



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGÓN**

**“LA POLÍTICA MEXICANA PARA LA  
INTEGRACIÓN DEFINITIVA DE LOS  
REFUGIADOS GUATEMALTECOS:  
MODELO DE COOPERACIÓN  
HUMANITARIA INTERNACIONAL”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :**

**IVÁN CARMONA TOLOZA**

**ASESOR: LIC. OSCAR NOÉ TORRES TECOTL.**



**SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO    NOVIEMBRE DE 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*In memoriam et ad honorem est  
mea Mater  
Irma Tolosa Del Valle  
Requiescat in Pace Domini*

Agradecimientos:

A mi esposa Ana, por tú amor, comprensión y paciencia

A mi Padre Damián Carmona Cambero, en el exilio, porque la migración forzada, el desarraigo ha sido una constante a lo largo de tú andar entre el sur y el norte.

Para mis hermanos Yuli, Kamal, Israel, Violeta, Ingrid y Kevin por su cariño y apoyo fraterno, franco y oportuno.

Don Carlos y Doña Francisca, por su apoyo y compañía solidaria en este difícil viaje.

Mary & Lou, siempre pendientes de nosotros.

A todos mis amigos y amigas, así como a todos los que me han apoyado.

## Índice

### **La política mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos: Modelo de cooperación humanitaria internacional**

Introducción	I
<b>1. Concepto histórico del asilo y el refugio</b>	<b>1</b>
1.1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.	10
1.2. El sistema jurídico universal de protección a los refugiados.	16
1.3. Marco histórico y conceptual de la cooperación internacional.	32
1.4. Conceptualización de la ayuda humanitaria.	42
<b>2. Tradición política de asilo y refugio en México</b>	<b>59</b>
2.1. Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	62
2.2. Conflicto armado en Guatemala y el éxodo del refugio hacia México.	67
2.3. Ayuda humanitaria para el refugio guatemalteco.	82
2.4. Expectativas de repatriación, integración y reubicación.	100
2.5. Cooperación del ACNUR y el gobierno de Guatemala.	112
2.6. De la ayuda humanitaria a la cooperación con la Unión Europea.	131
<b>3. Política mexicana para la integración definitiva del refugio guatemalteco</b>	<b>141</b>
3.1. La integración de los refugiados: de lo humanitario a lo público.	145
3.2. Legitimidad del problema de integración del refugio guatemalteco.	156
3.3. La creación de valor público y el modelo de política.	160
3.4. La nueva política para los refugiados guatemaltecos.	172
3.5. Lecciones de la experiencia mexicana.	178
Conclusiones	183
Bibliografía	189
Índice de ilustraciones	197

## Introducción

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, un nuevo orden mundial se está gestando. El mundo que conocimos en el reciente siglo XX ha cambiado. Uno de los mayores retos que aguardan al siglo XXI será cuidar y preservar la vida humana, así como asegurar el disfrute de la libertad para las personas en cualquier parte del mundo, asegurándolos de los conflictos armados, la violación de los derechos humanos, el terrorismo, la pobreza; para así garantizarles la libertad de materializar su potencial personal, expresando su identidad individual y colectiva a fin de participar en el gobierno de su país.

De todos los problemas en el nuevo milenio el crecimiento demográfico es el más importante. Mientras que en 1825 la población total de la tierra era de mil millones de personas, en los siguientes cien años la población se duplicó y llegó a los 2.000 millones; en el siguiente medio siglo (de 1925 a 1976), aumentó a 4.000 millones. En 1990, la cifra ascendía a 5.300 millones. Hoy es casi de 6.000 millones de habitantes y la cantidad sigue en aumento.

Este crecimiento poblacional junto con el aumento de los prejuicios, la persecución, la pobreza, la discriminación, la intolerancia, la impunidad, el terrorismo y otras causas fundamentales de conflictos han propiciado desplazamientos humanos. Más de un millón de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares en Kosovo, Timor Oriental y Chechenia en el último año del siglo XX, es evidente que el problema del desarraigo forzado no ha desaparecido, y es probable que continúen en el siglo XXI.

El número total de refugiados en el mundo crece año con año, al igual que el rechazo y la exclusión que estas personas enfrentan en los países de asilo. Entre 1975 y 1998, este número se elevó de 2.6 millones a 23 millones. Las cifras reflejan un crecimiento del 12% anual. En 1994 se dio un incremento de 3 millones de refugiados, el registro anual más grande hasta ahora, las principales regiones involucradas son África, Asia y Europa.

La comunidad internacional está atenta a estos movimientos masivos, ya que existe la necesidad de promover soluciones humanitarias que ayuden a contener las situaciones críticas de emergencias que los provocan, así como para tratar de evitarlas, a través de los instrumentos de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo.

Por lo anterior, se considera que en el estudio de las relaciones internacionales el fenómeno del refugio es un tema importante de análisis, estrechamente ligado a la cooperación, tanto, entre las naciones como en las organizaciones internacionales.

Esto es así debido a las repercusiones que han provocado y siguen provocando este tipo de movimientos migratorios cuyos efectos son de tal naturaleza que pueden desestabilizar, desde el interior y desde el exterior, las relaciones entre los Estados. Por lo que resulta indispensable la comprensión de éste fenómeno a fin de encontrar las políticas adecuadas para disminuir este flagelo, así como para garantizar los derechos de los refugiados y los esquemas de seguridad mundial.

El presente trabajo analizará por medio del análisis sistémico, cómo la estrategia política mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos evoluciona en el sistema de cooperación humanitaria internacional para ser considerada un modelo.

La hipótesis de esta investigación es, sí a partir de la ayuda humanitaria una política pública puede favorecer un modelo de cooperación que contribuya a resolver el problema del refugio guatemalteco.

Por lo cual ésta se despejará utilizando instrumental teórico para demostrar la factibilidad y viabilidad de dar por concluido el prolongado proceso del refugio político de las familias guatemaltecas en Chiapas, Campeche y Quintana Roo (1980-2000) de manera gradual y definitiva.

Para alcanzar este propósito, la investigación plantea tres objetivos específicos. En primer lugar, expone el surgimiento de la doctrina del asilo y el refugio. Asimismo, estudia las soluciones propuestas por la comunidad internacional para desarrollar, por un lado, un sistema jurídico con validez universal y, por otro, un sistema de cooperación internacional para llevar ayuda humanitaria a los refugiados.

En segundo lugar, revisa el contexto de la tradición política de asilo de México; asimismo presenta el marco histórico del conflicto armado en Guatemala, a fin de comprender las repercusiones de éste en la población civil. También se examina la política interna y externa del gobierno de México para enfrentar institucionalmente este largo proceso de refugio, a fin de llevarlo desde la ayuda humanitaria hasta la cooperación para el desarrollo.

En tercer lugar, analiza la estrategia política mexicana para dar por concluido definitivamente el refugio guatemalteco; por lo que revisa diferentes tipos de análisis e intervención que los gestores políticos pueden realizar, para explotar el potencial del contexto político y organizativo, con el fin de crear valor público en beneficio de una política que puede llegar a visualizarse como un modelo de cooperación humanitaria internacional.

El refugio guatemalteco en México es un fenómeno complejo al que el gobierno mexicano ha dedicado sus mayores esfuerzos en los últimos 24 años. Debido a lo anterior, esta investigación analizará al refugio guatemalteco como un sistema político a fin de proponer un orden racional en este universo. Visto desde esta perspectiva, el análisis sistémico de la vida política del refugio guatemalteco en

México desenmarañará los procesos gracias a los cuales un sistema político puede enfrentar las diversas tensiones que sufre.

En el núcleo duro del sistema propuesto, se ubicará la noble y tradicional política de asilo, en el entorno está, como tal, el problema del refugio guatemalteco, regulando el funcionamiento se encuentra, por un lado, el sistema de la política mexicana de ayuda a refugiados y, por otro, el sistema de cooperación internacional.

La construcción del sistema político del refugio guatemalteco en México, acentúa la importancia de las relaciones entre el sistema y su entorno. La importancia de la regulación del sistema por una autoridad capaz de dar una respuesta adecuada a los desafíos procedentes del entorno.

El análisis del sistema o análisis del modelo sistémico deriva de la propuesta metodológica de David Easton, desarrollada en su libro *The Political System*<sup>1</sup>. La elección del análisis sistémico como enfoque principal del marco teórico del presente trabajo se debe a que ofrece una estructura teórica más expansiva, completa y flexible de la que puede proporcionar incluso un enfoque de equilibrio formulado con cabal conciencia y bien desarrollado.

Para iniciar se puede definir un sistema como cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas. Easton sostiene en su obra que puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio o entorno.

Es así que el análisis de sistemas o análisis sistémico consiste en estudiar el conjunto de interacciones que se producen entre el sistema y su entorno mediante un sistema circular de tipo cibernético. El sistema constituido por un conjunto determinado de relaciones, está en comunicación con su entorno mediante mecanismos de entradas (*inputs*) y de salidas (*outputs*). Los *inputs* están constituidos por el conjunto de insumos, demandas y apoyos que se dirigen sobre el sistema, considerado como un todo (Ver figura 28).

En el interior del sistema, las demandas y apoyos son convertidos mediante la reacción combinada de todos los elementos constitutivos del sistema y provocan finalmente, por parte de la autoridad reguladora una reacción global que expresa la manera según la cual el sistema trata de adaptarse a las incitaciones y a las presiones que emanan del entorno. Esta reacción global (*outputs*) constituye la respuesta del sistema, pero también diseña al mismo tiempo un nuevo circuito de retroalimentación (*feedback*) que contribuye, a su vez, a modificar el entorno del que partirán a continuación nuevos insumos, demandas, apoyos y decisiones, etc.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Easton, David, *The Political System*, Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953.

<sup>2</sup> Merle Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, España, 1997, pp. 150.



Este proceso de obtener *outputs* a partir de la conversión de insumos, demandas y apoyos generalmente agrega valor y utilidad a las entradas, al convertirse en salidas”<sup>3</sup>.

El valor del concepto de *inputs* reside en que gracias a él será posible aprehender el efecto de la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales –del entorno-, en tanto se vinculan con la persistencia de un sistema político. Sin él sería difícil bosquejar el modo preciso en que la conducta de los diversos sectores de la sociedad afecta lo que ocurre en la esfera política. Los *inputs* servirán de variables resúmenes que concentran y reflejan todo cuanto es relevante en el ambiente para la tensión política. Se trata pues, según Easton, de un poderoso instrumento analítico.

De modo análogo, la idea de *outputs* ayudará a organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Además de influir en los sucesos de la sociedad más amplia de la que forma parte el sistema, los *outputs* ayudan, por ello mismo, a determinar cada tanda sucesiva de *outputs* que penetran en el sistema político. Existe un circuito de retroalimentación (*feedback*) cuya identificación contribuye a explicar los procesos mediante los cuales el sistema puede hacer frente a la tensión. Gracias a él, se aprovecha lo sucedido procurando modificar en consecuencia la conducta futura.

El análisis sistémico de la vida política se apoya, pues, en la idea de que los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales que amenazan con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico. Ello induce a suponer que el sistema, para persistir, debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenúen la tensión. Las acciones emprendidas por las autoridades son particularmente críticas en este aspecto; para que puedan llevarlas a cabo, necesitan obtener información sobre lo que ocurre, a fin de reaccionar en la medida que lo deseen o se vean obligadas a ello. Contando con información, estarán en condiciones de mantener un nivel mínimo de apoyo para el sistema.

El tema del refugio engloba un interés particular, gracias a la experiencia personal obtenida al colaborar en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante la COMAR). La labor desarrollada inició desde los primeros días de 1994, en la selva lacandona, brindando protección y asistencia a los refugiados guatemaltecos. Posteriormente, debido al desempeño profesional y laboral se llegó a ocupar la codirección del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos (en adelante, PAID) en los estados de Campeche, Quintana Roo y Chiapas (desde 1998 hasta el 2004) representando al gobierno mexicano ante la Unión Europea (en adelante, UE). Por lo que resultó atractivo investigar y analizar el tema para dar a conocer una explicación racional a este fenómeno migratorio, a fin de tener una visión de cual es y cual será su rol en el contexto de la nueva política mexicana para los refugiados políticos guatemaltecos impulsada por el Estado mexicano a mediados de 1996. Así mismo se busca analizar el diseño e

---

<sup>3</sup> Van Gigch, John, *Teoría general de sistemas*. Ed. Trillas, México, D.F. 2000. p. 27.

implementación de dicha política que permitirá llevar a buen puerto la integración a la vida nacional de este grupo de personas, mayoritariamente indígenas.

En lo que toca a nuestro país, este ha mantenido una noble tradición de asilo, reconocida por la comunidad internacional; recibiendo infinidad de asilados y refugiados. El primer flujo masivo de refugiados fueron los expulsados por la guerra civil estadounidense (1861-1885). El segundo fue el arribo de 20 mil españoles que huían de la violencia y represión causada por el conflicto civil español (1936-1939). Posteriormente en los años cincuentas arribaron europeos; en los sesentas y setentas sudamericanos y caribeños.

El Estado mexicano recibió en la década de los ochenta cerca de cuatrocientas mil personas de América Central, de los cuales destaca el éxodo los guatemaltecos.

El trabajo consta de tres capítulos. En el primero, se revisará el contexto histórico del marco teórico del estatuto jurídico de la figura del refugiado y su evolución durante el siglo XX, según la práctica internacional; así como las soluciones duraderas para este tipo de migraciones forzadas, dándose a conocer acontecimientos importantes del esfuerzo de las Naciones Unidas por tratar de aliviar este mal que se ha universalizado: el de las personas refugiadas, desarraigadas de su tierra. Por ello se mencionará el surgimiento de organizaciones internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, el ACNUR) que tiene el mandato de brindar la protección internacional a los refugiados en cualquier parte del mundo.

Asimismo, se estudiará el marco histórico de la cooperación humanitaria, la cooperación para el desarrollo y se analizarán algunas herramientas empleadas en la cooperación técnica internacional.

El segundo capítulo examinará el marco histórico del refugio guatemalteco, la génesis de las causas que originaron esta migración forzada hacia la frontera sur de Chiapas. También se hará mención de la iniciativa del gobierno para tratar de resolver esta crisis humanitaria a través de la creación de la COMAR y la celebración de acuerdos internacionales con el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (en adelante, PMA).

Este apartado tomará en cuenta un marco descriptivo de las repercusiones del éxodo masivo, incluyendo un estudio analítico de la cooperación internacional entre México y Guatemala, así como de los organismos internacionales, tales como el ACNUR y la Unión Europea, entre los más importantes.

Se analizarán las expectativas de repatriación y retorno masivo a Guatemala, en el marco de las repercusiones por el alzamiento rebelde del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureste de Chiapas.

En este contexto, se estudiará cómo el gobierno de México crea y transforma diversas reformas jurídicas para delinear una nueva política para los refugiados guatemaltecos, a partir de 1996.

Para su valoración y comprensión se presentará la iniciativa de cooperación entre México y la Unión Europea, a través de la firma del convenio de financiación para implementar el Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo.

El tercer apartado, está dedicado al desarrollo analítico con mayor profundidad de la estrategia política utilizada por el gobierno de México para la definición de la nueva política de integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en Campeche, Quintana Roo y Chiapas.

Por medio del análisis de los ocho pasos propuesto por el Dr. Eugene Bardach, se procederá a desbrozar el proceso de toma de decisiones realizado por el gobierno de México, a fin de encontrar la legitimidad de una posible intervención directa para solucionar este problema a través de una política pública.

En este capítulo se analizará el tema de la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos como un problema humanitario, que se moviliza paulatinamente hacia la esfera de los problemas sociales y públicos, por ende soluble mediante una estrategia de política pública a partir de la cooperación internacional con el ACNUR y la Unión Europea.

