



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL:
EL CASO DEL EXILIO CHILENO EN MÉXICO”**

T E S I S

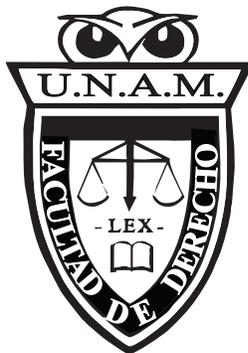
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

PABLO ALMULI CASSIGOLI

ASESOR: GUILLERMO ENRIQUE ESTRADA ADÁN



MÉXICO, D.F.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

El alumno **ALMULI CASSIGOLI PABLO** con número de cuenta **404102050** inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL: EL CASO DEL EXILIO CHILENO EN MÉXICO"**, dirigida por el **DR. ESTRADA ADÁN GUILLERMO ENRIQUE**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, a 14 de marzo de 2012


DRA. MARÍA ELÉNA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

Índice

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Una aproximación a la institución del asilo	5
1.1 Naturaleza jurídica del asilo	5
1.2 Breve referencia histórica del asilo	9
1.3 Distinción entre asilo y refugio	16
1.3.1 Según el Derecho Internacional	16
1.3.2 En el derecho interno mexicano	20
1.3.2.1 De acuerdo con la Ley de Migración	20
1.3.2.2 Según la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria	21
1.4 Supuestos del asilo por el lugar en el que se solicita	22
1.4.1 Diplomático	22
1.4.1.1 Lugares donde se puede conceder el asilo diplomático	29
1.4.1.2 Condiciones necesarias para que se conceda el asilo	31
1.4.1.2.1 Se trate de un delito político	31
1.4.1.2.2 Se trate de un caso de urgencia	32
1.4.1.3 Elementos del asilo diplomático	33
1.4.1.3.1 Solicitud	33
1.4.1.3.2 Calificación	34
1.4.1.3.3 Salvoconducto	35
1.4.2 Territorial	36
1.4.2.1 No extradición de delincuentes políticos	37
1.4.2.2 <i>Non refoulement</i> o no devolución	40
1.5 Terminación del asilo	42
Capítulo 2. Marco Jurídico Internacional sobre el asilo	44
2.1 Normas convencionales	44

2.1.1	Convención sobre Asilo (La Habana, 1928)	44
2.1.2	Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933)	46
2.1.3	Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954)	47
2.1.4	Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954)	51
2.1.5	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	54
2.1.6	Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969)	59
2.2	Otras Fuentes de Derecho Internacional	61
2.2.1	Costumbre Internacional	62
2.2.2	Decisiones judiciales: Caso Haya de la Torre	65
2.2.3	Soft Law	76
2.2.3.1	Declaración Universal de Derechos Humanos	76
2.2.3.2	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	78

Capítulo 3. Causas y desarrollo del exilio chileno en la década de los 70 81

3.1	Breve referencia de la situación política chilena previa al ascenso de la izquierda al poder	81
3.2	Desestabilización política y antecedentes del Golpe de Estado	88
3.3	La dictadura militar como presupuesto axiomático del exilio chileno	91
3.3.1	Ruptura de la legalidad y redefinición del Estado chileno	92
3.3.2	Organismos de inteligencia a cargo de la represión política	95
3.3.3	Violación sistemática a los Derechos Humanos	99
3.4	El exilio chileno. Análisis cualitativo y cuantitativo	101
3.4.1	En embajadas	104
3.4.2	Expulsión por el Decreto Ley 81	106
3.4.3	Condena de extrañamiento por el Decreto Ley 504	108
3.4.4	Exilio por medios particulares	109
3.4.5	Refugios temporales	110
3.5	Políticas del retorno	112

Capítulo 4. El exilio chileno en México: el proceso de recepción	118
4.1 Referencia histórica del asilo en México	118
4.2 Ofrecimiento del gobierno de México a exiliados chilenos	125
4.3 Cifras de la inmigración chilena a México	127
4.4 El uso del derecho internacional por parte del Gobierno mexicano	129
4.5 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el exilio chileno	133
4.6 Balance del exilio chileno en México al 2012	135
Conclusiones	142
Fuentes consultadas	145

Introducción

El siglo pasado fue de particular relevancia en el ámbito migratorio. Millones de personas debieron abandonar sus territorios por diferentes circunstancias que los afectaron dentro de sus Estados de origen, entre ellos, quienes salieron de sus países perseguidos por motivos políticos. Paralelamente a lo anterior, y también como producto de ello, se produjo un importante desarrollo de la figura del asilo en el derecho internacional y se adoptaron una serie de ordenamientos jurídicos protectores de los derechos de los refugiados y de los asilados.

La presente tesis aborda el tema del asilo político en el derecho internacional y, como un ejemplo paradigmático de dicha institución, el caso de los chilenos que encontraron asilo en México a raíz de la dictadura militar que rigió en Chile desde 1973 hasta 1990. Está conformada por cuatro capítulos, de los cuales, los tres primeros abordan de manera independiente la institución del asilo, su marco regulatorio y el contexto político chileno; y el cuarto, que relaciona los antecedentes investigados en el caso concreto de los asilados chilenos en México.

La intención inicial de abordar el tema del asilo político desde un punto de vista estrictamente jurídico declinó ante el hecho ineludible del carácter multidisciplinario de la institución.

El primer capítulo de la investigación es de carácter introductorio y se orienta a describir la evolución y los conceptos fundamentales del asilo, con la finalidad de comprender en qué consiste, cómo se otorga y cuáles son sus particularidades; investiga su evolución histórica y analiza separadamente los elementos que lo componen, de tal forma que nos acerca a su existencia en la actualidad.

El segundo capítulo contempla el marco jurídico internacional vinculado a la materia. Se desarrollan los instrumentos latinoamericanos que regulan el derecho de asilo y los universales aplicables a la materia, se presenta el Caso Haya de la Torre llevado ante la Corte Internacional de Justicia y se abordan la costumbre internacional y regional como fuentes del derecho. Por medio de su estudio, se pretenden conocer los alcances del derecho de asilo y sus restricciones.

El tercer capítulo se ocupa del análisis histórico-político del exilio chileno. En 1973, producto de un Golpe de Estado, se implantó un régimen militar cuya política de Estado consistió en la violación sistemática de derechos humanos, lo que condujo a miles de personas a abandonar el territorio chileno. Asimismo, como parte de dicha política de Estado, gran cantidad de individuos que no convenían al nuevo régimen fueron expulsados e impedidos de ingresar a Chile. Lo anterior, con la finalidad de desarraigar grupos de personas comprometidas con el proyecto socialista de manera que se anulara su capacidad de acción política.

El cuarto capítulo se enfoca en las particularidades del exilio chileno en México y pone en evidencia la relación entre exilio y asilo como ejemplo del carácter complejo de los seres humanos, que entraña, simultáneamente, crueldad desmedida y sentimientos humanitarios de ayuda mutua. Cumple, además, la función de trasladar al plano de los hechos el estudio del asilo político, ya que el análisis abstracto por sí solo no alcanzaría para comprender su verdadero alcance e importancia.

El proceso de investigación puso en evidencia la escasez de fuentes bibliográficas actualizadas en materia de asilo político, sobre todo desde el punto de vista jurídico. Atento a ello, ha de hacerse un reconocimiento especial a las obras relativas a la materia, publicadas por Fernando Serrano Migallón, que sirvieron de base para la estructuración de esta investigación y que constituyen fuentes de consulta obligatoria para quien decida entrar al estudio del asilo político en México.

Para la elaboración de este trabajo, además de la investigación bibliográfica habitual, se consultaron fuentes hemerográficas en la Hemeroteca Nacional de México y se accedió a la revisión de dos archivos documentales en los que se encontró información primaria que fortaleció el análisis histórico de la investigación. Uno de ellos, es el Archivo de la Vicaría de la Solidaridad del

Arzobispado de Santiago¹, en Santiago de Chile. En él se encontró documentación no clasificada que forma parte del acervo de casos atendidos por la Vicaría durante el período de la dictadura militar. El otro, es el acervo documental del Archivo “Genaro Estrada” que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, donde se pudieron revisar los expedientes que contienen la correspondencia generada entre la Cancillería y la Embajada mexicana en Chile durante los meses previos al Golpe de Estado y hasta el rompimiento de relaciones entre ambos Estados a finales de 1974.

La investigación documental no solo le otorgó un sesgo “empírico” a la investigación, sino que además permitió confrontar la información encontrada con la que se obtuvo en las fuentes bibliográficas.

¹ La Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago fue el organismo sucesor del Comité de Cooperación para la Paz en Chile y tuvo como misión prestar asistencia legal y social a las víctimas de la dictadura militar. El Comité fue constituido en 1973 por un conjunto de iglesias cristianas y la comunidad judía chilena y en 1976 fue reemplazado por la Vicaría de la Solidaridad que operó hasta 1992.

Capítulo 1. Una aproximación a la institución del asilo

Este capítulo aborda las nociones fundamentales del asilo con el propósito de otorgar los elementos necesarios para iniciar un estudio más avanzado de la materia, en el contexto del caso del asilo concedido a los chilenos en México. Desarrolla los conceptos básicos que revelan su alcance y contenido, refiere su evolución en la historia y, a partir de lo anterior, confirma su valor.

1.1 Naturaleza jurídica del asilo

La naturaleza compleja del asilo, vuelve difícil la tarea de catalogar su contenido. Es una institución jurídica, pero no puede ser observada al margen de su carga política. Puede ser analizado desde diferentes puntos de vista, dado que en su estudio convergen varias disciplinas autónomas. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, debe su existencia a las instituciones de derecho internacional que lo regulan y limitan.

La Real Academia Española de la Lengua ubica el origen del vocablo “asilo” en el latín “asylum” que a su vez proviene del griego “ἄσυλον” y que quiere decir “sitio inviolable”. En forma figurada significa amparo, protección, favor. Asimismo, define al asilo político como el *“asilo que se concede a un extranjero desterrado o huido de su país por motivos políticos”*.²

² Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Real Academia de la Lengua, Diccionarios Espasa, Madrid, Volumen I, 2001, pág. 154.

En términos generales, el asilo, como institución del derecho internacional, consiste en la protección que otorga un Estado a uno o varios individuos extranjeros que sufren en su país de origen una persecución política que pone en riesgo su libertad o su vida.

Dichos individuos, al encontrarse en una situación de inseguridad en su propio Estado, que es el que tiene la potestad y obligación de salvaguardar sus garantías, buscan la protección de uno extranjero que los sustrae de la situación de riesgo y los ampara dentro de su esfera jurídica. La práctica del asilo supone por un lado, un límite al ejercicio de la soberanía de los Estados, cuya finalidad es la protección de sus ciudadanos, y por el otro, la salvaguarda de derechos fundamentales inherentes a los seres humanos cuando se encuentran éstos en una situación de desprotección.

El asilo se despliega en dos modalidades; en la primera, la territorial, el Estado concede la protección dentro de sus límites territoriales. La segunda, la diplomática, comprende la protección de individuos en sitios que gozan de inviolabilidad, es decir, en embajadas u otros edificios de las representaciones diplomáticas. Parte de la doctrina considera una tercera modalidad que consiste en el asilo otorgado en buques de guerra o aeronaves. Aducen la independencia de esta modalidad en relación con las dos anteriores por motivos que se mencionarán más adelante. Sin embargo, la generalidad de los estudiosos del derecho internacional ha establecido por analogía que el asilo

otorgado en buques de guerra y aeronaves encuadra en la modalidad de asilo diplomático, por lo que el presente trabajo se va a limitar a considerar la concepción general que divide al asilo en dos.

La primera modalidad del asilo descansa en el ejercicio de la soberanía del Estado receptor dentro de su territorio y no origina mayor conflicto. En relación con el asilo diplomático, no obstante, ha existido mayor controversia en cuanto a su sustento jurídico. Inicialmente se justificó el menoscabo en el ejercicio de autoridad del Estado territorial sobre los individuos bajo su jurisdicción, por medio de la ficción jurídica de la extraterritorialidad de las representaciones extranjeras. Actualmente esta idea de extraterritorialidad es sustituida por la de la inviolabilidad de la sede diplomática. Igualmente, existe una corriente de pensamiento que sugiere que el fundamento jurídico del asilo se encuentra en el interés supremo de protección de los derechos humanos, con fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, mismas que contemplan como fundamental el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él y de buscar y recibir asilo respectivamente. A partir de esta última distinción entre ambas fuentes surge también el cuestionamiento de si el asilo es un derecho de los individuos o de los Estados.³

³ Cfr. DÍAZ, Luis Miguel y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, "*Bases histórico-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático*", en DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, (Coordinadoras), *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, 1ª ed., editado por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, págs. 65 y 66.

Son diversas las situaciones sociopolíticas que pueden originar la petición de asilo como una opción de resguardo para los individuos que resulten en situación de riesgo en razón de la inseguridad e inestabilidad que suponen. El presente trabajo no pretende abarcar el estudio de dichas situaciones ya que escapan al tema central, además de que hacer una clasificación resultaría limitativo.

En cuanto a la relación que existe entre el Estado asilante y el sujeto asilado, es importante destacar el rol pasivo del primero, dado que el ejercicio del asilo encuentra su impulso en la solicitud de los individuos que requieren la protección. Al Estado asilante corresponde calificar los motivos de persecución y negar u otorgar el asilo.

La importancia de consolidar el derecho a recibir asilo, radica en que en un orden internacional, donde ciertos derechos y obligaciones de los individuos están determinados por su nacionalidad, ningún Estado parece responsable por aquellos individuos con los que no comparten algún nexo. Una interpretación demasiado rígida o conservadora del concepto de soberanía, pone en riesgo la seguridad de los individuos que eventualmente requieran la protección de un Estado extranjero, porque la situación en su país de origen supone un riesgo para su vida, seguridad o libertad. Una facultad discrecional, sujeta la mayoría de veces a un criterio político del Estado receptor, descarta la certidumbre jurídica de los individuos que buscan el asilo.

No obstante lo anterior, no existe un consenso general en cuanto a la naturaleza con la que se otorga. La doctrina se divide entre considerar al asilo como una práctica humanitaria, como un derecho consuetudinario o con fundamento en el derecho positivo.⁴ Ya sea como una gracia de los Estados o como un derecho de los individuos, el asilo cumple el rol fundamental de salvaguardar la vida y seguridad humanas. Lo ha hecho desde sus orígenes hasta la actualidad, siempre en el marco del sistema de valores vigente en las determinadas etapas históricas.

1.2 Breve referencia histórica del asilo

El asilo ha sido representado de diferentes maneras, desde sus orígenes, hasta llegar a ser la figura que se conoce actualmente. Como lo expresó en su discurso leído ante la Real Academia de la Historia el Sr. D. Luis Redonet y López-Dóriga, bastaría con meterse en alguna caverna prehistórica para dar con los primeros alientos del asilo, nacido de una hospitalidad que es tan

⁴ El doctor Cançado Trindade sostiene que la visión clásica de la compartimentalización de las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana, es decir, los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario ha sido superada por la “convergencia”, en virtud del propósito común de la salvaguardia del ser humano. En esta evolución del pensamiento, aduce que se pasa gradualmente del criterio “subjetivo” de la calificación de los individuos según las razones que los llevaron a abandonar sus hogares, a un criterio “objetivo” centrado más bien en las necesidades de protección. (Si bien esta teoría, lejos de delimitar la naturaleza del derecho de asilo quita peso a las causas que le dan origen, se menciona dado que esboza una posible tendencia del derecho internacional en la protección de los individuos). Cfr. CANÇADO TRINDADE, Antônio A., “*Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias*”, en BUERGENTHAL, Thomas y CANÇADO TRINDADE, Antônio A., (Compiladores), *Estudios especializados de derechos humanos I*, 1ª ed., editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996, págs. 62 y 66.

antigua como el mundo, porque se funda en lazos que la misma naturaleza tejió entre los hombres.⁵

Cabe destacar que la falta de pruebas que respalden las fuentes documentales existentes que refieren al origen del asilo político, tienden a confundir en ciertos casos, hechos históricos con versiones míticas. Como institución prevista y reglamentada por la ley, el antecedente más remoto es el del asilo hebreo.

Inicialmente, el pueblo judío errante en el desierto concebía al homicidio como un delito cuyo ejercicio de la pena interesaba exclusivamente a los familiares de la víctima, por lo que matar por sus propias manos al homicida era no solo una potestad sino una obligación. En esta etapa nómada del pueblo judío, al ocurrir un homicidio, el perseguido podía encontrar refugio cerca del tabernáculo, que era un santuario itinerante que acompañaba siempre al pueblo hebreo.

Más adelante, cuando el pueblo judío se establece en el territorio de Palestina, surge una nueva concepción del delito de homicidio. En este período, la comunidad religiosa adquiere la facultad de participar en el castigo al culpable y para el ejercicio del asilo se establecen seis ciudades de refugio, a fin de que en ellas puedan acogerse los homicidas involuntarios. Es así, que el Libro Segundo de Moisés expresa que *“Quien hiriere a un hombre, matándole voluntariamente, muera sin remisión. Y si no lo hizo adrede, sino que Dios*

⁵ Cfr. REDONET Y LÓPEZ-DÓRIGA, Luis, Nacimiento del derecho de asilo. Discursos leídos ante la Real Academia de la Historia, S.N.E., editado por la Imprenta Viuda e Hijos de Jaime Ratés, Madrid, España, 1928, pág. 10.

*dispuso que cayese en sus manos, yo te señalaré un lugar en el que podrá refugiarse”.*⁶

En esta etapa histórica el asilo tuvo como finalidad evitar que el perseguido fuere muerto sin un juicio previo en el que se comprobase su culpabilidad y se originara un daño mayor que el que tuvo motivo por un hecho involuntario. De acuerdo con el Libro Cuarto del Antiguo Testamento, el fugitivo exponía en un juicio los motivos de la persecución. Si analizados los elementos resultaba que el homicida había realizado el hecho delictuoso involuntariamente, podía permanecer en la ciudad de refugio, donde su persecutor no podía realizar la venganza, hasta que muriese el sumo Sacerdote que fue ungido con el óleo santo, momento en el que el refugiado podría salir en libertad sin que el vengador pudiera arrebatarle la vida a causa del homicidio pasado. De resultar que el homicidio había sido cometido de manera deliberada, la congregación lo ponía en manos del vengador para que se empleara la Ley del Talión.⁷

Ejemplo paradigmático del asilo en los hebreos, es el que se otorgó a Caín al dar muerte a su hermano Abel. El Antiguo Testamento escribe: “Díjole el Señor: No será así: antes bien, cualquiera que matare a Caín, recibirá un castigo siete veces mayor. Y puso el Señor en Caín una señal para que ninguno que le

⁶ *Sagrada Biblia*, 22ª ed., Editorial Herder, España, Antiguo Testamento, 1991, ÉXODO 21:12-13.

⁷ *Cfr. Ibidem*, NÚMEROS 35:12-25.

encontrase le matara. Salió, pues, Caín de la presencia del Señor, y habitó en el país de Nod, al oriente del Edén”.⁸

Otro antecedente importante del derecho de asilo actual es aquel que se concedía en la Antigua Grecia. Los griegos desvirtuaron el carácter excepcional del asilo y lo extendieron a cualquier culpable o inocente que lo solicitara. Aunado a lo anterior, aumentaron la cantidad de lugares donde otorgar asilo. La libertad del pueblo griego con respecto al asilo tuvo consecuencias negativas; como señaló Bolesta-Koziebrodzki: *“El carácter que los griegos atribuían al asilo y la extensión que le daban era de naturaleza tal que provocaba abusos, contrarios a la ley, a la justicia y a los intereses de una sociedad ordenada”*.⁹

La configuración excesivamente permisiva del asilo desaparece cuando los romanos conquistan a los griegos en el siglo II a.C. En los tiempos del Imperio romano, el asilo deja de responder a un fundamento religioso y se basa en el respeto que inspira la majestad imperial y en la medida que los emperadores romanos adquieren mayor poder, el asilo cae en el tipo de arbitrariedades que anteriormente criticaban a los griegos. Los abusos terminan radicalmente cuando Constantino adopta el cristianismo como religión oficial del Imperio romano en el año 313 d.C. *“Con el advenimiento del cristianismo, la naturaleza y las formas del asilo cambiaron. Religión no limitada a una nación, sino común*

⁸ Sagrada Biblia, *op cit.*, GÉNESIS 4:15-16.

⁹ BOLESTA-KOZIEBRODZKI, Léopold, *“Le droit d’asile”*, citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 24.

*a todos los hombres, la religión cristiana hizo del asilo una institución universal, extendida a todos los países”.*¹⁰

Posteriormente, cabe destacar el desarrollo del asilo en la Edad Media, época en que el derecho de asilo se personaliza y los monjes y sacerdotes de las iglesias cristianas realizan la función protectora en relación con los asilados. En este período se precisan las reglas adoptadas del derecho romano y el reconocimiento de la Iglesia como instancia otorgante de asilo se vuelve incuestionable por varios siglos. Del siglo XV en adelante, con el surgimiento de los Estados Nacionales en Europa, el poder eclesiástico se convierte en un obstáculo para el ejercicio del poder y el derecho de asilo religioso en particular aparece como una limitación para su consolidación. Por ello, en la medida que el Estado se hace más poderoso, el asilo religioso comienza su decadencia hasta llegar a la etapa conocida como Edad Moderna donde se presenta una secularización y humanización del derecho. En este contexto, el derecho de asilo sufre la misma suerte que el resto de las instituciones de la época, es decir, una transformación radical en favor de la primacía del hombre como sujeto de derechos. Señala Fernando Serrano Migallón a César Beccaria como un personaje fundamental en el proceso de secularización y humanización de las penas dentro de la teoría delictiva y para comprender el fundamento del derecho de asilo en el derecho moderno parece necesario esbozar la esencia del derecho moderno en cuanto a la importancia del individuo: “...*Beccaria establece nuevas bases sobre las cuales edificar el derecho moderno, con*

¹⁰ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*, pág. 27.

elementos novedosos, como resulta la primacía del individuo y de la razón jurídica sobre los intereses estamentarios y la razón del Estado".¹¹ Sin embargo, no sería hasta la mitad del siglo XIX que desaparecen las últimas huellas del asilo religioso en Europa.

El nuevo orden internacional favorece la solidaridad internacional en contra del crimen, por lo que, primero, el asilo practicado frecuentemente a favor de criminales del derecho común como sinónimo de impunidad se vuelve incompatible con las necesidades de justicia y desaparece. Simultáneamente, a favor de dicha lucha surge la extradición, con la salvedad que los Estados adquieren el deber de brindar asilo a las víctimas de la intolerancia política y religiosa. Grocio en 1625 supera la razón política del asilo y crea el concepto jurídico de refugio en su obra "Del derecho de la guerra y de la paz": *"Del mismo modo también las tierras y los ríos, y si alguna parte del mar vino a ser propiedad de algún pueblo, deben estar al alcance de aquellos que de paso tengan necesidad de ellos por causas justas; por ejemplo: porque, expulsados de su territorio, buscan tierras vacías..."*¹²

En este mismo sentido, la Constitución francesa de 1793 consagra en su artículo 120 el derecho del pueblo francés a dar asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de la libertad: lo rehúsa a los tiranos.

¹¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México, op.cit.*, pág. 32.

¹² GROCIO, Hugo, *Del derecho de la guerra y de la paz*, S.N.E., Editorial Reus, Madrid, Libro Segundo, Capítulo II, Inciso XIII, Tomo I, 1925, pág. 298.

En cuanto al surgimiento del asilo diplomático, Guillermo J. Fierro, señala con referencia a los primeros antecedentes que *“...la mayor parte de los autores concuerda en sostener que la práctica de dicha categoría de asilo comienza a tener vigencia con la existencia de las embajadas permanentes que los soberanos de los distintos pueblos comenzaron a enviarse recíprocamente, costumbre cuyos inicios es (sic) generalmente ubicada durante el siglo XV y llevada a cabo en algunos reinos y principados que corresponden en la actualidad a la República de Italia”*.¹³

No obstante, indica que el uso de acreditar embajadores permanentes como medio normal de mantener las relaciones internacionales alcanza aceptación a partir de la Paz de Westfalia en 1648. Es decir, el asilo diplomático aparece con la transformación en la diplomacia surgida a mediados del siglo XVII. *“El asilo diplomático surge con el nacimiento de la diplomacia y ésta coincide con la existencia de Estados independientes que por un imperativo social entran en mutuas relaciones. Éstas, de accidentales y transitorias, se estabilizan con la institución de la embajada de carácter permanente”*.¹⁴

Con la finalidad de justificar el ejercicio de este nuevo asilo en la misión diplomática, Grocio, en su tratado “Del derecho de la guerra y de la paz”, crea la ficción jurídica de la extraterritorialidad, según la cual la residencia del

¹³ FIERRO, Guillermo J., *La ley penal y el derecho internacional*, S.N.E., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1977, pág. 353.

¹⁴ VIEIRA, Manuel Adolfo, “*Derecho de asilo diplomático*”, citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 36.

embajador se encuentra en su país de origen y no realmente en el Estado territorial del inmueble. Con esta ficción quedaba salvaguardada la soberanía del Estado receptor.

A partir del siglo XX se puede hablar de la etapa contemporánea dentro del derecho internacional. La primacía del individuo encuentra su reconocimiento en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en relación con el asilo, el artículo 14 de dicho instrumento establece el derecho de toda persona para buscar asilo en cualquier país en caso de ser perseguida por motivos políticos. En América Latina surgen también una serie de instrumentos regulatorios del asilo, mismos que se explicarán de manera más detenida en el capítulo correspondiente.

1.3 Distinción entre asilo y refugio

En este punto se analizará la distinción entre ambas figuras, tanto en el derecho internacional como en el derecho mexicano.

1.3.1 Según el Derecho Internacional

Para construir una definición acertada del asilo y comprender su contenido y alcance, es necesario distinguirlo del refugio, toda vez que dichos términos han sido utilizados de manera confusa en el plano internacional para definir diferentes figuras.

