían dado ninguna especificación al respecto (cfr. INEGI, *supra* nota 39).

⁴⁷ Cfr. *supra* nota 42.

tos internos se agudizaron a todos los niveles, afectando aquí también especialmente a la población indígena. Desde 1984, la situación se ha estabilizado en términos generales, aunque, dados el estatus ilegal y el permanente movimiento de muchos de los refugiados, es difícil tener datos exactos. A mediados de 1985, ACNUR calculó que había en total unos 346,200 refugiados en la región centroamericana y México.⁴⁸ Sin embargo, otra investigación realizada por encargo de ACNUR —cuyos resultados preliminares se publicaron también en 1985— llegó a la conclusión de que existían entre 1.9 y 2.4 millones de refugiados y personas desplazadas tanto dentro como fuera del área.⁴⁹ Según este estudio, sólo la cifra de los refugiados había llegado a más de 1.3 millones, constituyendo definitivamente los salvadoreños, con más de un millón de personas, el contingente más numeroso. El total de los guatemaltecos se estimó en 200,000; el de los nicaragüenses en 63,000. El número de centroamericanos sólo en los Estados Unidos se presumió ya en ese entonces en 700,000 salvadoreños y en por lo menos 80,000 guatemaltecos y 30,000 nicaragüenses.⁵⁰ Con excepción de Nicaragua, donde los primeros programas de repatriación han tenido cierto éxito ya desde antes de la desmovilización de la "Contra" y de los recientes cambios políticos, para la gran mayoría de los refugiados el regreso no es aún una opción real. En el caso de los salvadoreños, el espectacular regreso de miles de refugiados que abandonaron sus campamentos en Honduras, no se debió tanto a la expectativa de encontrar un futuro mejor en su propio país, como a la hostilidad de las autoridades hondureñas que los subordinaron a vigilancia militar permanente. Difícilmente se puede esperar un incremento significativo en las repatriaciones, mien-

⁴⁸ UNHCR *Fact Sheet: Central America and Mexico*, núm. 13, julio de 1985.

⁴⁹ Universidad para la Paz, *Los refugiados centroamericanos*, Ciudad Colín, Costa Rica, 1985, p. 209. Esta investigación todavía parece ser una de las aproximaciones más realistas al problema y coincide, más allá de las notorias diferencias metodológicas, con la cifra de alrededor de 2 millones de refugiados, retornados y desplazados, a la que llegaron las estimaciones oficiales presentadas durante la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989); *cfr.* Wollny, Hans; "CIREFCA — Internationale Konferenz über zentralamerikanische Flüchtlinge: neue Lösungsansätze auf dem amerikanischen Kontinent", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, República Federal de Alemania, vol. 8, núm. 3, 1989, pp. 116-124.

⁵⁰ Universidad para la Paz, *supra* nota 49, pp. 202, 203, 209 y 210. Según estimaciones oficiales de la misma época, sólo el número de salvadoreños ilegales en los Estados Unidos se calculó entre 100,000 y 500,000 personas; *cfr.* U.S. General Accounting Office, *Central American Refugees: Regional Conditions and Prospects and Potential Impact on the United States*, Washington, D.C., 20 de julio de 1984, p. 32.

tras no se haya llegado a soluciones reales y duraderas para el conflicto centroamericano.⁵¹

Sin querer, México se ha convertido, junto con los Estados Unidos, en uno de los países receptores más importantes para refugiados centroamericanos, principalmente para guatemaltecos y salvadoreños. Por su cercanía geográfica, pero también por los nexos étnicos con la población en los estados de su sureste, caracterizado por un fuerte componente indígena, México es el país preferido para refugiados guatemaltecos. En cambio, para los salvadoreños México es muchas veces sólo un país de tránsito hacia Estados Unidos. Como se mencionó, ACNUR estimó que ya en 1982 había un total de 120,000 salvadoreños en México —sin embargo, todas las estimaciones al respecto hay que manejarlas con cierta reserva—.⁵² Lo que si es cierto es que en México existen muchos refugiados más que sólo los 40,600 guatemaltecos y los 6,000 de otras nacionalidades que a fines de 1987 recibieron ayuda de ACNUR. Sin embargo, semejante actividad de ACNUR sólo se había producido en Honduras (40,400 refugiados asistidos: 15,000 salvadoreños, 25,000 nicaragüenses, 400 guatemaltecos) y Costa Rica (23,100 refugiados asistidos: 3,700 salvadoreños, 19,000 nicaragüenses, 400 refugiados de otras nacionalidades).⁵³ Los nuevos grupos de refugiados tienen una estructura social radicalmente distinta que sus antecesores: muchos de ellos provienen de zonas rurales que en toda América Latina, y especialmente en América Central, desde siempre han estado marginadas y privadas de posibilidades de estudio y capacitación profesional; en general, los refugiados carecen de medios suficientes para subsistir a largo plazo en el país de asilo sin ayuda externa. En el caso de los guatemaltecos existen además barreras étnicas y culturales; muchos de ellos no hablan español sino sus propias lenguas indígenas.