Asimismo, por medio del análisis del triángulo estratégico propuesto por Mark H. Moore, se buscará la creación de «valor público» en los resultados finales de la nueva política mexicana para dar por concluido el refugio guatemalteco en México.

El propósito de asimilar los conocimientos contenidos en el presente trabajo, radica en el hecho de la toma de conciencia del esfuerzo del Gobierno de México de garantizar la vigencia de los derechos humanos de los guatemaltecos refugiados como una actitud de respeto a estos derechos predicando con el ejemplo.

En este contexto y como parte de la decisión del Gobierno mexicano, esta política pública llevará al refugio guatemalteco a la integración definitiva de las personas, que de manera libre así lo decidan y soliciten, para ser residentes nacionales.

La utilidad social que manifiesta el tema, es que la repercusión del valor público agregado y el valor internacional, traerán las lecciones aprendidas de la nueva política para los refugiados, para el término del refugio guatemalteco y el control del Estado en la conducción de esta, así como la cooperación internacional en términos simétricos, cumplirá los objetivos de sentar un precedente y un modelo de solución duradera, replicable para los pueblos del mundo que enfrentan la problemática del refugio.

Es necesario expresar mi gratitud a la biblioteca Central de la Universidad Autónoma de Campeche, así como a la biblioteca Campeche del municipio de Campeche, por permitirme consultar su acervo bibliográfico de manera abierta y extensa. Asimismo, al Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Especial mención a la biblioteca Central y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Al personal de la COMAR, a los colegas del PAID I y II, a los miembros de la Comisión Europea; así como los expertos del Acuerdo Mexicano para el Desarrollo.

Quiero agradecer a mi alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México por albergarme en su seno por darme la oportunidad de desarrollarme intelectualmente a fin de servir al pueblo de México. También a mi Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón y a mis profesores por enseñarme las sólidas bases teóricas del conocimiento científico-social para estudiar y tratar de dar un orden racional a las interacciones y fuerzas que confluyen en el nuevo orden mundial de nuestra aldea global. A la *University of California Berkeley*, especialmente a la *Goldman School of Public Policy*, por iluminarme con la luz del conocimiento dialéctico y el uso de herramientas teóricas para la investigación. Finalmente, pero no lo último, quiero agradecer y hacer un reconocimiento a mi esposa Ana Celia, por su amor, comprensión y su inconmensurable apoyo a lo largo de todos estos años de andar el camino hacia el horizonte de la razón.

Ciudad Universitaria, noviembre del 2004.  
México. D.F.

## 1. El concepto histórico del asilo y el refugio

El Concepto de asilo. La palabra asilo tiene su origen del latín *asylum*, y este del griego. *ασυλον*, sitio inviolable<sup>1</sup>. La palabra asilo, de origen griego, está compuesta por el prefijo privativo "a", sin y el verbo "sylao", capturar, violentar, devastar. Textualmente significa "sin captura, violencia, sin devastación"<sup>2</sup>, inviolable o indespojable; por antonomasia "refugio inviolable" o sea lugar en el que el hombre perseguido puede encontrar amparo contra de sus perseguidores. Este era el concepto griego, tan generosamente ampliado que llegó a convertir ciudades, bosques y territorios en lugares de refugio en los que se ocultaban los criminales fugitivos de la justicia para escapar a su acción punitiva.<sup>3</sup>

Desde el punto de vista genérico se puede definir la palabra "asilo" como lugar privilegiado de refugio para los perseguidos. Protección que un Estado concede a los perseguidos por motivos políticos.<sup>4</sup>

El derecho de asilo es de origen griego. Esto puede asegurarse con cierta certeza si comprobamos que la moderna concepción del Derecho de Asilo coincide, en lo esencial, con lo que los griegos de época primitiva denominaban de la misma manera.<sup>5</sup>

Teseo: "Pobre Edipo, dime lo que buscas en los alrededores de esta ciudad y lo que quieras de mí.  
El motivo que te incita a solicitar mi ayuda habría de ser espantoso para que te negase mi asistencia.  
No he olvidado que, como tú, también yo crecí en tierra extraña y hube de hacer frente a muchos peligros.  
Por ello, si alguno me pide hospitalidad, como ahora tú lo haces, no sabré negarlo.  
Tú estarás en la mañana tan seguro como yo".  
(*Edipo en Colona, Sófocles*)

Edipo, rey de Tebas, solicita asilo a Teseo, rey de Atenas. Tras haber librado a Tebas de la opresión de la Esfinge, Edipo había recibido como recompensa el trono de la ciudad y por esposa a Yocasta, viuda de Layo, el rey anterior, muerto por un desconocido. Yocasta y Edipo ignoraban que eran madre e hijo. Yocasta creía que su hijo había muerto y Edipo se había criado fuera de Tebas sin conocer su origen. Ambos gobiernan Tebas con sabiduría y Edipo es querido por su pueblo.

<sup>1</sup> Diccionario de la lengua española, Edición electrónica. Versión 21.2.0, México, Real Academia Española, 1992, de la edición electrónica, Espasa Calpe, S.A., 1998.

<sup>2</sup> ACNUR, *ACNUR un instrumento de paz*. Madrid, ACNUR, agosto, 1996, p. 10.

<sup>3</sup> Martínez Viademonte, José Agustín, *El Derecho de Asilo y el régimen Internacional de los Refugiados*, México, D.F. Ediciones Botas, 1961, p. 7.

<sup>4</sup> Diccionario de la lengua española, Edición electrónica. Versión 21.2.0, Real Academia Española, 1992, de la edición electrónica, Espasa Calpe, S.A., 1998.

<sup>5</sup> Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*. editorial Porrúa, México, D.F. 1998, p. XVIII.

Sin embargo, la desgracia vuelve azotar la ciudad y el oráculo vaticina que sólo podrá salvarse cuando se castigue al asesino de Layo. Edipo ordena la investigación y se entera entonces con horror que él mismo, en un incidente aislado y ya olvidado en un camino, había dado muerte a su padre sin saber que lo era. Yocasta y Edipo toman conciencia entonces de que han cometido incesto. Yocasta se ahorca y Edipo, en una especie de autocastigo, se revienta los ojos. Ciego por su propia mano, Edipo recibe la compasión y solidaridad de su pueblo. Pero tanto sus propios hijos, Étocles y Polinices, como Creonte su cuñado, ávidos de poder, le persiguen y obligan al ciego Edipo a exiliarse de Tebas.

Así pues Edipo llega a Atenas y pide protección a Teseo. El propio rey Teseo ha sido una especie de refugiado. Hijo único y extramatrimonial del rey Egeo ha debido pasar su infancia y juventud en el extranjero para mejor protegerse de sus enemigos. De allí su respuesta a Edipo, plena de simpatía y solidaridad. En las inmortales estrofas de Sófocles, Teseo promete asilo a Edipo y lo trata como un igual. Junto a sus dos hijas Edipo vivió en paz en Atenas y tuvo, al menos, el derecho a una muerte digna<sup>6</sup>.

Existían en la antigüedad zonas de asilo consideradas sacras, santuarios, cuyo territorio era inviolable y donde no podía ejercerse la persecución. En la civilización azteca, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delito, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *Tecpan*, el palacio real. Sólo su amo o los hijos del amo podían oponérsele y ningún otro tenía derecho a impedir la acción de refugio del esclavo bajo pena de ser considerado él mismo esclavo. En el antiguo testamento, se relata que Jehová ordena a Moisés que una vez que el pueblo israelita se instale en la Tierra Prometida se funden seis ciudades destinadas al refugio de los extranjeros inocentes perseguidos (Números 35:9-29). La práctica todavía vigente del santuario en las iglesias encuentra su causa en esta antigua instrucción.<sup>7</sup>

Algunos autores pretenden rastrear los orígenes del asilo a civilizaciones como Egipto, Asiria, Fenicia o India, cada vez son más los estudiosos que impugnan la existencia de dicha institución en estos pueblos. En el caso de Egipto, por ejemplo, afirma que si bien es cierto que en esa sociedad la clase sacerdotal gozaba de un gran prestigio, la rigidez con la que el pueblo egipcio observaba las leyes y castigaba a quien las infringía no permite hablar de un verdadero derecho de asilo religioso.<sup>8</sup> Como institución prevista y reglamentada por la ley, el asilo aparece con el pueblo de Israel. Es por ello que esta evolución histórica, se inicia con los hebreos, para después pasar a Grecia donde adquiere carta de naturaleza y posteriormente a Roma. Con el arribo del cristianismo, el asilo sufre importantes modificaciones, las cuales se desarrollan en la Edad Media.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> ACNUR, *ACNUR un instrumento de paz*. Madrid, ACNUR, agosto, 1996, p. 9.

<sup>7</sup> ACNUR, *ACNUR un instrumento de paz* (Madrid, ACNUR, agosto, 1996), p. 10.

<sup>8</sup> Bolesta-Koziebrodzki, Léopold, *Le Droit D'Asile, Leyde*, Francia, París, A. W. Sythoff, 1962. p. 31

<sup>9</sup> Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*. Editorial Porrúa, México, D.F.1998, p. 21.

La inviolabilidad de los lugares religiosos se mantuvo a lo largo de toda la Edad Media. El reconocimiento de la Iglesia como instancia otorgante de asilo se extendería hasta el siglo XV; a partir de entonces, los poderes temporales empiezan a considerar como lesiva para su soberanía la inmunidad que las iglesias eran capaces de otorgar.

La aparición de los Estados nacionales en Europa, iría minando el poder eclesiástico, en la medida que lo consideraba como un obstáculo para su desarrollo. Es así como el poder civil empieza a reivindicar el derecho exclusivo de administrar justicia y, en consecuencia, considera al derecho de asilo como un obstáculo para su consolidación.<sup>10</sup> "Con el advenimiento del Estado moderno, el asilo religioso estaba condenado a la decadencia: el Estado empieza a ser poderoso, la justicia organizada y orientada hacia la centralización, las leyes y las penas se humanizan."<sup>11</sup> Estamos en el umbral de lo que se conoce comúnmente como Edad Moderna, cuyo inicio se ha convenido en 1453, año de la caída de Constantinopla en manos de los Turcos.<sup>12</sup>

La secularización de la vida en occidente, es un fenómeno que comienza a tomar forma a partir del advenimiento de la edad moderna. Una de sus características, es la gradual pérdida de atribuciones de la Iglesia ante el fortalecimiento del poder político, representado, en primer lugar, por la persona del emperador y de los reyes. Con el afianzamiento del poder de las monarquías europeas, se da un cambio importante en la historia del asilo: Se trata del debilitamiento de esta institución en el caso de los delitos políticos, los cuales representaban un obstáculo para lo que en esos años se estaba convirtiendo en el elemento esencial, como objetivo y como justificación del poder político de dichas monarquías: la soberanía.<sup>13</sup>

Las razones anteriores, llevan a que el asilo se presente como un problema de derecho para los juristas de ese tiempo. Primero Bodino y Groccio un poco más tarde, establecen que es por el interés propio de cada Estado que el crimen no debe permanecer impune y, por lo tanto, todos los Estados deben de apoyarse recíprocamente para terminar con la delincuencia.<sup>14</sup> "La idea de la solidaridad internacional contra el crimen estaba destinada a aportar una revolución en el derecho penal y a remplazar la inmunidad del asilo por la practica de la extradición."<sup>15</sup> Con el transcurso del tiempo, la práctica del asilo a favor de los delincuentes comunes, tan frecuente en la antigüedad, se volvería completamente incompatible con las necesidades del orden internacional y pronto desaparecería.

El asilo sufre otra modificación importante cuando los mismos autores, que habían declarado la lucha internacional contra la impunidad del crimen, afirman el derecho e incluso el deber de los Estados de brindar asilo a las víctimas de la intolerancia política o religiosa.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p. 29.

<sup>11</sup> Pirenne, Jacques, *Historia Universal. Las grandes corrientes de la historia*, vol. II, México, 1983, p. 121.

<sup>12</sup> Serrano Migallón, *Ibidem, op. cit.*, p. 29.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p. 34.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p. 35.

<sup>15</sup> Bolesta-Koziebrodzki, *op. cit.*, p. 39.

En su famoso tratado, *De jure belli ac pacis*, publicado en 1625, Hugo Groccio aboga por el asilo político, creando así el concepto jurídico de refugiado. Corresponde a Groccio el mérito de trasladar el asilo territorial de la cuestión política a la cuestión jurídica, así, explica: "Del mismo modo también las tierras y los ríos, y si alguna parte del mar vino a ser propiedad de algún pueblo, debe de estar al alcance de aquellos que, de paso, tengan necesidad de ellos por causas justas."<sup>16</sup> Este concepto se irá extendiendo en todo el continente europeo, ganando cada vez más fuerza.

De esta forma, la comunidad internacional necesitaba leyes que dirigieran sus relaciones, asentadas en las leyes naturales emanadas del derecho de gentes voluntario, que admitía el derecho de la guerra y de la paz, como Groccio, pero lo ampliaba con el derecho de gentes consuetudinario y convencional.

El impulso más importante y vigoroso en este sentido fue dado por la Revolución Francesa, la cual proclamó el derecho a la insurrección, consagrando de esa manera el refugio político como algo inviolable. Esto no sólo al nivel del discurso ideológico, sino también a través de la Constitución de 1793, la cual postula el derecho del pueblo francés a dar asilo a los extranjeros que han sido expulsados de sus respectivos países por luchar a favor de la causa de la libertad.<sup>17</sup>

En el siglo XIX se imponen las tesis liberales sobre el individuo, las cuales refuerzan al asilo político, en la medida en que ven en él no sólo una medida humanitaria, sino incluso un derecho individual. Se puede decir que para mediados del siglo XIX el asilo político es ya una institución firmemente establecida en Europa y que, en consecuencia, se considera que solamente el asilado político es digno de protección.

El asilo diplomático y el asilo territorial. Al mismo tiempo que el asilo sufre los cambios señalados anteriormente, aparece y se desarrolla un nuevo tipo de asilo. Se trata del asilo diplomático, que en su acepción más simple, es "el perseguido busca refugio en la embajada de un país extranjero"<sup>18</sup>.

"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."<sup>19</sup>

En el siglo XX se da una evolución muy importante dentro del derecho internacional: el ser humano tiende a convertirse en el centro de sus normas. "Esta tendencia esbozada en una forma tímida en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, se refleja claramente en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, la cual en

---

<sup>16</sup> Groccio, H., *Del derecho de la guerra y de la paz*, libro II, capítulo II; XIII: "De aquellas cosas que competen comúnmente a los hombres", Tomo I, Madrid, 1925, p. 298.

<sup>17</sup> Serrano Migallón, *op. cit.*, p. 35.

<sup>18</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, p. 237.

<sup>19</sup> Vieira, Manuel, *Derecho de Asilo Diplomático*, Montevideo, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, 1961. p. 106.



reiteradas normas, establece la necesidad de respetar y estimular el respeto de los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo o religión."<sup>20</sup>

Esta misma tendencia tendría su confirmación definitiva en la Declaración de los Derechos del Hombre, firmada en París en 1948. En su artículo 14, dicha declaración establece el derecho que toda persona tiene a buscar asilo en cualquier país en caso de ser perseguida por motivos políticos.<sup>21</sup>

Es en América Latina, donde se han llevado a cabo los más significativos esfuerzos por regular el asilo. En 1928, en la VI Conferencia Internacional Americana, se aprobó la Convención sobre Asilo en la ciudad de la Habana, Cuba. Esta Convención ha sido perfeccionada en subsecuentes conferencias internacionales americanas: en la VII Conferencia se elaboran la Convención sobre Asilo Político, suscrita en Montevideo en 1933; y en la X Conferencia Panamericana de Caracas de 1954, se adoptan las convenciones sobre asilo territorial y asilo diplomático.<sup>22</sup>

El asilo contemporáneo comprende dos vertientes: la territorial y la diplomática. "La diferencia entre el asilo diplomático y el asilo territorial debe de entenderse claramente. El primero existe cuando una persona busca refugio en la sede de una misión extranjera en el estado receptor. La concesión del asilo diplomático está limitada a personas acusadas por delitos políticos o que son víctimas de persecución política.