La primera gran diferencia entre ambas figuras consiste en que las causas que permiten la concesión del asilo son más limitadas que aquellas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. El asilo procede únicamente en relación con personas perseguidas por motivos políticos, mientras que el reconocimiento de la condición de refugiado se extiende a las personas que poseen fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Para el caso coincidente del componente político en la persecución, cabe mencionar otros elementos distintivos. En el plano regional latinoamericano, según las convenciones relativas a la materia, se han concebido como sinónimos al asilo territorial y al refugio, pero en el plano universal, según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, el asilo territorial o refugio latinoamericanos no son conceptos idénticos al de refugiado. Héctor Gros Espiell precisa: *“Con respecto a los refugiados, en el Sistema de las Naciones Unidas, tienen derecho a ser considerados como refugiados cuando existe el temor fundado de una persecución política. Esta causal no se reconoce como tal en el caso del asilo territorial en el Sistema Americano”*.¹⁵ El asilo es una institución que surge como un medio de protección frente a persecuciones de carácter actual y presente. Asimismo, refiriéndose a las excepciones en cuanto

¹⁵ 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, S.N.E., editado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, (SIN AÑO), pág.14.

a la protección de los perseguidos políticos y los que han cometido delitos políticos, menciona que “... *en las Naciones Unidas se excluye expresamente otro tipo de delitos (contra la paz, de guerra o contra la humanidad) y también la comisión de actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas, lo que no ocurre en el Sistema Americano*”.¹⁶

Existen diversas proposiciones dentro del ámbito académico en relación con la confusión terminológica. Van desde diferenciar al asilo como institución latinoamericana y al refugio como institución del sistema universal de protección a los refugiados y considerar al asilo como figura protectora de individuos y al refugio como institución protectora de colectividades.

Las legislaciones latinoamericanas, confirman la tesis dualista al regular de manera separada al derecho de asilo y de refugio. El primero apegado al sistema latinoamericano de asilo y el segundo al sistema universal de protección a los refugiados.

No obstante lo anterior, como resultado de un seminario regional celebrado en la Ciudad de México, se adoptó en 1999 la Declaración de Tlatelolco sobre

¹⁶ 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, *op cit.*, pág. 14.

Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe y ésta, concluye que ambos términos son sinónimos.¹⁷

Como se puede observar, la confusión terminológica, más allá de ser un problema semántico, constituye una pérdida de vigor en los conceptos, misma que deriva en la incertidumbre jurídica y la eventual disminución en los niveles de protección a los individuos. *“...mientras que el asilado político es aquella persona que recibe una efectiva protección territorial por parte del Estado asilante, una persona puede obtener el reconocimiento del estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951 sin que de tal reconocimiento se deduzca para el Estado que lo otorga obligación alguna de conceder al particular un permiso de residencia y de trabajo en su propio territorio. En realidad, el reconocimiento del estatuto de refugiado tan sólo confiere al particular un derecho de garantía básico que se identifica con el principio de <<no devolución>>...”*¹⁸

Asilo y refugio son figuras de naturaleza jurídica distinta. La primera representa una institución convencional regional, establecida en el plano latinoamericano y que se materializa con el ejercicio de un acto soberano, propio de los Estados y

¹⁷ Cito el punto número 6 de la Parte II de dicha Declaración: *“El Seminario abordó la utilización de los términos “asilo” y “refugio” en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 Relativa a el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o, el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia”.*

¹⁸ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14ª ed., editorial Tecnos, España, 2004, pág. 562.

la segunda, es una institución universal en la que los Estados tienen la obligación de reconocer la condición de refugiado a los individuos que se encuentren en los supuestos legales. Mientras que la resolución que concede asilo al solicitante es de carácter constitutivo, aquella que reconoce la condición de refugiado tiene un carácter declarativo.

1.3.2 En el derecho interno mexicano

La legislación mexicana define al asilo y al refugio actualmente en la “Ley de Migración” y en la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”.

1.3.2.1 De acuerdo con la Ley de Migración

El artículo 3 de la Ley de Migración dispone en su fracción tercera, que para efectos de dicha Ley, se entenderá por asilado político: *“a quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano”*.

Por su parte, la fracción vigésimo segunda del mismo artículo define al refugiado como: *“todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente”*.

1.3.2.2 Según la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

El artículo 13 de esta Ley establece los supuestos en los cuales la Secretaría de Gobernación reconocerá a los extranjeros la condición de refugiados, mismos que transcribo:

“I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los

derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

La legislación mexicana no cuenta actualmente con un instrumento que regule de manera específica el asilo político. Anteriormente, la “Ley General de Población” definía al refugiado y al asilado político como categorías de “no inmigrantes”. Actualmente, en México existe la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, mientras que se encuentra pendiente la adopción de una Ley sobre Asilo.¹⁹

Ya precisadas las diferencias entre asilo y refugio, se puede entrar al estudio más minucioso de la figura que nos concierne. En primer lugar, es menester distinguir las diferentes categorías del asilo.

1.4 Supuestos del asilo por el lugar en el que se solicita

La naturaleza del asilo varía de acuerdo al lugar en el que se solicita y se concede. En atención a ello, podrá ser diplomático o territorial.

1.4.1 Diplomático

¹⁹ El Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establece que en el plazo máximo de un año contado a partir de la publicación de dicho Decreto deberá expedirse una ley sobre asilo.

Se entiende como asilo diplomático el asilo otorgado en los edificios de las misiones diplomáticas o en otros locales que gocen de inmunidad.

El asilo diplomático ha sido motivo de controversia en el derecho internacional público, en razón de que su finalidad es garantizar de manera supletoria la protección a la vida, libertad o seguridad de individuos cuando los Estados de los que son nacionales no cumplen su deber.²⁰ Esto constituye una supresión de la soberanía del Estado territorial donde se ubica la misión diplomática y es difícil reconciliar los argumentos opuestos de la protección humanitaria –de Estado asilante- y la soberanía estatal –del Estado territorial-.²¹

Inicialmente, desde tiempos de Grocio, se sustentó el asilo diplomático por medio de la teoría de la extraterritorialidad, sin embargo, a la fecha se ha superado dicha concepción, por considerarse que su admisión implicaba una restricción a la soberanía territorial. Prácticamente se colocó al asilo diplomático como una mera práctica basada en razones humanitarias y posteriormente dicho argumento perdió fuerza y a la fecha la tesis más aceptada es la de la inmunidad e inviolabilidad de que gozan las embajadas y legaciones, sustentada en el principio de reciprocidad así como en el respeto de los

²⁰ “...asylum may be granted to every individual whose life, person or liberty are threatened by violence emanating from local authorities or against which local authorities are manifestly not in the position to offer protection, which they tolerate or to which they incite”. Cfr. “*Institute of International Law: Resolutions Adopted at its Bath Session, September, 1950*”, en *The American Journal of International Law*, suplemento: documentos oficiales, Vol. 45, No. 2, abril de 1951, segundo párrafo del artículo 3.

²¹ Me parece oportuno señalar que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de los otros Estados –principio de igualdad soberana- y el deber interno de respetar la dignidad y las garantías individuales de su población.

Estados hacia la soberanía de los otros. No obstante, existe polémica en cuanto al reconocimiento del asilo diplomático como derecho internacional.

Grande es la confusión surgida de los diferentes instrumentos internacionales relativos a la materia, así como la práctica de los Estados, por lo que no queda claro su fundamento; como derecho consuetudinario, norma convencional o basado en cuestiones humanitarias o en los derechos humanos. Dicha ambigüedad queda perfectamente ilustrada por César Sepúlveda: *“Por virtud de una práctica más o menos regular y más o menos consuetudinaria se ha ido formando un conjunto de reglas que algunos Estados de este hemisferio han buscado convertir en derecho convencional”*.²²

Aún cuando el otorgamiento de asilo diplomático se ha practicado por muchos años, es motivo de controversia hasta qué grado forma parte del derecho internacional general, pues su regulación ha sido plasmada casi exclusivamente dentro del ámbito latinoamericano. Por ello, cabe distinguir entre el asilo diplomático como una institución regional, ya sea como costumbre regional o como norma convencional o como una institución del derecho internacional general, como una acción humanitaria o –tesis menos aceptada-, como derecho humano.

²² SEPÚLVEDA, César, Derecho internacional, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 159.

En el primer caso, como derecho internacional consuetudinario, no ha existido un consenso general en cuanto a su carácter vinculante ni siquiera dentro del ámbito latinoamericano, más aún, la Corte Internacional de Justicia en su sentencia del 20 de noviembre de 1950 relativa al caso Haya de la Torre determinó que el gobierno de Colombia no logró probar la existencia de una costumbre regional oponible a Perú.²³

En cuanto a considerarlo como una norma convencional, surge el problema de que los instrumentos latinoamericanos relativos a la materia reúnen a un número dispar y limitado de Estados.

En el ámbito universal, no existe una norma de derecho internacional público que obligue a los embajadores a otorgar asilo diplomático, por lo que es preciso aclarar que frente a la ausencia de algún tratado o costumbre internacional que establezcan lo contrario, un refugiado debe ser entregado a las autoridades del Estado territorial en caso de que estas lo soliciten. Sin embargo, se ha reconocido como derecho excepcional el de conceder asilo en razón de casos de urgencia y por motivos convincentes de humanidad. De este modo, en caso de urgencia y riesgo inminente para la vida, la práctica de los Estados ha permitido, independientemente de la existencia de tratados o costumbre, otorgar asilo como una medida humanitaria. Esta práctica ha sido respetada por la obligación consuetudinaria universalmente aceptada de la inviolabilidad de

²³ Cfr. Corte Internacional de Justicia, “*Colombian-Peruvian asylum case*”, sentencia del 20 de noviembre de 1950, pág. 277. www.icj-cij.org.

las misiones diplomáticas. En este último caso, queda a consideración del Jefe de la Misión la concesión del refugio temporal.

Por último, de acuerdo a la postura progresista en la que los individuos son primordialmente los sujetos del derecho internacional, cabe considerar al asilo como un derecho inherente a la persona y no únicamente como una potestad estatal. El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*. Igualmente, el artículo 14 de dicha Declaración establece que *“En caso de persecución, toda persona tiene el derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”*.

Ante todo, el refugiado es una víctima de violación de sus derechos humanos y la concesión del asilo le permite salvaguardar al menos los más básicos que le han sido negados en su país de origen. Mucha razón tiene Serrano Migallón al exponer que *“la existencia del asilo, como facultad soberana y no sólo como derecho del individuo, se sustenta en el temor de que considerarlo primordialmente de esta última forma, obligaría a los Estados a aceptar a los perseguidos políticos cada vez que se presentaran casos de asilo”*.²⁴ Esto, sostiene, derivaría en un aumento en la población ajena a la nacionalidad del país receptor y se prestaría a abusos por parte de regímenes autoritarios para promover la salida de grupos políticos inconvenientes a sus fines.

²⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*, pág. 18.

Los autores cuya postura es contraria a la concesión del asilo diplomático, consideran al asilo diplomático como una intervención, pues argumentan que es atentatorio de la soberanía estatal al sustraer a los individuos de la jurisdicción territorial. Pero se debe recordar que los Estados ejercen su soberanía no sólo dentro de sus fronteras, sino también en las legaciones, navíos de guerra, campamentos y aeronaves militares. Como escribe Serrano Migallón en referencia a la soberanía y la concesión de asilo diplomático: *“El Estado asilante ejerce sus facultades soberanas en la medida en que manifiesta su jurisdicción. Garantiza este ejercicio la inmunidad ante la jurisdicción local, particularmente frente a las autoridades penales del país donde se encuentra la representación”*.²⁵ Aunado a lo anterior, es necesario mencionar otro argumento en defensa del asilo diplomático y es que la limitación a la soberanía territorial es “autoconsentida”, en virtud de un acuerdo, una costumbre o de un acto de cortesía y que a raíz de ello, no puede hablarse de un conflicto de competencias, ya que el Estado asilante no tiene por finalidad ejercer su propia jurisdicción, sino más bien suplir el no ejercicio de la jurisdicción ajena.²⁶

Una vez que se ha concedido el asilo, los Estados territorial y asilante asumen obligaciones recíprocas. La primera responsabilidad que adquiere Estado asilante, es la de comunicar a las autoridades del Estado territorial, de manera inmediata la concesión del asilo. Además, como se señala en Oppenheim’s International Law, la misión que concede la protección diplomática tiene la

²⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*, 1ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2002, págs. 73 y 74.

²⁶ Cfr. FIERRO, Guillermo J., *La ley penal y el derecho internacional*, *op.cit.*, pág. 343.

responsabilidad de asegurar que el asilado no se valga de dicha protección para actuar de manera perjudicial a los intereses del Estado receptor, así como que no continúe en contacto, con propósitos políticos, con personas que estén afuera de la embajada ni participe en propaganda en contra del Estado territorial.²⁷ Se obliga asimismo a excluir de manera inmediata al asilado de los límites del Estado territorial, si así lo demandan las autoridades locales. Por su parte, el Estado territorial debe asegurar la inviolabilidad e inmunidad de la misión diplomática, así como otorgar los salvoconductos necesarios que garanticen que los asilados puedan abandonar el Estado sin riesgos.

La terminación del asilo diplomático puede darse, ya sea por petición del Estado territorial de que el asilado abandone el territorio nacional, o por solicitud del Estado asilante por medio de la embajada para que el Estado territorial extienda un salvoconducto que permita al asilado salir con seguridad de la misión diplomática, a través del territorio del Estado en conflicto, hasta abandonarlo y encontrar la protección territorial de otro Estado, generalmente el mismo cuya legación proporcionó originalmente la protección. Dicha solicitud, en atención a la finalidad del asilo debe trascender en la concesión del salvoconducto por parte del Estado territorial, pues de lo contrario el asilo prestado resultaría ineficaz.²⁸

²⁷ Cfr. JENNINGS, Robert y WATTS, Arthur, (Editores), Oppenheim's international law, 9ª ed., editorial Longman, Inglaterra, Partes 2 a la 4, 1996, pág. 1085.

²⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en una Recomendación sobre asilo lo siguiente: "... la Comisión considera que la reclusión prolongada de personas en un local sujeto a la inmunidad diplomática, constituye también una violación de la libertad del asilado y se transforma en una penalidad excesiva". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, "Informe sobre la Situación de los

Como ha quedado asentado, el asilo diplomático es una medida temporal de protección, misma que sustrae del riesgo al perseguido en tanto abandona el territorio en conflicto o que concluye cuando las circunstancias que le dieron origen han desaparecido.

1.4.1.1 Lugares donde se puede conceder el asilo diplomático

Las Convenciones sobre Asilo de la Habana de 1928 y sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 señalan de manera idéntica como lugares de asilo a las legaciones, los navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares.

La “Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954”, además de reconocer los locales anteriores, amplía la concepción de locales autorizados para conceder asilo, al definir el alcance del término “legación”. Entiende por tal a *“toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los Jefes de Misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda a la capacidad normal de los edificios”*.

En relación con el asilo en buques de guerra, aeronaves o campamentos militares, como ya se mencionó, no se ha unificado el criterio para considerarlo como parte del asilo diplomático o como una modalidad independiente de éste y

Derechos Humanos en Argentina, [OEA/Ser.L/V/II.49, Doc. 19, 11 abril 1980, pág. 193], www.cidh.org/countryrep/Argentina80sp/Cap.4.htm#G.

del asilo territorial. Dado que este tipo de asilo está legislado por las convenciones latinoamericanas sobre asilo diplomático y que se establecen para ambas modalidades las mismas disposiciones, sumado al hecho de que la mayor parte de la doctrina se inclina a considerarlas como modalidades análogas, este trabajo respalda la proposición general de que el asilo en buques de guerra, aeronaves o campamentos militares encuadra en la categoría de asilo diplomático.

Como limitación a su ejercicio, la Convención de Caracas de 1954 reconoce la imposibilidad de conceder asilo en naves de guerra o aeronaves militares cuando estén provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación.

Se puede hablar también de la adecuación de lugares anexos en casos de convulsiones políticas que generan un número demasiado grande de individuos desprotegidos. Serrano Migallón señala que en algunas clasificaciones se incluyen como lugares aptos para recibir asilo diplomático las sedes de los organismos internacionales, pero que no están autorizados por el derecho internacional.²⁹ Asimismo, existen lugares que adolecen del reconocimiento jurídico internacional para servir como sede del asilo pues han resultado de situaciones excepcionales, tal es el caso que se expondrá más adelante, de los “refugios temporales” garantizados por el gobierno chileno para albergar a los

²⁹ Cfr. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*, pág. 16.

refugiados extranjeros que se encontraban en Chile en el momento del Golpe de Estado.

1.4.1.2 Condiciones necesarias para que se conceda el asilo

Para el otorgamiento del asilo diplomático es forzoso que se cumplan ciertas condiciones que vuelven necesaria la protección de los individuos perseguidos desde la representación del Estado asilante adscrita en el Estado territorial.

1.4.1.2.1 Se trate de un delito político

En primer lugar, es indispensable aclarar que la finalidad del asilo diplomático no es por ningún motivo la impunidad de un delito que pueda tener el carácter de político, sino la de proteger al perseguido de una sanción injusta o excesiva. Por lo tanto, para que se otorgue asilo diplomático no basta que el delito por el que se acusa al refugiado sea político, sino que la aplicación de la ley pueda estar sometida a un factor político que ponga en riesgo el respeto a las garantías del inculpado.

Los delitos políticos, en oposición a los delitos del orden común, atentan contra un bien jurídico de carácter político, que es la seguridad nacional. A grandes rasgos, puede decirse que son aquellos delitos que atentan contra el orden de gobierno existente y ponen en peligro la estabilidad estatal. *“...el delito político encuentra su noción no sólo en la naturaleza del acto atentatorio al orden*

político constitucional, sino también en el motivo que impulsa al agente y en el fin perseguido por el mismo. A nuestro juicio es correcto decir que este grupo de delitos, que la ley no define, están encaminados a poner en serio peligro la seguridad interior del Estado a través de los atentados contra el régimen constitucional...³⁰

El “Código Penal Federal” mexicano no define al delito político, pero en su artículo 144 estipula que *“se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos”*.

1.4.1.2.2 Se trate de un caso de urgencia

Para que se pueda otorgar el asilo diplomático, es estrictamente necesario cumplir con el requisito de que se trate de un caso de urgencia. La “Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954” define el alcance que se le debe dar al concepto de “casos de urgencia” en su artículo 6: *“Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquéllos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad”*. A pesar del intento de dicha Convención de establecer un concepto útil para determinar si se trata de

³⁰ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco y VARGAS LÓPEZ, Gilberto, Derecho penal mexicano, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, Parte especial, Volumen I, 2000, págs. 118 y 119.

un caso de urgencia o no, es indudable la subjetividad del intérprete de cada caso concreto, dada la complejidad ilimitada de cada circunstancia.

La permanencia en la misión diplomática debe ser temporal, pues su única finalidad es la de sustraer de la manera más rápida posible al sujeto del riesgo al que está expuesto mientras se tramita el salvoconducto o bien la situación de peligro desaparece.

En cuanto a la facultad calificadora, el artículo 7 de la misma Convención estipula que *“corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia”*.

1.4.1.3 Elementos del asilo diplomático

A continuación se desarrollarán los elementos constitutivos del asilo diplomático.

1.4.1.3.1 Solicitud

La solicitud es el acto por medio del cual los individuos cuyas vidas o libertad se encuentran en peligro por una persecución política requieren al Estado receptor la protección en la legación. Lo anterior garantiza el rol pasivo del Estado que presta el asilo a partir del accionar del sujeto perseguido.

1.4.1.3.2 Calificación

Si bien, desde el momento en que un individuo ingresa a una sede diplomática encuentra cierta protección *de facto*, pues se acoge al resguardo de la inviolabilidad del recinto diplomático, dicha protección no implica que el asilo haya sido concedido, ya que está sujeto a la decisión que habrá de emitir el Jefe de la legación del Estado receptor por medio de un pronunciamiento.

El Diccionario de Derecho Internacional define a la calificación, en el sentido jurídico de la palabra, como la *“determinación de la naturaleza jurídica de una relación, con el fin de clasificarla en una categoría jurídica; es el razonamiento por el cual se decide que una serie de hechos quedan referidos a una norma”*.³¹

Uno de los requisitos básicos para la concesión del asilo diplomático es que la persecución al peticionario de asilo por parte del Estado territorial se deba a motivaciones de carácter político o ideológico. De ahí la importancia de la “calificación”, que en relación con la definición anterior consiste en la determinación de la naturaleza de las causas que motivan la persecución.

La potestad calificadora corresponde al agente diplomático del Estado receptor y no a las autoridades del Estado territorial, tesis sustentada por la mayoría de la doctrina internacional y confirmada por la Convención de Caracas de 1954 en su artículo 4. Sin embargo, cabe señalar que el artículo 9 de la misma

³¹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso y WITKER, Jorge, (Coordinadores), Diccionario de Derecho Internacional, S.N.E., editado por la UNAM-Porrúa, México, 2001, pág. 31.

Convención constituye un límite al ejercicio absolutamente discrecional del Estado calificador, al estipular que para formar su criterio respecto a la naturaleza del delito, el funcionario asilante tomará en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca. En todo caso, reconoce que deberá ser respetada la determinación de primero.

El hecho de que sea el Estado receptor el que califique la naturaleza de las causas que motivan la persecución salvaguarda la imparcialidad del pronunciamiento, pues de no ser así, el Estado territorial se volvería juez y parte y probablemente negaría el carácter político del mayor número de casos de asilo y la figura perdería vigor. Otro argumento práctico que señala Guillermo J. Fierro en su libro “La ley penal y el derecho internacional” en favor de la potestad para calificar del Estado asilante, se funda en las consecuencias derivadas de un posible error. Sostiene que en caso de una calificación errada, la sustracción temporal del asilado de la justicia puede enmendarse con una posterior extradición y que por el contrario, si la facultad calificadora correspondiera al Estado territorial, el riesgo de un error podría tener consecuencias irreparables, contrarias al sentido mismo del asilo.³²

1.4.1.3.3 Salvoconducto

Término que proviene del latín *salvus*, que quiere decir “salvado de peligro”. Se define como el *“pase o autorización concedida por las autoridades competentes*

³² *Cfr.* FIERRO, Guillermo J., La ley penal y el derecho internacional, *op.cit.*, pág. 368.

*para que su beneficiario pueda transitar por un lugar determinado, con la garantía de que su integridad física no sufrirá ningún menoscabo”.*³³

Son variadas las circunstancias en las que se utiliza el salvoconducto como garantía de seguridad en el ejercicio la libertad de tránsito cuando existen situaciones hostiles. Y en lo que concierne al asilo diplomático, es el medio para que las personas que han recibido la protección en una misión diplomática puedan abandonar el territorio del que huyen con seguridad.

Aunque son diversos los instrumentos jurídicos latinoamericanos que reconocen la obligación de los Estados territoriales de garantizar la seguridad de los asilados al momento de abandonar sus territorios, no es sino hasta la “Convención sobre Asilo Diplomático de 1954” que se hace referencia al término salvoconducto. Es un documento personal e intransferible, con fecha de vencimiento y conlleva para el Estado territorial, la responsabilidad de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la libertad e integridad del portador durante el tránsito por su territorio hasta que lo abandone. El salvoconducto constituye la última fase del derecho de asilo diplomático en tanto es el medio por el que se termina y da pie al nacimiento del asilo territorial.

1.4.2 Territorial

³³ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso y WITKER, Jorge, (Coordinadores), Diccionario de Derecho Internacional, *op.cit.*, pág. 307.

El asilo territorial comprende la protección que concede un Estado en su territorio a sujetos perseguidos por motivos políticos en su país de origen y se funda en la soberanía del Estado receptor, en tanto que en el ejercicio de la misma, los Estados tienen la facultad discrecional de admitir en su territorio a cualquier persona que consideren conveniente.

El hecho de que cada Estado ejerza supremacía territorial sobre todas las personas que se encuentran en su territorio, sean sus nacionales o no, produce la exclusión del poder de los Estados extranjeros sobre sus nacionales cuando se encuentran fuera de sus fronteras. De esta manera todo individuo que ingresa en el territorio de un Estado extranjero en razón de una persecución en el Estado del que es nacional, goza, al menos provisionalmente de asilo.³⁴ En ausencia de Tratados que dispongan lo contrario, no existe en el derecho internacional obligación alguna para los Estados de negar la entrada en su territorio o en caso de que ya haya sido admitido, de expulsar a un individuo que sufra de persecución en su Estado de origen. Al contrario, los Estados están facultados para otorgar asilo en su territorio a cualquier persona que lo solicite cuando así lo resuelvan.

1.4.2.1 No extradición de delincuentes políticos

³⁴ Cfr. JENNINGS, Robert y WATTS, Arthur, (Editores), Oppenheim's international law, *op.cit.*, pág. 901.

Para un análisis cabal, resulta necesario mencionar este principio que si bien es independiente del derecho de asilo, está íntimamente vinculado a él. Extradición y asilo, son dos figuras autónomas y con propósitos diferentes, que eventualmente aparecen en la práctica como complementarias.

El principio de no extradición de delincuentes políticos se comienza a desarrollar a partir del pensamiento posterior a la Revolución Francesa, donde emerge la construcción teórica del concepto “delito político” y consiste en la denegación del pedido de extradición cuando se trata de un delito político o un delito común conexo a uno político.³⁵

Actualmente, existe una gran cantidad de tratados de extradición, que generalmente contemplan el derecho de los Estados a negar la entrega del perseguido si el delito que cometió es de carácter político. Dicha aceptación se refleja también en las legislaciones nacionales de varios Estados.³⁶ No obstante

³⁵ En cuanto a la clasificación de los delitos políticos, se reconocen por lo menos tres formas: *“los delitos políticos puros que atentan contra la forma y organización política del Estado, los delitos políticos mixtos o complejos, que lesionan a la vez el orden político y el derecho común y los delitos conexos, que son delitos comunes cometidos en el curso de atentados contra la seguridad del Estado o relacionados con delitos políticos, acudiéndose al móvil para determinar si el delito común es o no conexo con uno político”*. Lo anterior en GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, La extradición ante la doctrina y la jurisprudencia (1935-1965), S.N.E., Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972, pág. 256.

³⁶ En el caso de la legislación mexicana, la prohibición de extraditar a perseguidos políticos está establecida en los artículos 15 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y 8 de la “Ley de Extradición Internacional” que señalan respectivamente:

Artículo 15: “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.”