⁵¹ Hasta mayo de 1989 se repatriaron 29,950 refugiados bajo la supervisión de ACNUR (13,521 nicaragüenses, 11,971 salvadoreños y 4,098 guatemaltecos). Sin embargo, los informes gubernamentales preparados para CIREFCA mencionan ya un total de 61,500 retornados (35,000 nicaragüenses, 13,000 salvadoreños y 13,500 guatemaltecos); *cfr.* Wollny, *supra* nota 49, p. 118.

⁵² *Cfr.* *supra* nota 2. Durante muchos años, los Estados Unidos, por ejemplo, no aceptaron las estimaciones de ACNUR e insistieron en que había sólo unos 12,000 salvadoreños en México (*cfr.* U.S. General Accounting Office, *supra* nota 50, p. 26). Desde 1988, los Estados Unidos reconocen por lo menos que hay unos 134,000 extranjeros ilegales de distintas nacionalidades en el territorio mexicano (*cfr.* U.S. Department of State, *World Refugee Report*, Washington, D.C., septiembre de 1988, pp. 48 y 50).

⁵³ *UNHCR Fact Sheet: Central America and Mexico*, vol. 2, núm. 1, abril de 1988 (cifras al 31 de diciembre de 1987).

Como respuesta gubernamental ante el incremento del número de refugiados, en julio de 1980 se creó, a nivel intersecretarial, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).⁵⁴ En marzo de 1981, COMAR y ACNUR firmaron un acuerdo de cooperación, estableciendo así un fundamento legal para canalizar fondos internacionales destinados a la ayuda de refugiados en México.⁵⁵ Programas a largo plazo tenían el propósito de lograr la autosuficiencia de los refugiados a través de actividades de tipo rural y artesanal (*v. gr.*, la creación de pequeños talleres). En una primera etapa participarían unos 3,500 salvadoreños, mientras se preparaban programas para por lo menos otros 6,500 refugiados. Se pensó también en la creación de centros de recepción y asistencia y en la elaboración de un padrón que informara sobre las características profesionales y ocupacionales de los refugiados. Respecto a su estatus legal, COMAR propuso que la mayoría de los refugiados fueran documentados como asilados políticos, aunque la Comisión mantuvo ciertas reservas ante los criterios generosos establecidos por ACNUR. Las propuestas de COMAR no lograron convencer a las autoridades migratorias mexicanas, que entendieron la afluencia de refugiados más como resultado de la atracción económica que significaba para los países de la región la bonanza petrolera en México, que como consecuencia de los acontecimientos políticos en Centroamérica. Hasta febrero de 1982, el ambicioso proyecto de COMAR de crear facilidades de integración para miles de refugiados, se había reducido a un modesto proyecto de reasentamiento para un total de 500 salvadoreños.⁵⁶

A principios de 1981, la situación se había agravado por la llegada de los primeros grupos de refugiados guatemaltecos que empezaron a asentarse en campamentos espontáneos a lo largo de la frontera sur de México, en regiones selváticas de muy difícil acceso. En mayo de 1981, las autoridades migratorias devolvieron entre 400 y 500 refugiados a Guatemala, sin haber consultado ni a COMAR ni a ACNUR. En julio del mismo año surgieron nuevas tensiones, cuando se otorgó asilo a sólo 46 personas de un grupo de cerca de 2,000 guatemaltecos. Se llegó a

⁵⁴ Acuerdo del 4 de julio de 1980 (*D.O.*, 22 de julio de 1980).