El asilo territorial existe cuando se busca refugio en un país extranjero".<sup>23</sup> "La concesión del asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial; no se trata en este caso de derogación a la soberanía de otro estado."<sup>24</sup>

"El asilo diplomático puede definirse como el derecho que se concede a las representaciones diplomáticas de acoger temporalmente en su sede a perseguidos o delincuentes políticos, sustrayéndolos así de la soberanía del Estado receptor. El otorgamiento del asilo comporta, de acuerdo con las Convenciones que lo amparan, la obligación del Estado receptor de otorgar un salvo conducto que permita su salida de territorio"<sup>25</sup>

Los problemas en la delimitación del asilo territorial se presentan con el fenómeno de refugio masivo; la calificación del motivo político comúnmente es individualizada y requiere probar una razón real para otorgar el amparo, pero en el caso de los refugiados, se ha tenido que aceptar una consideración más amplia. El

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*, p. 99

<sup>21</sup> Serrano Migallón, *op. cit.*, p. 37.

<sup>22</sup> *Ibidem.*, p. 38.

<sup>23</sup> Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, D.F. 1973, p. 399.

<sup>24</sup> Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 236.

<sup>25</sup> Pérez de Cuellar, Javier, *Manual de derecho diplomático*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, D.F. 1999, p. 118.

desplazamiento o huida de grandes contingentes humanos puede fundarse en el temor o riesgos de persecución y requiere considerarse, por prontitud, de modo colectivo y no en caso por caso. Es así como hay que separar para su análisis el asilo territorial del refugio propiamente dicho, aunque sea común identificarlos.<sup>26</sup>

En nuestros días, el asilo es una institución jurídica aceptada generalmente por las naciones dentro del Derecho Internacional. Pero se trata también de una institución de carácter humanitario que se ha constituido en una práctica de facto, producto de la soberanía territorial y de las inmunidades que, a nivel internacional se conceden a los miembros de las misiones extranjeras, sus oficinas y su residencia<sup>27</sup>. "Aunque vinculado a la inviolabilidad de los locales de la Misiones Diplomáticas, este derecho no es considerado una institución de Derecho Diplomático y, en consecuencia, la conferencia de Viena de 1961 decidió no ocuparse de esa materia en su proyecto de Convención."<sup>28</sup>

"El Asilo Diplomático está actualmente confinado en América Latina, donde, en razón de temores de inestabilidad política en algunos países, se ha convertido en norma positiva gracias a la aprobación de diversas convenciones interamericanas. Las Convenciones que sobre la materia han suscrito los países latinoamericanos son el Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889, la Convención de la Habana de 1928, la Convención de Montevideo de 1933, el Tratado de Montevideo de 1939 y la Convención de Caracas de 1954."<sup>29</sup>

Sorensen al referirse al otorgamiento de asilo señala: "...como ejercicio de su soberanía, todo Estado tiene derecho de admitir en su territorio a las personas que desee, sin motivar queja alguna por parte de otro Estado. Ningún Estado esta obligado por el derecho internacional a negar la admisión de cualquier extranjero en su territorio, ni a entregarlo a un estado extranjero o a expulsarlo de su territorio, a no ser que haya aceptado alguna restricción u obligación particular en este sentido. Por otra parte, el Estado del cual el extranjero es nacional no tiene derecho a ejercer control físico sobre él durante su residencia en el territorio de otro Estado, a pesar de su competencia para ejercer jurisdicción sobre él cuando regrese a su territorio, a través de sus tribunales, por delitos cometidos por dicho nacional en el extranjero." Por esto, añade, "un Estado puede, al menos provisionalmente, servir de asilo al extranjero que ha sido expulsado o que ha huido del estado de su origen o de su residencia. La concesión de asilo es parte de la competencia que se deriva de la soberanía territorial del Estado."<sup>30</sup>

Por lo que se puede concluir que la naturaleza del otorgamiento del asilo, es un principio universalmente aceptado, así como el reconocimiento de la condición de refugiado, tienen un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún

---

<sup>26</sup> Serrano Migallón, *op. cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>28</sup> Pérez de Cuellar, Javier, *Manual de derecho diplomático*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, D.F. 1999, p. 118

<sup>29</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>30</sup> Sorensen, *op. cit.*, p. 469 y 470.

aspecto de estos actos debe interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados. "De modo que no puede ser considerado hostil por cualquier otro Estado, incluso aquél del cual el ofensor o refugiado es nacional. El Estado que así concede asilo a un extranjero en su territorio, no incurre, por ello, en responsabilidad internacional alguna.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su tercera Comisión, en 1962, aprobó el siguiente párrafo en su proyecto de declaración sobre el derecho de asilo:"

"El asilo territorial concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a personas autorizadas para invocar el artículo 14 de la declaración de Derechos Humanos, incluyendo a las personas que luchan contra el colonialismo, será respetado por todos los demás Estados. (GAOR, 17ª Sec., Anexos II, p. 8.)"

31

Asilo y refugio son ahora conceptos diferentes, aunque en algún tiempo se aplicaron indistintamente como sinónimos. La fuente de derecho de uno y otro son diversas, y también los métodos para la protección<sup>32</sup> de un asilado y un refugiado. El asilo territorial es una cuestión exclusiva y del dominio interno de los Estados, en tanto que el refugio tiene que ver con la cooperación de la comunidad internacional organizada en torno de la protección de la vida de los refugiados.

El fenómeno de los refugiados y los desplazados del siglo XX comenzó a principios de 1912, con las guerras balcánicas, asumiendo dimensiones más preocupantes con la revolución rusa y el fracaso de la contrarrevolución de 1917. En esa época, la asistencia a los refugiados y desplazados estaba en manos de organismos humanitarios, como La Liga de las Sociedades de la Cruz Roja.

La Sociedad de Naciones<sup>33</sup> no había tomado conciencia de las consecuencias (en términos de refugiados) de la Primera Guerra Mundial y no instituyó ningún mecanismo para afrontar el fenómeno. Solo en agosto de 1921, después de una conferencia sobre este tema convocada por organizaciones humanitarias, la Sociedad de Naciones decidió nombrar a un Alto Comisionado para los Refugiados.

La responsabilidad de presidir dicho Alto Comisionado fue encomendada al Dr. Fridtjof Nansen, representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones quien, desde 1919, había dirigido a nombre de este organismo la repatriación de prisioneros de guerra. El Dr. Nansen logró asegurar para los refugiados asistencia humanitaria de parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias, ideando también un documento de identidad especial destinado a quienes no poseyeran otros

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>32</sup> Sepúlveda, Cesar, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, D.F. 22ª Edición, 2000, p 542.

<sup>33</sup> El documento fundamental de la Sociedad de Naciones se debe en gran parte a la inspiración del presidente Thomas Woodrow Wilson (Premio Nobel de la Paz, 1919) y fue adoptado por la Conferencia de Paz, el 28 de abril de 1919. Después sería incluido en todos los tratados de paz de 1919 y 1929. Consta de 26 artículos. La Sociedad de Naciones es el primer ejemplo de organización internacional global, con tendencia universalista. Vease: Seara Vázquez, Modesto: *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, pp. 131-141.

documentos de identidad, el llamado "Pasaporte Nansen", que fue reconocido por cincuenta y dos países. Gracias a este pasaporte miles de personas pudieron volver a sus hogares o asentarse en otros países. El pasaporte representó la primera de una larga serie de medidas e instrumentos internacionales destinados a proteger a los refugiados.

Con el paso de los años, la Sociedad de Naciones le dio una alta prioridad al problema de los refugiados y fue creando una serie de organizaciones e instrumentos legales para hacer frente a las nuevas situaciones planteadas por los conflictos de Europa Occidental. En 1931 la Sociedad de Naciones decidió crear una oficina autónoma, con un órgano directivo propio, la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados. Esta definió a los refugiados como grupos determinados de personas cuyo regreso a sus países de origen podía representar un riesgo para sus vidas.<sup>34</sup>

Más tarde con el advenimiento del nacional-socialismo en Alemania a principios de 1933 generó nuevos problemas de refugiados: los judíos "no arios" y los opositores al régimen. Alemania, miembro de la Sociedad de Naciones, se oponía a que la competencia de la Oficina de Nansen se extendiera a ellos, considerando que esto significaría una interferencia en los asuntos internos del país. En consecuencia la Sociedad de Naciones creó una administración "ad hoc" con sede en Londres, separada de la Sociedad de Naciones pero operando en coordinación. Al frente de la Organización fue designado, en octubre de 1933, el estadounidense James C. McDonald, bajo la denominación de Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, con el mandato de asegurar a los perseguidos un reasentamiento en Europa o ultramar. La Convención de Ginebra de 1933 es uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales relativos a los refugiados, otorgaba a las personas bajo su competencia una condición similar a la de extranjeros privilegiados.

En enero de 1938, los refugiados eran cerca de 600 mil y el problema no había sido resuelto todavía. La Sociedad de Naciones decidió que la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania terminaran su actividad a finales de ese mismo año, transfiriendo su competencia, a partir de 1° de enero de 1939, a un nuevo Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, con sede en Londres.

En julio de 1938, a petición del Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, treinta y dos Gobiernos se encontraron en Evian, Francia, para crear un organismo que asegurara la emigración de cuantos quisieran abandonar los territorios ocupados por Alemania. Nace así el Comité Intergubernamental para los Refugiados (*Intergovernmental Committee for Refugees – IGCR*, por sus siglas en inglés), con la participación de treinta y un gobiernos y una secretaría en Londres. A partir de 1939, una sola persona fue designada Director del Comité Intergubernamental y Alto Comisionado. Durante la Segunda Guerra Mundial y debido a la imposibilidad de operar en territorio alemán, el Alto Comisionado redujo notablemente sus

---

<sup>34</sup> ACNUR, "Documento de información", ACNUR, España, 1997, p. 2.

actividades<sup>35</sup>, en tanto se acrecentó la del Comité Intergubernamental que se extendió a todo aquél que se encontrara obligado a abandonar su propio país por que su vida o libertad estuvieran en peligro.

Pero fue necesario esperar hasta 1943, en el marco de la Conferencia anglo - americana de las Bermudas, para que el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones y el Comité Intergubernamental formularan expresamente las condiciones requeridas para tener derecho al calificativo de refugiado y a las garantías y privilegios inherentes a él: "todas las personas, donde quiera que se hallen que, a consecuencia de los sucesos de Europa, han debido de dejar o podrían ser obligados a abandonar el país de su residencia por que su vida o sus libertades se encuentran amenazadas debido a su raza, su religión o sus opciones políticas".<sup>36</sup>

Cuando en 1945 la Organización de Naciones Unidas<sup>37</sup> (en adelante, ONU y/o NU) vinieron a ocupar el lugar de la Sociedad de Naciones<sup>38</sup>, la nueva Organización reconoció desde el principio la tarea de proteger a los refugiados como cuestión de interés internacional y que, de conformidad con su Carta, la Comunidad de Estados debería hacerse responsable de manera colectiva de quienes huyen de las persecuciones. Así la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su primera sesión celebrada el 12 de febrero de 1946<sup>39</sup>, adoptó la resolución "A/res/8(1)" en la que establecía las bases de la labor de las Naciones Unidas a favor de los refugiados. En dicha resolución, la Asamblea General hacía hincapié en no obligar a volver a su país a ningún refugiado o desplazado que hubiera expresado objeciones validas a dicho regreso.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> ACNUR, *ACNUR un instrumento de paz*. Madrid, ACNUR, agosto, 1996, p. 29 y 30.

<sup>36</sup> Pierre, George, *Geopolítica de las migraciones*. México, Ciudad Universitaria D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p.34.

<sup>37</sup> *n.b.* Las "Naciones Unidas" fue un nombre concebido por el Presidente Franklin D. Roosevelt; se empleó por primera vez en la "Declaración de las Naciones Unidas" del 1 ° de enero de 1942, durante la segunda guerra mundial, cuando los representantes de 26 naciones establecieron el compromiso, en nombre de sus Gobiernos, de proseguir juntos la luchas contra las Potencias del Eje. La Carta de las Naciones Unidas fue redactada por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Las Naciones Unidas adquirieron existencia oficial el 24 de octubre de 1945, al quedar ratificada la Carta por China , los Estados Unidos, Francia, el reino Unido y la Unión Soviética y por la mayoría de los demás signatarios.

<sup>38</sup> La liquidación de la Sociedad de las Naciones, se efectuó el 18 de abril de 1946, durante la celebración de su última reunión. El 31 de julio de 1947, la Sociedad de Naciones dejó de existir jurídicamente, y todos sus bienes fueron transferidos a la Organización de Naciones Unidas, según lo estipulado en una serie de acuerdos concluidos entre las dos organizaciones en los meses de abril, julio y agosto de 1946. Vease: Seara Vázquez, Modesto: *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, pp.141.

<sup>39</sup> Para buscar lo antecedentes de la Organización de Naciones Unidas podemos remontarnos a la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941) y a la Declaración de las Naciones Unidas (1° de enero de 1942); pero fue más interesante la Conferencia de Moscú, celebrada del 19 al 30 de octubre de 1943. Como resultado de esa Conferencia, las cuatro potencias participantes (Estados Unidos, la URSS, Gran Bretaña y China) publicaron el 1° de noviembre siguiente la llamada Declaración de Moscú, en la cual se hablaba de la necesidad de establecer en la fecha más temprana posible una organización internacional general basada en la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz. Seara Vázquez, Modesto: *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, pp. 142.

<sup>40</sup> ACNUR, "50 Aniversario ACNUR", "Documento informativo", ACNUR, Chiapas, 2000, p. 3 y 4.

La Organización Internacional de Refugiados (en adelante, OIR) fue creada en julio de 1947, como organismo especializado no permanente de las Naciones Unidas. En la fecha en que se estableció, se preveía que el 30 de junio de 1950 habría completado su programa de tres años<sup>41</sup>. El mandato encomendado fue: proteger a los grupos de refugiados reconocidos ya por la Sociedad de Naciones y que debía de ocuparse de las "víctimas de los regímenes nazis y fascistas o de los regímenes que hubieran colaborado con éstos durante la segunda guerra mundial, o de los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista de España"<sup>42</sup>. La OIR tenía el encargo de atender a los cerca de 21 millones de refugiados por toda Europa, como consecuencia de la guerra y de "llegar a una rápida, positiva y justa solución de los problemas de los refugiados y de los desplazados"<sup>43</sup>.

Aunque la labor de la OIR se circunscribía a ayudar a los refugiados europeos, fue el primer organismo internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados, pues sus funciones abarcaban su repatriación, su identificación, su registro y clasificación, su atención y asistencia, su protección legal y política, su transporte, su reasentamiento y su inserción.

Sin embargo, la OIR no pudo poner fin al problema de los refugiados. A finales de 1951 quedaban alrededor de 400.000 personas desplazadas en Europa y la organización se clausuró oficialmente en febrero de 1952. Existía una coincidencia general en la necesidad de que continuase la cooperación internacional para abordar el problema de los refugiados, pero un desacuerdo básico respecto a los objetivos que debía tratar de alcanzar dicha cooperación. Los países del bloque oriental estaban llenos de reproches por la forma en que, en su opinión, habían utilizado a la OIR los países del bloque occidental. Los Estados Unidos, por su parte, estaban cada vez más decepcionados, pues contribuían con más de dos terceras partes a la financiación de una organización que les estaba costando más que el presupuesto de funcionamiento de todo el resto de las Naciones Unidas<sup>44</sup>.