Artículo 8: “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.”

lo anterior, surge la dificultad de delimitar el alcance y significado del concepto “delito político”, así como el grado de “politización” requerido para considerar al acto como tal. En el caso de individuos perseguidos por sus ideas políticas, en contra de los cuales no existe acusación por la comisión de alguna conducta delictuosa, es bastante fácil determinar que se trata de un perseguido político. Mayor problema surge cuando los perseguidos son acusados de realizar conductas que vistas al margen de su contenido político encuadran en un tipo penal sancionado por las leyes como un delito del orden común. Por ello la importancia y dificultad práctica de determinar en cada caso concreto si el elemento político invocado es suficiente para considerar el delito como político.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar ciertas particularidades y excepciones en cuanto a la categorización de los delitos en cuanto a la no extradición de delincuentes políticos. Para ello, a continuación se expone un resumen elaborado por la Comisión Internacional de Juristas en donde se reúnen las disposiciones usualmente previstas en los tratados de extradición en Latinoamérica relacionados con la materia:

- Delitos respecto de los cuales la extradición no es garantizada: delitos políticos, delitos comunes conexos a un delito político, delitos comunes cometidos con un propósito político y delitos comunes donde la solicitud de extradición se debe a motivos predominantemente políticos y la sanción puede verse afectada por dichas consideraciones.

- Delitos políticos tratados como excepción a la regla general frente a los cuales sí procede la extradición: la conocida como “cláusula belga del atentado” que consiste en el atentado en contra de la vida del Jefe de un Estado extranjero o de los miembros de su familia, los actos terroristas, los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y los casos en los que se considera que el inculpado es responsable de perpetrar actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.³⁷

En relación con la independencia del asilo territorial y el principio de no extradición de delincuentes políticos, debe aclararse que la concesión del asilo territorial no está sujeta a una solicitud de extradición. Por otro lado, la negación del Estado asilante de extraditar a sujetos asilados por tratarse de delincuentes políticos no conlleva necesariamente la concesión de asilo en su territorio, ya que puede resultar en la remisión de estos a un tercer Estado que les conceda la protección.

1.4.2.2 *Non refoulement* o no devolución

Constituye un límite a la facultad discrecional de los Estados en materia de asilo. En el caso de que un individuo solicite asilo y éste no le sea concedido, cuenta al menos con la garantía de que no será expulsado o devuelto a ningún

³⁷ *Cfr.* Comisión Internacional de Juristas, The application in Latin America of international declarations and conventions relating to asylum, S.N.E., S.E., Ginebra, 1975, pág. 12.

Estado en el que pueda ser objeto de persecución. El principio de no devolución deriva de la obligación de todos los Estados de prevenir la violación de los derechos humanos y entraña un estándar mínimo de protección en relación con el derecho de asilo.

El artículo 33 de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951” establece que *“ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas...”* Más adelante, en un segundo punto, dicho artículo invoca como excepciones al principio de no devolución a los refugiados que sean considerados como un peligro para la seguridad del país donde se encuentran, o que, al haber sido condenados por un delito particularmente grave, constituyan una amenaza para la comunidad de tal país.

Además del alcance del texto convencional arriba citado, tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Declaración sobre Asilo de 1967, como la legislación de diversos Estados han reconocido el “no rechazo en frontera” como parte integrante del principio de no devolución. Asimismo, el principio de no devolución ha sido considerado por parte de la doctrina como un principio de derecho internacional, como una costumbre en el ámbito universal³⁸ e incluso

³⁸ “...la amplísima aceptación del non-refoulement en el seno de los ordenamientos internos de los Estados que conforman la comunidad internacional, las prácticas acordes de quienes no lo

como una norma *ius cogens*.³⁹ “Los derechos que integran ese estándar mínimo están protegidos por normas imperativas de Derecho Internacional general, que no admiten acuerdo en contrario y que no pueden ser modificadas sino por otras normas de su misma naturaleza [...] Los derechos que dichas normas protegen son absolutos, es decir, que el interés que protegen prevalece, en caso de colisión, sobre cualquier otro interés que pudiera estar también protegido por otras normas de Derecho Internacional”.⁴⁰ Asimismo, por su trascendencia, dichas normas son inderogables.

1.5 Terminación del asilo

Como se menciona más arriba, el asilo diplomático es una medida temporal de protección que subsiste en tanto desaparecen las circunstancias que le dieron origen. También se dijo que la terminación del asilo diplomático puede darse por petición del Estado territorial o por solicitud del Estado asilante para que el asilado abandone el territorio. Además de las anteriores, Carlos Augusto

han incorporado formalmente en su ordenamiento –incluyendo Estados no Parte de la Convención de Ginebra–, la reiteración de dicho principio por las distintas Organizaciones internacionales, muy especialmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el ACNUR [...] todo ello, ha de llevarme necesariamente, y aún faltando jurisprudencia internacional que así lo constate, a reconocer en dicha práctica una auténtica costumbre internacional de ámbito universal”. Lo anterior en GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y <<no rechazo>> del refugiado, S.N.E., editorial Dykinson/Universidad Pontificia Comillas, España, 1997, págs. 343 y 344.

³⁹ “...la regla de non-refoulement forma parte del *ius cogens* internacional; afirmar lo contrario sería negar dicho carácter a los más fundamentales derechos humanos; i.e, el derecho a la vida, a la libertad y a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. *Ibidem*, pág. 368.

⁴⁰ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, “La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados”, en BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel, (Director), Inmigración, Estado y derecho, 1ª ed., Editorial Bosch, Instituto Internacional de Ciencias Políticas IICP-IISP, España, 2008, pág. 717.

Fernández menciona otras situaciones posibles: por voluntad del asilado, por imposición del Estado asilante en caso de reconocer que el asilo fue indebidamente concedido, que ya no tiene justificación o que el asilado violó sus deberes; en cumplimiento de una obligación resultante de negociaciones, arbitraje o decisión judicial, por la entrega a la autoridad local -previa prestación de las necesarias garantías-, por la entrega del asilado a una tercera Potencia, o por la salida del asilado para el país asilante u otro; o por fallecimiento del asilado.⁴¹

Cuando el asilo diplomático ha concluido con la salida del asilado al territorio del Estado asilante, comienza otra etapa, que a su vez tendrá diferentes modos de terminar. Carlos Augusto Fernández señala los siguientes: a) el fallecimiento del refugiado; b) el abandono voluntario del refugio -espontáneamente o por acuerdo con las autoridades locales-; c) la extradición -como medio normal de poner fin al refugio no político-; d) la expulsión hacia un tercer país; y e) la repatriación.⁴² Una vez terminado, desaparecen las obligaciones jurídicas derivadas del asilo y resta al individuo enfrentarse a la nueva situación que le corresponda, ya sea el retorno, la repatriación o la asimilación a la sociedad de acogida.

⁴¹ Cfr. FERNÁNDEZ, Carlos Augusto, El asilo diplomático, 1ª ed. en español, edición original en portugués con el título "*Do asilo diplomático*" de 1961, Editorial Jus, México, 1970, pág. 243.

⁴² Cfr. *Ibidem*, pág. 26.

Capítulo 2. Marco Jurídico Internacional sobre el asilo

Este capítulo tiene por objeto presentar el sistema de normas que regula al asilo en el derecho internacional. Contempla las normas convencionales en el plano latinoamericano y universal, aborda la costumbre internacional y regional como fuentes del derecho y las Declaraciones Universal de Derechos Humanos y Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Además, expone el Caso Haya de la Torre ante la Corte Internacional de Justicia, como fuente subsidiaria del derecho internacional.

2.1 Normas convencionales

En virtud de que el presente trabajo se limita a estudiar el asilo de manera somera y el caso de los asilados chilenos en México de modo más específico, este apartado considera únicamente los instrumentos más importantes del sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial, así como la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967. Los primeros consideran la realidad latinoamericana y su generosa tradición en materia de asilo. Los segundos, son referente obligatorio en el ámbito universal.

2.1.1 Convención sobre Asilo (La Habana, 1928)

No obstante el “Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889” es el instrumento multilateral latinoamericano más antiguo en considerar

la institución jurídica del asilo, este trabajo aborda la “Convención sobre Asilo de La Habana” como el primer antecedente en América Latina, por su importancia y por constituir el primero en regular exclusivamente el derecho de asilo.

Esta Convención fue suscrita en la Sexta Conferencia Interamericana de la Habana el 20 de febrero de 1928, con la finalidad de precisar las reglas que debían observar los Estados de la región para la concesión del asilo.

Varios de sus preceptos están redactados de manera prohibitiva y limitativa, lo que hace pensar que surge con el objetivo de poner término a ciertos abusos que probablemente existían a raíz de la falta de regulación.

El artículo primero se refiere a la improcedencia de otorgar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares a personas acusadas o condenadas por delitos comunes y a los desertores de tierra y mar. Igualmente establece que en caso de que dichas personas obtuvieren refugio en territorio extranjero deberán ser entregadas al gobierno local mediante extradición.

Esta Convención tiene la particularidad de profundizar en la regulación del asilo diplomático, pero en su redacción no lo acredita como un derecho, sino que en su artículo 2 establece que: “...será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio...”. Lo anterior, deja ver por un lado el

reconocimiento de la existencia de la figura del asilo diplomático y por el otro, la resistencia general a acreditarlo como un derecho y aceptar un compromiso definitivo.

La Convención indica que el asilo podrá ser concedido solamente en casos de urgencia, pero no se manifiesta en relación con la potestad calificadora.

México firmó esta Convención el 20 de febrero de 1928, la ratificó el 06 de febrero de 1929 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1929. Actualmente está vigente.

La razón de su ineficacia es la superficialidad con que regula al asilo, hecho que puede atribuirse al aparente acuerdo que existía entre los Estados en el momento de su redacción.

2.1.2 Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933)

Esta Convención fue suscrita en la Séptima Conferencia Interamericana de Montevideo el 26 de diciembre de 1933, con la finalidad de modificar la Convención sobre Asilo suscrita en La Habana en 1928. Se aboca únicamente al estudio del asilo diplomático y corrige ciertas deficiencias de la anterior.

Sustituye el artículo primero de dicha Convención para hacer la precisión de que no es lícito a los Estados conceder asilo diplomático a los *“inculpados de*

delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar". La Convención anterior era mucho más ambigua y estipulaba dicha prohibición respecto de personas "acusadas o condenadas" por delitos comunes. La modificación de este artículo elimina la posibilidad de controversias en relación con la delincuencia común y garantiza que no se excluirá a los individuos condenados por tribunales de excepción.

Cumple la no poco importante función de ser el primer instrumento en establecer que la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado asilante. Asimismo determina que el asilo político no está sujeto a reciprocidad y delimita su naturaleza como institución humanitaria.

México firmó esta Convención el 26 de diciembre de 1933, la ratificó el 27 de enero de 1936 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1936. Actualmente está vigente.

2.1.3 Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954)

Esta Convención fue adoptada el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana y debe su existencia en gran medida al caso del asilo diplomático de Víctor Raúl Haya de la Torre llevado ante la Corte Internacional de Justicia, en tanto reanudó el debate acerca de la institución y dejó ver las deficiencias de las Convenciones existentes. Este instrumento tuvo

oportunidad de subsanarlas y por ende, es el más completo sobre la materia.

Entre los avances más importantes cabe destacar los siguientes:

- Extiende los lugares de protección considerados en los instrumentos anteriores, al puntualizar que se entiende como “legación” la sede de la misión diplomática, la residencia de los jefes de la misión y los locales habilitados por ellos para el resguardo de los asilados, cuando el número de éstos exceda a la capacidad normal de los edificios. Explica igualmente que no constituirán recintos habilitados para otorgar asilo los navíos de guerra y aeronaves militares que estuvieren en astilleros, arsenales o talleres para su reparación.
- Establece que la concesión del asilo es un derecho de los Estados y no una garantía de los individuos.
- En relación con la Convención de Montevideo de 1933 que dispuso la ilicitud de conceder asilo diplomático a los procesados o condenados por delitos comunes y a los desertores de tierra y mar, la presente Convención agrega la salvedad de que será lícito otorgarlo en el caso de que los hechos que motivan la solicitud de asilo revistan un carácter notoriamente político. De este modo, amplía a los procesados o condenados por delitos comunes conexos la protección diplomática que anteriormente sólo amparaba a los delincuentes políticos.⁴³

⁴³ El Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889 ya contemplaba en su artículo 23 como excepción a la extradición a los delitos políticos y a los comunes que tuvieran conexión

- Ratifica lo dispuesto en la Convención de Montevideo de 1933 al incluir en su artículo 4 que *“corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”*, eso sí, impone un límite a la facultad calificadora del Estado asilante al agregar en otro artículo que para formar su criterio, el funcionario asilante deberá tomar en cuenta las informaciones que le ofrezca el Estado territorial. No obstante ya estaba estipulado en la Convención de Montevideo, cabía la posibilidad de que Estados no signatarios de dicha Convención formaran parte de esta y se agregaba el antecedente del Caso Haya de la Torre donde la Corte Internacional de Justicia no admitió la existencia de una costumbre en la calificación unilateral por parte del Estado asilante.⁴⁴

- Desarrolla el concepto de “casos de urgencia” en su artículo 6 y entiende por tales, *“entre otros, aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad”*. El carácter amplio de esta definición puede deberse a la interpretación restrictiva de la misma que hizo la Corte Internacional de Justicia en la sentencia del Caso Haya de la Torre. Esta

con ellos. Sin embargo, en materia de asilo diplomático, ni la Convención de la Habana de 1928 ni la Convención de Montevideo de 1933 se pronunciaron al respecto.

⁴⁴ Cabe mencionar también que el Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889, en relación con la no extradición de reos políticos, establecía en su artículo 23: “...La clasificación de estos delitos se hará por la Nación requerida, con arreglo a la ley que sea más favorable al reclamado”.

Convención, señala además que corresponde al Estado asilante valorar si se trata de un caso de urgencia.

- Pondera la protección de los individuos sobre el reconocimiento del gobierno del Estado territorial, al establecer que aunque el Estado asilante no lo reconozca, se sujetará a lo que dispone esta Convención y que ningún acto ejecutado en virtud de ella implica reconocimiento.
- Incluye disposiciones para la terminación del asilo diplomático; ya sea por exigencia del Estado territorial o por solicitud del Estado asilante. En ambos casos, el primero deberá otorgar un salvoconducto y garantizar que el asilado salga del país sin que peligre su vida, su libertad o su integridad personal.
- Prevé la posibilidad de que para el traslado de un asilado a otro Estado, sea necesario atravesar el territorio de un Estado parte de la Convención. En dicho caso, bastará con la exhibición del respectivo salvoconducto.
- Contiene el principio de *non refoulement* en su artículo 17, donde señala que *“efectuada la salida del asilado, el Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio; pero no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando concorra voluntad expresa del asilado”*.
- Dispone que el Estado asilante no deberá permitir a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni su intervención en la política interna del Estado territorial.

- Determina las consecuencias en cuanto al asilo en caso de la ruptura de relaciones diplomáticas entre los Estados asilante y territorial. En dado caso, el representante diplomático debe abandonar el territorio con los asilados. De no ser posible lo anterior, deberá entregarlos a la representación de un tercer Estado.

México firmó esta Convención el 28 de marzo de 1954, la ratificó el 06 de febrero de 1957 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril de 1957. Actualmente está vigente.

2.1.4 Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954)

Esta Convención, al igual que la “Convención sobre Asilo Diplomático de 1954” fue acordada el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana a solicitud del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, a raíz de la preocupación que despertó el gran número de individuos establecidos en Estados extranjeros en razón de su condición de perseguidos.

Como antecedente de esta Convención en el continente americano, el asilo territorial fue consagrado por primera vez en el “Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889”, que establecía que los delincuentes asilados en el territorio de un Estado sólo podrían ser entregados a las autoridades de otro de conformidad con las reglas que rigen la extradición; y en las demás

convenciones y tratados sobre extradición que establecen como excepción la entrega de perseguidos políticos. De manera autónoma, el primer instrumento en regular al asilo territorial fue el “Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939” y posteriormente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que estipula en su artículo vigésimo séptimo el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero.

Esta Convención tiene la finalidad de definir los derechos y obligaciones de las personas en relación con el asilo territorial, entre los más importantes cabe mencionar los siguientes:

- El asilo territorial es un derecho que practican los Estados en ejercicio de su soberanía. De acuerdo con esto, los Estados ejercerán su jurisdicción sobre los extranjeros que ingresen a su territorio con procedencia de otro en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.
- Prevé la no extradición de perseguidos políticos.
- Permite la libertad de expresión y de reunión que los Estados puedan consagrar en sus legislaciones, siempre y cuando no constituyan un riesgo para el gobierno del Estado reclamante. Con la misma finalidad de proteger la seguridad de éste, el Estado interesado podrá requerir al Estado asilante la vigilancia o internación a una distancia prudencial de

las fronteras de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo.

- Su redacción considera la protección tanto de asilados como de refugiados políticos.
- Esta Convención quedó abierta únicamente a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Es preciso hacer la mención de que México al firmar esta convención hizo una reserva expresa de los artículos IX y X por ser contrarios a las garantías individuales consagradas en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pero al ratificarla reafirmó solamente la reserva formulada al artículo X. El artículo noveno establece que si el Estado interesado lo requiere, el que ha concedido la protección deberá vigilar o internar hasta una distancia prudencial de sus fronteras a aquellos refugiados o asilados políticos que fueran notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo. Por su parte el artículo décimo de la “Convención sobre Asilo Territorial” dice a la letra lo siguiente:

Artículo 10: “Los internados políticos, a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será concedida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado”.

México firmó esta Convención el 28 de marzo de 1954, la ratificó el 03 de abril de 1982 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 1981. Actualmente está vigente.

2.1.5 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

“La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” se adoptó en Ginebra el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el día 22 de abril de 1954. Fue elaborada tras la Segunda Guerra Mundial como un esfuerzo para lograr el restablecimiento en sus países de origen de una gran cantidad de individuos que para salvar sus vidas de las persecuciones que sufrían debieron emigrar y buscar la protección internacional.

Esta Convención instituye la protección internacional a los refugiados y tiene la particularidad de contemplar una limitación temporal, para quienes se encuentran fuera del país de su nacionalidad como resultado de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 y una cláusula de aplicación territorial que permite a los Estados proteger a los refugiados que provengan de cualquier parte del mundo, o hacerlo únicamente respecto de aquéllos que procedan de Europa.

Como se puede ver, la Convención de 1951 fue una creación europea para solucionar un conflicto europeo y las limitaciones temporal y geográfica con que

nació son testimonio de la creencia generalizada -y por demás superada- de que el problema de los refugiados era de carácter transitorio.

Por lo tanto, si se considera que el alcance de la Convención de 1951 beneficiaba de manera exclusiva a los Estados europeos y que por su parte los latinoamericanos tenían resuelta la situación de los refugiados, tanto por la existencia de instrumentos jurídicos como por una práctica razonablemente efectiva en la región, no es de extrañarse la casi nula adhesión de los últimos al instrumento universal y que en cambio continuaran con el desarrollo y perfeccionamiento del sistema latinoamericano que en la misma década de los cincuenta trascendió en las Convenciones de Caracas de 1954. Por el contrario, la suscripción de la Convención referida constituía un escenario desventajoso y significaba quedar supeditados al control de un organismo internacional.

Con el paso de los años la limitación temporal de la Convención de 1951 se volvió obsoleta y el 31 de enero de 1967 se suscribió en Nueva York el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” que considera casi completamente el texto de la Convención de 1951 pero elimina los límites temporal y territorial. En esta tesitura, a partir de la década de los setenta la mayoría de los Estados latinoamericanos comenzaron a ratificar simultáneamente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.⁴⁵ Fueron dos los hechos que modificaron la actitud renuente de los Estados de nuestra región: primero la desaparición de las limitaciones temporal y territorial que

⁴⁵ En el caso de Chile y México esto sucedió en los años 1972 y 2000 respectivamente.

habían concebido desde un inicio al sistema “universal” como un instrumento benefactor únicamente de ciertos Estados europeos; y segundo, el aumento acelerado de individuos necesitados de protección. El marco normativo del sistema universal de protección a los refugiados vino a satisfacer las necesidades de protección de grandes cantidades de individuos desprotegidos para los cuales las convenciones latinoamericanas resultaron insuficientes.⁴⁶

“La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” no crea un derecho de asilo, sino que se limita a regular la condición de refugiado de individuos que ya se encuentran fuera de sus países de origen. Como se dijo anteriormente, esta Convención surge con la intención de reasentar y regularizar la situación de los refugiados que tuvieron que abandonar sus Estados nacionales con motivo de la Segunda Guerra Mundial, por lo que no pone mayor énfasis en la admisión de refugiados. Tampoco garantiza derechos inherentes a la residencia para los individuos que han obtenido el estatus de refugiados.

⁴⁶ En relación con el éxodo masivo de cubanos iniciado en 1959 y posteriores expulsiones a gran escala de otros países americanos como resultado de la generalizada pérdida de estabilidad democrática en la región, ocurrió que los instrumentos latinoamericanos de asilo que hasta entonces habían satisfecho las necesidades de los solicitantes de asilo que en general eran personalidades con facilidades para integrarse a los países receptores por su fortuna económica y alto nivel intelectual, se volvieron ineficaces. Fue en ese contexto que pocos años después “...la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que se reunió en Río de Janeiro en 1965, recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un Proyecto de Convención sobre Refugiados. El instrumento interamericano propuesto finalmente no llegó a adoptarse, pero en cambio los Estados comenzaron un proceso creciente de ratificaciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 que determinó la conformación actual de un escenario institucional gobernado por dos sistemas distintos de normas en estado de coexistencia”. Lo anterior en: FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. 1ª ed., editorial Siglo XXI, Argentina, 2003, pág. 24.

El artículo primero de la Convención de 1951 establece que el término “refugiado” se aplicará a quienes ya hubieran sido considerados como refugiados anteriormente o que *“...como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país: 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”*.

El Protocolo de 1967 señala que el término “refugiado” denotará a toda persona comprendida en el artículo primero de la Convención de 1951, con la omisión de las palabras “como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos”.

La definición tiene el problema de ser demasiado ambigua, en el sentido de que el “temor” es un elemento subjetivo y no establece los alcances del término “persecución”.

Este instrumento incluye además cláusulas de cesación, que consideran los supuestos en los que los refugiados dejarán de tener tal condición y cláusulas de exclusión que contienen excepciones a la aplicación de la Convención.

El artículo 33 de esta Convención contempla el derecho de no devolución e invoca como excepciones al mismo, el caso de los refugiados que sean considerados un peligro para la seguridad del país donde se encuentran o que constituyan una amenaza para la comunidad de tal país.

Aunque regularmente los Protocolos dependen necesariamente de las Convenciones, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” únicamente elimina las limitaciones anteriores y regula íntegramente el régimen de los refugiados contenido en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.

La importancia de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 radica en que son los únicos convenios internacionales a nivel universal que regulan el trato a los refugiados y en parte han suplido la carencia de una norma internacional general que regule de manera específica el derecho de asilo.

México al adherirse a la Convención de 1951 formuló declaraciones interpretativas en el sentido de que le corresponde determinar y otorgar la calidad de refugiado de conformidad con su legislación interna, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 1 de la Convención y su Protocolo y, que tiene la potestad de otorgar a los refugiados mayores facilidades para su naturalización y asimilación que a los demás extranjeros. Asimismo, manifestó reservas en las que señala que otorgará a los refugiados el mismo trato que a los extranjeros en general al no garantizarles la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo que contempla el artículo 17 de la Convención.

También expresó que tiene el derecho de asignar el lugar o lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en su territorio, no obstante los artículos 26 y 31.2 de la Convención contemplan el derecho de los refugiados a la libre circulación. Y por último, en virtud de que el artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” confiere al Poder Ejecutivo la facultad de expulsar del territorio nacional a personas extranjeras,⁴⁷ hizo reserva expresa del artículo 32 de la Convención que no permite, salvo ciertas excepciones que el mismo artículo contiene, la expulsión de refugiados. Lo anterior, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución.

México se adhirió a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y su Protocolo el 07 de junio del 2000 y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto del 2000. Actualmente están vigentes.

2.1.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969)

⁴⁷ En el 2011 se reformó el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por primera vez desde su publicación en 1917. Se modificó el primer párrafo que señalaba que *“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”*. Para quedar como sigue: artículo 33: *“Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”*. Obtenido del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

También conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, fue suscrita en la ciudad del mismo nombre el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Es el instrumento más importante en la región para la protección de los derechos humanos y en el párrafo siete de su artículo 22 dispone que *“toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”*.

El asilo, que tradicionalmente ha sido considerado como una prerrogativa de los Estados pasa a formar parte de los derechos humanos consagrados en esta Convención. Sin embargo cabe señalar que *“no existe consenso en la doctrina respecto si el derecho “de buscar y recibir asilo” consagrado en este artículo 22 de la Convención Americana es un verdadero derecho sustantivo o no”*.⁴⁸ Los argumentos en contra señalan que el artículo 22.7 remite al contenido de las legislaciones nacionales de los Estados y a las convenciones internacionales. Asimismo, que su contenido contempla el derecho a buscar y recibir asilo, pero no expresa que exista una obligación correlativa de otorgarlo.

⁴⁸ MANLY, Mark, *“La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*, en FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *op.cit.*, pág. 149.

Como un elemento esencial del derecho de asilo cabe mencionar que el párrafo octavo del mismo artículo regula el derecho de no devolución.

*“A pesar de que la Convención Americana establece una serie de obligaciones estatales en materia de asilo, la transformación del asilo de una prerrogativa estatal a un derecho humano en la práctica no se ha consolidado”.*⁴⁹ Las legislaciones internas de los Estados latinoamericanos consideran el derecho de asilo como una potestad estatal y las decisiones sobre solicitudes de asilo se toman, por lo general, con base en las convenciones latinoamericanas, que como se ha expuesto en el presente estudio, también reconocen al asilo como una facultad de los Estados y no como una garantía de los individuos.

México se adhirió a esta Convención el 24 de marzo de 1981 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 1981. Actualmente está vigente.