⁵⁵ Acuerdo del 2 de marzo de 1981; texto en: Academia Mexicana de Derechos Humanos, *Algunos documentos relativos al asilo y refugio en México*, México, 1985, pp. 73-75.

⁵⁶ *Cfr. UNHCR Information: Central America*, núm. 1, junio de 1981, y núm. 3, febrero de 1982; además, Brambila Meda, Antonio, "Organización, estructura y propósitos de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados", en Universidad Nacional Autónoma de México, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, 1981, pp. 39-46.

un acuerdo con ACNUR de no tomar ninguna otra medida mientras estuviera pendiente la decisión de su sede central en Ginebra respecto al futuro destino del grupo. Sin esperar esta decisión, sólo unos días después las autoridades migratorias mexicanas ordenaron la deportación del resto del grupo a Guatemala. Todavía hasta fines de 1982 la prensa mexicana seguía informando sobre casos de dispersión de campamentos y nuevas deportaciones, aunque oficialmente se solía responsabilizar por estos hechos a funcionarios menores aparentemente no autorizados.⁵⁷

Debido en gran parte a la insistencia de ACNUR, México accedió a establecer programas de ayuda para un grupo de alrededor de 40,000 guatemaltecos en los campamentos más accesibles. Sin embargo, divergencias sobre la protección física de los refugiados y su insuficiente y lento abastecimiento por COMAR, llevaron a nuevos conflictos y provocaron incluso tensiones diplomáticas a fines de 1983, cuando el gobierno mexicano logró el retiro del representante de ACNUR en el país.⁵⁸ Por las permanentes incursiones y ataques militares desde territorio guatemalteco contra los campamentos de los refugiados, que ocasionaron víctimas tanto entre ellos como entre campesinos mexicanos, la admisión de refugiados se convirtió además en un problema de seguridad nacional y de las relaciones México-Guatemala. Después de un ataque espectacular a un campamento a fines de abril de 1984, el gobierno mexicano finalmente decidió reubicar a los refugiados del estado de Chiapas más lejos de la frontera, en los estados de Campeche y Quintana Roo. La decisión en sí y, sobre todo, la forma en que se puso en práctica, fueron fuertemente criticadas tanto a nivel interno como internacional, dadas la masiva participación del ejército mexicano y la suspensión temporal de abastecimiento que, por lo menos en un principio, se usaron para presionar a los refugiados inconformes. Especialmente la Iglesia católica, una de las pocas instituciones no gubernamentales toleradas dentro de los programas oficiales de ayuda, se convirtió en el principal vocero de los afectados. Hasta fines de 1987, se reubicó a unos 18,500 guatemaltecos; en Chiapas permanecieron unos 22,000 que todavía reciben asistencia de ACNUR y COMAR. Incluso los críticos de la reubicación han tenido que reconocer que los nuevos asentamientos de Campeche y Quintana Roo se han transformado en institu-

⁵⁷ Cfr. CIDH, *supra* nota 36, p. 42; Aguayo, *supra* nota 46, pp. 91 y ss.; Velázquez, Miguel Ángel, "Refugiados: 1981-1984. Una cronología", *Nexos*, México, núm. 79, julio de 1984, pp. 17-29.

⁵⁸ Cfr. *Proceso*, México, núm. 364, 24 de octubre de 1983, pp. 18-23.

ciones modelo; sobre todo porque existen más posibilidades de empleo que en Chiapas.⁵⁹

El retiro de los militares y la instalación de un gobierno civil en Guatemala en enero de 1986 reforzaron las expectativas del gobierno mexicano acerca de una posible repatriación de los refugiados. Los contactos establecidos al respecto entre COMAR y su contraparte guatemalteca, la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), se concretaron en 1987 en un programa conjunto de repatriación, supervisado en todas sus etapas por ACNUR.⁶⁰ Sin embargo, ante el nuevo deterioro en la situación de los derechos humanos en Guatemala, se tuvo que abandonar la idea de una repatriación masiva a corto plazo. En consecuencia, las autoridades mexicanas han previsto la continuación de los programas de atención, tanto en Campeche y Quintana Roo como en Chiapas, en la década de los noventa. Hasta ahora, estos programas se han financiado casi exclusivamente con fondos de organismos internacionales, sobre todo de ACNUR.⁶¹