### 1.1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Al final de los años cuarenta se produjo el desvanecimiento de las ideas de un mundo único y se sustituyeron por la imagen de una lucha incesante entre superpotencias en la arena internacional. Los Estados Unidos y la Unión Soviética eran entonces las únicas naciones capaces de dominar el mundo y ambas habían

---

<sup>41</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.20.

<sup>42</sup> Pierre, George, *Geopolítica de las migraciones*. México, Ciudad universitaria D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p.34.

<sup>43</sup> ACNUR, *ACNUR un instrumento de paz*. Madrid, ACNUR, agosto, 1996, p. 30.

<sup>44</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.21.

sido presas del pensamiento globalista.<sup>45</sup> Así resultó que una gran parte de la política internacional durante los dos décadas que siguieron consistió en procurar ajustarse a aquella rivalidad soviético-norteamericana y, después, a su parcial rechazo.<sup>46</sup> El endurecimiento del enfrentamiento de la guerra fría dominó las relaciones internacionales en los siguientes cuarenta años. El bloqueo de Berlín de 1948-1949 fue seguido, en rápida sucesión, de la explosión de la primera bomba atómica soviética, la formación de dos Estados alemanes, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la victoria de Mao Zedong en China y el inicio de la guerra de Corea en 1950. Cada vez era más evidente que la cuestión de los refugiados no era un fenómeno temporal de la posguerra. Las nuevas crisis estaban generando nuevos flujos de refugiados, como había sucedido tras la toma del poder de los comunistas en varios países, desde Checoslovaquia hasta China. Al mismo tiempo, el Telón de Acero entre la Europa oriental y la occidental limitaba la circulación entre ambos bloques<sup>47</sup>.

Las tensiones ideológicas de la Guerra Fría impregnaron las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas sobre la creación de un nuevo órgano de la ONU para los refugiados. La creación de dicho órgano había sido aplazada por diversas partes interesadas, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR). La Unión Soviética boicoteó totalmente, junto con sus Estados satélites, muchas de las negociaciones. También surgieron grandes divergencias entre las propias potencias occidentales. Los Estados Unidos querían un organismo estrictamente definido y de carácter temporal, que requiriese poca financiación y tuviese unos objetivos limitados, principalmente la protección de los refugiados dependientes de la OIR que aún no tenían resuelta su situación, hasta que fueran reasentados de forma permanente.

El resultado de este debate fue un acuerdo aceptable para todas las partes. “En efecto la ONU, desde sus inicios, decidió jugar un papel directo en asuntos de refugiados y estableció un organismo que se ocuparía exclusivamente de esta materia.”<sup>48</sup> Fue así que en diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió, por 36 votos a favor y 11 abstenciones, crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR –UNHCR, por sus siglas en inglés) durante un período inicial de tres años, a partir del 1 de enero de 1951<sup>49</sup>.

El ACNUR es el órgano que estableció la Asamblea General de las Naciones Unidas, para ocuparse específicamente de refugiados por medio de su resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, de acuerdo con el artículo 22 de la Carta. El Estatuto de la

---

<sup>45</sup> Kennedy, Paul, *The rise and fall of the great powers*, Vintage Books Edition, USA, 1989. pp. 364-365.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 373.

<sup>47</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.22.

<sup>48</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992 p. XVII y XIX.

<sup>49</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p. 23.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, esta definido en el Capítulo I: Disposiciones generales:

“1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

En el ejercicio de sus funciones, y especialmente si llegará a presentarse alguna dificultad respecto, a cualquier controversia relativa al estatuto internacional de esas personas, el Alto Comisionado solicitará el dictamen de un comité consultivo en asuntos de refugiados si se creare tal comité.

2. La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

3. El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

4. El Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un comité consultivo en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de Estados Miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y a su devoción a esta causa.

5. La Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo período ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decidir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953.”<sup>50</sup>

El Estatuto del Alto Comisionado inició sus actividades en enero de 1951, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, el ACNUR ha trabajado para satisfacer las necesidades cada vez mayores de los refugiados y personas desplazadas en el mundo<sup>51</sup>; el Estatuto es su instrumento fundamental, incorporando la experiencia proveniente de la labor a favor de los refugiados, acumulada entre las dos guerras mundiales, durante la segunda guerra mundial y la inmediata posguerra.<sup>52</sup>

El Estatuto establece de forma clara que el mandato del Alto Comisionado incluye proporcionar protección internacional y búsqueda de soluciones duraderas al problema de los refugiados prestando ayuda a los Gobiernos [...] con el fin de facilitar la repatriación voluntaria de dichos refugiados o bien su inserción a las nuevas

---

<sup>50</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992 p. 111 y 112.

<sup>51</sup> La primera vez que la Asamblea General examinó la necesidad de prolongar el mandato del ACNUR fue en 1953. Debido a las crisis humanitarias que se han sucedido, desde ese año, el mandato del ACNUR se renueva cada cinco años.

<sup>52</sup> *Ibidem*. p. XIII.



comunidades nacionales. Ambos aspectos se relacionan entre sí y tienen como objetivo final la consecución de soluciones duraderas, permanentes, en el marco de la protección internacional.

El Estatuto de refugiado quedó definitivamente establecido sobre el plano internacional por la Convención de Ginebra de 1951 y por el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Según el Estatuto, el ACNUR tiene competencia para otorgar protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado a toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país donde antes tenía su residencia habitual"<sup>53</sup>; independiente de que se encuentre o no en un país que es parte de la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 o de un país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos. Tales, refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones al Alto Comisionado, suelen denominarse «*mandate refugees*» (refugiados amparados por el mandato del ACNUR).<sup>54</sup>

El artículo 2 del Estatuto del ACNUR establece que la labor del Alto Comisionado «tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados» (la distinción que aquí se hacía, entre carácter político y carácter humanitario era crucial).

Las principales funciones del ACNUR: son en primer lugar, proporcionar protección internacional a los refugiados; y, en segundo, buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación dentro de unas nuevas comunidades nacionales.

La protección internacional es la facultad, el mandato, que las Naciones Unidas encargo al ACNUR. La protección internacional fue concedida para llenar el vacío que deja la falta de protección nacional, pero no para reemplazarla. Las medidas de protección básica incluyen: a) el evitar el rechazo en la frontera; b) la no sanción por ingreso ilegal; c) la no devolución (*non - refoulement*); d) disfrute de los derechos sin discriminación, en particular los que derivan de las normas mínimas contenidas en la Convención de 1951.

"La búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados que, son funciones obligatorias para el ACNUR"<sup>55</sup>, conforman la parte total del mandato que la

---

<sup>53</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992. p. 112.

<sup>54</sup> ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados*, ACNUR, Ginebra, 1979, p. 6.

<sup>55</sup> Conclusión Núm. 56 (XL) de 1989, titulada Soluciones Duraderas y Protección de los Refugiados, preámbulo, párrafo 1°).

Asamblea General le ha encomendado, se han establecido en el sistema de las Naciones Unidas son<sup>56</sup>: a) la repatriación voluntaria; b) integración local y c) reasentamiento a un tercer país

a) "La repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, cual es, la reincorporación de los refugiados en una comunidad, en este caso, la suya propia, a su tierra natal. La repatriación voluntaria es un acto puramente humanitario y apolítico. Más aún, hace real el derecho de los refugiados de volver voluntariamente y acogerse a la protección de su país de origen; los refugiados tienen derecho de ser protegidos de tal manera que puedan efectivamente ejercer, el derecho de volver a su país voluntariamente. [...] El principio de la voluntariedad libremente expresada en forma individual es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados en el contexto de la repatriación voluntaria. La repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia si así lo desean los refugiados, debe de efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia. Los refugiados, al momento de su regreso, deben de beneficiarse de garantías adecuadas de no discriminación y respeto pleno a sus derechos humanos en iguales condiciones que sus connacionales. Bajo ninguna circunstancia deben ser perjudicados o penalizados por haber buscado asilo y protección como refugiados."<sup>57</sup>

b) Integración. Es de primordial importancia que los refugiados disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales de tal forma que puedan llevar una vida digna y productiva sin que por esa razón se conviertan en grupos privilegiados frente a los nacionales. [...] Es importante, asimismo, que los Estados consideren la equiparación de los derechos de los refugiados con los de los nacionales en cuanto a las posibilidades de empleo para asegurar que la inserción sea exitosa y que no fracase debido a leyes y reglamentos restrictivos.<sup>58</sup> La integración [...] constituye una solución indispensable para poner término a la situación provisional y limitada en el tiempo del refugio temporal. La integración de los refugiados que se instalen definitivamente en el país al que llegaron después de haber abandonado su lugar de origen, representa "la legalización del refugiado mediante el otorgamiento, de conformidad con el orden jurídico interno del país de acogida de un estatuto migratorio suficiente que le permita a éste, y a su familia, la libre circulación dentro del territorio"<sup>59</sup>, como le permita acceder en un futuro relativamente corto a una naturalización que signifique la terminación del estatuto de refugiado. La Asamblea pidió a los Estados miembros que cooperaran con el ACNUR, *inter alia*, "favoreciendo la asimilación de los refugiados, especialmente favoreciendo su naturalización"<sup>60</sup>.

c) Reasentamiento a un tercer país. Los instrumentos internacionales en materia de protección a los refugiados prevén ante la imposibilidad de la repatriación voluntaria o la integración al país de refugio, el reasentamiento a un tercer país. El reasentamiento, ya sea por seguridad o por reunificación familiar requieren, consiste en trasladar a los refugiados a otro país desde el país al que llegaron

---

<sup>56</sup> ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p. XXIV.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 393-395.

<sup>58</sup> *Ibidem.*, p. 396.

<sup>59</sup> Santistevan, Jorge, *La protección internacional de los refugiados en América Central México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Universidad Nacional de Colombia, 1986. p.79.

<sup>60</sup> Resolución 428 (V) de 14/12/50, párrafo "c".

después de haber abandonado el suyo. Por razones de seguridad y dignidad, el reasentamiento debe, por supuesto, realizarse con carácter voluntario.

Con el establecimiento de la oficina del ACNUR y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados se proporcionó, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en la aplicación del derecho internacional.

En la citada resolución 428 (V) de la Asamblea General y en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado se prevé la cooperación entre los Estados y la Oficina del Alto Comisionado para afrontar los problemas de los refugiados. El Alto Comisionado es el órgano encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados, al que se ha encomendado, en particular, que promueva la celebración y ratificación de convenios internacionales para la protección de los refugiados y que supervise su aplicación.

Esa cooperación, junto con su función de supervisión, constituye la base del interés fundamental del ACNUR por el proceso de determinación de la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. El papel desempeñado por el Alto Comisionado repercute, en diverso grado, en los procedimientos para determinar la condición de refugiado establecido por varios Estados.<sup>61</sup>

La responsabilidad principal de proteger y asistir a los refugiados recae en los Estados, en particular en los países de asilo a donde huyen los refugiados. Pero el ACNUR desempeña también un importante papel en la promoción y supervisión del cumplimiento de la Convención por los Estados y en hacer que éstos ofrezcan una protección adecuada a los refugiados en su territorio.

"El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado."<sup>62</sup>

Aunque a la nueva organización se le dio el derecho a pedir contribuciones voluntarias, los Estados Unidos de Norteamérica lograron que la aprobación de la Asamblea General fuera un requisito previo para formular dichos llamamientos. Como consecuencia, el ACNUR quedó bajo la dependencia de un pequeño presupuesto administrativo de la Asamblea General y de un reducido «fondo de emergencia».<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados*, ACNUR, Ginebra, 1979, p. 6.

<sup>62</sup> *Ibidem*. p. 118.

<sup>63</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.26.

El mandato central del ACNUR no ha variado desde 1950. La protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones duraderas a sus problemas siguen siendo los objetivos centrales de la organización.

Pero el entorno en el que trabaja el ACNUR y los tipos de actividad que realiza sí han cambiado de forma significativa en los últimos 50 años de trabajo, el número de personas que son objeto de preocupación para el ACNUR ha aumentado considerablemente, al tiempo que se ha acentuado la complejidad del problema del desplazamiento forzado.

## 1.2. El sistema jurídico universal de protección a los refugiados

La definición universal del concepto de refugiado está contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; fue adoptado el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General<sup>64</sup> en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. En el Capítulo I: Disposiciones generales:

### **Artículo 1. Definición de l término de «refugiado»**

"A(2) [ toda persona ] Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."<sup>65</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los refugiados del 1951 es un tratado jurídicamente vinculable y, por otra parte, es la piedra angular del derecho internacional en materia de refugiados. Los derechos y obligaciones establecidos en el Estatuto de los refugiados constituyen el núcleo de la labor del ACNUR; sin embargo, el alcance de dicha Convención, solo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951.

La definición del término «refugiado» provocó especial polémica. Habida cuenta de que la Convención creaba nuevas obligaciones que serían vinculantes en virtud del

---

<sup>64</sup> La negociación en torno la Convención se desarrolló paralelamente a las relativas en la creación del ACNUR.

<sup>65</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992. p. 118.

Derecho Internacional público<sup>66</sup>, los Estados que participaban en su proceso de elaboración se propusieron limitar la definición a las categorías de refugiados respecto de los cuales estaban dispuestos a asumir obligaciones legales. Los Estados Unidos de Norteamérica era partidario de una definición restringida, a la vista de las obligaciones legales que impondría una definición más general. Los Estados de Europa occidental, por otra parte, propugnaban una definición amplia, aunque también había divisiones entre ellos sobre cuál debía ser esa definición.

Al final se encontró una fórmula que satisfizo a todas las partes, los gobiernos acordaron una definición general, aplicable universalmente, del término «refugiado», centrado en los «fundados temores de ser perseguida» una persona. En estos magros términos, la Convención ha resuelto el concepto de refugiado. El temor no puede ser fantasioso, debe corresponder a un fundamento razonable; las causas no son las propias de un delito común o de un deseo social de emigrar, se encuentran enunciadas con precisión; la imposibilidad de retorno puede ser objetiva ("no poder") o subjetiva ("no querer"); para valerse de la protección, la persona que la solicita debe encontrarse fuera del país de origen.

Al mismo tiempo, aplicaron dos importantes limitaciones al alcance de la Convención. En primer lugar, los beneficios de ésta no se aplicarían a las personas que se convirtieran en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1951, aun cuando reunieran los demás requisitos de la definición. En segundo lugar, al convertirse en parte de la Convención, los Estados tenían la posibilidad de formular una declaración en la que limitasen sus obligaciones asumidas en virtud de la Convención a los refugiados europeos.

La adopción de la definición del término «refugiado» constituyó un cambio significativo de política, dado que, a partir de entonces, los refugiados serían identificados no sólo como grupo, como en los años anteriores, sino también de forma individual. Además, la definición era general y no se circunscribía a grupos nacionales específicos, como los rusos procedentes de la Unión Soviética o los griegos de Turquía, como había ocurrido en el período de entreguerras.