2.2 Otras Fuentes de Derecho Internacional

Además de las Convenciones anteriores, existen otras fuentes del derecho internacional que regulan al asilo, mismas que se desarrollan a continuación.

⁴⁹ MANLY, Mark, *“La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*, en FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *op.cit.*, pág. 154.

2.2.1 Costumbre Internacional

El presente apartado desarrolla la posible existencia de una costumbre internacional regional en América Latina sobre asilo, concretamente en cuanto al asilo diplomático. Para ello, hay que comenzar por comprender en qué consiste la costumbre internacional y aplicar dicho conocimiento para el análisis de la práctica del asilo diplomático en nuestra región.

Conforme al artículo 38 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, se entiende por costumbre internacional la evidencia de una práctica generalizada aceptada como derecho. Esta definición de costumbre contiene dos elementos: el elemento material u objetivo que consiste en la práctica generalizada de los Estados y el elemento psicológico o subjetivo *-opinio iuris sive necessitatis-* que se traduce en el reconocimiento por parte de esos Estados de que dicha práctica es legalmente obligatoria.

En cuanto al elemento objetivo, existen varios puntos a considerar para juzgar la naturaleza de la práctica particular de los Estados, entre los que se incluyen la duración, la consistencia, la repetición y el carácter general. En el caso de la duración, el derecho internacional no establece un período de tiempo determinado para la conformación de la costumbre internacional, sino que dependerá de las circunstancias de cada caso. En cuanto a la repetición y continuidad necesarias, en el caso Haya de la Torre la Corte Internacional de Justicia declaró que la costumbre internacional debe darse de acuerdo con un

uso constante y uniforme por parte de los Estados en cuestión. La constancia y generalidad no deben ser absolutas y dependerán del contexto internacional, es decir, de la naturaleza del uso en cuestión así como de la existencia de conductas contrarias.⁵⁰ Como puede verse, impera la ambigüedad y la determinación de la existencia o no de una costumbre queda al arbitrio subjetivo del juez. Con referencia al elemento subjetivo, la *opinio iuris*, es preciso distinguir cuándo un Estado se comporta de una manera determinada porque estima que lo hace dentro de los límites del derecho internacional y cuándo lo hace por cortesía o motivaciones políticas.

La doctrina no coincide en el valor que se debe otorgar a cada elemento constitutivo de la costumbre. Una parte, con su énfasis sobre la soberanía de los Estados concede mayor importancia al elemento subjetivo, es decir, sostiene que los Estados están obligados a aquello que han consentido. Otra corriente cree que la *opinio iuris* es imposible de comprobar y por lo tanto es la práctica estatal la que definirá la obligatoriedad.

La práctica reiterada del asilo diplomático entre los Estados latinoamericanos ha dado lugar al debate sobre la posible existencia de una costumbre regional, pero se debe señalar que para demostrarla, el estándar de prueba precisado es superior que el requerido en los casos en que se invoca la existencia de una

⁵⁰ Cfr. SHAW, Malcom Nathan, International law, 5ª ed., editorial Cambridge University Press, Reino Unido, 2003, págs. 72-76.

costumbre general u ordinaria.⁵¹ Lo que ha generado mayor controversia es la presencia de la *opino iuris*, ya que no se ha dado un reconocimiento constante de la existencia de un derecho de asilo diplomático por parte de los Estados latinoamericanos y sí manifestaciones de los gobiernos en turno que se han visto influidas por sus intereses en los casos concretos.

No obstante lo anterior, Tullio Treves señala que para la determinación de la existencia de costumbre internacional, se debe considerar la suma de los elementos, es decir, encontrar un balance entre lo que los Estados hacen y dicen, y lo que quieren o consienten. De manera esquemática explica que cuando los Estados son muy activos en un sentido, se requiere un estándar mínimo o nulo de prueba del elemento subjetivo. En el caso contrario, o sea que los indicios de que se cumple con el elemento subjetivo son abundantes, la necesidad de una práctica reiterada disminuye o desaparece.⁵²

En Latinoamérica el factor político ha sido determinante para que no exista un consenso en cuanto a la existencia de un derecho de asilo diplomático, pero al mismo tiempo ha habido un respeto general a su práctica. Por lo tanto si se hace una interpretación flexible y se obtiene el balance al que alude el autor arriba citado, no es impensable hablar de una costumbre regional en materia de asilo diplomático. El enfoque que niega la convicción de los Estados

⁵¹ SHAW, Malcom Nathan, *International law*, *op cit.*, pág. 87.

⁵² Cfr. TREVES, Tullio, "*Customary international law*", en R. Wolfrum (Editor), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, edición en línea, editorial Oxford University Press, 2008, párrafos 12 y 13, www.mpepil.com.

latinoamericanos para prestar asilo diplomático, al atribuir el comportamiento de sus gobiernos a factores de oportunidad política puede resultar equívoco. Resultaría igual o más probable que, *contrario sensu*, sean las motivaciones políticas las que no hayan permitido el acuerdo general de los gobiernos latinoamericanos. Después de todo, la disposición de los Estados latinoamericanos a prestar asilo, así como el desarrollo convencional de la región apuntan a la existencia de una costumbre regional en materia de asilo.

2.2.2 Decisiones judiciales: Caso Haya de la Torre

El 03 de octubre de 1948 tuvo lugar una rebelión militar en Perú que fue sofocada el mismo día. El gobierno constitucional peruano señaló a la Alianza Popular Revolucionaria Americana –APRA por su siglas- como responsable de haberla organizado y dirigido, prohibieron cualquier actividad del partido y acusaron a sus líderes como los instigadores. Entre los acusados se contaba a Víctor Raúl Haya de la Torre, jefe y fundador de dicho partido político. El 27 de octubre del mismo año, una Junta Militar realizó un Golpe de Estado por el que sustituyó al gobierno anterior y declaró un estado de sitio que se extendió por varios meses. El proceso en contra de los implicados en la anterior revuelta continuó y Víctor Raúl Haya de la Torre fue llamado en numerosas ocasiones por medio de edictos a comparecer ante la autoridad sin que se presentara. Posteriormente, el 03 de enero de 1949 consiguió asilo en la embajada de Colombia en Lima. Al día siguiente el embajador colombiano remitió una nota al Ministro de Asuntos Exteriores de Perú en la que informaba que, de acuerdo

con el artículo 2, párrafo 2 de la “Convención sobre Asilo de la Habana” había concedido la protección a Haya de la Torre en su embajada y solicitaba un salvoconducto para que el asilado abandonara el territorio peruano de acuerdo a lo que establecía el derecho de asilo diplomático. Diez días más tarde, el embajador de Colombia mandó una nueva comunicación en la que decía que de acuerdo con el artículo 2 de la “Convención sobre Asilo Político de Montevideo”, que ambos Estados habían firmado, el gobierno colombiano había calificado a Haya de la Torre como asilado político.

El 22 de febrero de 1949 el gobierno peruano contestó las notas del embajador de Colombia en el sentido de que no era aplicable la “Convención sobre Asilo Político de Montevideo” ya que no había sido ratificada por Perú y por lo tanto Colombia no era competente para calificar la naturaleza de los delitos que se le imputaban a Haya de la Torre. Asimismo, le negaba el salvoconducto solicitado con el argumento de que los delitos que había cometido eran del orden común y solicitaba su entrega a las autoridades peruanas.

Los gobiernos colombiano y peruano continuaron con el intercambio de notas sin llegar a un acuerdo, hasta que el 31 de agosto de 1949 firmaron la denominada “Acta de Lima” en la que sometían la solución del conflicto a la decisión de la Corte Internacional de Justicia.

Con base en lo anterior, el gobierno colombiano sometió el conflicto a la Corte el día 15 de octubre de 1949 y solicitó que esta decidiera sobre lo siguiente:

“Primero: si dentro del marco de las obligaciones derivadas en particular del Acuerdo Bolivariano sobre Extradición de 1911 y la Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, ambas vigentes entre las partes y en general del derecho internacional americano, Colombia era competente, como el país asilante, de calificar la naturaleza del delito para los fines de dicho asilo.

*Segundo: si en el caso en cuestión estaba Perú, como Estado territorial, obligado a conceder las garantías necesarias para la salida del asilado del país, en consideración a la inviolabilidad de su persona”.*⁵³

Perú por su parte, sostuvo que el otorgamiento de asilo por el embajador de Colombia en Lima a Víctor Raúl Haya de la Torre había sido realizado en violación del párrafo primero del artículo primero y del párrafo segundo -primer punto- del artículo segundo de la Convención de la Habana de 1928.

La Corte Internacional de Justicia realizó un análisis que se puede sintetizar en lo siguiente:

- El gobierno colombiano se refirió al “Acuerdo Bolivariano sobre Extradición de 1911”, cuyo artículo 18 establecía que aparte de lo estipulado en dicho Acuerdo, los Estados firmantes reconocían la institución del asilo, de conformidad con los principios del derecho internacional. La Corte consideró que los principios de derecho

⁵³ Corte Internacional de Justicia, “*Colombian-Peruvian asylum case*”, sentencia del 20 de noviembre de 1950, pág. 269. www.icj-cij.org. **(Traducción propia)**.

internacional no reconocían ninguna regla relativa a la calificación unilateral y definitiva por parte del Estado asilante. También señaló que Colombia se refirió al artículo 4 del mismo acuerdo, que regula la extradición del asilado. Y que lo anterior es evidencia de la confusión que existía entre el asilo territorial y la extradición por un lado y el asilo diplomático por el otro.

- El gobierno colombiano respaldó su solicitud también en la Convención de la Habana, que no contempla que el Estado asilante tenga la facultad unilateral y definitiva de calificar el delito. Colombia argumentaba que dicha facultad estaba implícita en la Convención de 1928 pues era inherente a la institución del asilo. La Corte, por el contrario, declaró que dicha facultad es excepcional ya que implica una derogación de los derechos iguales de calificación que, salvo regla en contrario, corresponden a los dos Estados.

- Igualmente, Colombia invocó la Convención de Montevideo de 1933 que sí determina que la calificación de la naturaleza del delito compete al Estado asilante. Sin embargo, la misma Convención establece que entra en vigor para los Estados desde el momento de su ratificación y como Perú no la ratificó no podría ser invocada en su contra.

- Por último, el gobierno de Colombia invocó el “derecho internacional americano en general”, es decir, una costumbre regional

entre los Estados latinoamericanos. La Corte sostuvo al respecto que la carga de la prueba de la existencia de una costumbre de ese tipo recae sobre el Estado que la alega. Colombia aportó como elementos para demostrar la costumbre regional una serie de tratados de extradición, que como ya se dijo no tienen relación con el asilo diplomático. Citó también una serie de convenios latinoamericanos que no disponen nada acerca de la regla de la calificación unilateral y las Convenciones de Montevideo de 1933 y 1939 que sí contemplan la calificación unilateral y definitiva del Estado asilante, pero que no fueron ratificadas por Perú. Finalmente, Colombia se refirió a un gran número de casos particulares en los cuales se garantizó y respetó el asilo diplomático, pero tampoco pudo demostrar la existencia de un derecho de calificación unilateral del Estado asilante.

La Corte Internacional de Justicia concluyó que *“Los hechos puestos en su conocimiento revelan muchas contradicciones, fluctuaciones y discrepancias en el ejercicio del asilo diplomático y en los puntos de vista oficiales expresados en varias ocasiones, ha habido demasiada inconsistencia en el rápido desarrollo de convenciones sobre asilo, ratificadas por algunos Estados y rechazadas por otros y la práctica se ha visto influenciada en gran medida por consideraciones de oportunidad política, lo que no permite discernir un uso constante y uniforme*

*reconocido como obligatorio en lo que respecta a la calificación unilateral y definitiva de la naturaleza del delito.”*⁵⁴

Por lo tanto, a juicio de la Corte, Colombia no logró probar la existencia de la costumbre regional en cuestión y fue más allá al expresar que incluso en el caso hipotético de que rigiera esa costumbre regional entre ciertos Estados latinoamericanos, no podría invocarse en contra de Perú, que exteriorizó su rechazo al no ratificar las Convenciones de Montevideo de 1933 y 1939 que fueron las primeras en incluir el derecho a calificar de los Estados que prestan el asilo.⁵⁵

Perú por su parte, impugnó la concesión del asilo por una supuesta violación al párrafo primero del artículo 1 de la Convención de la Habana que establece que no es lícito a los Estados otorgar asilo diplomático a personas acusadas o condenadas por delitos comunes. Según el razonamiento de la Corte, sólo se deben considerar los delitos de los que se haya acusado al sujeto hasta la fecha de su internación en la embajada, es decir, el 3 de enero de 1949. En el caso concreto, se trata de una rebelión militar, que a juicio de la Corte no es un delito del orden común.⁵⁶

⁵⁴ Corte Internacional de Justicia, “*Colombian-Peruvian asylum case*”, sentencia del 20 de noviembre de 1950, pág. 277. www.icj-cij.org. **(Traducción propia)**.

⁵⁵ Cfr. *Ibidem*, págs. 277 y 278.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, págs. 280-282.

De igual manera, el gobierno peruano consideró que el asilo de Víctor Raúl Haya de la Torre se había conferido en violación del párrafo segundo del artículo 2 de la misma Convención, que dispone que *“el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad”*. Colombia intentó demostrar que se trataba de una situación de urgencia con base en la situación política anormal que imperaba en Perú: el gobierno peruano había declarado un “estado de crisis nacional” el 25 de octubre de 1948, se había decretado un estado de sitio el 2 de enero de 1949 que fue renovado por dos periodos mensuales consecutivos y por medio de un decreto de fecha 4 de noviembre de 1948 se habían establecido cortes marciales para juicios sumarios a los acusados de los delitos de sedición, rebelión o amotinamiento.

La Corte desestimó los argumentos de Colombia en relación con los estados de sitio pues no implicaban una subordinación de la justicia al poder ejecutivo ni que hubiera una suspensión de las garantías judiciales. Con referencia a las cortes militares, no quedó establecido que estas fueran a actuar de manera retroactiva. Adujo así mismo, que era difícil hablar de una verdadera situación de urgencia cuando Haya de la Torre se había asilado en la embajada de Colombia tres meses después de la rebelión. Además, que era improbable que la Convención de la Habana considerara como caso de urgencia una persecución regular a un ciudadano que había atacado las instituciones existentes.

Enfatizó también en el hecho de que el asilo no puede por ningún motivo oponerse a la acción de la justicia, a menos de que esta haya sido corrompida y su administración cedida al juicio arbitrario de los gobernantes. A decir de la Corte, la seguridad que concede el asilo no puede sustraer a los individuos de la aplicación regular de la ley en contra de la jurisdicción de los tribunales legalmente constituidos, lo contrario equivaldría a la inmunidad. Por lo anterior, encontró que el asilo no fue concedido de acuerdo a lo establecido por el párrafo segundo del artículo 2 de la “Convención sobre Asilo de la Habana”.

En la sentencia de fecha 20 de noviembre de 1950 la Corte Internacional de Justicia resolvió que el asilo concedido a Víctor Raúl Haya de la Torre en la embajada de Colombia en Lima era improcedente, y por tanto, debía concluir.

El gobierno colombiano solicitó a la Corte una interpretación de la sentencia del 20 de noviembre de 1950 y presentó tres preguntas relativas al modo en que debía terminarse el asilo diplomático de Haya de la Torre, ya que a su parecer el fallo contenía lagunas que hacían imposible su ejecución. La Corte consideró que lo que solicitaba el gobierno colombiano no era la interpretación de la sentencia. Que las preguntas que ahora formulaba no le habían sido sometidas en la instancia anterior y por consiguiente, no podía pronunciarse al respecto. Por lo tanto, el 27 de noviembre de 1950 la Corte declaró inadmisibles las demandas de interpretación de la sentencia del 20 de noviembre de 1950.

Tras el último fallo Perú exigió la entrega inmediata de Haya de la Torre, a lo que el gobierno colombiano respondió que la entrega incumpliría la sentencia del 20 de noviembre de 1950 y transgrediría la Convención sobre Asilo de la Habana. Como consecuencia de la persistencia en el desacuerdo, el 13 de diciembre de 1950 Colombia inició un nuevo procedimiento en el que solicitó a la Corte que estableciera en qué manera debía ejecutarse la sentencia del 20 de noviembre de 1950 y que declarara que en la ejecución de dicho fallo no estaba obligada a entregar a Haya de la Torre a las autoridades peruanas. Perú por su parte, solicitó igualmente que la Corte indicara el modo en que debía darse ejecución a la sentencia en cuestión, que desechara la solicitud de Colombia de declarar que no está obligada a entregar a Haya de la Torre y que declarara que el asilo debió haber cesado inmediatamente después del fallo y debía cesar para que la justicia peruana pudiera reanudar su curso normal.

La Corte se refiere al hecho de que ambas partes pretenden que decida la manera en que debe ponerse fin al asilo y concluye que los diversos modos de terminar el asilo están condicionados por hechos y por posibilidades que sólo las partes están en condiciones de apreciar.

En cuanto a una posible obligación de Colombia de entregar al asilado a las autoridades peruanas la Corte reiteró lo dicho en las sentencias del 20 y 27 de noviembre de 1950, que es su imposibilidad de pronunciarse al respecto en tanto Perú no le solicitó su entrega.

Por último, en relación con la solicitud de Perú, la Corte coincide en que Colombia tiene el deber jurídico de poner fin al asilo que concedió de manera irregular. Sin embargo, no acepta la adición de Perú en el sentido de que el cese tenga la finalidad de que la justicia peruana reanude su curso, pues esto equivaldría a la entrega del asilado.

La Corte Internacional de Justicia en la sentencia del 13 de junio de 1951 concluyó que el asilo de Víctor Raúl Haya de la Torre en la embajada colombiana en Lima debe cesar, pero que sin embargo Colombia no está obligada a realizar su entrega a las autoridades peruanas.

Como se puede ver las sentencias de la Corte Internacional de Justicia fueron inútiles, por lo que fue necesario que las Partes firmaran el 22 de marzo de 1954 un pacto bilateral denominado “Acuerdo de Bogotá” para que Víctor Raúl Haya de la Torre pudiera salir de la embajada de Colombia.

A raíz de esta sentencia, la Corte Internacional de Justicia fue ampliamente criticada por parte de la doctrina, sobre todo latinoamericana. Por mencionar algunos ejemplos, Francisco Galindo Vélez considera que la decisión de la Corte en el sentido de que el Estado asilante no puede imponer su calificación de la naturaleza del delito al Estado territorial “...no sólo desconoce el objetivo y la práctica del asilo en América Latina, sino que carece de sentido”.⁵⁷ Así mismo,

⁵⁷ GALINDO VÉLEZ, Francisco, “El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano”, en Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos

razona que *“Si el Estado asilante no tiene el derecho unilateral de calificación, el asilo queda sujeto a los caprichos del Estado territorial”*.⁵⁸

Héctor Gros Espiell por su parte, estima equivocada la exigencia de la Corte Internacional de Justicia de que Colombia tuviera que probar la existencia de una costumbre regional. Para él, *“habría que admitir la presunción de existencia del elemento subjetivo (la opinio juris sive necessitatis), en todos los casos en que una práctica constante haya sido comprobada, de modo que debe corresponder a quien niega la existencia de la costumbre y no al que invoca, probar que esa práctica pudiera resultar de motivos de cortesía o de circunstancias ajenas al elemento jurídico subjetivo de dicha costumbre”*.⁵⁹ Asimismo, agrega que *“La comprobación de la existencia de una costumbre no debe resultar de la aplicación de una fórmula inflexible, sino de un proceso de apreciación humana que considere todos los elementos al alcance”*.⁶⁰

Es importante subrayar que la controversia se situó en la determinación de si el Estado asilante tenía la facultad unilateral y definitiva de calificar el delito y no propiamente en la cuestión de si el asilo diplomático constituye una costumbre regional latinoamericana, por lo que la sentencia de la Corte no debe ser

humanos, refugio y asilo (tomo II), 2ª ed., Colección de instrumentos jurídicos Internacionales relativos a refugiados, Derechos humanos y temas conexos, editado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana, México, 2002, pág. 53.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ 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, *op.cit.*, pág. 26.

⁶⁰ *Idem.*

interpretada en el sentido de que no pueda existir una costumbre regional en materia de asilo diplomático.

2.2.3 Soft Law

Se conoce como *soft law* a la categoría especial de instrumentos o documentos no vinculantes en el derecho internacional, que tienen la función de establecer pautas y criterios que finalmente puedan convertirse en normas obligatorias.⁶¹

Las Declaraciones no son vinculantes ni generan obligaciones en el plano internacional por sí mismas, pero es incuestionable su influencia en el marco del derecho internacional. No obstante la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, fueron adoptadas dentro de la categoría de *soft Law*, se ha modificado su valor jurídico, como se verá a continuación.

2.2.3.1 Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas con el objeto de tomar medidas para evitar que volvieran a suceder atrocidades como las que se vivieron durante la Segunda Guerra Mundial. Como parte de su función promotora de los derechos humanos consagra al asilo como tal, al establecer en su artículo 14 que “*En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de*

⁶¹ Cfr. SHAW, Malcom Nathan, *International law*, *op.cit.*, págs. 110 y 111.

él, en cualquier país...” El mismo artículo impone como excepciones que “este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

Como se advierte, el artículo 14 se refiere únicamente a la concesión del asilo territorial y no al asilo diplomático. Además, no contempla un derecho a recibirlo, por lo tanto su otorgamiento queda a merced de una facultad discrecional de los Estados. *“Sin embargo, una persona a quien se le ha concedido asilo tiene derecho de disfrutar de él y el otorgamiento del asilo no debe ser visto como un acto inamistoso por otros Estados; por el contrario, debe ser respetado por ellos”.*⁶²

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es de suma importancia pues es la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin embargo, la redacción de su artículo catorce exhibe la falta voluntad de los Estados de asumir obligaciones en relación con el asilo. Para los Estados que pugnaron por la inclusión del derecho a recibir el asilo en esta Declaración, el derecho a buscar asilo no tiene sentido si no existe también un derecho a recibirlo. *“...a pesar del gran impacto que la Declaración Universal ha tenido en el desarrollo de normas de protección de los derechos humanos en los últimos*

⁶² MANLY, Mark, *“La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”* en FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *op.cit.*, pág. 132.

cincuenta años, en materia de asilo el impacto jurídico de la Declaración ha sido limitado”.⁶³

“Esta Declaración que inició como soft law, y por tanto no era obligatoria para los miembros de la ONU, se ha convertido en un instrumento de carácter obligatorio por ser paradigma de Derechos Humanos, así como por la aceptación general que ha tenido su contenido gracias al reconocimiento de la Comunidad de Estados en su conjunto”.⁶⁴ Debido a que los derechos que contempla han sido aceptados por la generalidad de Estados en sus legislaciones nacionales y han sido la base para la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos, parte de la doctrina considera que la Declaración Universal de Derechos Humanos ha llegado a ser costumbre.

2.2.3.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá el año 1948 y consagra al asilo como un derecho humano al señalar en su artículo XXVII que *“toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea*

⁶³ MANLY, Mark, *“La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”* en FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *op.cit.*, pág. 133.

⁶⁴ DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, *“Derechos humanos y democracia: principios éticos de un nuevo orden jurídico mundial”*, en CABALLERO OCHOA, José Luis, (Coordinador), La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 50.

motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

La formulación “recibir” da lugar a una obligación correlativa del Estado de otorgar asilo si se satisfacen los requisitos. Sin embargo la Declaración parece perder importancia al establecer que el derecho a buscar y recibir asilo estará sujeto a la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

Por su naturaleza las Declaraciones no son vinculantes, sin embargo, según jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha producido un aparente cambio en el valor jurídico de esta Declaración. Con referencia al artículo 3(K) de la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, la Corte indicó que *“...a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración”*.⁶⁵

Mark Manly razona lo anterior y lo interpreta en el sentido de que *“se considera que la Declaración es el instrumento normativo que detalla los “derechos*

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, del 14 de julio de 1989, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el gobierno de la República de Colombia*, Serie A, No. 10, párrafo 43. www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm.

fundamentales” mencionadas (Sic) en la Carta de la OEA y de esta manera la Declaración Americana ya no puede ser considerada sólo como “soft law”. Debido a este cambio en el valor jurídico de la Declaración Americana, la formulación del derecho de asilo contenida en la Declaración ha adquirido una mayor relevancia jurídica”.⁶⁶

Como se puede observar, las diferentes fuentes del asilo político en el derecho internacional delimitan los alcances y las restricciones de la institución en el plano jurídico internacional. Sin embargo es necesario evidenciar la carencia de un acuerdo general que asegure el estándar más alto de protección en la materia.

⁶⁶ MANLY, Mark, “La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *op.cit.*, pág. 138.

Capítulo 3. Causas y desarrollo del exilio chileno en la década de los 70

En los dos capítulos anteriores se delimitó el concepto de asilo y se desarrolló la normatividad aplicable en el ámbito internacional. El presente capítulo tiene como objeto presentar el contexto político mundial y nacional de Chile que trascendió en el éxodo masivo de perseguidos políticos chilenos. Esto, con el propósito principal de trasladar los conocimientos adquiridos en los capítulos que anteceden al terreno práctico de la realidad histórica del exilio chileno.

3.1 Breve referencia de la situación política chilena previa al ascenso de la izquierda al poder

Para comprender las particularidades del fenómeno político chileno es indispensable hacer una recapitulación de los sucesos ocurridos, al menos desde la mitad de la década de los sesenta del siglo XX y hasta la culminación de la dictadura militar en el año 1990, a la luz del contexto mundial de la Guerra Fría.⁶⁷

⁶⁷ La Guerra Fría fue el enfrentamiento político e ideológico que dividió al mundo en los bloques comunista y capitalista, liderados el primero por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el segundo por Estados Unidos. Tuvo lugar en el siglo XX, desde finalizada la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de los noventa, período en que cayó el Muro de Berlín y se disolvió la URSS. El afán de estas potencias de implantar su modelo económico se vio reflejado en la influencia financiera y militar que tuvieron sobre las demás naciones del mundo. En el caso que nos ocupa, fueron los Estados Unidos de América quienes apoyaron a los regímenes dictatoriales en Sudamérica en su lucha contra quienes sostenían una ideología contraria a sus intereses.