En cambio, para refugiados en otras regiones del país no existe ningún apoyo estatal. Fuera de los grupos de refugiados asistidos por COMAR, la ayuda de ACNUR llega sólo a aquellos que, por su propia iniciativa, se dirigen a su oficina en la ciudad de México; sólo para ellos hay posibilidad de pedir también la protección legal de ACNUR. A fines de 1988, ACNUR había registrado 6,110 de estos casos, entre ellos 3,690 salvadoreños, 850 guatemaltecos, 200 nicaragüenses y 130 otros centroamericanos⁶² —una cifra casi insignificante ante la magnitud del problema—. Especialmente vulnerables son aquellos refugiados que se dirigen más al norte. Desde que Estados Unidos recurre a la práctica de devolver directamente a México no sólo a mexicanos, sino también

⁵⁹ Cfr., v. gr., Americas Watch Committee, *Guatemalan Refugees in Mexico 1980-1984*, Washington, D.C., 1984, pp. 65-76; Aguayo, Sergio y O'Dogherty, Laura, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *Foro Internacional*, México, núm. 106, octubre-diciembre de 1986, pp. 266-295.

⁶⁰ Cfr. COMAR, *Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria. Documentos conjuntos*, México, s./a.

⁶¹ De los informes anuales que ACNUR presentó a la Asamblea General de la ONU entre 1984 y 1988, resulta que los gastos de la organización en este lapso en México se sumaron en 45.454,500 USD (1983: 5.451,600 USD; 1984: 10.181,700 USD; 1985: 12.157,400 USD; 1986: 9.381,500 USD; 1987: 8.282,300 USD). Las contribuciones de México a todos los programas de ACNUR llegaron durante estos años a un total de 275,037 USD (1983: 40,000 USD; 1984: 55,037 USD; 1985: 60,000 USD; 1986: 60,000 USD; 1987: 60,000 USD).

⁶² Información de la representación de ACNUR en México (cifras al 31 de octubre de 1988).

a centroamericanos ilegales, se ha establecido cierto tipo de cooperación entre las autoridades migratorias de aquel país y las mexicanas. Según se estima, a partir de esta cooperación entre 1980 y 1982 unos 70,000 salvadoreños fueron deportados de México a Guatemala o directamente a El Salvador.⁶³ Esta cifra no debe haber disminuido mucho durante los últimos años: desde México todavía se deporta diariamente a un promedio de 130 centroamericanos a sus países de origen⁶⁴ —en un año serían más de 46,000 personas—. Desde 1986 existe un entendimiento informal entre ACNUR y las autoridades migratorias para detener la deportación por lo menos en aquellos casos en que, a juicio de ACNUR, el afectado corra el peligro de sufrir persecuciones políticas directas en su país de origen.⁶⁵ Sin embargo, la aplicación de este acuerdo queda, en gran parte, en manos de funcionarios menores; justamente ellos han sido cada vez más criticados por las organizaciones no gubernamentales, que los acusan de extorsionar e intimidar a los refugiados. En 1988, la propia Secretaría de Gobernación se vio obligada a iniciar una campaña de “depuración” entre sus funcionarios en los pasos fronterizos más importantes; tan sólo en Chiapas se tuvo que remplazar al 80% del personal de Servicios Migratorios.⁶⁶

Hay una serie de razones actuales que explican la actitud restrictiva de México hacia los refugiados centroamericanos; entre ellas destacan la actual situación económica del país, la compleja relación con Estados Unidos y el temor de que México mismo podría terminar involucrado en las turbulencias políticas de América Central. La grave recesión que se desató en 1981-1982 con la brusca caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, llevó a una rigurosa política de austeridad durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), que continúa con su sucesor Carlos Salinas de Gortari (desde diciembre de 1988). Sus consecuencias se han sentido sobre todo en el mercado de

⁶³ Cfr. el informe del U.S. Bureau of the Census, en: *Central American Refugees. Hearing before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, 99th (U.S.) Congress, primera sesión, 17 de junio de 1985, p. 16; también, CIDH, supra nota 36, p. 43.*

⁶⁴ Así lo declaró el director general de los Servicios Migratorios, José Ortiz Arana, en septiembre de 1988 ante la prensa mexicana; cfr. *Unomásuno*, México, 29 de septiembre de 1988.