La naturaleza del otorgamiento del Estatuto de refugiado, es un principio de protección universalmente aceptado. El otorgamiento de la protección internacional, así como el reconocimiento de la condición de refugiado, tienen un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún aspecto de estos actos debe interpretarse como hostil o inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

El concepto de protección de refugiados es en sí mismo inseparable de la idea de derechos humanos. El derecho a buscar y gozar de refugio se protege en la Declaración Universal de Derechos Humanos, mientras que en la Convención de 1951 incorpora el principio fundamental de protección que dice que los Estados

---

<sup>66</sup> El Derecho internacional público es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre los sujetos internacionales. Seara Vázquez, Modesto: Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, p. 25.

deben de abstenerse de enviar refugiados de vuelta a países en los que correrían algún riesgo de persecución. De acuerdo a esta Convención, el objetivo último de la protección internacional es proporcionar a los refugiados los “derechos y libertades fundamentales” que un Estado normalmente asegura a sus ciudadanos.<sup>67</sup>

De acuerdo con la Convención de 1951 una persona es refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiados. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. Es decir, no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

Las disposiciones de la Convención de 1951 por las que se define quién es refugiado se dividen en tres partes, a las que se ha llamado cláusulas de inclusión, cesación y exclusión, respectivamente. Las cláusulas de inclusión establecen los criterios a que deben responder una persona para ser considerada refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado.<sup>68</sup>

Determinación del Estatuto de Refugiado. La condición de refugiado puede reconocerse en grupo, según lo que se llama determinación «*prima facie*», o la determinación del estatuto individual.<sup>69</sup>

Al comienzo de una emergencia, cuando en un corto período de tiempo llega un elevado número de personas solicitando asilo, suele ser poco práctico recurrir a la determinación del estatuto de refugiado para cada uno de los miembros del grupo en particular. En casi todas las emergencias, las personas que solicitan refugio pueden ser de la competencia del ACNUR y en el Estatuto se establece que se tomen medidas en su favor. Cuando la protección es claramente una necesidad humanitaria urgente, se ha de conceder el beneficio de la duda, al menos hasta que se disponga de una opinión fundamentada.<sup>70</sup>

En el caso de una afluencia masiva, el fin es asegurar un trato humanitario de acuerdo con los principios universalmente reconocidos, no necesariamente ligados al estatuto legal de aquéllos que lo necesitan. Una rápida intervención para asegurar la protección es, por tanto, la primera prioridad.

En tales circunstancias, el ACNUR y los Estados suelen recurrir a la determinación de la condición de refugiado para todo el grupo basándose en el conocimiento de las condiciones objetivas en su país de origen. Así, cada miembro del grupo es considerado como refugiado *prima facie*, es decir, un refugiado a falta de evidencias que demuestren lo contrario.

---

<sup>67</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España De. cast.: Alianza Editorial, S.A., Madrid 1995. p.58.

<sup>68</sup> ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados*, ACNUR, Ginebra, 1979, p. 9.

<sup>69</sup> ACNUR, *Manual para situaciones de emergencia*, ACNUR, Ginebra, 2000, p. 19.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

En las llamadas cláusulas de cesación, según la sección C del artículo 1 de la Convención (párrafos 1 al 6) se enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada.<sup>71</sup>

Una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación. Este planteamiento estricto de la determinación de la condición de refugiado obedece a la necesidad de proporcionar a los refugiados la seguridad de que su condición no estará sujeta a una revisión constante a la luz de una evolución transitoria –y no de carácter fundamental- de la situación imperante en su país.

La sección C del artículo 1 de la Convención de 1951 dispone lo siguiente:

“C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.”<sup>72</sup>

Las cláusulas de exclusión están enumeradas en el artículo 1 sección D a la F:

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>72</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992. p. 119.

"D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.<sup>73</sup>

Las cláusulas de cesación y de exclusión tienen un significado negativo; las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición y las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.<sup>74</sup>

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>75</sup> de 1948 había consagrado " En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país"<sup>76</sup>, la importancia que los Estados conferían a la preservación de su derecho soberano a autorizar la entrada en su territorio hizo que los Estados que redactaron la Convención de la ONU sobre los refugiados no estuvieran dispuestos a reconocer un derecho de asilo incondicional en esta nueva Convención jurídicamente vinculante. Por tanto, la nueva Convención no contiene ninguna mención al «derecho de asilo». Sin embargo, una de las disposiciones claves de la Convención es la obligación de los Estados partes de no expulsar, ni devolver, a un refugiado a otro Estado donde pueda sufrir persecución, lo que se conoce como el principio de la no devolución o prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*), definido en el artículo 33 de la Convención.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. ACNUR. 1992. p. 120.

<sup>74</sup> ACNUR, *Manual para situaciones de emergencia*, ACNUR, Ginebra, 2000, p. 9.

<sup>75</sup> n.b. Aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (XXX), de 10 de diciembre de 1948. La Declaración Universal de derechos Humanos, ha adquirido la categoría de Derecho Internacional Consuetudinario, y algunas de sus disposiciones han entrado al *jus cogens*.

<sup>76</sup> Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Véase: ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p.16.

<sup>77</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.30.



**“Artículo 33. -Prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*.)**

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los 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.”<sup>78</sup>

Es así que la no devolución forzada se constituye como la piedra angular de la protección internacional a los refugiados. La Convención permite defender que la protección contra la devolución forzada opera a favor de la persona amenazada de *refoulement* aún antes de que sea calificada como asilado o refugiados.

La Convención establece las obligaciones y los derechos de los refugiados para con el país en donde se encuentran<sup>79</sup>, así como las obligaciones de los Estados respecto a los refugiados. También fija normas internacionales para el trato de los refugiados. Consagra principios que promueven y salvaguardan los derechos de los refugiados en los ámbitos de la reunificación familiar, del empleo, la educación, la residencia, la libertad de circulación, el acceso a los tribunales, la naturalización y, sobre todo, la seguridad frente a la devolución a un país donde podrían ser víctimas de persecución. Como se ha señalado dos de sus disposiciones más importantes son las contenidas en los artículos 1 y 33.<sup>80</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por las Naciones Unidas en 1951, se redactó fundamentalmente para responder al desplazamiento masivo que tuvo lugar en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial. Medio siglo después, es en Europa y en los otros países industrializados del mundo donde la institución del asilo se enfrenta a algunos de sus mayores desafíos. Deseosos de proteger sus fronteras de la inmigración no deseada y desconfiando de las motivaciones de muchas de las personas que solicitan asilo, los gobiernos de los países industrializados han adoptado una serie de nuevas medidas para controlar y restringir el acceso a su territorio. Para los refugiados que huyen de la persecución, estas medidas han afectado gravemente en muchos casos a su capacidad para conseguir el acceso a los procedimientos de asilo y a la seguridad.

En consecuencia y considerando que a partir de las décadas de 1960 y 1970 “...han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención”<sup>81</sup>, se aprobó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en Nueva York el 31 de enero de 1967.

---

<sup>78</sup> ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p.130.

<sup>79</sup> Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 473.

<sup>80</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.27.

<sup>81</sup> ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p.148.

Del Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo. La entrada en vigor fue el 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII.

El Protocolo considera conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención independientemente de la fecha límite del 1° de enero de 1951, en su artículo I párrafo 2., establece: " A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo<sup>82</sup>, el término de refugiado denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y ..." y las palabras "...a consecuencia de tales "acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A artículo 1."<sup>83</sup>:

"Artículo 1. Definición de l término de «refugiado»

A(2) [toda persona ] Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."<sup>84</sup>.

Es así que en 1967 el nuevo Protocolo suprimió los límites geográficos y temporales de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y la hizo aplicable universalmente. Existe, en consecuencia, una rica definición universal de refugiado, hoy día "clásica" de la jurisprudencia internacional.

El Protocolo es un instrumento jurídico independiente, aunque está íntegramente relacionado con la Convención de 1951. Los Estados que se adhieren al Protocolo acuerdan aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951 a todas las personas incluidas en la definición de refugiado sin referencia a limitación temporal ni

---

<sup>82</sup> El artículo 3 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, establece "El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica: no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por estados que ya sean partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se haya ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del Artículo 1. ". Véase ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa rica, 1992, p. 118. Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos. ACNUR, San José, Costa rica, 1992, p. 149.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>84</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.27.

geográfica alguna. La adhesión de un Estado al Protocolo es suficiente para que sean aplicables a dicho Estado la mayor parte de las disposiciones de la Convención. Sin embargo, la mayoría de los Estados han preferido ratificar tanto la Convención como el Protocolo, reforzando así la autoridad de ambos instrumentos como fundamento del Derecho Internacional sobre los refugiados.

El 31 de diciembre de 1999 se habían adherido al Protocolo de 1967, 134 Estados. En dicha fecha, los únicos Estados que se habían adherido a la Convención de 1951 y no al Protocolo de 1967 eran Madagascar, Mónaco, Namibia y San Vicente y las Granadinas. Los únicos Estados que se habían adherido al Protocolo de 1967 y no a la Convención de 1951 eran Cabo Verde, Suiza, los Estados Unidos y Venezuela. México no se había adherido a ninguno de los dos instrumentos.

Existen otros instrumentos regionales jurídicos internacionales, en África y América, que tratan directa o indirectamente a los refugiados. Uno de lo más importantes es la Convención que rige los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, adoptada por la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1969. La cual incluye también como refugiados a todas aquellas personas, que se encuentran fuera de su país como resultado de la descolonización, luchas por la liberación nacional o por la creación de nuevos Estados.<sup>85</sup>

El interés del Alto Comisionado para que se adoptase rápidamente el Protocolo se vio estimulado en parte por los esfuerzos de los Estados miembros de la OUA) para elaborar su propia convención regional sobre los refugiados. Ya en 1963, la OUA había decidido que hacía falta un tratado regional que tuviera en cuenta las características especiales de la situación de los refugiados en África. Aunque los Estados miembros de la OUA dieron una rápida y calurosa acogida al Protocolo de 1967, siguieron pensando que era necesaria una convención regional. La decisión de la OUA de redactar otro instrumento planteó inicialmente un problema al ACNUR, pues la aparición de un instrumento que compitiera en cualquier sentido con la Convención de 1951 afectaría al carácter universal de la Convención, por la que luchaba el ACNUR desde su creación. Por otra parte, “si la convención de la OUA sobre los refugiados no contenía los elevados estándares de la Convención de 1951, los refugiados de África no recibirían los mismos niveles de protección.”<sup>86</sup>

En Addis Abeba el 10 de septiembre de 1969, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención de la OUA por la que se que regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África.<sup>87</sup> Al mismo tiempo que reconoce la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como «el instrumento básico y universal relativo al Estatuto de los Refugiados», y reitera la definición de refugiado contenida en la misma, la Convención de la OUA

---

<sup>85</sup> Refugees, *The Cartagena Declaration: A decade of progress*, Refugees. N° 99 Genova, Switzerland, 1995, p. 22.

<sup>86</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.63.

<sup>87</sup> ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa rica, 1992, p.353.

amplía la definición de refugiado para abarcar no sólo a quienes huyen de la persecución, sino también a quienes huyen de la guerra y de la violencia en sus comunidades<sup>88</sup>, y contiene otras disposiciones importantes que no se explicitan en la Convención de la ONU. Entre ellas figuran las relativas al no rechazo en la frontera, al asilo, a la ubicación de los asentamientos de refugiados, a la prohibición de que los refugiados realicen actividades subversivas y a la repatriación voluntaria.<sup>89</sup>

**Artículo I – Definición del término «refugiado»**

1. [La definición contenida en el artículo 1 A(2) de la Convención de 1951]
2. El término «refugiado» se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, este obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad. [...]

**Artículo II – Asilo**

1. Los Estados Miembros de la OUA se esforzarán al máximo en consonancia con sus respectivas legislaciones para recibir refugiados y asegurar el asentamiento de los refugiados que, por motivos fundados, no puedan o no deseen regresar a su país de origen o nacionalidad.
2. La concesión de asilo a los refugiados es un acto pacífico y humanitario y no será considerado un acto hostil por ningún Estado Miembro.
3. Nadie será sometido por un Estado Miembro a medidas como el rechazo en la frontera, el retorno o la expulsión, que lo obliguen a regresar o a permanecer en un territorio donde corra peligro su vida, su integridad física o su libertad por los motivos establecidos en el artículo I, párrafos 1 y 2.
4. Cuando un Estado Miembro tenga dificultades para continuar concediendo asilo a refugiados, dicho Estado Miembro podrá hacer un llamamiento a otros Estados Miembros directamente y por medio de la OUA, y dichos otros Estados Miembros tomarán, en el espíritu de la solidaridad africana y de la cooperación internacional, las medidas adecuadas para aligerar la carga que pesa sobre el Estado Miembro que concede asilo. [...]
5. Por motivos de seguridad, los países de asilo asentarán a los refugiados, en lo posible, a una distancia razonable de la frontera de su país de origen.

**Artículo IV – No discriminación** . Los Estados miembros se comprometen a aplicar las disposiciones de la presente Convención a todos los refugiados, sin discriminación por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.

**Artículo V – Repatriación voluntaria** 1. Se respetará el carácter esencialmente voluntario de la repatriación en todos los casos y ningún refugiado será repatriado en contra de su voluntad.<sup>90</sup>

La Convención de la OUA sobre los refugiados entró en vigor el 20 de junio de 1974. El 31 de diciembre de 1999, eran partes de la Convención, 45 de los 53 Estados africanos.

<sup>88</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España De. cast.: Alianza Editorial, S.A., Madrid 1995. p.3.

<sup>89</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.63.

<sup>90</sup> Véase: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf)

La Convención sobre los Refugiados de 1951 —junto con su Protocolo de 1967— sigue siendo el instrumento más importante del Derecho Internacional sobre refugiados, y el único que tiene carácter universal. Al 1º de febrero del 2004, 142 Estados se habían adherido a la Convención de 1951 y 140 a su Protocolo de 1967, y 144 Estados habían ratificado uno de los dos instrumentos o ambos.<sup>91</sup>

Después de este recorrido por la evolución del concepto de refugiado, logrado por el esfuerzo de la comunidad internacional, se reconoce el significativo avance, que no había sucedido durante los siglos pasados, para crear una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. El punto de inflexión llegó en 1950-1951, con el establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo. Ambos proporcionaron, por primera vez, una estructura de instrumentos universales formales para responder a las necesidades de protección internacional de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.<sup>92</sup> De esta manera la Convención de Ginebra describe con detalle lo que podríamos denominar los derechos universales de los refugiados.

En este sentido César Sepúlveda escribió, entorno al derecho internacional de los refugiados, se le puede considerar “como un brazo del derecho internacional de los derechos humanos, pues también, como en el caso del derecho humanitario, está basado en esos derechos fundamentales. Pero por su especialización, y por que los organismos que se encargan de la aplicación y de la protección tienen su propia fisonomía, es una rama que debe tratarse de manera independiente, conectada sin embargo de alguna manera a los derechos humanos”<sup>93</sup>.

El sistema jurídico interamericano de protección a los refugiados. El fenómeno del asilo y el refugio en América Latina, al igual que en otras regiones, ha estado intrínsecamente ligado a su proceso histórico de independencia, de defensa de su soberanía, de sus luchas sociales y de sus transformaciones democráticas.

“Desde el advenimiento del sistema universal del refugio, conviven en el continente Americano dos sistemas de protección de las personas: a) el Sistema Interamericano codificado a través de una serie de convenciones y tratados regionales enmarcados, a partir de 1889, en el *Tratado Penal Internacional de Montevideo* y b) el Sistema Universal edificado bajo las Naciones Unidas, a través de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.”<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.27.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>93</sup> Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, D.F. 22ª Edición, 2000, p 541.

<sup>94</sup> ACNUR, *et. al.* Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”, ACNUR, México, D.F. 2000, p. 245.

Nuestra región ha mantenido una rica cooperación multilateral en el establecimiento de doctrina y práctica jurídica en torno al asilo diplomático, territorial y el refugio.<sup>95</sup> Se han hecho importantes contribuciones al derecho internacional del refugio al legislar un sistema jurídico interamericano de derecho de asilo y de refugio en América Latina y el Caribe.