Entre las más relevantes movilizaciones que se desencadenaron, se encuentran las protestas sociales en países europeos, que a grandes rasgos pugnaron por una transformación de los valores antidemocráticos imperantes y buscaron la reivindicación de los derechos civiles. Simultáneamente, se suman las manifestaciones en Estados Unidos a favor de la igualdad racial y en contra de la barbarie que perpetraba su ejército en Vietnam. Y, posiblemente influidos por las anteriores, los movimientos anti-imperialistas que se gestaron en ciertos Estados latinoamericanos partícipes de este cambio de conciencia, en demanda de cambios sociales que mejoraran las condiciones sociales de los grupos más desfavorecidos.

A la par de lo anterior, -con anterioridad al golpe de Estado en Chile- la mentalidad anticomunista de ciertos sectores civiles y militares en Sudamérica ya se había manifestado a través de la instauración de regímenes autoritarios, asentados sobre sistemas de represión y exclusión política en algunos países de la región. Se pueden mencionar, como integrantes de la Operación Cóndor:⁶⁸ la dictadura de Alfredo Stroessner que gobernó de los años 1954 a 1989 en Paraguay, la dictadura militar en Brasil que derrocó al gobierno de João Goulart en 1964 y rigió hasta 1985, la dictadura de Hugo Banzer en Bolivia

⁶⁸ La Operación Cóndor consistió en un plan de acción clandestino de coordinación entre las agencias de inteligencia de los gobiernos de Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia y la Agencia Central de Inteligencia estadounidense -CIA por sus siglas en inglés-, que tuvo por objeto el combate contra las personas consideradas subversivas por los regímenes dictatoriales del Cono Sur en las décadas de los años setenta y ochenta. Funcionó por medio del intercambio de información entre los gobiernos de los Estados miembros, así como por atentados terroristas en diferentes países y la persecución, secuestro y traslado ilegal de exiliados a sus Estados de origen para ser torturados, desaparecidos o asesinados.

que duró desde 1971 hasta 1978 y la dictadura cívico-militar que impuso Juan María Bordaberry en Uruguay de junio de 1973 a 1985.⁶⁹

En la experiencia chilena, desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva que perduró entre los años 1964 y 1970, se comenzaron a producir las primeras movilizaciones sociales importantes. A raíz de la polarización mundial, la administración freísta encabezó un gobierno de moral cristiana e ideales humanistas que suponía una alternativa ideológica al marxismo y al capitalismo que dividían al mundo. Entre las medidas más importantes de su mandato inició la “chilenización” del cobre y la aceleración de la reforma agraria, lo que derivó en la exigencia de mayores cambios estructurales por parte de la población. Terminó su gestión en medio de una situación social delicada, en la que las manifestaciones en las calles y las huelgas se volvían una práctica cada vez más común.⁷⁰ Las expectativas que generaron los insuficientes cambios económicos y sociales del gobierno de Frei, resultaron en una acelerada polarización de las posiciones políticas en Chile.

⁶⁹ Como parte de la Operación Cóndor se impuso también -con posterioridad al golpe de Estado en Chile- un gobierno militar en Argentina que gobernó desde el año 1976 hasta el año 1983.

⁷⁰ Según datos al respecto: “...si en 1964 hubo 433 huelgas en las que paralizaron 114.342 trabajadores, en 1967 las cifras se habían disparado a 2.177 huelgas en las que paralizaron 314.987 trabajadores”. Lo anterior en CORREA, Sofía, *et al*, Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico, 1ª ed., editorial Sudamericana Chilena, Chile, 2001, pág. 255.

Por un lado, estaban las fuerzas de izquierda agrupadas, desde 1969, en la denominada Unidad Popular.⁷¹ Constituía una alianza con fines preponderantemente electorales y estaba integrada por los partidos Comunista, Socialista, Radical, Social Demócrata, Acción Popular Independiente y el Movimiento de Acción Popular Unitaria. Esta coalición de partidos de tendencia marxista y, en ciertos casos, socialdemócrata, tenía como proyecto la realización de transformaciones estructurales que promovieran una sociedad más justa y equitativa y se había constituido como la única opción democrática de alcanzar el gobierno. La Unidad Popular compartía más una animadversión con las fuerzas antagónicas que una afinidad entre las fracciones que la conformaban. Las discrepancias en cuanto a enfoque hacían difícil proyectar las dimensiones de los cambios que provocaría su programa revolucionario. Se pueden distinguir al menos dos posiciones divergentes en la izquierda histórica de Chile: la del partido comunista y la del partido socialista. El primero pugnaba por un gobierno incluyente, para lo cual consideraba a todas las fracciones que estuvieran dispuestas a realizar cambios estructurales. Para los comunistas, *“la única forma de asegurar la estabilidad del gobierno y consiguiente paz social era mantener a la clase obrera dentro de los cánones de la democracia*

⁷¹ Como antecedentes de la “Unidad Popular” estaban la conformación del “Frente Popular” fundado en 1936, con el que obtuvo la victoria en las elecciones de 1938 el presidente Pedro Aguirre Cerda y el “Frente de Acción Popular” que apoyó las candidaturas presidenciales previas de Salvador Allende en las elecciones de 1958 y 1964. En comparación con la Unidad Popular, la coalición electoral del Frente Popular fue menos ambiciosa en su proyecto de gobierno. *“Esta primera experiencia de la izquierda chilena en el gobierno del país, definida a sí misma como nacionalista, pero no nacionalizadora, evitó de este modo cualquier fricción con los intereses estadounidenses por el muy sencillo expediente de no enfrentarlos”*. Lo anterior en MAIRA, Luis, *Chile: autoritarismo, democracia y movimiento popular*, 1ª ed., editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1984, pág. 24.

burguesa".⁷² El partido socialista, por su parte, rechazaba cualquier posibilidad de acuerdo con partidos calificados de burgueses y sostenía que para la construcción del socialismo debía formarse una alianza exclusiva con la clase obrera, pues ésta contaba con las bases necesarias para asegurar el éxito revolucionario.

Por el lado de la derecha, en 1966 se creó el Partido Nacional, como resultado de la unión de los partidos históricos de la derecha de marcado sesgo antimarxista⁷³ y que buscaba imponer los intereses de la burguesía sobre aquellos del conjunto de la población. En 1971 surgió también el frente nacionalista Patria y Libertad que fue una organización de corte fascista que se opuso activamente al gobierno de Salvador Allende por medio de la violencia y el sabotaje. Constituyó un soporte para los militares en la ambientación y preparación del golpe de Estado.

Las condiciones de división política y social recién descritas recibieron las elecciones presidenciales de 1970 con candidatos que representaban proyectos de gobierno, opuestos e irreconciliables. Por el bloque de la derecha el candidato era Jorge Alessandri, que postulaba una transformación a través de la interrupción de las reformas sociales impulsadas durante la anterior administración y proponía un esquema liberal en el que se fortalecería el libre

⁷² FENNER, Ricardo, "*Consideraciones sobre el golpe militar en Chile*", en VUSCOVIC, Pedro, *et al*, *El golpe de Estado en Chile*, 1ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 281.

⁷³ Surge en 1966 a raíz de la crisis por la que atravesaba la derecha, de la unión de los partidos Conservador, Liberal y la Acción Nacional y se disuelve en 1973, un día después del golpe de Estado. Pugnaba por la defensa del sistema capitalista y del derecho de propiedad privada.

mercado y disminuirían las atribuciones reguladoras del Estado. Asimismo, pugnaba por la limitación de las facultades parlamentarias en favor del aumento de las prerrogativas del poder Ejecutivo.⁷⁴ Por el centro, la Democracia Cristiana impulsaba la candidatura de Radomiro Tomic, que básicamente aspiraba a una profundización de las reformas sociales iniciadas en la administración anterior de Eduardo Frei. Para ello buscó una alianza con los partidos de izquierda sin conseguirlo, pues, no obstante la Democracia Cristiana consideraba en su proyecto gubernativo reformas estructurales que fortalecerían a las áreas sociales, lo haría siempre dentro de los límites que impusiera el resguardo de la estabilidad económica capitalista.

La Unidad Popular de tendencia izquierdista estaba encabezada por Salvador Allende y proponía un esquema similar al presentado por el candidato de la Democracia Cristiana, pero con un mayor énfasis en las reformas sociales, de tal manera que se aumentara la participación popular y se diera una transición al socialismo. El programa de la izquierda, a través de la estatización de los medios de producción, buscaba terminar con el sistema capitalista que había generado una concentración de la riqueza y una subordinación de la economía nacional a los intereses extranjeros de las grandes potencias.⁷⁵

⁷⁴ Cfr. CORREA, Sofía, *et al*, Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico, *op.cit.*, pág. 262.

⁷⁵ El Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular establecía: *“Las fuerzas populares unidas buscan como objetivo central de su política reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo”*. En ALLENDE, Salvador, *et al*, La vía chilena al socialismo, 1ª ed., editorial Siglo XXI, México, 1973, pág. 280.

Proponía el crecimiento del Área de Propiedad Social, una distribución de la riqueza más equitativa y una aceleración e intensificación de las medidas sociales adoptadas por el gobierno anterior: *“El proceso de transformación de nuestra economía se inicia con una política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por las empresas que actualmente posee el Estado más las empresas que se expropien. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras, están en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos...”*⁷⁶

Esto, siempre en el marco institucional, por medio de reformas constitucionales. Los resultados de las elecciones confirmaron con cifras la evidente división social; Salvador Allende ganó la presidencia con el 36.3% de los votos, seguido por Jorge Alessandri, quien alcanzó un 34.9%, mientras que Radomiro Tomic obtuvo un 27.8% de los votos.⁷⁷ Como ninguno de los candidatos tenía la mayoría absoluta, constitucionalmente el Congreso debía elegir entre los dos candidatos con más votos al futuro presidente. Quedaba en manos de la Democracia Cristiana la decisión, puesto que en los hechos poseía la diferencia de votos necesaria para cualquiera de los dos candidatos que continuaban en la contienda. Finalmente, Salvador Allende fue ratificado y el 24 de octubre de 1970 proclamado presidente. Se trataba de un hecho inédito que en América Latina un presidente marxista accediera al poder por medio del respeto de los

⁷⁶ Extracto del Programa del gobierno de la Unidad Popular, en ALLENDE, Salvador, *et al*, La vía chilena al socialismo, *op cit.*, pág. 281.

⁷⁷ *Cfr.* CORREA, Sofía, *et al*, Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico, *op.cit.*, pág. 263.

mecanismos democráticos y que proyectara una revolución con apego a las instituciones existentes.

3.2 Desestabilización política y antecedentes del Golpe de Estado

Como se puede ver en el punto anterior, el gobierno de Salvador Allende llegó al poder en un momento sumamente conflictivo. No obstante, desde el inicio de su gestión trabajó para lograr las metas que se había planteado. Realizó una serie de medidas de carácter social; entre las más importantes, tomó el control de la minería chilena, por medio de la nacionalización de las grandes minas del hierro, el carbón, el salitre y el cobre.⁷⁸ Asimismo, llevó a cabo la aceleración de la reforma agraria, la compra de acciones de bancos que significó un control estatal casi total sobre el sistema bancario y el paso de gran cantidad de las grandes industrias al control del Estado.

Los sectores inconformes de la burguesía chilena, al ver en riesgo su continuación como clase dominante crearon una imagen de escasez generalizada a través de la paralización de la inversión privada, el acaparamiento y el contrabando. Esto, aunado a la presión del gobierno estadounidense -que intervino no sólo en el plano ideológico y del discurso, sino por medio de un boicot al comercio exterior, el apoyo económico a las

⁷⁸ El cobre ha sido considerado como “el sueldo de Chile”. Podría decirse que ha desempeñado, en el siglo XX, un rol fundamental en el nivel de ingreso per cápita alcanzado por el país. En el período previo a 1970, el cobre representaba cerca del 75% de las exportaciones chilenas. *Cfr.* MELLER, Patricio, El cobre chileno y la política minera, publicado por la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Serie Estudios Socio/Económicos, Santiago de Chile, N° 14, 2003, pág. 3.

maniobras de la oposición y posteriormente con financiamiento y preparación militar,⁷⁹ acarreó para el Estado chileno graves repercusiones económicas. *“El descrédito en que cayeron las políticas económicas aplicadas por la Unidad Popular favoreció, a la postre, el discurso deslegitimador que desde la oposición auguraba el fracaso inevitable del proyecto socialista”*.⁸⁰

En marzo de 1973 se celebraron elecciones parlamentarias y los resultados volvieron a exhibir el apoyo muy similar con el que contaban el gobierno de la Unidad Popular y su oposición, lo cual indicaba que no había una salida próxima a la crisis política imperante. A pesar de la evidente gravedad de la situación que vivía el país⁸¹ y que ya se habían descubierto en las Fuerzas Armadas movimientos que amenazaban la seguridad del Estado⁸², el Congreso no autorizó al Ejecutivo a declarar estado de sitio.

El gobierno de Salvador Allende contaba al menos con el respaldo del comandante en jefe del Ejército Carlos Prats, que era conocido por su lealtad a

⁷⁹ La estrategia de Estados Unidos para combatir los movimientos que favorecieran el desarrollo del comunismo en los diferentes Estados latinoamericanos se materializó en lo que se conoce como la Doctrina de la Seguridad Nacional. *“...los elementos centrales de la doctrina de la Seguridad Nacional se orientan al planteamiento de una guerra interna que permita la supervivencia nacional de los Estados capitalistas sobre la base de la identificación y del aniquilamiento de los “enemigos internos” de la nación [...] Para ganar la batalla contra la subversión es indispensable reestructurar (Sic) el poder político y colocarlo bajo tuición militar.”* Lo anterior en MAIRA, Luis, Chile: autoritarismo, democracia y movimiento popular, *op.cit.*, pág. 168.

⁸⁰ CORREA, Sofía, *et al*, Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico, *op.cit.*, pág. 269.

⁸¹ Cabe mencionar como antecedente, que incluso antes de que asumiera el mando el presidente Salvador Allende hubo un intento de secuestro a cargo de la extrema derecha, que le costó la vida al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas René Schneider. El atentado tenía por finalidad que los sectores golpistas del Ejército se levantaran en armas y no permitieran el ascenso del gobierno socialista.

⁸² El 29 de junio de 1973 el coronel del Ejército Roberto Souper comandó un levantamiento militar conocido como el “tanquetazo” que fue sofocado por el resto de las fuerzas armadas a cargo del comandante en jefe del Ejército Carlos Prats.

la Constitución y su respeto por la institucionalidad. Sin embargo, éste renunció a su cargo el 23 de agosto de 1973 a causa de las presiones de los grupos que planeaban una acción militar en contra del gobierno. Con su renuncia se vulneraba el único sector de las fuerzas armadas cuya lealtad al gobierno no estaba en cuestión. Tanto Salvador Allende como el comandante Carlos Prats, concordaron que le sucedería a éste último en su cargo el general Augusto Pinochet Ugarte que hasta entonces gozaba de un historial apolítico y profesional.

Como ya se ha dicho, el complot golpista se gestaba desde hacía un tiempo por los comandantes en jefe de la Fuerza Aérea, de la Armada y por el Director del cuerpo de carabineros. Pero para conseguir el derrocamiento del gobierno sin el riesgo de que se desatara una guerra civil, precisaban de la participación del Ejército.

La desestabilización política era tal, que la única alternativa que había encontrado el gobierno de la Unidad Popular para evitar el inminente golpe de Estado era la realización de un plebiscito para consultar a los chilenos si su voluntad era que Allende permaneciera en el poder o abandonara su mandato, cuya convocatoria sería presentada el día 11 de septiembre. La oposición de derecha, consciente de su imposibilidad para llegar al poder por el camino institucional apresuró el quiebre democrático, de modo que el mismo 11 de septiembre de 1973, con el apoyo del comandante en jefe del Ejército Augusto Pinochet, las Fuerzas Armadas de Chile y Carabineros mediante una violenta

ofensiva consumaron un golpe de Estado que derrocó al gobierno democráticamente electo de Salvador Allende, cuya resistencia, contrariamente a la imagen bélica y peligrosa que la oposición había promovido durante los años de su gobierno, fue casi nula.

Durante los días inmediatos al golpe de Estado, a raíz de las detenciones y ejecuciones de partidarios de la Unidad Popular, así como llamamientos a figuras prominentes del gobierno socialista, miles de personas que temían por su seguridad solicitaron protección en embajadas extranjeras dentro del territorio chileno.⁸³

3.3 La dictadura militar como presupuesto axiomático del exilio chileno

A partir del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende y consecuente establecimiento de una dictadura militar, se instauró en Chile una política represiva en contra de los simpatizantes del gobierno de la Unidad Popular, militantes de partidos políticos de tendencia izquierdista y cualquier otro ciudadano que representara un riesgo para los intereses del régimen militar. Dicha política represiva sufrió diversas transformaciones durante los diecisiete años que permaneció la Junta Militar en el poder, hasta el 11 de marzo de 1990,⁸⁴ pero el denominador común fue la violación sistemática a los derechos

⁸³ Para cifras e información más puntual sobre el asilo otorgado en embajadas, véase *Supra*, cap. 3.4.1.

⁸⁴ Desde el momento en que el Régimen Militar ocupó el poder en Chile sostuvo que su gobierno era temporal, sin embargo nunca estableció un plazo determinado. Sostenía que su

humanos. Es en este contexto en el que hay que estudiar el fenómeno histórico-jurídico del exilo en Chile.

3.3.1 Ruptura de la legalidad y redefinición del Estado chileno

El nuevo orden institucional legitimó su poder absoluto bajo el argumento de una circunstancia “excepcional”.⁸⁵ Con la excusa de que el Estado se encontraba paralizado por el desorden general, aparecía la necesidad de restablecer la normalidad y al estar fácticamente inhabilitadas las instituciones habituales y no existir normas aplicables que terminaran con la situación imperante, la “normalidad” correspondía únicamente a la voluntad ilimitada del poder soberano.

La transición del gobierno democrático a la dictadura militar empezó con la supresión inmediata de la competencia de las instituciones existentes y la arrogación del poder por parte de las nuevas autoridades. *“Al día siguiente del*

mandato constaba de tres etapas para la recuperación de la “institucionalidad quebrantada”: la recuperación, la transición y la consolidación, por lo que en 1980 con la promulgación de la nueva Constitución Política comenzaba la segunda de las etapas. En dicha constitución, se establecía que en 1988 se llevaría a cabo un plebiscito para votar la permanencia o terminación del régimen en el poder. Finalmente la mayoría de los votantes escogieron el fin de la dictadura militar y el 11 de marzo de 1990 inició su mandato el primer presidente electo después de la dictadura militar, Patricio Aylwin.

⁸⁵ Fix-Zamudio señala que los estados de excepción o emergencia son disposiciones jurídicas de carácter temporal, por medio de las cuales se suspenden derechos fundamentales para regular situaciones de graves conflictos internos o externos y conservar el orden constitucional. Sin embargo, agrega que las dictaduras castrenses de las décadas de los setenta y los ochenta del siglo pasado los utilizaron para destruir el orden constitucional y dar una apariencia de legalidad a sus actuaciones, que violaban de manera generalizada derechos humanos. *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, nueva serie, año XXXVII, número 111, septiembre-diciembre de 2004, págs. 807-810.

*Golpe, las Fuerzas Armadas se arrogaron el “Mando Supremo de la Nación”, formaron una Junta de Gobierno, compuesta por cuatro hombres: los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y el general director de Carabineros”.*⁸⁶

Los militares infringieron un sinnúmero de normas para la consecución de sus fines. Desde el momento mismo en que llevaron a cabo el golpe de Estado habían vulnerado la Constitución de 1925 vigente en esa fecha, específicamente los artículos 3, 4 y 22 que establecen respectivamente:

“Artículo 3. Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.

Artículo 4. Ninguna magistratura (Sic), ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

*Artículo 22. La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”.*⁸⁷

⁸⁶ BARROS, Robert, La junta militar. Pinochet y la Constitución de 1980, S.N.E., Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2005, pág. 61. (Más adelante, por medio del Decreto Ley N°128, la Junta aclaró que el concepto “Mando Supremo de la Nación” implicaba la conjunción de los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo).

⁸⁷ Ejemplar electrónico de la Constitución de 1925 contenida en el disco compacto de NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Constituciones iberoamericanas. Chile, 1ª ed., editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.

A partir de entonces, las órdenes militares a la población civil ocuparon el lugar de las leyes civiles y penales por medio de “bandos”⁸⁸ emitidos por las Fuerzas Armadas y en el plano de los hechos se desató una violenta represión en contra de la izquierda chilena.

El 11 de septiembre de 1973 fue aprobado por los tres comandantes en jefe y el general director de Carabineros el Decreto Ley número 1 que contenía el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno y que fue publicado en la siguiente edición del Diario Oficial el día 18 de septiembre del mismo año. Dicho decreto ley designaba al general Augusto Pinochet Ugarte como el presidente de la Junta Militar y constituyó el primer instrumento en dotar de un marco legal a la Junta, además expresaba: *“la Junta, en el ejército (Sic) de su misión, garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación el país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone”*.⁸⁹ No obstante, lo anterior se quedó en letra muerta.

⁸⁸ El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define a los bandos como edictos o mandatos solemnemente publicados de orden superior. La Dictadura Militar los utilizaba para legitimar la expresión inmediata de su voluntad atribuyéndoles un carácter normativo, igualmente cumplían una función informativa y propagandística hacia la población. Por ejemplo, el mismo 11 de septiembre de 1973 la Junta Militar explica y justifica el derrocamiento del régimen democrático y su atribución del poder por medio del bando número 5. Asimismo por medio de otros bandos hicieron llamados a ciudadanos que debían presentarse ante las autoridades y comunicaron prohibiciones.

⁸⁹ Decreto Ley número 1 de la Junta de Gobierno, de fecha 11 de septiembre y publicado en el Diario Oficial de la República de Chile el 18 de septiembre de 1973.

El derrocamiento del gobierno de Allende significó también la disolución del Congreso y por ende, la concentración absoluta del poder en la Junta Militar. La falta de certeza en cuanto a las atribuciones y definición de los poderes creó un vacío legal que fue compensado con la promulgación de un número excesivo de decretos leyes inaplicables y que requerían futuras modificaciones. Posteriormente, se dividieron las facultades legislativas en comisiones que estaban presididas por los miembros de la Junta. A pesar de que se había instituido un sistema legal que diferenciaba los poderes dentro del gobierno, la Junta de Gobierno y especialmente Pinochet que ocupaba además la presidencia, concentraban todos los órdenes de poder.

El Poder Judicial, que permanecía independiente en apariencia, se desempeñó siempre de acuerdo a los intereses del gobierno dictatorial. La Junta negó sistemáticamente los arrestos y la represión y cuando no lo hacían, la Corte Suprema rechazaba los recursos de amparo interpuestos en su contra, en razón de que el acto de autoridad se fundaba en el derecho conferido por la situación excepcional correspondiente al estado de sitio.

3.3.2 Organismos de inteligencia a cargo de la represión política

Fueron varios los organismos de inteligencia que confluyeron en la realización de la represión política y consiguiente violación a los derechos humanos. Según la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas, en su síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig, participaron, la Dirección de

Inteligencia Nacional, el Comando Conjunto, los Organismos de Inteligencia de la Fuerza Aérea de Chile, los Organismos de Inteligencia de Carabineros, el Servicio de Inteligencia de la Armada, la Central Nacional de Informaciones, el Comando Vengadores de Mártires y la Dirección de Comunicaciones de Carabineros.⁹⁰ Por su trascendencia, el presente trabajo se abocará únicamente al estudio de la Dirección de Inteligencia Nacional y el Centro Nacional de Informaciones.

La Dirección de Inteligencia Nacional –DINA por sus siglas- fue el principal organismo del Estado a cargo de la represión política en Chile desde el inicio de la dictadura militar hasta 1977, año en que se decretó su disolución. *“Se llamó “grupo DINA” al de Mayores y Coroneles del Ejército que empezó a actuar en la Escuela Militar desde el mismo 11 de septiembre de 1973, y que luego se prolongó en la “Comisión DINA” y en la DINA propiamente tal”*.⁹¹ Por eso, aunque formalmente fue creada en junio de 1974 por el “Decreto Ley número 521”, comenzó sus operaciones de manera informal desde el primer día de la dictadura militar.

Estaba a cargo del general Manuel Contreras Sepúlveda y de acuerdo con el decreto que le dio nacimiento, dependía directamente de la Junta de Gobierno que presidía el Comandante en Jefe del Ejército Augusto Pinochet, por lo que

⁹⁰ Cfr. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas, Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig, 2ª ed., LOM editores, Santiago de Chile, 1999, págs. 63, 65, 66, 67, 85, 87 y 88.

⁹¹ *Ibidem*, págs. 19 y 20.

en la práctica respondió solamente a sus órdenes directas. *“Aunque el conjunto de funciones de la DINA suponía la participación de numeroso personal civil, los mandos y la mayor parte del personal y de los equipos operativos provenían de las Fuerzas Armadas y del Orden”*.⁹²

Actuaba en forma clandestina en la detención de dirigentes políticos tanto en Chile como en el extranjero para torturar, asesinar y desaparecer a aquellos a quienes se les atribuía un potencial de reorganización y peligrosidad política. Funcionó de forma secreta, de manera tal que podía negar las atrocidades que cometía y conseguir la impunidad de sus miembros.

A la Dirección de Inteligencia Nacional se le atribuyen también la iniciativa de crear y la coordinación del Plan Cóndor para la eliminación de opositores políticos en el Cono Sur, así como la autoría de otros atentados en Estados Unidos y Europa. En el Informe elaborado por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación se relata la muerte o desaparición de más de tres decenas de chilenos fuera de su país durante los años que duró la dictadura militar de Pinochet y aproximadamente en la mitad de esos casos se pudo comprobar la participación de la Dirección de Inteligencia.