⁶⁵ Cfr. las declaraciones del oficial de protección de ACNUR, doctor Antonio Fortín, en *Encuentro de Organizaciones no Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos (3 al 5 de julio de 1987)*. *Memorias*, México, 1988, p. 40.

⁶⁶ Cfr. los Boletines informativos para prensa, radio y televisión de la Secretaría de Gobernación, del 5 de junio y del 20 de septiembre de 1988.

trabajo: ya en 1983, alrededor de 1.6 millones de personas habían perdido su empleo; el desempleo abierto llegó a 13% y el subempleo a 40%.⁶⁷ De parte del gobierno no existe ningún interés en que una acogida masiva de refugiados aumente aún más esta presión sobre el mercado de trabajo.

El problema de los refugiados, además, se mezcla en forma no deseada con la problemática de los trabajadores migratorios mexicanos. Aunque hasta ahora todos los gobiernos mexicanos se han apresurado a presentar programas para frenar la salida de trabajadores del país hacia Estados Unidos, en realidad nunca se ignoró el efecto amortiguante que esta emigración tiene sobre la tensa situación del empleo en México. Pero las drásticas medidas que desde la administración Reagan se aplican en Estados Unidos contra los *feet people* centroamericanos —considerados como un peligro aún mayor que los *boat people* del sudeste asiático o del Caribe—,⁶⁸ afectan también cada vez más a los trabajadores migratorios mexicanos. Recién cuando en Estados Unidos se sintieron las consecuencias de la afluencia de refugiados centroamericanos, pudieron triunfar las iniciativas de restringir la inmigración y el empleo de ilegales en general, iniciativas que ya en anteriores administraciones se habían presentado varias veces en vano.⁶⁹ En comparación con otros centroamericanos en los Estados Unidos, hasta ahora sólo a los nicaragüenses se les ha otorgado formalmente asilo en un número significativo. En este contexto, reconocer formalmente a los refugiados centroamericanos como asilados —sobre todo en el caso de los salvadoreños— podría implicar para México el peligro de dar a Estados Unidos otro pretexto para no aceptar más centroamericanos, argumentando que podrían encontrar asilo en un tercer país (*i. e.*, México). Aun una actitud más liberal de los Estados Unidos hacia los refugiados centroamericanos podría tener consecuencias negativas para el país: braceros mexicanos, en su mayoría aún ilegales, tendrían que competir entonces con jornaleros agrícolas centroamericanos ya legalizados. Obviamente, ninguna de las dos alternativas es conveniente para México.

Por último, los ataques militares a los campamentos de refugiados en Chiapas pusieron a México por primera vez en contacto directo con

⁶⁷ Rudolph, James D. (ed.), *México. A Country Study*, 3a. ed., Washington, D.C., 1985, p. 184.

⁶⁸ *Cfr.*, *v. gr.*, Teitelbaum, Michael S., "Immigration, Refugees, and Foreign Policy", *International Organization*, vol. 38, núm. 3, verano de 1984, pp. 429-450 (435).

⁶⁹ (U.S.) *Immigration Reform and Control Act of 1986, Public Law 99-603*, noviembre de 1986; texto en *International Legal Materials*, vol. 26, 1987, p. 481.

el conflicto centroamericano. Los ataques no sólo se vieron como un peligro para los refugiados, sino sobre todo como una seria amenaza para los yacimientos estratégicos de petróleo recién descubiertos en las zonas fronterizas. Los problemas de seguridad que creó la problemática de los refugiados, influyeron notoriamente en la política exterior mexicana: mientras con José López Portillo se mostró todavía una simpatía abierta hacia las revoluciones sociales en Centroamérica, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, México adoptó una posición mucho más moderada, apoyando especialmente la búsqueda de soluciones negociadas.

Perspectivas

Una afluencia masiva de refugiados siempre significa una carga política, económica y social que, sobre todo en el Tercer Mundo, trae consigo el peligro inminente de una desestabilización tanto interna como externa. De ahí que en estas situaciones, más que en tiempos de afluencias menores, se manifiesta claramente el parámetro básico de cualquier política estatal de asilo: su sujeción entre la razón de estado y el interés del refugiado.