El sistema interamericano de asilo, tanto diplomático como territorial, se remontan a los inicios de la vida de las jóvenes repúblicas latinoamericanas y su codificación precede a los esfuerzos de la Sociedad de Naciones<sup>96</sup>. Cabe destacar que “esta tradición tiene un antecedente de más de 170 años, cuando México celebró en Colombia un primer tratado de no extradición por delitos políticos.”<sup>97</sup>

Así en el continente americano las Convenciones que desde 1928 en la Habana, en Montevideo en 1933, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948<sup>98</sup>; en Caracas en 1954 sobre asilo diplomático, y en el caso de la Convención sobre asilo territorial, conferencia Interamericana de Caracas de 1954<sup>99</sup>; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como “Pacto de San José”, de 1969,<sup>100</sup> la Declaración de Cartagena de Indias, atestiguan dicha vocación humanitaria de gran trascendencia histórica regional.

Los Estados Americanos presentes en la Convención del Pacto de San José, reafirmaron su propósito de consolidar en el continente Americano, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos; por lo que considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

---

<sup>95</sup> Vásquez Colmenares, Pedro, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 63.

<sup>96</sup> ACNUR, *et. al.* Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”, ACNUR, México, D.F. 2000, p. 245.

<sup>97</sup> Fabila Meléndez, Antonio, *Perspectiva histórica del refugio guatemalteco en México y los retos para su integración*. ECOSUR. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 2002, p. 21.

<sup>98</sup> Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

<sup>99</sup> La Conferencia estableció como característica de las personas solicitantes de asilo “[...] que sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados delitos políticos, o personas perseguidas por motivos políticos”.

<sup>100</sup> Suscrita por la Conferencia Especializada Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22/11/69.

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

En este contexto, el Pacto de San José es considerado el instrumento vinculante entre el sistema jurídico interamericano y el marco jurídico universal del Estatuto de los refugiados.

Considerando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia:

### **“Capítulo II. Derechos civiles y políticos**

7. 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.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho, a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”<sup>101</sup>

La Declaración de Cartagena, en noviembre de 1984, fue respuesta a la fuerte crisis de refugiados en Centroamérica, un grupo de representantes gubernamentales, profesores universitarios y abogados de Centroamérica, México y Panamá se reunieron en Cartagena, Colombia, y adoptaron lo que se conoce como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

La Declaración de Cartagena se basa en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. Al igual que la Convención sobre los Refugiados adoptada en 1969 por la Organización de la Unidad Africana, amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de la ONU de 1951 para incluir a las personas que han huido de su país.

“[...] porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Pacto de San José de Costa Rica Convención Americana sobre Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, cuyo texto forma parte de la presente ley.

<sup>102</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p. 137.

Aunque la Declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados, ha recibido en reiteradas ocasiones el respaldo de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La mayoría de los Estados de Centroamérica y Latinoamérica son partes de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y de su Protocolo, y en su mayor parte aplican, en la práctica, la definición de refugiado, más amplia, de la Declaración de Cartagena. Algunos incluso la han incorporado en sus leyes nacionales.<sup>103</sup>

La Declaración de Cartagena, adoptada en el Coloquio de Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, extiende la noción de refugiado además de la conceptuada universalmente a otras personas desplazadas externas necesitadas de protección y asistencia. En consecuencia, la Declaración también considera como refugiados a "las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"<sup>104</sup>.

La Declaración de Cartagena en marco, como se sabe, la protección de los refugiados en el universo conceptual de los derechos humanos. La Declaración de 1984 estableció un vínculo clarísimo entre los dominios del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>105</sup>

Como se puede apreciar, un nuevo concepto aparece al mencionarse la cooperación «la violación masiva de los derechos humanos», circunstancia obviamente inspirada en las condiciones vigentes en esa década en los países del Sur de América Latina durante los regímenes autoritarios militares.

La cooperación entre América Latina y el Caribe ha sido creativa e innovadora para responder *ad hoc* en el tratamiento de las necesidades humanitarias-étnicas-político-social y culturales de las personas forzadas a desplazarse dentro o fuera de las fronteras de sus países. "Algunas prácticas que surgieron en la región ahora son modelos que han influido el trabajo humanitario en otros continentes."<sup>106</sup>

Después de este recorrido teórico podemos observar en la figura 1, por una parte, los principales conceptos que conforman el sistema universal del Estatuto de refugiado:

---

<sup>103</sup> <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla53.htm>

<sup>104</sup> ACNUR, *La protección internacional de los refugiados en América Central México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Memorias del coloquio en Cartagena de Indias 1983, Universidad Nacional de Colombia, 1986, p. 336.

<sup>105</sup> Cançado Trindade, Antonio Augusto, *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, 2ª Edición.

<sup>106</sup> Castillo Maldonado, Carlos, *Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 17.



<b>Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de Nueva York 1967</b>	<b>Convención de la Organización de la Unidad Africana en Addis Abeba 1969</b>	<b>Declaración de Cartagena 1984</b>
[toda persona] Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.	[toda persona] que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, este obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad. [...]	"[...] porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Fuente: Elaborado por el autor.

Fig. 1. *Conceptos de la definición del Estatuto de refugiado.*

Y por otra, presentar la figura No. 2 con los principales conceptos entre asilo y refugio:

<b>Asilo</b>	<b>Refugio</b>
Territorial y diplomático	Universal
Carácter constitutivo	Carácter declarativo
"[...]...por motivos de persecución y/o delitos políticos"	"[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas."
Territorial.- En territorio soberano de otro Estado. Diplomático.-Constituye una derogación al principio de la soberanía territorial, ya que sustrae de su competencia al sujeto que ha violado las normas por él emitidas.	En territorio soberano de otro Estado. Nunca se otorga en territorio de origen, en este caso no se trata de derogación a la soberanía de otro Estado
Se otorga el reconocimiento de manera individual.	Se otorga el reconocimiento <i>prima facie</i> de manera individual o de forma masiva.
Protección territorial	Protección internacional
Tratados de extradición.	<i>Non refoulement</i>

Fuente: Elaborado por el autor.

Fig. 2. *Especificidades jurídicas de los conceptos de asilo y refugio.*

Particularmente, el gobierno de México, cumpliendo con los compromisos adquiridos en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (en adelante, CIREFCA), retomará elementos importantes de la Declaración de Cartagena, en cuanto a la adaptación de las características propias de los refugiados en el continente, para incorporarlas, posteriormente, en la legislación mexicana con el objetivo de tipificar la figura jurídica de refugiado en la Ley General de Población en 1990.

Como se ha señalado el Alto Comisionado es el órgano encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados. Para alcanzar este mandato se le ha encomendado, en particular, la cooperación con los Estados Partes a fin de que promueva la celebración y ratificación de convenios internacionales para la protección de los refugiados y que supervise su aplicación.

Por otra parte, esta cooperación se dirige a obtener fondos para la financiación de las acciones de emergencia humanitaria que atiende el ACNUR en todo el mundo. Esta financiación proviene principalmente de las contribuciones voluntarias de los países donantes. La Unión Europea es uno de los donantes más importantes del sistema internacional de cooperación y es uno de los principales actores a nivel mundial de ayuda humanitaria.

En efecto, la Asamblea pidió a los Estados miembros de la Convención del Ginebra de 1951, que cooperaran con el ACNUR, *inter alia*, en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados a quienes se extienda la competencia de su oficina, en particular en la forma siguiente:

- a) Llegando a ser partes en convenciones internacionales encaminadas a la protección de los refugiados, y adoptando las medidas de aplicación necesarias en virtud de dichas convenciones;
- b) Concertando con el Alto Comisionado acuerdos especiales para la ejecución de las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que necesitan protección;
- c) Admitiendo en sus territorios a refugiados, sin excluir a los que pertenecen a las categorías más desamparadas;
- d) Ayudando el Alto Comisionado en sus esfuerzos para favorecer la repatriación voluntaria de los refugiados;
- e) Favoreciendo la asimilación de los refugiados, especialmente facilitando su naturalización;
- f) Proporcionando a los refugiados documentos de viaje y otros, como los que normalmente expedirían a otros extranjeros sus autoridades nacionales, especialmente aquellos documentos que puedan facilitar el reasentamiento de los refugiados.
- g) Permitiendo a los refugiados trasladar sus haberes, especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- h) Proporcionando al Alto Comisionado información acerca del número y la situación de los refugiados, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Resolución 428 (V) de 14/12/50, párrafo “c”. Véase: ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p. 109.

Por su parte el Protocolo de 1967, artículo II, hace énfasis en que “Los Estados Partes del presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial la ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.”<sup>108</sup>

Es así que podemos afirmar que la cooperación internacional es *sine qua non* a la ayuda humanitaria. Considerando que la mayor parte de los refugiados y personas desplazadas en el mundo se encuentran en los países menos desarrollados, así como en otros Estados que no se puede esperar que soporten el coste de las campañas de ayuda humanitaria a gran escala. En tales casos, el ACNUR, en cooperación con las autoridades gubernamentales relevantes, proporciona ayuda financiera para otorgar asistencia a la población afectada en la forma de alimentos, techo y servicios médicos, además de educación, bienestar social y actividades productivas.<sup>109</sup>

El Dr. Luis Varese Scotto llama la atención en uno de los problemas claves de la cooperación internacional: el desarrollo humano, la ausencia de éste representa un obstáculo importante para la búsqueda de soluciones a los problemas de desplazamiento humano. Los indicadores de desarrollo humano son los que nos pueden servir para medir «la ayuda humanitaria como contribución a la superación de la pobreza». No es fácil para los refugiados asentarse y llevar vidas productivas en países en que la infraestructura se ha venido abajo, la tierra se ha hecho estéril, y los precios están en una espiral ascendente. De hecho la súbita llegada de una gran población refugiada puede incrementar sustancialmente estas dificultades. Ni tampoco se puede esperar que los refugiados vuelvan a sus casas y se reintegren en su propia sociedad si las condiciones son igual de difíciles – si no más- que las de su país de asilo.

No se puede esperar que las estrategias dirigidas a evitar o resolver los problemas de refugiados tengan éxito si no se ocupa la cooperación internacional de estos asuntos para aumentar los esfuerzos alineados a la promoción del desarrollo sustentable.

---

<sup>108</sup> ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p.149.

<sup>109</sup> “La población de la que se ocupa el ACNUR, son los refugiados. Es decir los más pobres de los pobres. Los doblemente perseguidos: por ser pobres y por ser extranjeros, como si por alguna de estas dos causas, ellos fueran responsables. Como si ser pobre o ser extranjero fuera una opción punible y por lo tanto reo de culpa. Si hablamos de las mujeres, de las refugiadas, hablamos de las más perseguidas de las perseguidas. De las refugiadas en el refugio. Ser mujer, pobre, indígena, de otra etnia, perseguida y en el extranjero, es una condición que bordea lo irreal, para una mentalidad urbana, estable y nacional. Si las madres y los padres han perdido los derechos elementales, los niños y niñas refugiados, han perdido muchas veces el derecho de tener padres. Ser hijos o huérfanos en el refugio debe ser tan duro como lo dibujan ellos mismos con sus trazos de colores tristes; o peor. Para los refugiados y los pobres “el mundo es ancho, pero ajeno...” como dice Rosendo Malqui el campesino de la novela de Ciro Alegría”. Véase: Varese, Luis, ¿La ayuda humanitaria contribuye al desarrollo?, ACNUR, 1998, p. 2.

Es en este contexto, que la cooperación internacional significa un instrumento prioritario para la búsqueda de las soluciones duraderas al problema de los refugiados. En este sentido, es importante estudiar ¿Qué es la cooperación internacional? ¿Quiénes hacen la cooperación? ¿Cómo se hace la cooperación? ¿Cuáles son las herramientas de la cooperación para la ayuda humanitaria? y ¿Cómo se vincula con la cooperación para el desarrollo?

### 1.3. Marco histórico y conceptual de la cooperación internacional

La palabra cooperación proviene del latín *cooperatĭo*, *-ōnis*: acción y efecto de cooperar, del latín *cooperāri*: Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin.<sup>110</sup> En términos generales, la cooperación significa la acción conjunta de dos o más partes para la consecución de objetivos comunes.<sup>111</sup> En ese sentido, implica la concertación y la realización de un «sistema de acciones»<sup>112</sup> de por lo menos dos participantes «actores», ya sean individuos, comunidades, instituciones, provincias, estados, regiones de un país o varios países –en su rol de donante o receptor- u organismos internacionales o instituciones públicas o privadas que se encuentran en países distintos, bancos y Organismos No Gubernamentales (en adelante, ONG's), con objetivos comunes y en busca de un beneficio relativo para los mismos.<sup>113</sup>

Por «actor» hay que entender toda autoridad, todo, organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz «de desempeñar una función en el campo social», en nuestro caso concreto, en la escena internacional de la cooperación. Tener una función puede consistir en tomar una decisión, iniciar una acción e incluso, simplemente, ejercer una influencia sobre los detentadores del poder decisorio y de la fuerza material. Esta breve enumeración basta para indicar que los «actores» entre los cuales se desarrollarán las relaciones internacionales son a la vez numerosos y diversos. En primer lugar, conviene identificarlos, y, a renglón seguido, precisar la función que cada uno de ellos es susceptible de desempeñar, puesto que son las relaciones entre los actores las que constituyen el «sistema internacional».<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición electrónica. Versión 21.2.0, Real Academia Española, 1992, de la edición electrónica, Espasa Calpe, S.A., 1998.

<sup>111</sup> Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma*. 3 Tomo, Ed. Aguilar, México, 1998, p. 1213.

<sup>112</sup> Para Morton Kaplan, siguiendo el camino de Talcote Parsons, en su libro *System and Process in International Politics*, New York, 1957, nos dice: “Un sistema de acción es un conjunto de variables relacionadas del tal modo frente a su medio que las regularidades de comportamiento distinguibles caracterizan las relaciones internas de las variables entre sí y las relaciones del conjunto de variables individuales con combinaciones de variables externas al sistema.” Véase: Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, México, 1993, p. 222.

<sup>113</sup> Una acción, en el caso de la cooperación en general, puede definirse como la aplicación concreta de alguna de las modalidades o tipos posibles dentro de la cooperación. En el caso de la cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, una acción puede ser la aplicación concreta de algunas de las formas que adquiere este tipo de colaboración, por ejemplo: transferencia de recursos monetarios, intercambio de conocimientos, información, equipo y expertos, entre los más importantes. (Véase: Weissberg, Miriam)

<sup>114</sup> Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, España, 1997, p. 341.

Ahora bien, la cooperación comprende innumerables operaciones, situadas a su vez en varios campos o subsistemas de una intrincada red del sistema internacional, tanto en los ámbitos políticos, económicos, sociales, científicos, ambientales, culturales, militares entre los más importantes; los cuales se asumen como “los factores [...] elementos constitutivos del entorno del sistema”.<sup>115</sup> El origen de éstos se encuentra en el flujo de demandas y de apoyos que afectan al conjunto de los actores comprendidos dentro de los límites del sistema.