Cabe mencionar los casos emblemáticos del ex Comandante en Jefe del Ejército chileno Carlos Prats González y su esposa Sofía Cuthbert Chiarleoni,

⁹² Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas, Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig, *op cit.*, págs. 64 y 65.

asesinados el 30 de septiembre de 1974 en Argentina y el de Orlando Letelier del Solar quien ocupó en orden cronológico los cargos de embajador de Chile en Estados Unidos, Ministro de Relaciones Exteriores, del Interior y de Defensa durante el gobierno de Allende junto con su asistente de nacionalidad estadounidense Ronni Moffitt, el 21 de septiembre de 1976 en Estados Unidos.⁹³ En ambos casos las víctimas murieron al explotar bombas escondidas bajo sus automóviles.

A raíz de este último atentado, efectuado en territorio estadounidense, se puso en evidencia el proceder terrorista y de poder extremo del Estado chileno, lo que derivó en la necesidad de disolver a su máximo órgano de inteligencia. De este modo, por medio del “Decreto Ley número 1876” del 13 de agosto de 1977 se puso fin a la Dirección de Inteligencia Nacional y el mismo día fue creada para sustituirla la Central Nacional de Informaciones por “Decreto Ley número 1878”. La Central Nacional de Informaciones operó como el principal organismo del Estado a cargo de la represión política y la contrainsurgencia a partir de 1977. Mantuvo básicamente las mismas facultades que su antecesora, con la salvedad que dejó de depender de la Junta de Gobierno para quedar en manos del Ministerio de Defensa.

⁹³ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe Rettig, de fecha 8 de febrero de 1991. (Volumen I, Tercera Parte, capítulo 3, inciso A, punto 2, letra g). Obtenido de la página electrónica del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del gobierno de Chile. www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html.

La Comisión fue creada por el Decreto Supremo número 355 del 25 de abril de 1990, con el objetivo de contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990.

La Central Nacional de Informaciones debió adecuarse al nuevo escenario político que se distinguió por la reestructuración de fuerzas insurrectas.⁹⁴ Se trató de un organismo que puso énfasis en el control de los grupos que asumieron una lucha armada en contra del régimen. Se disolvió en febrero de 1990 en la víspera del retorno a la democracia.

3.3.3 Violación sistemática a los Derechos Humanos

Para que un acto sea considerado sistemático, es requisito indispensable que haya demandado algún tipo de organización.⁹⁵ En ese sentido, que el perpetrador haya seguido un patrón regular, una política establecida violatoria de los derechos humanos.

La autodenominada Junta de Gobierno ejerció una abierta transgresión a los derechos humanos desde sus inicios. Su proyecto incluyó la desarticulación de todas las expresiones organizacionales que representasen un peligro para su continuidad. Para lograrlo, llevó a cabo el ejercicio de acciones represivas orientadas principalmente a dirigentes de partidos políticos de izquierda, altas

⁹⁴ En estos años se inició la actividad insurreccional y de terrorismo a cargo de los sectores más extremos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria –MIR- y del Partido Comunista a través del Frente Patriótico Manuel Rodríguez -FPMR-.

⁹⁵ El artículo 7 del Estatuto de Roma establece que se entenderá por “crimen de lesa humanidad,” cualquiera de una serie de actos que enumera, “cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. En relación con esta definición, el requisito de que el ataque sea generalizado o sistemático es lo que distingue a los crímenes de lesa humanidad de delitos del orden común. Cfr. BASSIOUNI, M. Cherif, (Editor), International criminal law, 3ª ed., editorial Nijhoff publishers, Estados Unidos de América, Volumen I “Sources, Subjects, and Contents”, 2008, págs. 469 y 471.

personalidades de la Unidad Popular y de las organizaciones sindicales, campesinas y estudiantiles, y en menor medida a individuos de más bajo perfil político, pero de tendencia izquierdista.⁹⁶ El gobierno militar le atribuyó a la seguridad nacional un valor superior que al respeto de los derechos humanos y creó una imagen de sí mismo como protector de la sociedad libre.

Para consolidar su régimen dictatorial, en los primeros años recurrieron a una represión de carácter masivo e indiscriminado que asumió variadas formas; desde los despidos de funcionarios estatales y académicos, arrestos y detenciones en cárceles y centros de detención, hasta la práctica de torturas, homicidios y desapariciones.⁹⁷ Otra de las acciones represivas y en la que se centra la presente investigación es la del exilio forzoso, ya sea por la vía del asilo, de las expulsiones o del abandono del país por razones de seguridad.

No obstante la realidad antes señalada, el gobierno militar intentó siempre mostrar a la comunidad internacional una imagen de legalidad con un aparente apego al Estado de derecho. En el caso del exilio, pretendió darle un carácter legal, por medio de la emisión de una serie de decretos que en muchos casos contravenían preceptos de la Constitución vigente, con el pretexto de que

⁹⁶ La mayoría de muertos y detenidos desaparecidos pertenecían al Partido Socialista, Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Partido Comunista, en el orden anterior.

⁹⁷ El total de víctimas mortales de la dictadura ascendió a 3.196, de los cuales 1.185 fueron detenidos desaparecidos, 152 muertos por personas o grupos opositores al Régimen Militar, 139 personas cuyos asesinos no fueron identificados (pero por ser civiles muertos de bala en horarios de vigencia del toque de queda se presume que fue obra de agentes del Estado) y 2.905 víctimas de agentes del Estado o de particulares que actuaban a su servicio. *Cfr. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas, Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig, op.cit., pág. 229.*

tenían carácter modificadorio y que la situación del país ameritaba la suspensión de garantías. Esto implicaba que en la práctica la Junta Militar estaba investida de un poder absoluto. Sin embargo, el hecho de que los decretos fueran aprobados en dictadura, hace pensar en la ilegalidad intrínseca de los mismos y que la ilegitimidad de origen del gobierno dictatorial, conllevó la ilegalidad de todas sus actuaciones.

3.4 El exilio chileno. Análisis cualitativo y cuantitativo

Las condiciones de represión y persecución condujeron a una parte de la población, que temía por su seguridad, a asilarse en distintas embajadas o a abandonar el territorio por sus propios medios para obtener refugio en otras partes del mundo. De manera análoga, las fuerzas represivas del orden llenaron de prisioneros políticos las cárceles y centros de detención, muchos de los cuales fueron posteriormente exiliados.

La Dictadura Militar utilizó el exilio como una herramienta para eliminar de la sociedad chilena la presencia de opositores al régimen. En algunos casos se materializó con la salida del país de una gran cantidad de individuos a raíz de las acciones represivas y de la propagación del terror creada por el Estado, donde parte considerable de la población se vio obligada a abandonar el territorio chileno como única garantía de preservar su vida, integridad y libertad. En otros casos, fue una decisión unilateral del gobierno la expulsión o prohibición de ingreso de ciudadanos chilenos y extranjeros.

Fueron varias las particularidades y ventajas para el gobierno militar del exilio como herramienta represiva. Una de las centrales fue la eliminación de la sociedad de los grupos opositores al régimen militar y el consiguiente aumento de la libertad de acción para las autoridades a nivel interno. Lo anterior, sin el costo económico y político que implicaba el sostenimiento de centros de detención o la desaparición y homicidio de un número aún mayor de ciudadanos. Otro rasgo característico del exilio chileno es que fue presentado como una medida humanitaria para mejorar la imagen del país.

A pesar de entrañar una evidente violación a los derechos humanos, el exilio forzoso adquirió formalidad jurídica por medio de decretos y posteriormente fue incluido en la Constitución de 1980. El gobierno militar invocó el derecho del Estado a la paz social como justificación para coartar el derecho de vivir en la patria, pero incluso si se asumiera como válido dicho argumento, estaríamos frente al problema de que los casos de exilio no estaban fundados en sentencias de tribunales competentes, sino en el juicio subjetivo y arbitrario del gobierno.

En cuanto al daño y las secuelas que causó, el exilio constituyó una medida desnacionalizadora y desintegradora de la familia y de la unidad social. Además, la poca información que existía en Chile referente al exilio durante la dictadura fue utilizada por los militares para crear la imagen falsa de que mientras en Chile los dirigentes de la izquierda ingenuamente se sacrificaban,

en el extranjero, los exiliados vivían lujosamente. Esta imagen generalizada presentaba al exilio forzoso como un hecho voluntario, lo que generó división entre los exiliados y los que habían permanecido en Chile. Se suman a estas consecuencias las pérdidas materiales y sentimentales y los conflictos de identidad que no han desaparecido con el retorno al país de origen ni desaparecerán.

Un aspecto positivo del exilio chileno fue la propagación de información de lo que ocurría en Chile, lo que se tradujo en campañas de solidaridad internacional y el aislamiento del gobierno dictatorial en el plano internacional.

En cuanto al análisis cuantitativo, la presente investigación se ha tropezado con una imposibilidad material de encontrar cifras exactas del exilio chileno. A esto, se agrega el hecho de que los cálculos entre los distintos sectores varían considerablemente. No obstante, para tener una idea general de la magnitud del exilio chileno, este trabajo aporta algunas cifras de sectores representativos: *“La Comisión Chilena de Derechos Humanos, utilizando información de algunas embajadas, había llegado a estimar en 200 mil el número de los exiliados políticos hacia 1982”*.⁹⁸ Una cifra diferente es la que expuso el presidente de Chile Patricio Aylwin el 23 de abril de 1990 en referencia a las personas que abandonaron el territorio chileno entre los años 1973 y 1988: *“Todas ellas, sumadas sus familias, constituyeron un exilio político cuya magnitud no ha sido*

⁹⁸ Comisión Chilena de Derechos Humanos *Informe Anual 1982*. Santiago, Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1983, Anexo N° 7. En LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian, Políticas de reparación. Chile 1990-2004, 1ª ed., LOM ediciones, Santiago de Chile, 2005, pág. 248.

posible establecer con precisión, aunque se estima en no menos de 160.000 personas".⁹⁹ Jaime Esponda, quien ocupó el cargo de director de la Oficina Nacional del Retorno, se refirió a la cantidad de 250.000 exiliados según las informaciones proporcionadas por la Oficina Nacional del Retorno y de 250.000 a 500.000 el número de solicitantes de refugio estimados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que brindó protección efectiva a más de 200.000.¹⁰⁰

Las cifras anteriores corresponden únicamente al exilio político, ya que la cantidad de personas que abandonaron el país debido a las difíciles condiciones de vida que trajo consigo la política económica instrumentada por el régimen de Pinochet, así como por el aislamiento laboral que sufrieron por haber apoyado al gobierno anterior –lo que se conoció como exilio económico– ascendió a 800.000 personas.¹⁰¹

3.4.1 En embajadas

⁹⁹ Extracto del "Mensaje de S.E. el señor presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea la Oficina Nacional del Retorno", dirigido a S.E. el Presidente de la H. Cámara de Diputados, en Santiago de Chile, el 23 de abril de 1990. (Documento obtenido en el Archivo de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile, mismo que resguarda el acervo de los casos atendidos por la Vicaría durante el período de la dictadura militar).

¹⁰⁰ Cfr. ESPONDA, Jaime, "La solidaridad con el exilio chileno", en *Persona y Sociedad*, publicado por la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, volumen XVII, número 3, 2003, pág. 29.

¹⁰¹ Cfr. ROJAS MIRA, Claudia, "La casa de Chile en México, 1973-1993", en DEL POZO ARTIGAS, José, (Coordinador), *Exiliados, emigrados y retornados. Chilenos en América y Europa, 1973-2004*, 1ª ed., RIL editores, Santiago de Chile, 2006, pág. 108.

La primera manifestación del exilio chileno se generó a través de las solicitudes de asilo en sedes diplomáticas puesto que era la solución más viable. Inmediatamente después del toque de queda posterior al golpe de Estado miles de chilenos comenzaron a buscar la protección de las embajadas que en mayor o menor medida abrieron sus puertas a los perseguidos políticos. El número elevado de asilados derivó en un problema de sobre poblamiento en casas que no reunían las condiciones para acogerlos. Solo hasta mayo de 1974, la cantidad de salvoconductos concedidos por el gobierno se elevaba a 8.000.¹⁰² Serrano Migallón aporta una cifra análoga al señalar con ironía lo siguiente: *“En un país donde supuestamente se defendía la legalidad y no había presos o perseguidos políticos, asombraba el hecho de que 10 145 personas requirieran salvoconductos para abandonar territorio chileno...”*¹⁰³ Al número anterior se deben agregar los familiares de los perseguidos que se alojaron en las embajadas y obtuvieron visas de cortesía para abandonar el territorio chileno.

Al problema de hacinamiento se sumaron el hecho de que había un cerco policial permanente que controlaba los ingresos de las sedes diplomáticas y que la Junta Militar se negaba a conceder los salvoconductos de las figuras más connotadas del gobierno anterior. A pesar de las dificultades, las gestiones diplomáticas fueron cruciales para la obtención de los salvoconductos necesarios y el asilo en embajadas fue indispensable para salvaguardar la vida de figuras destacadas del régimen anterior.

¹⁰² Cfr. ESPONDA, Jaime, *“La solidaridad con el exilio chileno”*, op.cit., pág. 30.

¹⁰³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*, op.cit., pág. 371.

Las personas que se acogieron a la protección de embajadas de países que no tenían suscritos Convenios sobre derecho de asilo político, no se encontraban “asiladas”, sino en calidad de “huéspedes”.¹⁰⁴

3.4.2 Expulsión por el Decreto Ley 81

El “Decreto Ley N° 81” se firmó el 11 de octubre de 1973 y fue publicado en el Diario Oficial el 6 de noviembre de 1973. En sus considerandos establecía la necesidad de que las personas requeridas obedecieran los llamamientos de la autoridad para preservar la seguridad del Estado y el orden interno *“en consonancia con la situación que el país vive y que los hechos descubiertos han evidenciado”*.¹⁰⁵

En su artículo primero establecía pena de presidio o extrañamiento para quienes fueran requeridos por el gobierno y desobedecieran el llamamiento. En el caso de los inculpados que se encontraran en el extranjero, disponía la cancelación de sus pasaportes. Los llamamientos se notificaban públicamente en el Diario Oficial y a los requeridos se les concedía un plazo de cinco días para presentarse a partir de la fecha de publicación, o de cuarenta días si estaban en el extranjero.

¹⁰⁴ Información de notas enviadas por la embajada de México en Santiago a la Cancillería, contenidas en el Expediente **III-3215-1 de 1973** que se encuentra en el acervo documental del Archivo Genaro Estrada que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

¹⁰⁵ Tercer Considerando del Decreto Ley N° 81 publicado en el Diario Oficial N° 28.694, del 6 de noviembre de 1973.

El artículo segundo contemplaba que en estado de guerra o tiempo de guerra y cuando lo requirieran los intereses de la seguridad del Estado, el gobierno estaría facultado para expulsar del territorio chileno a determinadas personas.

El artículo tercero señalaba que los que se encontraran fuera de Chile por el hecho de haber solicitado asilo, por haber abandonado el territorio nacional sin sujetarse a las normas establecidas, que hubieran sido expulsados o que se encontraran en el extranjero en cumplimiento de penas de extrañamiento, sólo podrían reingresar a Chile con autorización del Ministerio del Interior, la que debía ser solicitada a través del Consulado respectivo. Además, le otorgaba al Ministro del Interior la facultad de denegar, fundadamente y por razones de seguridad del Estado, la autorización solicitada. Es decir, la prohibición de ingreso no debía ser decretada, sino que bastaba el hecho objetivo de haber abandonado el país en alguna de las circunstancias descritas.

Por su parte, el artículo cuarto sancionaba hasta con pena de muerte a las personas aludidas en el artículo anterior que ingresaran clandestinamente al territorio chileno, en razón de que su ingreso ilegal sería considerado como prueba suficiente de su intención de atentar contra la seguridad del Estado.

Mediante el “Decreto Ley N° 81” no se podía impedir el ingreso de aquellos disidentes que habían viajado regularmente al extranjero, por lo que de manera complementaria se publicó en el Diario Oficial el “Decreto Ley N° 604” del 10 de

agosto de 1974, que establecía la prohibición de ingreso para los nacionales y extranjeros que fomentaran doctrinas tendientes a destruir el orden social del país, activistas y en general cualquiera que realizara actos contrarios a los intereses de Chile; es decir, aquellos que a juicio del gobierno constituyeran un peligro para el Estado. En el caso de los chilenos que se encontraran en el supuesto anterior, el Ministerio del Interior decretaría la prohibición de ingreso aunque no rigiera en el país un estado de excepción.

La Constitución de 1925 establecía en su artículo 10, numeral 15, el derecho de permanecer, entrar y salir libremente del territorio chileno. Tanto el “Decreto Ley 81” como el “Decreto Ley 604” eran inconstitucionales, por lo que el régimen militar promulgó el “Decreto Ley 788” publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1974 en el que apelaba a sus facultades legislativas y constituyentes para declarar que todos los decretos leyes dictados hasta la fecha debían entenderse como normas modificatorias, en tanto fueran contrarias a la Constitución vigente de 1925.

Finalmente, el “Decreto Ley 81” fue sustituido por la vigesimocuarta disposición transitoria de la “Constitución Política de Chile” de 1980.¹⁰⁶

3.4.3 Condena de extrañamiento por el Decreto Ley 504

¹⁰⁶ Véase Supra, cap. 3.5.

Como ya se ha dicho, el exilio supuso la salida más conveniente para el gobierno militar desde el punto de vista práctico, si se considera la condena internacional que le implicaron las masivas violaciones a los derechos humanos y los costos económicos y de capital humano que significaba mantener centros de detención en todo el territorio nacional. En virtud de ello, el 30 de abril de 1975 el Ministerio de Justicia dicta el “Decreto Supremo 504” que permite a las personas condenadas a presidio por tribunales militares, que se encontraban en cumplimiento de condenas, a solicitar la conmutación de esas penas por la de extrañamiento a un tercer país. Muchos ciudadanos solicitaron su expulsión con el objeto de poner fin a su reclusión en campamentos y cárceles. Los presos políticos que obtuvieron la conmutación de sus penas de presidio por la de expulsión ocuparon el segundo grupo masivo de exiliados. Funcionó como un estímulo a una decisión personal, de manera tal que el exilio parecía una medida humanitaria del Estado y un privilegio para los presos políticos.

3.4.4 Exilio por medios particulares

Este fue el tipo de exilio que probablemente abarcó la mayor cantidad de personas y consistió en la salida masiva de chilenos por cualquier medio, excepto aquellos cuya expulsión respondió a alguna de las situaciones antes expuestas, por el temor fundado de ser víctimas de la represión imperante. Se pueden reconocer dos períodos de exilio masivo durante la dictadura militar chilena que se estudia. El primero resultó de la represión inmediata que se

desplegó después del Golpe de Estado y el segundo correspondió a la represión posterior a las protestas que se generaron entre 1983 y 1986.¹⁰⁷

Es imposible saber el número de personas que abandonaron el territorio nacional por sus propios medios, pues no existe un registro centralizado de información, además de que se dieron casos de salidas ilegales incuantificables.

3.4.5 Refugios temporales

Durante los años en que gobernó la Unidad Popular gran cantidad de extranjeros que simpatizaban con el proyecto socialista, sobre todo de Estados latinoamericanos, encontraron en Chile refugio contra dictaduras y persecuciones en sus países de origen.¹⁰⁸ *“A mediados de 1972, el gobierno de Allende calculaba su número en alrededor de 5.000”*.¹⁰⁹

A partir del cambio de gobierno en 1973, su permanencia en Chile se volvió indeseable y el nuevo régimen militar emprendió una persecución xenofóbica en

¹⁰⁷ En este período de tiempo se originaron una serie de jornadas de protestas de resistencia contra el régimen a raíz del descontento nacional, que se agravaba con la creciente inestabilidad económica y el alto nivel de desempleo. Por su parte, el gobierno para conservar su estabilidad, intensificó la actividad represiva.

¹⁰⁸ La mayoría de ellos eran brasileños, uruguayos, bolivianos y argentinos que habían escapado de las dictaduras que se habían impuesto en sus Estados durante la década de los sesenta y comienzos de los setentas. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *“Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile”*, [OEA/Ser.L/V/II.34. Doc. 21, 25 de octubre de 1974], Punto número 10 del Capítulo XIII. www.cidh.org/countryrep/Chile74sp/Indice.htm.

¹⁰⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, S.N.E., edición castellana de Icaria editorial, España, 2000, pág. 140.

su contra. En virtud del riesgo que corrían los extranjeros que se hallaban en Chile, tras negociaciones entre el gobierno militar y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ese mismo año se creó, por medio del “Decreto N° 1308” del 03 de octubre de 1973, el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados. Este estableció seis “refugios temporales” que eran centros transitorios para acogida de refugiados extranjeros que estaban a la espera de ser reasentados en otros países. De acuerdo con el informe especial elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1974 *“el Comité Nacional solicitó los salvoconductos, mientras la oficina del Alto Comisionado desempeñó la labor de buscar países de refugio para las personas de varias nacionalidades que querían salir de Chile y que no podían volver a sus propios países por razón de situaciones políticas”*.¹¹⁰ Asimismo, hasta mediados de julio de 1974, se calculaba que el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados había conseguido más de 2.500 salvoconductos para la salida de extranjeros más sus familiares, la regularización de la legal estancia de casi 500 extranjeros que decidieron permanecer en Chile y que quedaban aproximadamente 150 extranjeros en los refugios temporales.¹¹¹

Posteriormente, el 17 de octubre de 1974 se firmó el “Decreto N° 1698” que incluía la admisión en estos refugios, previa autorización del Ministerio del Interior, de chilenos familiares de exiliados para que con la finalidad de

¹¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *“Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile”*, *op.cit.*, punto número 7 del Capítulo XIII.

¹¹¹ *Cfr. Ibidem*, puntos 7 y 9 del Capítulo XIII.

mantener la unidad familiar y previa concesión de visas de cortesía, se reunieran en el exterior.

Los refugios temporales contaban con la garantía de que ninguna autoridad podría ingresar en ellos sin autorización previa del Ministerio del Interior, excepto en casos calificados y de urgencia. Además, el gobierno chileno podía reclamar la entrega de algún refugiado si existía la presunción de que hubiera cometido un delito del orden común.

Los refugios temporales constituyeron una experiencia inédita en el derecho de asilo y su importancia radicó en que inicialmente garantizaron protección y posteriormente facilitaron el reasentamiento de una fracción de individuos que hasta ese momento se encontraba desprotegida tanto en el plano de los hechos como en el de la ley.

3.5 Políticas del retorno

La discrecionalidad del gobierno militar para decidir sobre el reingreso de los chilenos que se encontraran en el exterior era absoluta.

Como se dijo antes, el “Decreto Ley 81” entre otras disposiciones mencionaba que los individuos que por diversos motivos hubieran salido del país sólo podrían reingresar con la autorización del Ministro del Interior que estaba facultado para denegarla y el “Decreto Ley 604”, por su parte, establecía la

prohibición de ingreso para aquellos que a juicio del gobierno constituyeran un peligro para el Estado.

Por último, la vigesimocuarta disposición transitoria de la “Constitución Política de Chile” de 1980, señalaba que con la finalidad de mantener el orden público por el peligro de perturbación de la paz interior, el presidente tendría, entre otras facultades, la de prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propagaran alguna de las doctrinas mencionadas en el artículo 8° constitucional,¹¹² a los que estuvieren sindicados o simplemente tuvieran reputación de practicar las doctrinas aludidas.

Quienes habían abandonado Chile por alguna de las razones arriba mencionadas, además de todas aquellas personas que a juicio del gobierno militar realizaban actividades en contra del Estado chileno, tenían la prohibición de regresar. Estas prohibiciones eran de carácter indefinido y no eran conocidas públicamente, de manera que con el paso de los años, los exiliados no sabían si tenían derecho o no a regresar.

La situación de los exiliados fue ignorada hasta que la solidaridad internacional hacia el pueblo chileno y el aislamiento internacional que sufría el régimen,

¹¹² El Artículo 8° de la Constitución de 1980, vigente desde su promulgación hasta el 17 de agosto de 1989 disponía: *“Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por las actividades de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales...”*

volvió al exilio incompatible con las necesidades de la dictadura militar que procuraba un modelo económico basado en la apertura de Chile al mercado externo. La comunidad internacional y organismos de derechos humanos instaban al gobierno chileno a poner fin a la situación de incertidumbre en la que se encontraban los chilenos en el exterior hasta que el 25 de octubre de 1982, Pinochet anunció la creación de una Comisión que estudiaría su situación.

Por su ineficacia, la Comisión desapareció rápidamente y el gobierno comenzó a publicar listas de autorizados para retornar. Además de ser una medida insuficiente en relación con la magnitud del problema, fue ejecutada sin la menor intención de terminar con el exilio sino más bien con la de contener la presión internacional. Continuaba el conflicto de aquellas personas que no aparecían en las listas y desconocían su situación frente al gobierno militar. Fue hasta finales de 1984 que se publicó una lista con nombres de personas impedidas de regresar. No obstante, continuaron las irregularidades. Ocurrió incluso, que se negara el ingreso desde alguno de los puestos fronterizos a chilenos que no aparecían en las listas con prohibición de ingreso y llegaban del exterior.

Varios años tuvieron que transcurrir, hasta que el 1° de septiembre de 1988 por medio del “Decreto Supremo Número 303” se terminaron las prohibiciones de ingreso originadas por el estado de emergencia que concluía y aunque algunos

casos de personas que cumplían penas de extrañamiento quedaron pendientes, se considera como la fecha de terminación oficial del exilio.

La transición a la democracia trajo consigo la esperanza de retorno de los chilenos que habían sido desterrados y el gobierno electo creó las condiciones necesarias para lograrlo. Se restableció a los perseguidos, sus familiares e incluso a aquellos descendientes que nacieron en el extranjero su derecho a vivir en Chile y se les otorgó asistencia para lograr su integración a la realidad chilena. No obstante, ni la derogación de las normas que originaron el exilio, ni las medidas en favor de la readaptación a la comunidad chilena lograron reparar el daño que les produjo la salida del país, pues las medidas reparadoras no fueron proporcionales a la gravedad de las violaciones y hasta la fecha no ha habido un reconocimiento apropiado de los daños ocasionados, aceptación de responsabilidades ni aplicación de sanciones a los responsables. En vista de lo anterior, no puede hablarse de una verdadera reparación y por ende tampoco de una eventual reconciliación.