Indudablemente, por su volumen, su estructura social y sus implicaciones en política exterior, las oleadas de refugiados centroamericanos enfrentan a México con problemas nuevos, no conocidos hasta ahora. Sin embargo, debe haber quedado evidente que la política de asilo de México no se ha basado exclusivamente en fines humanitarios, sino que desde siempre han influido también aspectos de afinidad política, de empleo y población y de estrategias de desarrollo nacional —aparentemente incluso aspectos de “asimilabilidad racial” en el caso de los refugiados judíos—. Ya con los refugiados españoles tuvieron especial importancia sus aportes al desarrollo nacional, que además implicaban un costo mínimo para el gobierno mexicano. Incluso en la discusión política sobre los refugiados sudamericanos, se pensó tener que enfatizar estas cualidades. Los refugiados centroamericanos obviamente no pueden satisfacer estas expectativas. Su presencia parece ser tolerada sólo mientras se mantenga a bajo costo por el aprovechamiento de fondos internacionales —actitud que, más allá de todas las simpatías políticas, ya se había mostrado con los refugiados españoles—.

En la política de asilo mexicana domina la razón de estado. Las normas jurídicas al respecto no se orientan hacia el interés del refugiado, sino que lo dejan en su función de mero objeto de la política estatal.

Tanto el reconocimiento de su calidad de asilado como la duración de su estancia en el país quedan —entre otras cosas también por la auto-restricción de los tribunales mexicanos— a discreción absoluta del Ejecutivo. Por el reconocimiento formal, el asilado no adquiere en realidad un estatus jurídico muy distinto al de los otros extranjeros; igual que en las otras categorías migratorias, incluso el mero ejercicio de derechos constitucionales queda explícitamente bajo reserva permanente de ser alejado del país. Remedios efectivos contra la orden de expulsión —como a nivel internacional los prevé, en principio, la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951— no existen en el derecho mexicano.⁷⁰ Sólo con respecto al destino de la deportación (*i. e.* a qué país), México ha aceptado limitaciones para los casos en que el afectado corre el riesgo de persecuciones políticas directas⁷¹ o de ser sometido a tortura.⁷² Aunque ya incorporadas al derecho interno, el alcance jurídico de estas disposiciones dentro del contexto de las normas mexicanas sobre asilo es ambiguo, dado que todavía no se ha reportado ninguna jurisprudencia de los tribunales mexicanos al respecto. Como ya se mencionó, su aplicación en la práctica es aún más ambigua. De todas formas, hay que tener presente que estas disposiciones no significan ninguna

⁷⁰ El artículo 33 de la Constitución Política de 1917, aplicable tanto a los asilados como a todos los otros extranjeros, dice al respecto lo siguiente: "... (Los extranjeros) 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 (...)". Según la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, ni siquiera procede la suspensión provisional contra la aplicación del artículo 33 (*cf.* *Apéndice al SJDf, 1917-1975*, 3a. parte, p. 652). Igualmente improcedente queda la suspensión en el caso de todas las otras disposiciones en materia de migración (*cf.* *Apéndice al SJDf, 1917-1985*, 9a. parte, p. 193). Hasta ahora, la Suprema Corte ha sujetado al Ejecutivo en el uso del artículo 33 sólo a la obligación de fundar y motivar su decisión (*cf.* *SJDf*, 5a. época, t. XCV, p. 720). Así, aunque el extranjero puede insistir incluso desde afuera del país en que la orden de expulsión en su contra tenga una motivación legal, jurídicamente no le queda una defensa efectiva contra la medida en sí.

⁷¹ Artículo 22 (8) de la Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969 (OASTS, núm. 36). México declaró su adhesión el 24 de marzo de 1981 que, dadas las reservas acompañantes que tenían que ser notificadas a los otros Estados miembros de la Convención, surtió efecto el 3 de abril de 1982; *cf.* *Inter-American Treaties and Conventions. Signatures, Ratifications, and Deposits with Explanatory Notes* (OASTS, núm. 9, Rev. 1985), pp. 187 y 193.