La cooperación internacional es un factor esencial dentro del modelo general del sistema internacional. “El eje de su análisis son los actores o subsistemas y las interacciones que entre ellos se producen. Respecto de los actores, Kaplan distingue entre actores nacionales y actores supranacionales, diferenciando entre estos últimos actores de bloque, por ejemplo la OTAN, la Unión Europea [...], y actores universales, por ejemplo las Naciones Unidas. Los actores son considerados como elementos del sistema internacional.”<sup>116</sup> Así podemos decir que la cooperación internacional se da cuando las partes cooperantes son actores del sistema internacional. Es posible, sin embargo, tratar a los actores como sistemas diferenciados o subsistemas, en cuyo caso el sistema internacional pasa a ser considerado como un parámetro en estos sistemas de acción.<sup>117</sup>

La cooperación internacional ha enfrentado cambios mundiales ocurridos durante los años recientes. En primer término, la reducción de los recursos financieros disponibles en el mundo para impulsar programas de cooperación internacional y la enorme competencia para obtenerlos, exige una excelente formulación y probada viabilidad de los proyectos. Paralelamente la eficiencia de esos proyectos, en términos de alcance e impacto en el desarrollo nacional, se ve crecientemente determinada por su factibilidad técnica y financiera.<sup>118</sup>

En segundo lugar debe tomarse en cuenta la marcada tendencia hacia la concentración de la ayuda internacional en ciertas zonas geográficas. Durante la guerra fría la cooperación internacional llegó a convertirse en un importante mecanismo de ayuda, por no decir de intervención, para los países emergentes y, por ende, en un elemento de las agendas de seguridad nacional. No es desconocido el hecho de que los esquemas de cooperación de esa época estuvieron con frecuencia anclados en el esquema de un mundo bipolar.

Al concluir la guerra fría se pensó que gran parte de los recursos que las potencias occidentales destinaban para mantener la carrera armamentista serían canalizados a programas de ayuda en los países menos desarrollados de Latinoamérica, África y Asia. Lo que ocurrió en realidad fue una transferencia masiva de fondos a los territorios ex socialistas del centro y el oriente europeos, con la intención de crear en

---

<sup>115</sup> *Ibidem.* p. 374.

<sup>116</sup> Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Red Editorial Iberoamericana México, S.A. de C.V., México, 1993, p. 222.

<sup>117</sup> *Ibidem.* p. 223.

<sup>118</sup> Berruga Filloy, Enrique, La política mexicana de cooperación internacional, *Revista de política exterior*, SER, instituto Matías Romero, Octubre, 2000, pp. 251.

ellos las condiciones que les permitan incorporarse a la dinámica de la economía mundial, el mercado global y los sistemas políticos de la nueva Europa. Así, las regiones tradicionalmente demandantes, excepción hecha de los países que padecen los más altos índices de pobreza, acceden en menor proporción a los flujos de ayuda internacional.

El desafío se refiere al cambio en la concepción de la cooperación internacional que tiende a ser apreciada cada vez más como producto de la asociación entre países, es decir, de una relación entre socios que se ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad, más que como una acción de asistencia en la que existen un donador y un receptor nítidamente identificables.<sup>119</sup>

La superada concepción asistencialista se basaba en un esquema de flujos unidireccionales, en los que el donador se ostentaba como transmisor neto de recursos de capital y conocimiento (mejor conocido en la jerga de la cooperación como “el saber hacer”, por su expresión en inglés “*Know how*”). Actualmente, se abandonan los criterios del pasado para reconocer que los países más avanzados ofrecen cooperación por interés propio, que incluye el afán de alcanzar una globalidad sana y eficiente, y que los países de menor desarrollo tienen mucho que contribuir a la conformación del nuevo esquema universal.

Es precisamente este cambio de visión el que hace de la cooperación internacional un elemento imprescindible en la configuración del orden mundial del futuro y en la construcción de un entorno que favorezca el crecimiento de los países atrasados, promueva la sustentabilidad del desarrollo e impulse el bienestar social como metas reconocidas en un amplio compromiso internacional.

La cooperación internacional ocupa un lugar de primer orden en las relaciones internacionales, pues ejercida desde una perspectiva realista y pragmática, puede ayudar a mitigar las inconsistencias del mercado y proporcionar un entorno social que favorezca el crecimiento económico sustentable.

La situación imperante confirma que el desarrollo es responsabilidad primaria de los países receptores de cooperación internacional. Ellos deben de definir de una mejor manera sus estrategias nacionales en la materia y aprovechar óptimamente los limitados recursos que los países avanzados proveen y que llegarán con mayor frecuencia por la vía bilateral que por la de los organismos internacionales.<sup>120</sup>

La cooperación internacional es el instrumento de la política exterior que gestiona y administra las relaciones internacionales entre los Estados. Asimismo, es planteada como una transferencia de un actor internacional a otro, ya sea en recursos financieros –que pueden ser reembolsables, o no reembolsables–, ligados a ciertos condicionamientos, o bienes, conocimientos y servicios, entre los más importantes,

---

<sup>119</sup> *Ibidem*. p. 252.

<sup>120</sup> Lozoya, José Alberto, *et al.* La nueva política mexicana de cooperación internacional. PNUD-SER. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 25.

en condiciones de consenso. Así, el término de cooperación no es conceptualizado desde una perspectiva única de acción conjunta, según hemos visto en su definición, “sino se plantea en términos de un actor que otorga (oferente) y otro que recibe (receptor)”<sup>121</sup>. En este contexto, resulta que este tipo de planteamiento se refiere más a un tipo de “ayuda” o “asistencia”, que a un ejercicio de cooperación.

Entre las razones que podrían explicar este tipo de enfoque podemos señalar que existe una tendencia a asociar a la «cooperación» con la «cooperación para el desarrollo» y debido a ello, se habla de cooperación internacional cuando, en realidad, se trata de una relación de asistencia o ayuda de países más desarrollados hacia aquellos de menor desarrollo.

Por otra parte, en el terreno de la práctica se distinguen diferentes modalidades, tipos y áreas en las que se desarrolla la cooperación internacional; éstas pueden ser clasificadas mediante cinco criterios diferenciadores:

- 1) De acuerdo en los sectores en los que se pretenda colaborar, la cooperación puede ser política, económica, social, cultural, científica, humanitaria y ambiental; en fin, en todos los campos en los que se desarrollan las relaciones internacionales; a su vez estos tipos de cooperación pueden combinarse entre sí y constituir formas más complejas e innovadoras de colaboración, como es el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, o subdividirse de acuerdo a campos específicos de acción. Así, encontramos subtipos de cooperación como la militar, judicial, financiera, inteligencia, comercial técnica, gestión sostenible de recursos hídricos, combate a la pobreza, entre las más importantes.
- 2) Considerando al número de partes involucradas, las modalidades de cooperación pueden ser bilaterales, trilaterales, multilaterales y multilaterales.
- 3) Considerando la naturaleza de los actores e instrumentos jurídicos de formalización, puede ser gubernamental o pública, no gubernamental o privada, y mixta.
- 4) Considerando las obligaciones generadas, es decir el coste de las acciones de colaboración.
- 5) Considerando el nivel de desarrollo de las partes, puede ser vertical y horizontal, basándose en este mismo criterio de acuerdo al énfasis en su beneficio se le distingue como donadora, receptora, beneficiaria y colectiva.

Las diferencias existentes entre la ayuda y la cooperación son básicamente dos; la primera se refiere al grado de participación de los actores, y la segunda al grado de

---

<sup>121</sup> Soria Morales, Ernesto, *La Cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectiva*. UNAM, México, 1999, p. 13.

concesionalidad que se presenta al otorgar los recursos en las acciones de colaboración. La ayuda contiene un elemento de concesionalidad muy elevado, por parte de quien la otorga, es decir, el oferente es el que proporciona casi todos los costes y medios (recursos financieros, equipo, expertos, entre los más importantes) al receptor y en ocasiones no recibe ningún beneficio tangible; constituyendo así –las acciones de ayuda- un acto de donación o subvención no reembolsable. En este sentido, el oferente se convierte en la parte activa y el receptor en parte pasiva de la colaboración.<sup>122</sup>

Es preciso señalar que en la cooperación internacional existen dos niveles de colaboración, el primero en el que los cooperantes se encuentran en igualdad de circunstancias, «simétrico», es decir con el mismo grado de desarrollo económico, social, científico y tecnológico, ya sea que se trate de países desarrollados o países en desarrollo. En este caso la colaboración suele ser más equitativa, ya que existe un compromiso similar para las partes involucradas y por lo general los compromisos de las contribuciones financieras son similares.

En un segundo nivel, esta la cooperación entre actores de diferente grado de desarrollo, o que se encuentran en igualdad de circunstancias en virtud de su diferencia en cuanto al grado de desarrollo económico, social, científico y tecnológico. En este nivel la colaboración suele ser «asimétrica», ya que el oferente –que no cooperante- es el que aporta en mayor medida los recursos para lograr la consecución de un objetivo establecido, y el demandante o receptor en muchas ocasiones aporta muy poco o su contribución es menor –por no decir nula- que la del actor de mayor desarrollo. Es así que se puede discriminar dos formatos o subsistemas de cooperación, uno, entre actores en términos de iguales «simétrico» y, otro, entre actores desiguales «asimétrico».

Como se aprecia en la figura 3, la cooperación entre actores simétricos es una situación en la que ninguno de los actores (A y B) siente la tentación de cambiar de estrategia ya que cualquier cambio implicaría una disminución en sus pagos (punto de equilibrio cooperativo de John F. Nash<sup>123</sup>).

En el sistema de la cooperación internacional que se lleva a cabo, en las relaciones internacionales, entre actores asimétricos, independientemente del número de actores involucrados, actúan dos partes, una receptora o demandante (C), que es aquella la que recibe los recursos y, otra, que es la que los otorga, denominada, como hemos visto, oferente o “los donantes” (A). Por lo que podemos observar, la cooperación guarda una correlación de fuerzas en concordancia con las capacidades nacionales y regionales que cada uno de los actores involucrados posee. Por lo que

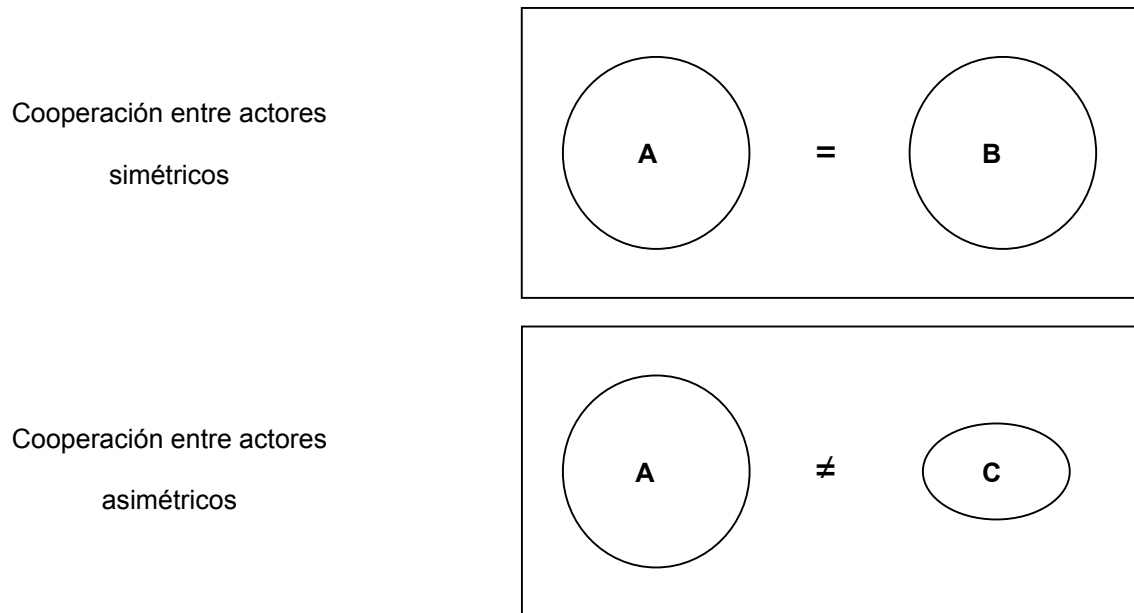
---

<sup>122</sup> *Ibidem*. p. 24.

<sup>123</sup> John Nash, recibió el Premio Nobel de economía en 1994, por su introducción de análisis al punto de equilibrio en la teoría de juegos no cooperativos. Un equilibrio de Nash es aquél en el que ninguno de los jugadores puede mejorar sus resultados, dada la estrategia del otro. Es decir, dada la estrategia del actor A, el B no puede obtener mejores resultados, y dada la estrategia del B, el A no puede obtener mejores resultados. Cada estrategia es la mejor respuesta a las estrategias del otro. Véase: Samuelson y Nordhaus, *Economía*, Mc Graw Hill, España, 2002, p. 185.



cada una de las partes elige la mejor estrategia y decisión para ella sin colusión, sin consensuar o cooperar, de manera unilateral y sin tener en cuenta el bienestar de la sociedad o de las otras partes<sup>124</sup>, lográndose anular mutuamente (punto de equilibrio no cooperativo de John F. Nash).



Fuente: Elaborada por el autor.

Fig. 3. Esquema de modelos de cooperación simétrico y asimétrico.

Nash aseguraba que la teoría de juegos cooperativo y no cooperativo son complementarias, que cada una ayudaba a justificar y clarificar la otra. Si una solución cooperativa podía ser obtenida a partir de un conjunto convincente de hipótesis, esto indicaba que también podía ser apropiada en una variedad de situaciones más amplia que las encontradas en un modelo no cooperativo simple. Y de otro lado, si reformulamos juegos cooperativos como no cooperativos y buscamos los equilibrios de Nash<sup>125</sup> de estos últimos, la discusión abstracta sobre lo razonables que puedan ser los principios o los resultados se reemplazan por una discusión más mundana acerca de lo apropiadas que son las reglas del juego.

<sup>124</sup> Samuelson y Nordhaus, *Economía*, Mc Graw Hill, España, 2002, p. 185.

<sup>125</sup> El programa Nash buscaba la posibilidad de la unificación teórica, y algunos logros ya se tienen en este sentido. Uno de ellos es el famoso teorema de Aumann (1975) que afirma, en términos elementales, y a la vez un tanto vagos, lo siguiente: “En un grupo conformado por **muchos** agentes que tratan de disputarse cierta cantidad de dinero, las distribuciones de equilibrio de Nash, de núcleo, de valor de Shapley y de negociación de Nash coinciden. Aquí, la palabra “muchos” intenta capturar la idea de que cada jugador, por sí mismo, tiene un poder estratégico prácticamente nulo. Solo tienen poder, para la asignación, grupos verdaderamente “grandes”, no individuos aislados. Una implicación directa de este teorema es que cuando las interacciones individuales tienden a anularse, ¡¡la competencia y la cooperación conducen a los *mismos* resultados!!

En este subsistema de cooperación asimétrica, toda acción conlleva beneficios para cada una de las partes, a diferencia de lo que sucede cuando se trata de acciones de ayuda o asistencia, en donde los beneficios tangibles se reflejan únicamente, o en mayor medida, en la parte receptora. Aunque esta observación no siempre es verdadera, ya que en este tipo de cooperación la parte oferente, los donantes, obtienen las ganancias intangibles como el poder de decisión y el control de la intervención, al ir regulando el flujo de la subvención financiera, consiguiendo con ello, la mayor parte de las veces, una amplia influencia sobre su contraparte. Lo que significa en términos generales, la influencia del sistema de cooperación internacional sobre la identificación, el diseño y ejecución de las políticas públicas<sup>126</sup> aplicadas en los países en desarrollo.

Ahora bien, los beneficios que se derivan de actuar de manera conjunta, a través de estos esquemas de cooperación, son considerados como activos y reactivos. Un beneficio activo es la obtención, por parte del receptor, de algún tipo de capacidad (recursos de todo tipo, monetarios, conocimientos, equipo técnico, expertos, infraestructura, tecnología, entre otros) para lograr un fin específico (defensa de la soberanía, crecimiento económico, desarrollo social, desarrollo rural, combate a la pobreza, soluciones duraderas al problema de los refugiados -en el caso de esta investigación). Un beneficio reactivo es “la utilidad que obtiene el oferente a cambio del apoyo otorgado”.<sup>127</sup> La cooperación internacional adquiere un carácter reactivo. Es decir que responde a hechos consumados, alejándose de la consideración de las condiciones estructurales que alentarían la adopción de medidas preventivas.