Para ayudar a enfrentar los problemas propios del retorno fue importante la participación de varias organizaciones.¹¹³ Asimismo, el regreso de los exiliados se convirtió en una maniobra política para intentar resolver los problemas en materia de derechos humanos durante el gobierno de Patricio Aylwin. Por

¹¹³ Por mencionar algunas: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comité Pro-Retorno de los Exiliados, Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, Organización Internacional para las Migraciones, Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile.

medio de la “Ley 18.994” de agosto de 1990 se creó la Oficina Nacional del Retorno, que surgió con el propósito de lograr una reconciliación por medio de la reparación de los daños producidos a causa de la violación a los derechos humanos de los exiliados. Por un período de cuatro años se ocupó del retorno y realizó una serie de actos dirigidos a facilitar la reinserción social de los exiliados.

Entre los beneficios que recibieron algunos de los retornados para favorecer su reinserción se encuentran:

- La habilitación legal para el ejercicio profesional de aquellos que obtuvieron títulos en el extranjero otorgados por instituciones de educación superior. -“Ley 19.074” publicada el 28 de agosto de 1991-.
- El otorgamiento de franquicias para importar menaje de casa, útiles necesarios para el desempeño de sus profesiones y un vehículo motorizado libre de gravámenes aduaneros. -“Ley 19.128” publicada el 7 de febrero de 1992-.
- Acceso gratuito a la atención médica otorgada por el Sistema Nacional de Salud. -La Oficina Nacional de Retorno estableció en 1990 un convenio con el Ministerio de Salud para que los chilenos retornados y sin previsión pudieran contar con atención de salud-.

- Asistencia jurídica gratuita para situaciones derivadas de procesos judiciales de carácter político, de regularización migratoria y otras que fueran consecuencia del abandono obligado del país. -Por medio de un convenio entre la Oficina Nacional de Retorno y la Corporación de Asistencia Judicial y servicios que prestó la Vicaría de la Solidaridad-.
- Además de los anteriores que eran aplicables para la totalidad de los retornados, hubo prerrogativas que recibió un número limitado de ellos de parte de distintas organizaciones, como el apoyo para obtención de vivienda, programas de nivelación académica para menores y ayuda económica y asistencial para la reincorporación laboral.

La Oficina Nacional de Retorno terminó sus funciones el 20 de septiembre de 1994 y de acuerdo con las cifras oficiales, hasta el momento de su cierre atendió a 18.042 jefes de hogar, que con sus familiares sumaron 52.557 personas.¹¹⁴ Después de cuatro años el retorno ya no constituía un tema político. Por lo tanto, no hay certeza del número total de retornados, ni de aquellos que volvieron a sus países de exilio al no lograr su reintegración en Chile.

¹¹⁴ Cfr. LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian, Políticas de reparación. Chile 1990-2004, *op.cit.*, pág. 275.

Capítulo 4. El exilio chileno en México: el proceso de recepción

En este capítulo se expone la práctica mexicana en materia de asilo y se describe la manera en que transcurrió el asilo prestado por México a los chilenos que huyeron de la dictadura militar de Augusto Pinochet durante la década de los setenta. Tiene por objeto vincular la información desarrollada en los capítulos anteriores y concluir la investigación, por medio de la presentación de las particularidades que tuvo su proceso de recepción y la elaboración de un balance de los hechos.

4.1 Referencia histórica del asilo en México

Se tomarán como base de este apartado las contribuciones fundamentales del libro *El asilo político en México*¹¹⁵ de Fernando Serrano Migallón por ser una fuente que contiene de manera muy clara la evolución del asilo en México.

No es el objeto de este trabajo abordar la evolución jurídica del derecho de asilo en México, sin embargo es preciso señalar el hecho de que en el plano legislativo el antecedente más remoto es el artículo 15 de la Constitución de 1857, que más adelante retomó casi sin ningún cambio la Constitución de 1917. Si bien no regula el derecho de asilo, sí establece la prohibición de celebrar

¹¹⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*

tratados para la extradición de reos políticos.¹¹⁶ En lo que a la práctica se refiere, a partir de su Independencia, México se guió por la tradición que se había forjado para la concesión del asilo hasta que el gobierno mexicano firmó la “Convención de la Habana sobre Asilo” en 1928.

Con el fin de dar a conocer someramente el comportamiento del Estado mexicano en relación con el asilo político, el presente estudio expondrá ciertos acontecimientos destacados por su trascendencia cualitativa o cuantitativa en obediencia a su orden cronológico.

Como nos expone Serrano Migallón, durante el siglo XIX, el asilo en México estuvo limitado geográficamente a la práctica con los Estados vecinos a raíz del atraso que existía en los medios de transporte y el reducido número de representaciones mexicanas en el extranjero. En materia de asilo, el gobierno de Porfirio Díaz se vio definido por la protección otorgada a individuos centroamericanos, especialmente a los guatemaltecos que huían de la persecución del gobierno autoritario del dictador Manuel Estrada Cabrera. Éstos, encontraron resguardo tanto en la representación diplomática de México en Guatemala, como en el territorio mexicano. El asilo de mexicanos en el extranjero, por su parte, resultó principalmente de los movimientos que se gestaron en contra de la dictadura de Porfirio Díaz y que más adelante llevarían a cabo la Revolución Mexicana de 1910. Tal fue el caso de Francisco I. Madero,

¹¹⁶ Para un estudio detallado de la evolución jurídica del derecho de asilo en México Cfr. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*, págs. 49-51 y 54.

quien fue apresado en México cuando se postuló como candidato a la presidencia y escapó a Estados Unidos. Desde allí lanzó el Plan de San Luis Potosí, mediante el cual desconocía al gobierno de Porfirio Díaz. El pueblo se levantó en armas y se consumó la Revolución que inició el 20 de noviembre de 1910. El período en cuestión es más conocido por el flujo de mexicanos asilados en el extranjero que por solicitantes de asilo en México. *“Durante este periodo de extrema violencia en México, sólo situaciones límite podían llevar a extranjeros a buscar refugiarse en el país”*.¹¹⁷

Los conflictos internos de lucha por el poder continuaron hasta que en la década de los veinte del siglo pasado ocupó el poder Álvaro Obregón. En este periodo se estabilizó la situación del país y volvieron a darse casos de asilados por el gobierno de México. Entre los casos de asilo más destacados durante la administración de Obregón y las siguientes que comprendieron el Maximato,¹¹⁸ se encuentran los que se dieron alrededor de la figura de Gerardo Machado en Cuba. Primero a los opositores que fueron perseguidos por su régimen y más adelante, cuando fue depuesto del poder, a sus colaboradores. *“La práctica mexicana del asilo sin distinción de ideologías en el caso cubano se demostró a la caída del Machadismo, cuando negociada la salida del dictador, la Embajada*

¹¹⁷ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág.75.

¹¹⁸ Se conoce como *maximato* al período histórico que se ubica entre los años 1928 y 1935, en el que, a raíz de su influencia en la vida política del país, quien en realidad gobernaba México no era el presidente en turno, sino el “jefe máximo de la Revolución”, Plutarco Elías Calles. Cfr. JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *“Los claroscuros de la presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿El hombre fuerte de los años veinte?”*, en FOWLER, Will, (Coordinador), *Presidentes mexicanos*, 1ª ed., editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, Tomo II (1911-2000), 2006, pág. 143. (Durante esos años se sucedieron los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez).

*de México ofreció refugio para miembros de su gobierno ante la violencia desatada contra los partidarios del viejo régimen”.*¹¹⁹

Después del Maximato comenzó quizás la etapa más significativa para México en materia de asilo: el sexenio de Lázaro Cárdenas. En esta época, se dio una apertura al exterior sin parangón en la historia de México y el gobierno de Cárdenas destacó por su rol especialmente activo en la protección a los refugiados de la Guerra Civil española. En este período, México recibió a uno de los contingentes de refugiados más numerosos que recibiría hasta la actualidad.

Sin embargo, no todos los perseguidos que buscaron su protección contaron con la misma suerte de los ibéricos. *“...la política mexicana de asilo no fue uniforme a lo largo de los seis años que comprendió ese periodo presidencial. La especial predisposición del general Cárdenas a favor, por ejemplo, de los refugiados españoles, contrastaba con la política de asilo que se dio en casos como el de los alemanes, o, sobre todo, los judíos”.*¹²⁰ La discrecionalidad con la cual el gobierno de Lázaro Cárdenas abrió las puertas de México para quienes huían del franquismo en España y las cerró para otras colectividades perseguidas tenía fundamento en las llamadas “tablas diferenciales” contenidas en la “Ley General de Población” de 1936. Como explica Serrano Migallón, *“Dichas tablas se formaban con base en el “grado de asimilabilidad racial y*

¹¹⁹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 89.

¹²⁰ *Ibidem*, pág. 95.

*cultural” y “la conveniencia de admisión”. Se favorecía la inmigración de gente de origen hispano o hispanoamericano y, en cambio, se limitaba enormemente la entrada de personas provenientes de otras latitudes...”*¹²¹ Europa entraba en una guerra de dimensiones nunca antes vistas y la ayuda prestada a los extranjeros encontraba el límite ineludible de la seguridad de los Mexicanos. La invitación a españoles se justificaba por la fácil asimilación a la sociedad mexicana y la simpatía del gobierno de Cárdenas con la causa antifascista. No obstante, al igual que con el asilo a los cubanos durante el Obregonismo y Maximato, el asilo diplomático concedido en España incluyó a grupos antagónicos: inicialmente a franquistas que temían ser agredidos por la resistencia republicana, y al triunfo del fascismo, a españoles republicanos perseguidos por el régimen de Francisco Franco.

El caso anterior no fue el único que distinguió a nuestro país en esa época. *“Durante el régimen cardenista se otorgó asilo a una de las personalidades más notorias de la Revolución Rusa: Lev Davidovich Bronstein, mejor conocido como León Trotsky”.*¹²² El hecho de que el Presidente mexicano recibiera en el territorio nacional a este connotado personaje que ningún otro Estado del orbe quiso proteger, le significó a su gobierno severas críticas de la derecha conservadora y de la izquierda estalinista, pero al mismo tiempo quedaba confirmado su compromiso por la defensa de la vida y de la libertad. Su labor humanitaria no pasaría desapercibida, de hecho como bien se destaca “...es

¹²¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 96.

¹²² *Ibidem*, pág. 98.

*con el presidente Lázaro Cárdenas que se inicia la tradición de considerar a México como un país hospitalario por antonomasia, para los perseguidos políticos de otros países”.*¹²³

El gobierno de Manuel Ávila Camacho continuó con la política receptora que caracterizó al de su antecesor, sin embargo a causa del aumento de personas en situación de riesgo por la Segunda Guerra Mundial, tuvo que ser más cauteloso en su acogida. Además del asilo prestado a quienes escaparon del fascismo europeo, en este sexenio, cabe destacar aquel concedido a los individuos que huyeron de los gobiernos dictatoriales centroamericanos de Jorge Ubico en Guatemala, Anastasio Somoza García en Nicaragua, Rafael Trujillo en República Dominicana, Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador y Tiburcio Carías en Honduras.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la práctica del asilo político por parte de los gobiernos mexicanos estuvo motivada sobre todo por la violencia que desataron las dictaduras anticomunistas que se instauraron en Latinoamérica como consecuencia de la Guerra Fría. Cabe mencionar la protección del gobierno mexicano a los cubanos exiliados por la dictadura de Fulgencio Batista en la década de los cincuenta y más adelante, a partir de la década de los setenta, el papel activo del gobierno de Luis Echeverría en la protección a perseguidos políticos. Se distinguen el caso de los uruguayos que lograron huir del autoritarismo de José María Bordaberry, el de los argentinos que

¹²³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 96.

encontraron asilo en México a raíz de la dictadura militar encabezada por Jorge Rafael Videla, cuyo número se calcula en alrededor de cuatro mil personas¹²⁴ y, quizás el caso más trascendente en la historia del asilo en México después del refugio a los republicanos españoles, el asilo otorgado a los chilenos perseguidos por la dictadura militar de Augusto Pinochet.

Después de la etapa anterior México no volvió a tener contingentes importantes, hasta que en la década de los ochenta Miguel de la Madrid afrontó el refugio de los centroamericanos. Se trataba en su mayoría de guatemaltecos y salvadoreños que emigraron por la inestabilidad política que imperaba en Centroamérica, sin embargo, muchos de ellos se habían refugiado en territorio mexicano por motivos económicos y con la finalidad de utilizar el territorio mexicano como un puente para llegar a Estados Unidos. Por su carácter masivo, se trató de una situación desconocida para México, ya que superó con mucho la llegada de los republicanos españoles en 1939.¹²⁵

En los gobiernos subsiguientes México no ha vuelto a recibir un número importante de refugiados, pues no se ha enfrentado a una situación que lo amerite. Pero a partir del análisis anterior es posible afirmar que a lo largo de su historia, México ha significado la salvación de una inmensa cantidad de perseguidos políticos y ha forjado así su orgullosa tradición de asilo.

¹²⁴ Cfr. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, *op.cit.*, pág. 193.

¹²⁵ Cfr. *Ibidem*, pág. 202.

4.2 Ofrecimiento del gobierno de México a exiliados chilenos

Como se dijo más atrás, el asilo político debe surgir de una solicitud de los individuos que pretenden obtener la protección, por considerar que su seguridad está en riesgo. Sin embargo, las circunstancias fueron diferentes en el caso del asilo concedido por México a los chilenos perseguidos por la dictadura de Augusto Pinochet. El gobierno mexicano había demostrado su apoyo al proyecto democrático-socialista que se gestaba en Chile a través del fortalecimiento de los vínculos entre las dos naciones.¹²⁶ Por ello, al quiebre de la democracia y a raíz de la violencia desatada en contra de los anteriores detentores del poder en el país del sur, el gobierno de Echeverría tomó una posición definida. *“El gobierno de México que había mantenido cordiales relaciones con el de Allende, condenó el golpe de Estado y manifestó inmediatamente la disposición de México para aceptar a todos los perseguidos políticos”*.¹²⁷

En la práctica, esto se tradujo en una política activa en la protección de partidarios de la Unidad Popular y, en el caso concreto de algunos miembros del gobierno depuesto y los familiares del extinto presidente, en un ofrecimiento

¹²⁶ Como un ejemplo de la lealtad del Estado mexicano hacia el gobierno allendista, en relación con la sublevación del Regimiento Blindado N° 2 de Santiago de fecha 29 de junio de 1973 que fue sofocada por el entonces General en Jefe del Ejército chileno Carlos Prats, el presidente de México Luis Echeverría Álvarez comunicó a Salvador Allende su respaldo. *“El presidente Salvador Allende indicó que recibió adhesiones de los presidentes de México y Argentina: Lic. Luis Echeverría Álvarez y Héctor Cámpora.”* Lo anterior sacado de un documento que consiste en un Esquema de Análisis de la prensa de Santiago, contenido en el Expediente **III-3215-1 de 1973** que se encuentra en el acervo documental del Archivo Genaro Estrada que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

¹²⁷ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 186.

expreso de ayuda. La noche misma del 11 de septiembre de 1973 el Presidente Luis Echeverría Álvarez hizo la siguiente declaración en relación con los hechos acontecidos en Chile: *“...El embajador de México en Chile ha recibido instrucciones de otorgar de inmediato, a la familia Allende, si lo solicita, el asilo diplomático, que le será concedido con la afectuosa hospitalidad del pueblo mexicano; y el propio asilo, a cualquier persona de nacionalidad chilena cuya petición proceda, poniéndolos bajo la protección de la bandera mexicana”*.¹²⁸

Esta actitud solidaria respondía no solamente a la política exterior mexicana, que como ya se ha mencionado, es respetuosa del derecho de asilo. Su comportamiento frente a otras situaciones análogas fue muy distante del que sostuvo en el caso chileno. Esta vez se trataba del ataque a un Estado que representaba los ideales de justicia e igualdad, que había optado por una lucha legítima en la reivindicación de los intereses del pueblo. La identificación y admiración que el gobierno mexicano sentía por el proyecto socialista de Allende había derivado en un lazo de amistad entre ambas naciones. Una muestra de lo anterior es la forma en que el Presidente mexicano se refirió a su extinto homólogo chileno: *“La muerte del ilustre estadista Salvador Allende, Presidente Constitucional de Chile y leal amigo de México, conmovió profundamente a la opinión pública de nuestro país. El luto oficial decretado en su memoria fue un homenaje a sus virtudes de gobernante y un modo de*

¹²⁸ *“Echeverría Ofrece Asilo a la Familia”, Periódico Excélsior, México D.F., Año LVII, Tomo V, número 20,622, miércoles 12 de septiembre de 1973, primera plana, quinta columna.*

*reafirmar nuestra fe inquebrantable en los gobiernos constitucionales y en el destino de la democracia latinoamericana”.*¹²⁹

La hermandad entre los gobiernos chileno y mexicano, como el compromiso del segundo en la protección a las víctimas de la represión militar también queda al descubierto con la siguiente cita:

*“Cuando la señora Hortensia Bussi viuda de Allende descendió, a las 14:30 horas, por las escalerillas del avión, se desgranó el grito solidario de “Viva Chile” y la multitud se hizo compacta en entusiasta bienvenida. La viuda de Allende vestía con un conjunto color mostaza. Emocionada agitó las manos y se estrechó en un abrazo con la señora Echeverría. “Gracias María Ester. Muchas gracias por tanta generosidad”, acertó a decir. La señora Echeverría le contestó: “Ya estás a salvo y estás en tu casa”. Luego se abrazaron nuevamente y ambas mujeres lloraban”.*¹³⁰

4.3 Cifras de la inmigración chilena a México

No es posible saber el número preciso de los chilenos que obtuvieron asilo en la Embajada de México en Chile, pero sí una aproximación que revela la

¹²⁹ *“IV Informe de Gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez de 1974”, Periódico Excélsior, México D.F., Año LVIII, Tomo V, número 20,972, lunes 2 de septiembre de 1974, página 31-A, quinta columna.*

¹³⁰ *DURÁN, Jaime, “Echeverría Ordenó que el Aeropuerto se Abriera al Pueblo”, Periódico Excélsior, México D.F., Año LVII, Tomo V, número 20,626, lunes 17 de septiembre de 1973, página 9-A, tercera y cuarta columnas.*

importancia del caso chileno. Guadalupe Rodríguez de Ita señala que “...se singularizó por ser de donde provino el contingente más numeroso de asilados latinoamericanos (alrededor de 800) que el gobierno de México haya recibido a lo largo de la historia, sólo superado por el de los españoles durante la guerra civil de las primeras décadas del siglo XX”.¹³¹ Serrano Migallón, por su parte, señala que para junio de 1974 México había asilado alrededor de 700 chilenos y 72 aún esperaban su traslado en la Embajada mexicana en Santiago.¹³² “En los primeros meses de 1975 se integró una lista de 200 disidentes que el régimen militar liberaría de los campos de reclusión si México les daba asilo. El gobierno de Echeverría aceptó, pero con algunas modificaciones a la lista original. Después se redujo la cifra a 95, de los cuales 83 radicarían en suelo mexicano y el resto serían trasladados a otros países”.¹³³

A esa cantidad habría que agregar a quienes llegaron a México más tarde por no haber gozado del asilo diplomático o aquellos que encontraron otros medios para ingresar al territorio mexicano sin obtener el estatus de asilado, muchas veces ayudados por chilenos que ya disfrutaban del asilo en México. Pero tampoco hay referencias cabales en relación con el número total de los chilenos que obtuvieron la protección del Estado mexicano durante los años en que gobernó la dictadura militar en Chile, dado que la cantidad varió constantemente debido la movilidad que existió entre México y otros Estados

¹³¹ RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, “Experiencias de asilo registradas en las embajadas mexicanas”, en DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, (Coordinadoras), *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, *op.cit.*, pág. 138.

¹³² Cfr. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 188.

¹³³ *Ibidem*, pág. 189.

asilantes. Sin embargo se presume que se trató, en los momentos de mayor concentración, de alrededor de 2,000 individuos comprometidos políticamente más sus grupos familiares, lo que en promedio arroja una cantidad de 8,000 personas.¹³⁴ *“...decía Gonzalo Martínez Corbalá que México recibió unos 2 400 jefes de familia, y que la suma total llegó a unas 10 mil personas en el momento culminante. Después hubo una redistribución y un grupo importante partió a otros lugares a cumplir tareas políticas a la vez que otra gente menos comprometida regresó a Chile. Así, el exilio que permaneció aquí abarcó poco más de 2 mil personas políticamente comprometidas más sus familias”*.¹³⁵

Luis Maira señala que el exilio chileno en México fue más vistoso que numeroso, cuando compara la cifra de 2,500 perseguidos políticos con el número total de exiliados chilenos que él mismo calcula en 120,000. Atribuye este hecho a que una cantidad considerable de los líderes políticos de la Unidad Popular así como muchos de los más destacados académicos e intelectuales vinieron a México.¹³⁶

4.4 El uso del derecho internacional por parte del Gobierno mexicano

¹³⁴ Cfr. DÍAZ PRIETO, Gabriela, *“Abrir la casa. México y los asilados políticos chilenos”*, en YANKELEVICH, Pablo, (Coordinador), México, país de refugio: la experiencia de los exiliados en el siglo XX, 1ª ed., editado por el INAH-Plaza y Valdés, México, 2002, pág. 270.

¹³⁵ MAIRA, Luis, *“Claroscuros de un exilio privilegiado”*, en YANKELEVICH, Pablo, (Coordinador), En México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanos, 1ª ed., editado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Plaza y Valdés, México, 1998, pág. 128.

¹³⁶ Cfr. MAIRA, Luis, *“El exilio latinoamericano en México”*, en VÉJAR PÉREZ-RUBIO, Carlos, (Coordinador), El exilio latinoamericano en México, 1ª ed., editado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, 2008, pág. 70.

México concedió asilo diplomático con base en la Convención de Caracas.¹³⁷

En virtud de su contenido, la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo. En el caso chileno, las vidas de las personas que buscaban asilo se encontraban en peligro por haber compartido o participado con las ideas del gobierno del Presidente Allende. El Embajador de México en Chile recibió instrucciones de otorgar asilo a la familia de Salvador Allende y a cualquier otra persona cuya petición procediera.¹³⁸

La embajada de México en Chile abrió sus puertas para todos aquellos que buscaran su protección, pero para que el Embajador calificara la situación de los solicitantes, estos debieron llenar formularios que contenían los siguientes campos: nombre del solicitante, número de carnet de identidad, número de pasaporte chileno, lugar y fecha de nacimiento, profesión, ocupación u oficio, estado civil, miembros de la familia dependientes económicos y motivos o razones por los que desea salir del país. Algunas formas contenían también un

¹³⁷ El Embajador de México en Chile Gonzalo Martínez Corbalá señala lo siguiente: “Yo me atuve exclusivamente a los términos del convenio de Caracas de 1954 y a la tradición del servicio exterior mexicano definida a partir del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas...” Y más adelante agrega que: “El mismo contralmirante Huerta, quien después de ser canciller fue, entre otros cargos, embajador ante la ONU, no se enteró jamás de que la convención –como lo confirmé tiempo después-, si bien fue suscrita por el gobierno chileno, no había sido ratificada por el Senado, y no tenía, por ello, plena validez en Chile”. Lo anterior en MARTÍNEZ CORBALÁ, Gonzalo, *Instantes de decisión. Chile 1972-1973*, S.N.E., Editorial Grijalbo, México, 1998, págs. 192 y 209 (respectivamente).

¹³⁸ Cfr. Reporte que envió el Jefe del Departamento de América de la Dirección General del Servicio Diplomático Mexicano Fernando J. Escamilla Márquez al Primer Secretario de la Embajada de Suecia en Chile Ingolf Kiesow. En el Expediente **III-6018-1 (5ª parte)** que se encuentra en el acervo documental del Archivo Genaro Estrada que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

campo que indagaba los motivos y razones por las que escogían México.¹³⁹ En apariencia la información solicitada no es suficiente para apreciar si existe una persecución política, pero el gobierno mexicano analizó la información vertida en las solicitudes, en consideración a la situación de violencia que era del conocimiento público para realizar las calificaciones.

Consciente del carácter temporal del asilo diplomático, el gobierno mexicano solicitó a la Junta Militar los salvoconductos necesarios para la salida de los asilados hacia el territorio mexicano. A partir de este momento el éxito de la misión mexicana para hacer que el gobierno militar cumpliera con las obligaciones contraídas en las Convenciones¹⁴⁰ de las cuales Chile era parte, dependía de la acción diplomática del Embajador mexicano Gonzalo Martínez Corbalá. Al gobierno de Echeverría le interesaba transportar al territorio mexicano a todos los individuos que estaban en su Embajada adscrita en Santiago. Por su parte, el gobierno militar intentaba sostener una imagen de legalidad ante la comunidad internacional y para ello mantener buenas relaciones con México era primordial. No obstante lo anterior, la Junta Militar se negaba a conceder los permisos de salida para los miembros más importantes del gobierno depuesto. *“...coherente con su política de respeto internacional, México no podía juzgar la calidad institucional o legal del gobierno que imponía*

¹³⁹ Cfr. Expediente **III-6017-1 (4ª parte)** que se encuentra en el acervo documental del Archivo Genaro Estrada que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

¹⁴⁰ Concretamente el Artículo XII de la “Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas” establece que otorgado el asilo y a solicitud del Estado asilante el Estado territorial está obligado a conceder el salvoconducto.

*la Junta Militar; simplemente mantenía sus relaciones internacionales en la medida en que las requería para obtener los salvoconductos a los asilados”.*¹⁴¹

La representación de México mantuvo firme su postura y gestionó las salidas hasta conseguir que todos los asilados en la misión diplomática arribaran al territorio mexicano. *“Finalmente, el 26 de noviembre de 1974, México anunció el rompimiento de relaciones diplomáticas con Chile. Los refugiados que México recibió de esa nación sudamericana constituyeron el principal contingente de exiliados que se recibieron durante el sexenio del presidente Echeverría...”*¹⁴²

*“El apoyo prestado por el gobierno de México a los asilados no terminaba cuando éstos eran embarcados rumbo a México. Ya en territorio nacional, el gobierno, como se hizo en el caso español, procuró los medios para su más pronta integración a la vida nacional”.*¹⁴³ El Presidente Echeverría exaltó el valor de la institución del asilo tanto en su argumentación como en la práctica. En su Cuarto Informe de Gobierno declaró que *“El moderno derecho de asilo constituye una de las mayores aportaciones de nuestro continente para perfeccionar esta humanitaria institución. Garantizar la vida y la libertad de los perseguidos políticos es frontera ineludible entre civilización y barbarie”.*¹⁴⁴ En

¹⁴¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*, *op.cit.*, pág. 359.