⁷² Artículo 3 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984 (UN.Doc. A/39/51, p. 197). Ratificación por México: 23 de enero de 1986 (*cf.* *D.O.*, 6 de marzo de 1986). También, artículo 13 (3) de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, del 9 de diciembre de 1985 (OASTS, núm. 67). Ratificación por México: 22 de junio de 1987 (*cf.* *D.O.*, 11 de septiembre de 1987).

protección legal —ni siquiera para asilados—, cuando se trata de una deportación a un tercer país, donde no hay peligro de persecución o tortura.⁷³

En general, las disposiciones legales que rigen el asilo en México tienen muy poca relevancia para el asilado mismo. Aun así, siempre se han mantenido muchas reservas en el otorgamiento de este estatus, recurriendo con preferencia a otras categorías migratorias: desde 1950 —año en que se introdujo un documento especial para asilados políticos⁷⁴— hasta 1986, o sea durante 36 años, las autoridades migratorias otorgaron esta categoría sólo en 5,502 casos.⁷⁵ Muchos de ellos llegaron a través del asilo diplomático que con anterioridad les habían otorgado las misiones diplomáticas de México en el extranjero. En otros casos, incluso con respecto a aquellos grupos de refugiados que gozaron de la preferencia oficial, aparentemente se aplicó una política de reconocimiento mucho más restrictiva. El gobierno se abstuvo de comprometerse demasiado, aunque el reconocimiento formal hubiera significado no tanto un compromiso jurídico, como político y moral ante el asilado.

Esta práctica restrictiva se debe exclusivamente a motivos políticos. Desde el punto de vista jurídico, el concepto de persecución política y el de asilado político, respectivamente, como los usa la legislación mexicana, tienen un amplio margen de interpretación;⁷⁶ este margen es

⁷³ Esto quedó en evidencia, por ejemplo, en el caso de nueve guatemaltecos que fueron detenidos en junio de 1984 y mantenidos incomunicados durante varias semanas. Aunque la prensa insistió en que algunos de ellos eran formalmente reconocidos como asilados políticos, las autoridades migratorias mexicanas ordenaron su deportación como extranjeros ilegales. Por intervención de ACNUR, se pudo lograr únicamente su reasentamiento en Cuba y Canadá, respectivamente (cfr. *Proceso*, México, núm. 402, 16 de julio de 1984, pp. 14 y ss., y núm. 403, 23 de julio de 1984, pp. 30-32; también, *Unomásuno*, México, 19 de julio de 1984 e información adicional de la representación de ACNUR en México).

⁷⁴ En la legislación migratoria mexicana, disposiciones sobre asilados políticos aparecen por primera vez en los artículos 58 y 96 de la Ley General de Población de 1936 (*supra* nota 23). Sin embargo, una categoría migratoria especial para ellos se creó recién con el artículo 50 de la Ley General de Población de 1947 (*supra* nota 32). El cambio de categoría se llevó a la práctica con las nuevas formas migratorias que se expidieron a base de los artículos 73 y 100 del nuevo Reglamento de 1950 (también *supra* nota 32).

⁷⁵ Secretaría de Gobernación, Dirección General de Servicios Migratorios, Subdirección de Recepción, Seguimiento y Control de Trámites, *Informe de registros desde el año de 1942 hasta noviembre 28 de 1986, de sus diferentes calidades y características migratorias (lista computarizada)*. Si se suman los datos correspondientes publicados en los *Anuarios estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos* durante la misma época, se llega a una cifra aún menor.

⁷⁶ En la República Federal de Alemania, por ejemplo, donde existen conceptos idénticos en la legislación interna, los tribunales les dan una interpretación que in-

más grande aún por el monopolio de decisión que tienen en esta cuestión las autoridades migratorias en México. Así, las disposiciones mexicanas sobre asilo parecen suficientemente flexibles para aplicarse, si las circunstancias lo requieren, también a víctimas de guerras civiles: ya respecto a los refugiados de la Guerra Civil española, *v. gr.*, las autoridades mexicanas no vieron ningún problema de hablar, en términos generales, de "asilados" o de "refugiados políticos".⁷⁷ En la misma idea se basaron también las recomendaciones de COMAR a principios de los ochenta, cuando se propuso reconocer a las víctimas de las guerras civiles centroamericanas como asilados políticos. Sin embargo, como mecanismo de regulación, el instrumentario de asilo ha surtido efecto más bien en forma negativa: en todos aquellos casos en que se trató de excluir a ciertos grupos de refugiados de la admisión —*v. gr.*, a los refugiados judíos o actualmente a los refugiados centroamericanos—. Hasta ahora, no se ha aceptado limitaciones de esta libertad de acción: México es uno de los pocos países de la región que todavía no se ha adherido a la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 o a su Protocolo Adicional de 1967.⁷⁸

Sin embargo, durante CIREFCA a fines de mayo de 1989, México se mostró dispuesto a adoptar el concepto de refugiado, como figura jurídica diferente de la de asilado político, en su legislación interna.⁷⁹ Este compromiso se cumplió recién en julio de 1990.⁸⁰ Inspirada por la Declaración de Cartagena de 1984, la nueva legislación extiende el concepto de refugiado a personas que se internan al país "para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan pertur-

cluso va más allá del concepto de refugiado que usa la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 (*cfr. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 9, pp. 180 y ss.; vol. 54, pp. 355 y ss.).

⁷⁷ *Cfr.* el Acuerdo relativo a las facilidades administrativas que deben prestarse a los refugiados españoles, del 21 de noviembre de 1940 (*D.O.*, 29 de noviembre de 1940); también, *Acuerdo* del 21 de enero de 1941 (*supra* nota 12).

⁷⁸ Con excepción de Honduras, todos los otros países son miembros de estos tratados internacionales. Sus adhesiones en orden cronológico: Estados Unidos (19 de noviembre de 1968, sólo protocolo), Costa Rica (28 de marzo de 1978), Panamá (2 de agosto de 1978), Nicaragua (28 de marzo de 1980), El Salvador (28 de abril de 1983), Guatemala (22 de septiembre de 1983) y Belice (27 de junio de 1990).

⁷⁹ Secretaría de Gobernación, Boletín informativo para prensa, radio y televisión, del 29 de mayo de 1989.

⁸⁰ Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población, del 9 de julio de 1990 (*D.O.*, 17 de julio de 1990); *cfr.*, allí, la introducción de un nuevo artículo, el 42-VI.

bado gravemente el orden público en su país de origen". A pesar de su terminología amplia, la nueva legislación queda en muchos aspectos atrás de las normas equivalentes a nivel internacional. Así, por ejemplo, en lugar de eximir obligatoriamente a los refugiados de las sanciones por internación ilegal, deja esta cuestión a juicio de la Secretaría de Gobernación. Tampoco se contempla una protección especial contra órdenes de expulsión. La reforma se restringe en este contexto sólo a establecer que "el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazados" —un compromiso que México ya había asumido indiscriminatoriamente respecto a todos los extranjeros desde su adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos—. Además, el otorgamiento del estatus de refugiado queda, como en el caso de los asilados, enteramente a disposición de las autoridades migratorias. En las actuales circunstancias es muy poco probable que el nuevo concepto legal se aplique más allá de los 40,000 guatemaltecos asistidos por ACNUR y COMAR los que *de facto* ya han sido tratados como refugiados durante los últimos años.

México, ¿un país clásico de asilo? Países "clásicos" de asilo —ya de por sí un término bien vago y ambiguo— no deben de existir en forma pura en ningún lado. Al examinar de cerca a muchos otros países que tenían esta reputación, se descubrieron grietas bien profundas en el autorretrato oficial. Por lo menos durante ciertas épocas, México contribuyó en forma decisiva a solucionar urgentes problemas de refugiados; en el caso de los republicanos españoles, México terminó siendo casi el único país dispuesto a recibirlos. No se vaciló en admitir también muchos casos políticamente delicados, como por ejemplo a miembros del MIR chileno o de otros grupos de la extrema izquierda latinoamericana que encontraron refugio en México en un número relativamente alto —mientras otros países los sujetaron a prolongados y vergonzosos controles de seguridad, para después demorarse todavía mucho en tomar alguna decisión a su favor—. Emitir un juicio definitivo sobre la política de asilo en México parece sumamente delicado frente a las actitudes cada vez más restrictivas de otros países, especialmente de aquellos que en tiempos anteriores forzaron a sus propios nacionales a derramarse como refugiados sobre todo el mundo. De México, difícilmente se puede exigir más de lo que sus críticos están dispuestos a hacer en sus propios países.

Hans WOLLNY

Traducción de Marta GUIDI WHITE