¹⁴² SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, *op.cit.*, pág. 189.

¹⁴³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*, *op.cit.*, pág. 297.

¹⁴⁴ *“IV Informe de Gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez de 1974”, Periódico Excélsior, México D.F., Año LVIII, Tomo V, número 20,972, lunes 2 de septiembre de 1974, página 31-A, quinta columna.*

cuanto a la congruencia que mantuvo entre su discursiva y la manera de actuar, los hechos hablan por sí solos.

4.5 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el exilio chileno

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene la función primaria de conferir protección a los refugiados y, asimismo, de buscar soluciones permanentes a sus problemas. Su rol es subsidiario en la defensa que otorgan los gobiernos y en el caso de las dictaduras militares que rigieron durante la década de los setenta su intervención fue indispensable para resolver la situación de los refugiados, en vista de que el sistema latinoamericano resultaba insuficiente.

Chile, por su parte, se adhirió a la “Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados” y al “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” en el año 1972. A partir de lo dispuesto por el artículo 35 de la primera, los Estados parte adquieren el compromiso de cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en sus funciones, especialmente en su tarea de vigilar la correcta aplicación de dicha Convención. Gracias a lo anterior, fue posible un diálogo entre los miembros de la Junta Militar y los representantes del Alto Comisionado. *“Dos días después del golpe, el Alto Comisionado Sadruddin Aga Khan telegrafió al nuevo ministro de Relaciones Exteriores, contraalmirante Ismael Huerta Díaz, pidiendo al gobierno que cumpliera sus*

obligaciones contraídas en virtud de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que el gobierno de Allende había ratificado en 1972".¹⁴⁵ En septiembre de 1973 se abrió una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Santiago de Chile y, como se dijo anteriormente, a partir de su patrocinio, las iglesias y organizaciones de la sociedad civil crearon el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados. Fue a través de este Comité que se dispusieron los refugios temporales que albergaron a los extranjeros que se encontraban en territorio chileno.

La Organización de las Naciones Unidas financió gran parte de la labor que realizó el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados y por medio del Alto Comisionado ofreció asistencia a los chilenos y extranjeros que buscaron obtener el reconocimiento de la categoría de refugiados. No solamente ejerció sus funciones a través de los refugios antedichos, sino que fungió como intermediario entre el gobierno militar y las embajadas donde algunos ciudadanos habían obtenido asilo político para la consecución de salvoconductos. Una vez estabilizada la situación de los solicitantes de asilo y refugio en Chile, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados intervino en el proceso de reunificación familiar en el extranjero, por medio del apoyo a familiares de exiliados que permanecieron en Chile y del

¹⁴⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, *op.cit.*, pág. 140.

reasentamiento de individuos asilados en un país diferente a aquel en el que se asilaron sus familiares.

*“La operación realizada por el ACNUR en Chile a partir de 1973 constituyó un importante hito en la historia de la organización, pues fue su primera operación de envergadura en Latinoamérica”.*¹⁴⁶

4.6 Balance del exilio chileno en México al 2012

El exilio está subordinado a situaciones que coaccionan la capacidad deliberativa de los individuos. De ahí su naturaleza involuntaria. Asimismo, conlleva la violación de derechos elementales. El caso de los chilenos que debieron abandonar su patria por albergar ideas políticas diferentes a las de sus persecutores no es la excepción de estas premisas. No obstante, las consecuencias del exilio no terminan en el momento en que el individuo es desterrado; continúan durante su permanencia en el Estado de acogida, a su retorno y durante el resto de su vida, incluso trascienden a sus descendientes y dejan marcas imborrables, tanto en la sociedad de origen como en aquella que los recibió.

El presente acápite procura desarrollar, de forma modesta, los procesos más significativos que abarcó el exilio chileno en México, tanto para los chilenos

¹⁴⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, *op.cit.*, pág. 141.

expatriados, como para las sociedades chilena y mexicana. De esta manera el lector estará en condiciones de juzgar por sí solo el alcance que tuvo este exilio y las consecuencias negativas y positivas que derivaron del mismo.

Los derechos que fueron violados a los chilenos antes de obtener el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiados y que en muchos casos constituyeron la causa misma del exilio no son el objeto de la tesis, dado lo cual ésta considerará en su estudio únicamente las garantías vulneradas con motivo de su salida de Chile.

A los chilenos expulsados y a quienes se les prohibió el ingreso a Chile se les vulneró el derecho de residencia y tránsito consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹⁴⁷ cuyo artículo 13 dispone que *“1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”*. Igualmente, se transgredieron sus derechos a la justicia y al debido proceso, que disponen respectivamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos: artículo 10: *“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”* Y artículo 11: *“1. Toda persona acusada de delito tiene derecho*

¹⁴⁷ Chile es miembro de la Organización de las Naciones Unidas a partir del 24 de octubre de 1945, por lo tanto reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde la fecha de su adopción, el 10 de diciembre de 1948.

a que se presume su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa...” E incluso llegaron a existir casos de privación de la nacionalidad en contravención del artículo 15 de la mencionada Declaración, que señala que *“1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.”* Tal es el caso del embajador del gobierno de Chile ante el gobierno mexicano Hugo Vigorena Ramírez, quien permaneció en México después del Golpe Militar y fue privado de la nacionalidad chilena en el año 1976.¹⁴⁸

Además, en virtud de su destierro dejaron de gozar todos los demás derechos que les correspondían como chilenos en su territorio y sufrieron la pérdida de la totalidad de su patrimonio.

Correlativamente, gozaron de la hospitalidad del gobierno de México que los acogió en su embajada en Santiago de Chile y cubrió los costos de su traslado al territorio mexicano. Una vez en México, los asilados contaron con el apoyo del gobierno y la sociedad mexicanos que realizaron esfuerzos para su instalación e incorporación en el mercado laboral y educativo.

¹⁴⁸ Cfr. LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian, Políticas de reparación. Chile 1990-2004, *op.cit.*, pág. 286.

A partir de la llegada de los chilenos a México no puede hacerse un análisis general de las consecuencias derivadas. El exilio chileno no fue uno solo, fueron muchos exilios y las experiencias personales son hasta cierto punto impenetrables. Sin embargo, se pueden mencionar ciertos efectos que fueron comunes a la mayoría, como la desintegración familiar, el aislamiento y quiebre con la sociedad que se dejó y la paulatina pérdida de identidad. La inestabilidad económica, los daños emocionales causados por haber abandonado todo de manera repentina y la incertidumbre del porvenir. A pesar de lo anterior, es preciso reconocer que el exilio en México fue de fácil asimilación en relación con el que vivieron chilenos en otros países. El choque cultural y las dificultades de adaptación se vieron compensados con el enriquecimiento que significó la apertura a una realidad diferente.

El Estado mexicano, por su parte, tuvo que asumir una carga económica durante el período de adaptación y el costo político que trajo consigo la recepción de extranjeros que se incorporarían al mercado laboral.¹⁴⁹ Paralelamente vio enriquecido sus ámbitos académico y cultural debido al alto perfil intelectual de gran parte de los exiliados. Como bien lo expresa Serrano Migallón: *“El encuentro entre chilenos y mexicanos no estuvo exento de opiniones encontradas; sin embargo, el peso de la tradición mexicana de país asilante se impuso sobre las voces que, al igual que casi 50 años antes, vieron*

¹⁴⁹ “...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”. En WOLLNY, Hans, “México y el reto del asilo: una visión desde afuera”, (traducción de Marta Guidi White), en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, nueva serie, año XXIII, número 69, septiembre-diciembre de 1990, pág. 989.

*en la inmigración una amenaza contra los valores tradicionales de la mexicanidad. De hecho, la concepción que el mexicano tenía sobre sí mismo en la época en que arribaron los chilenos a México estaba en proceso de transformación, y nuevas demandas culturales y nuevos presupuestos ideológicos motivaban cambios en la sociedad y la política mexicana. En este contexto, la presencia chilena se convirtió en una aportación a la inteligencia mexicana”.*¹⁵⁰

Paulatinamente, desde finales de la década de los ochenta hasta 1990, pudieron regresar a Chile aquellos chilenos que pasaron más de tres lustros en el exilio. Muchos de ellos permanecieron en México donde habían formado nuevas familias y lazos emocionales.¹⁵¹ Otros retornaron y se encontraron con una sociedad transformada por la dictadura, desconocidos con los que alguna vez tuvieron vínculos de amistad y el rechazo de quienes vivieron experiencias tan diferentes que los volvieron irreconciliables. El regreso a Chile les acarreo nuevamente la necesidad de encontrar soluciones relativas a la reincorporación a la sociedad, tales como el empleo, la vivienda y la educación.

La sociedad chilena que anteriormente se había visto despojada de grandes componentes intelectuales, los recuperó con su retorno y se benefició con la llegada de otros chilenos formados en el exterior.

¹⁵⁰ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*, *op.cit.*, pág. 383.

¹⁵¹ Luis Maira señala que la tasa de retorno de chilenos exiliados en México fue de casi el 60%. Cfr. MAIRA, Luis, “*El exilio latinoamericano en México*”, en VÉJAR PÉREZ-RUBIO, Carlos, (Coordinador), *El exilio latinoamericano en México*, *op.cit.*, pág. 72.

El exilio chileno de la década de los setenta del siglo pasado tuvo importantes repercusiones en diferentes niveles. El gobierno militar lo utilizó para deshacerse de un sector comprometido con el anterior gobierno, que amenazaba su permanencia en el poder. Para Chile significó una división social entre aquellos chilenos que permanecieron y los que abandonaron el territorio nacional. La sociedad se vio privada de innumerables personalidades en los ámbitos educativo e intelectual, lo que trascendió en un detrimento en el nivel cultural del país. México, por un lado, se enfrentó a las dificultades ya mencionadas que implicó la recepción de extranjeros, y por el otro, se benefició con la inserción a su sociedad de individuos altamente capacitados y desarrollados intelectualmente. Para las víctimas directas implicó una condena perpetua, ya que además de las pérdidas materiales sufrieron un daño moral irreparable que consiste en haber sido despojados de su identidad. Aún la generación nacida en el exilio apareció marcada por este sentimiento de desarraigo.

Con referencia a las consecuencias del exilio y asilo en las sociedades de origen y acogida, Serrano Migallón concluye lo siguiente: *“Los asilos políticos son siempre experiencias traumáticas tanto para el grupo humano que a él se acoge y, en cierta forma, lo padece, como para la sociedad huésped que, como en toda manifestación de confrontación y diálogo, ve expuestas sus propias características, su identidad, sus deficiencias y anhelos frente a otro. Los primeros, por efecto de desarraigo y de necesidad de una rápida adaptación a*

*la nueva realidad; los segundos, por impulso de apertura, de conocimiento, de reflexión y quizá de rechazo”.*¹⁵²

En el caso que se estudia, la expatriación de miles de inocentes de Chile resultó altamente traumática y las heridas siguen abiertas hasta el día de hoy. No obstante, gracias al respeto del gobierno mexicano al derecho internacional, así como a la generosidad de su pueblo, los chilenos asilados tuvieron la oportunidad de vivir y desarrollarse con dignidad. El exilio chileno en México es un claro ejemplo de la importancia y vigencia que tiene la institución del asilo en el derecho internacional.

¹⁵² SERRANO MIGALLÓN, Fernando, ...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios, *op.cit.*, pág. 47.

Conclusiones

1. El asilo carece de una clara determinación en relación con su naturaleza jurídica. La doctrina de inicios del siglo XX sostiene que es una facultad soberana de los Estados, mientras que teorías más recientes pugnan por el reconocimiento del asilo como derecho humano.

2. El asilo diplomático se sustenta en la inmunidad e inviolabilidad de que gozan las representaciones diplomáticas, en tanto norma consuetudinaria y convencional probada, y por lo tanto se justifica como un acto soberano del Estado receptor en la protección de los individuos.

3. El asilo es una institución principalmente latinoamericana, fundada en la tradición de los Estados de la región en la protección de los individuos que huyen de persecuciones políticas.

4. La falta de reconocimiento de una costumbre, así como la inconsistencia en la firma y ratificación de las convenciones latinoamericanas en materia de asilo han puesto de manifiesto la necesidad de crear un acuerdo general que garantice el estándar más alto de protección a los asilados.

5. No obstante los Estados latinoamericanos se han rehusado a reconocer expresamente la existencia de una costumbre que derive en la obligación estatal de conceder el asilo y un derecho correlativo de los individuos a recibirlo,

su posición ha sido la de concederlo como parte de una práctica generalizada y de dicha práctica podría inferirse su reconocimiento del carácter obligatorio de la institución.

6. Los desafíos a los que se enfrentó el Embajador mexicano en Chile para hacer que la Junta Militar respetara las disposiciones de las Convenciones aplicables en la concesión del asilo diplomático, dejaron ver la debilidad normativa de la institución, que en el caso concreto, tuvo que suplirse con la destreza del diplomático.

7. La debilidad normativa del asilo, también se ha visto suplida por la flexibilidad y voluntad política de los integrantes de la comunidad internacional, que han generado soluciones excepcionales para enfrentarse a las situaciones complicadas.

8. El caso del exilio chileno demostró la incapacidad de la comunidad para resolver asuntos de gran envergadura a partir de una sola figura protectora. La buena respuesta en la protección de los exiliados se debió a la concertación de esfuerzos que se fundaron en fuentes jurídicas de diversa índole.

9. La comunidad internacional tiene el reto pendiente de reconocer como límite al ejercicio de la soberanía estatal el respeto a los derechos humanos y así reconocer el derecho de los individuos a recibir asilo cuando sufran una persecución política.

10. El asilo político que recibieron los chilenos en México es un ejemplo paradigmático de dicha institución y de la reconocida tradición mexicana como país de acogida.

11. El verdadero desafío de la comunidad internacional consiste en conseguir el respeto pleno a la libre expresión de las ideas y subsecuente desaparición de las persecuciones políticas. En tanto no se logre lo anterior, el asilo político es una institución vigente y es responsabilidad de los Estados miembros de la comunidad internacional impedir que se debilite o desaparezca, ya que ningún Estado está exento de una eventual solicitud de asilo, ni individuo de requerirlo.

Fuentes consultadas

A. Bibliografía

ALLENDE, Salvador, *et al*, La vía chilena al socialismo, 1ª ed., editorial Siglo XXI, México, 1973.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, S.N.E., edición castellana de Icaria editorial, España, 2000.

BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel, (Director), Inmigración, Estado y derecho, 1ª ed., Editorial Bosch, Instituto Internacional de Ciencias Políticas IICP-IISP, España, 2008.

BARROS, Robert, La junta militar. Pinochet y la Constitución de 1980, S.N.E., Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2005.

BASSIOUNI, M. Cherif, (Editor), International criminal law, 3ª ed., editorial Nijhoff publishers, Estados Unidos de América, Volumen I "Sources, Subjects, and Contents", 2008.

BITAR, Sergio, Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro, 1ª ed., Pehuén editores, Chile, 1995.

BLANCK-CEREIJIDO, Fanny, YANKELEVICH, Pablo, *et al*, (Compiladores), El otro, el extranjero, 1ª ed., editorial Libros del Zorzal, 2003.

BOHMER, Carol y SHUMAN, Amy, Rejecting refugees: political asylum in the 21st century, 1ª ed., editorial Routledge, Gran Bretaña, 2008.

BROWNLIE, Ian, Principles of public international law, 5ª ed., editorial Oxford University Press, Nueva York, 1998.

BUERGENTHAL, Thomas y CANÇADO TRINDADE, Antônio A., (Compiladores), Estudios especializados de derechos humanos I, 1ª ed., editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996.

CABALLERO OCHOA, José Luis, (Coordinador), La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2009.

CHATTERJEE, Charles, International law and diplomacy, 1ª ed., editorial Routledge, Gran Bretaña, 2007.

COLLIER, Simon y SATER, William F., Historia de Chile 1808-1994, 1ª ed., editorial Cambridge University Press (edición y adaptación española), España, 1998.

Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas, Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig, 2ª ed., LOM editores, Santiago de Chile, 1999.

Comisión Internacional de Juristas, The application in Latin America of international declarations and conventions relating to asylum, S.N.E., S.E., Ginebra, 1975.

Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo (tomo II), 2ª ed., Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, editado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

CORREA, Sofía, *et al*, Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico, 1ª ed., editorial Sudamericana Chilena, Chile, 2001.

D'AMATO, Anthony A., The concept of custom in international law, S.N.E., editorial Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1971.

DEL POZO ARTIGAS, José, (Coordinador), Exiliados, emigrados y retornados. Chilenos en América y Europa, 1973-2004, 1ª ed., RIL editores, Santiago de Chile, 2006.

Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Real Academia de la Lengua, Diccionarios Espasa, Madrid, Volumen I, 2001.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, 14ª ed., editorial Tecnos, España, 2004.

DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, (Coordinadoras), Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur, 1ª ed., editado por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.

EVANS, Malcolm D., Public international law, 2ª ed., editorial Oxford University Press, Reino Unido, 2006.

FERNÁNDES, Carlos Augusto, El asilo diplomático, 1ª ed. en español, edición original en portugués con el título "Do asilo diplomático" de 1961, Editorial Jus, México, 1970.

FIERRO, Guillermo J., La ley penal y el derecho internacional, S.N.E., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1977.

FOWLER, Will, (Coordinador), Presidentes mexicanos, 1ª ed., editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, Tomo II (1911-2000), 2006.

FRANCO, Leonardo, (Coordinador), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, 1ª ed., editorial Siglo XXI, Argentina, 2003.

GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, La extradición ante la doctrina y la jurisprudencia (1935-1965), S.N.E., Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972.

GIBNEY, Matthew J., The ethics and politics of asylum. Liberal democracy and the response to refugees, 1ª ed., editorial Cambridge University Press, Estados Unidos de América, 2004.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, Derecho internacional. Temas selectos, 5ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso y WITKER, Jorge, (Coordinadores), Diccionario de Derecho Internacional, S.N.E., editado por la UNAM-Porrúa, México, 2001.

GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y <<no rechazo>> del refugiado, S.N.E., editorial Dykinson/Universidad Pontificia Comillas, España, 1997.

GROCIO, Hugo, Del derecho de la guerra y de la paz, S.N.E., Editorial Reus, Madrid, Libro Segundo, Capítulo II, Inciso XIII, Tomo I, 1925.

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, S.N.E., editado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, (SIN AÑO).

HATHAWAY, James C., The rights of refugees under international law, 1ª ed., editorial Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2005.

JENNINGS, Robert, y WATTS, Arthur, (Editores), Oppenheim's international law, 9ª ed., editorial Longman, Inglaterra, Partes 2 a la 4, 1996.

JOYNER, Christopher C., (Editor), The United Nations and international law, 1ª ed., editorial Cambridge University Press, co-publicación con la Sociedad Americana de Derecho Internacional, Reino Unido, 1997.

LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian, Políticas de reparación. Chile 1990-2004, 1ª ed., LOM ediciones, Santiago de Chile, 2005.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, El derecho de asilo, S.N.E., Ministerio de Asuntos Sociales/Editorial Trotta, Madrid, 1991.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, (Editor), Un homenaje a don César Sepúlveda. Escritos jurídicos, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

MAIRA, Luis, Chile: autoritarismo, democracia y movimiento popular, 1ª ed., editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1984.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *et al*, Derecho de extranjería, asilo y refugio, S.N.E., editado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ CORBALÁ, Gonzalo, Instantes de decisión. Chile 1972-1973, S.N.E., Editorial Grijalbo, México, 1998.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Constituciones iberoamericanas. Chile, 1ª ed., editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.

PAVÓN VASCONCELOS, Francisco y VARGAS LÓPEZ, Gilberto, Derecho penal mexicano, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, Parte especial, Volumen I, 2000.

REDONET Y LÓPEZ-DÓRIGA, Luis, Nacimiento del derecho de asilo. Discursos leídos ante la Real Academia de la Historia, S.N.E., Imprenta Viuda e Hijos de Jaime Ratés, Madrid, España, 1928.

RONNING, C. Neale, Diplomatic asylum. Legal norms and political reality in latin american relations, S.N.E., editorial Martinus Nijhoff, La Haya, Países Bajos, 1965.

RYNGAERT, Cedric, Jurisdiction in international law, 1ª ed., editorial Oxford University Press, Estados Unidos de América, 2008.

Sagrada Biblia, 22ª ed., Editorial Herder, España, 1991.

SEPÚLVEDA, César, Derecho internacional, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, ...Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios, 1ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1998.

SHAW, Malcom Nathan, International law, 5ª ed., editorial Cambridge University Press, Reino Unido, 2003.

TREVES, Tullio, "Customary international law", en R. Wolfrum (Editor), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, edición en línea, editorial Oxford University Press, 2008, párrafos 12 y 13, www.mpepil.com.

VÉJAR PÉREZ-RUBIO, Carlos, (Coordinador), El exilio latinoamericano en México, 1ª ed., editado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, 2008.

VUSCOVIC, Pedro, *et al*, El golpe de Estado en Chile, 1ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

YANKELEVICH, Pablo, (Coordinador), En México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanos, 1ª ed., editado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Plaza y Valdés, México, 1998.

YANKELEVICH, Pablo, (Coordinador), México, país de refugio: la experiencia de los exiliados en el siglo XX, 1ª ed., editado por el INAH-Plaza y Valdés, México, 2002.

B. Hemerografía

DURÁN, Jaime, "Echeverría Ordenó que el Aeropuerto se Abriera al Pueblo", Periódico Excélsior, México D.F., Año LVII, Tomo V, número 20,626, lunes 17 de septiembre de 1973.

"Echeverría Ofrece Asilo a la Familia", Periódico Excélsior, México D.F., Año LVII, Tomo V, número 20,622, miércoles 12 de septiembre de 1973.

ESPONDA, Jaime, "La solidaridad con el exilio chileno", en Persona y Sociedad, publicado por la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, volumen XVII, número 3, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los estados de excepción y la defensa de la Constitución", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, nueva serie, año XXXVII, número 111, septiembre-diciembre de 2004.

IMAZ, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México", en Revista Mexicana de Política Exterior, publicado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 40-41, otoño-invierno de 1993.

SOMOHANO SILVA, Katya M., "El derecho internacional de los refugiados: alcance y evolución", en Revista de la Facultad de Derecho de México, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LVII, número 248, julio-diciembre de 2007.

The American Journal of International Law, suplemento: documentos oficiales, Vol. 45, No. 2, abril de 1951.

WOLLNY, Hans, *“México y el reto del asilo: una visión desde afuera”*, (traducción de Marta Guidi White), en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, nueva serie, año XXIII, número 69, septiembre-diciembre de 1990.

“IV Informe de Gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez de 1974”, Periódico Excélsior, México D.F., Año LVIII, Tomo V, número 20,972, lunes 2 de septiembre de 1974.

C. Documentos

Documentación diplomática correspondiente a la comunicación generada entre la Embajada mexicana en Chile y la Cancillería, relativa al caso de los asilados chilenos en la embajada mexicana. Se ubica en el acervo documental del Archivo “Genaro Estrada” que resguarda la memoria histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y se consultaron los siguientes expedientes:

Expediente III-3190-3 de 1972
Expediente III-3215-1 de 1973
Expediente III-3259-1 de 1974
Expediente III-6016-1 (3ª parte)
Expediente III-6017-1 (4ª parte)
Expediente III-6018-1 (5ª parte)
Expediente III-6019-1 (6ª parte)

Documentación no clasificada que forma parte del acervo de casos atendidos por la Vicaría durante el periodo de la dictadura militar. Se ubican resguardados en el Archivo de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, en Santiago de Chile.

MELLER, Patricio, El cobre chileno y la política minera, publicado por la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Serie Estudios Socio/Económicos, Santiago de Chile, N° 14, 2003.

D. Legislación nacional

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011.

“Ley de Extradición Internacional”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1975. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999.

“Ley de Migración”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Sin reformas al 30 de enero de 2012.

“Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011. Sin reformas al 30 de enero de 2012.

“Código Penal Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011.

E. Instrumentos Internacionales

Instrumentos latinoamericanos:

“*Convención sobre Asilo*”, La Habana, Cuba, 20 de febrero de 1928, entrada en vigor el 21 de mayo de 1929, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 2ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo II, 1989.

“*Convención sobre Asilo Político*”, Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933, entrada en vigor el 28 de marzo de 1935, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 2ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo II, 1989.

“*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*”, Bogotá, Colombia, Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo I, 1989.

“*Convención sobre Asilo Diplomático*”, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1954, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 2ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo II, 1989.

“*Convención sobre Asilo Territorial*”, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954, entrada en vigor el 28 de septiembre de 1954, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 2ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo II, 1989.

“*Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo I, 1989.

Instrumentos universales:

“*Declaración Universal de Derechos Humanos*”, París, Francia, Adoptada por Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo I, 1989.

“*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo I, 1989.

“*Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Nueva York, Estados Unidos, Adoptado por Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966, en SZÉKELY, Alberto, (Compilador), Instrumentos fundamentales de derecho internacional público, 1ª ed., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Tomo I, 1989.

F. Resoluciones judiciales de tribunales Internacionales

Corte Internacional de Justicia, “*Colombian-Peruvian asylum case*”, sentencia del 20 de noviembre de 1950. www.icj-cij.org.

G. Otros

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, del 14 de julio de 1989, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el gobierno de la República de Colombia*, Serie A, No. 10, párrafo 43. www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe Rettig, de fecha 8 de febrero de 1991. (Volumen I, Tercera Parte, capítulo 3, inciso A, punto 2, letra g). Obtenido de la página electrónica del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del gobierno de Chile. www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, “*Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*”, [OEA/Ser.L/V/II.34. Doc. 21, 25 de octubre de 1974], www.cidh.org/countryrep/Chile74sp/Indice.htm.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, “*Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*”, [OEA/Ser.L/V/II.49, Doc. 19, 11 abril 1980], www.cidh.org/countryrep/Argentina80sp/Cap.4.htm#G.