Para los países de mas alto desarrollo, la cooperación sigue siendo vista como una “ayuda” en términos asistencialistas y unidireccionales. En cambio para los países en desarrollo intermedio la cooperación internacional hace una relación entre socios, es decir a una interacción mutua que requiere de la participación conjunta en la definición de las formas, los contenidos y los resultados esperados de la colaboración, así como en los términos del financiamiento o cofinanciamiento para la realización de acciones. No obstante, más allá de las discrepancias intelectuales, una y otra óptica descansan en la noción de las “ventajas mutuas” y en el propósito de impulsar el desarrollo y la estabilidad, bien por razones de simple y llano pragmatismo, bien por motivaciones de auténtica solidaridad.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Una definición aceptable de esta ciencia nueva, es que las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer. David Easton, para muchos considerado como el iniciador de la ciencia de las políticas públicas, escribía en 1953, que esta ciencia no es más que “la colocación por parte de la autoridad de los valores de la sociedad en su conjunto”. Ante esta definición, encontramos que solamente el gobierno, legítimamente actuando, puede ser autoridad para actuar sobre toda la sociedad, y todo lo que el gobierno hace o deja de hacer da como resultante un reacomodo de los valores de la sociedad en su conjunto. El politólogo Harold Lasswell y el filósofo Abraham Kaplan (1970) definieron a las políticas públicas como “un programa proyectado con fines, valores y prácticas” y más adelante Carl Friedrich (1963) argumentaba que “era esencial que la práctica de las políticas públicas tuviera un fin, objetivo o un propósito. Vease: a Vidal Garza Cantú, Las políticas públicas ante la globalización: breve apunte, ITESM, México, 2001, pp. 164 y 165.

<sup>127</sup> Iturriaga, Marco Renato, *Programático para el desarrollo de la cooperación técnica y científica*. México, S.R.E., 1993, p. 183.

<sup>128</sup> Berruga Filloy, Enrique, La política mexicana de cooperación internacional, *Revista de política exterior*, SER, instituto Matías Romero, Octubre, 2000, pp. 252.

Para los realista políticos, la ayuda al desarrollo alienta la capacidad de consumo de mercados susceptibles de consumir en el futuro bienes y servicios del Estado donante y contribuye a evitar crisis en países estratégicas cuyas consecuencias (por ejemplo migratorias, ambientales o de seguridad) podrían resultar más onerosas en el futuro. En cambio, para los seguidores de la teoría de los regímenes internacionales, la cooperación es un mecanismo que al privilegiar la colaboración por encima del conflicto, permite encarar problemas comunes de manera más racional y efectiva en aras de un beneficio compartido. “Todavía debemos añadir que la cooperación entre los individuos y los grupos supone un elemento de competencia, y que ésta forma parte de los conflictos en el sentido más amplio lato del término.”<sup>129</sup>

Por otra parte, debido a la diversidad de campos que abarca y a la complejidad del concepto de “cooperación internacional”, para su análisis particularizado, es conveniente delimitar el tipo específico –así como las modalidades y áreas que abarca- de cooperación que se pretende analizar. En este trabajo se hace énfasis en la cooperación internacional para la ayuda humanitaria y como en ésta línea de cooperación logra vincularse con la cooperación internacional para la ayuda al desarrollo. Esta forma de colaboración, debido al campo en el que opera –la promoción al desarrollo-,<sup>130</sup> abarca diferentes modalidades, tipos, y áreas de acción muy diversas de la cooperación internacional en su conjunto, al mismo tiempo que se desenvuelve en los dos subsistemas de cooperación citados, es decir entre actores simétricos y asimétricos. Para una mejor comprensión de los diferentes tipos y formatos de cooperación existentes en la práctica de las relaciones internacionales entre los Estados se presentan a continuación la tipología de la cooperación internacional para el desarrollo.

<b>Instrumentos y destinos</b>	
<b>Cooperación Económica</b>	Fortalecimiento del sector productivo, infraestructura institucional, desarrollo de servicios.
<b>Preferencias Comerciales</b>	Eliminación total y parcial de las barreras comerciales a las exportaciones de los países del Sur.
<b>Ayuda Financiera</b>	Facilitar el acceso a capitales, inversiones productivas, líneas de crédito preferencial para la importación, canje, recompra o condonación de deuda.
<b>Asistencia Técnica</b>	Fortalecimiento de las habilidades y capacidades técnicas presentes en los países del Sur, intercambio de experiencias y conocimientos entre países.
<b>Acción Humanitaria</b>	Ayuda Alimentaria, Socorro, Protección de Derechos Humanos, acompañamiento a las víctimas, presión política, denuncia, Preparación, prevención y mitigación de desastres naturales, epidemias, conflictos armados y guerras.
<b>Cooperación Científica y Tecnológica</b>	Transferencia e intercambio de tecnologías aplicadas a servicios básicos de educación, salud y saneamiento. Investigaciones compartidas.

Fuente: [http://www.risolidaria.org/canales/canal\\_congde/conceptos\\_basicos/cooperacion\\_desarrollo.jsp](http://www.risolidaria.org/canales/canal_congde/conceptos_basicos/cooperacion_desarrollo.jsp)

Fig. 4. *Instrumentos, actores, destinos y recursos empleados de Cooperación para el Desarrollo.*

<sup>129</sup> Aron, Raymon, *Estudios políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 375.

<sup>130</sup> Soria Morales, Ernesto, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Política Mexicana en la materia: evolución y perspectiva*. UNAM, México, 1999, p. 13.

Entre las formas básicas de la cooperación internacional se pueden observar las siguientes: i. Cooperación económica; ii. Preferencias comerciales; iii. Ayuda financiera; iv. Asistencia técnica; v. Acción humanitaria; vi. Científica-tecnológica; vii. Cooperación Cultural; viii. Cooperación Educativa.

Estas líneas de cooperación pueden ser de carácter público, privado y mixto; reembolsable y no reembolsable; con las modalidades bilateral, multilateral y multilateral; bajo las formas que adopte, horizontal o vertical.<sup>131</sup>

<b>Recursos y Fondos</b>		
<b>Origen</b>	Pública	Administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes
	Privada	Recursos propios de particulares, empresas y/o asociaciones, etc.
<b>Tipos de Cooperación y Actores Implicados</b>	Multilateral	Agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales autónomas
	Bilateral	Administraciones Públicas y/o Organizaciones de Desarrollo sin carácter oficial
	Descentralizada	Administraciones Regionales y Locales Públicas
	No Gubernamental	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)
	Empresarial	Empresas que brindan asistencia técnica y transferencia de tecnología
<b>Características de los fondos</b>	Reembolsable	La cooperación debe ser devuelta en forma de dinero o en especie
	No reembolsable	La cooperación se hace a fondo perdido
<b>Grado de Concesionalidad</b>	Ayuda Ligada	Condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante
	Ayuda No Ligada	No condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante
<b>Naturaleza de la Cooperación</b>	Financiera	Transferencia real de los fondos al receptor
	No Financiera	Transferencia de conocimientos, tecnología, materiales, intercambios culturales, deportivos, etc.

Fuente: *Ibidem*.

Fig. 5. Recursos y fondos en la Cooperación para el Desarrollo.

La cooperación para el desarrollo nace después de la II Guerra Mundial, como resultado de las necesidades de reconstrucción, organización política, económica y social de Europa, Estados Unidos, así como con las nuevas naciones independientes. Desde sus comienzos ha estado marcada por dos hechos clave, por un lado la guerra fría y las relaciones bilaterales que a partir de ésta, Estados Unidos

<sup>131</sup> *Ibidem*. p. 41.

asume con terceros países para atraerlos a su esfera de influencia política y económica; y por otro lado, el impulso de las políticas oficiales de cooperación bilateral que Europa basó y orientó principalmente hacia sus ex colonias. Como parte de estos hechos, a partir de los años 60, destaca una expansión también de la cooperación multilateral, con la creación de Bancos Regionales de Desarrollo.

El término cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, que sea válida para todo tiempo y lugar. Como concepto, ha experimentado siempre cambios, en función del pensamiento, políticas y valores presentes en las relaciones Norte-Sur y los acontecimientos históricos que han influido decisivamente en su interpretación y expresión práctica.

En términos generales y sencillos, la cooperación para el desarrollo la podemos entender como un conjunto de actuaciones de carácter internacional, orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad.

El fin primordial de la cooperación para el desarrollo debe ser la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social; buscar la sostenibilidad y el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural en los países en desarrollo.<sup>132</sup> La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos. Mención especial merece el desarrollo sustentable y la democracia.

Los ejes transversales o valores presentes en la cooperación internacional para el desarrollo de calidad, son: a) Respeto de los derechos humanos; b) Participación y democratización; c) Equidad de género; y d) Protección y conservación del medio ambiente. De esta manera, puede concebirse a la cooperación internacional para el desarrollo como un complejo sistema que lleva en sí una dinámica de colaboración entre varios actores que al mismo tiempo de interactuar en asuntos determinados por ellos mismos, posibilita diferentes formas, tipos y modalidades de colaboración, al tiempo de contribuir a un acercamiento mutuo, generalmente positivo.

Finalmente, la cooperación internacional para el desarrollo es comúnmente denominada: ayuda humanitaria, ayuda económica, asistencia técnica o Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), también conocida como Ayuda Pública para el Desarrollo (APD); sin embargo estas formas de cooperación tienen características específicas que nos permiten diferenciarlas. La necesidad de hacer una diferenciación entre éstas, surge como condicionante para poder analizarlas – de una manera más precisa – la dinámica, campos de acción y características de esta forma de cooperación que se ha desarrollado entre los países a lo largo del siglo pasado, así como de las innovaciones en los nuevos formatos de cooperación para el desarrollo,

---

<sup>132</sup> Mangas, Martín Araceli, Liñan Noguerras, Diego J. *Instituciones y Derecho de La Unión Europea*. Madrid, Ed. McGraw-Hill, España, 1996, p. 668 y 669.

en los cuales se busca que las contrapartes se hagan cada vez más responsables de la ejecución de los programas cofinanciados.

#### 1.4. Conceptualización de la ayuda humanitaria

La Ayuda Humanitaria se define como prestar cooperación para la ayuda [ayuda internacional, ayuda al desarrollo] consistente en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural, tecnológicas o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales, cuando las autoridades locales no se encuentran capacitadas para garantizar con eficacia la supervivencia y protección de dichas poblaciones.<sup>133</sup>

Esta ayuda tiene un carácter no discriminatorio y está destinada directamente a los desfavorecidos con independencia de su raza, sexo, convicciones religiosas o políticas. Puede incluir artículos de primera necesidad, alimentos, equipos médicos y medicamentos,

Por lo que podemos resumir, la ayuda humanitaria es el conjunto diverso de acciones solidarias tendientes a proteger la vida, la seguridad y la dignidad humana, en aquellas circunstancias en que se encuentran amenazadas por catástrofes naturales y/o conflictos armados. Desde esta definición, la ayuda humanitaria significaría una contribución a la supervivencia física de las poblaciones víctimas de conflictos armados o de desastres naturales, a través de suministro de alimentos, artículos de primera necesidad, medicinas o alojamiento, así como servicios tales como asistencia médica, depuración de aguas y apoyo logístico. Es sobre todo una contribución a la supervivencia como sociedades, ya que, en la mayoría de los casos, las poblaciones afectadas por los desastres humanitarios quedan socialmente desarticuladas.<sup>134</sup>

La acción humanitaria abarca, no sólo las intervenciones inmediatas por ayuda de emergencia y socorro propiamente dichas, sino también las actividades de rehabilitación o reconstrucción post-desastres, el acompañamiento de las víctimas; la prevención y preparación ante desastres, la defensa y protección de los derechos humanos, asistencia y protección a refugiados; así como enfocarse a encontrar soluciones estructurales que contribuyan a crear las condiciones de paz y de desarrollo sustentable.

---

<sup>133</sup> Sauquillo, Francisca, *et. al.*, *La ayuda humanitaria de la comunidad europea: Una reflexión constructiva.*, Ed. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1997, p. 135 y 136.

<sup>134</sup> *Ibíd.*, p.135.

La acción humanitaria es una realidad diferenciada, que tiene como objetivo primordial, en una situación de emergencia, preservar la vida de las poblaciones vulnerables, reconociendo la dignidad y derechos de todo ser humano. Esta acción, se define a través de dos tipos de acciones inseparables y complementarias: la asistencia como aportación de recursos materiales y humanos, destinada a aliviar el sufrimiento y contribuir a la supervivencia de las poblaciones vulnerables y la protección, como el reconocimiento de la dignidad y los derechos intrínsecos de dichas poblaciones.

En este sentido, la acción humanitaria no tiene como finalidad el envío de médicos y de sábanas a la región siniestrada, por el contrario, pretende antes de todo restaurar el hombre y la mujer en su dignidad perdida a causa de las catástrofes naturales o de la locura de determinados seres humanos que alimentan los conflictos armados. La ayuda humanitaria así definida forma parte ineludible de la configuración de la sociedad internacional de la posguerra fría<sup>135</sup>. En efecto, el fin del orden bipolar ha supuesto, entre otras consecuencias, que se den las condiciones necesarias para que la asistencia humanitaria se consolide en la práctica y en el derecho internacional. Estas condiciones son:

- a) “Un aumento del número de conflictos armados, generalmente de carácter interno, que ha sustituido a la estabilidad emanada del equilibrio del terror. Actualmente se están desarrollando conflictos armados de mayor o menor intensidad en cuatro continentes, con efectos conocidos de masas de refugiados y desplazados, hambrunas, enfermedades, desestructuración social, destrucción de habitas, etc.
- b) Ante ello, y posibilitado por el desbloqueo del mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta Magna de Naciones Unidas, un consenso internacional entorno a un deber de asistencia a las poblaciones que sufran una situación de grave penuria por parte del Estado en cuyo territorio se encuentren, con el objeto de salvaguardar derechos fundamentales, como la vida o la integridad física. En caso de que a ese Estado no le fuera posible socorrer a las víctimas, estaría obligado a permitir la prestación de socorro desde el exterior y, en relación con lo anterior
- c) Una matización de la idea de competencia o soberanía absoluta de los Estados sobre su territorio y población, que ahora encuentra un límite en el deber de asistencia a las víctimas. La salvaguardia de los derechos humanos fundamentales ya no se limita a medidas estatales o medidas institucionales de reacción contra su violación, sino que, frente al deber tradicional de no intervención, se plantea la posibilidad de la injerencia del conjunto de la comunidad internacional en los asuntos de terceros Estados, con el objetivo de subsanar situaciones humanitarias inaceptables, de acuerdo con el

---

<sup>135</sup> Desde el fin de la guerra fría, más de 50 conflictos armados están desgarrando el mundo con un gran número de civiles asesinados o forzados a abandonar sus hogares para convertirse en refugiados, padeciendo sufrimientos indescriptibles.

principio de no discriminación de las víctimas. Este principio está en la base y legitima la ayuda humanitaria.<sup>136</sup>

En efecto, al igual que los derechos humanos son universales, el libre acceso a las víctimas y el control de socorros son principios fundamentales, que deben ser respetados por todas las partes una vez que están puestos en práctica por organizaciones imparciales, neutras y no implicadas en conflictos. Cuando la política dimite de sus responsabilidades demostrando una debilidad a la hora de socorrer a sus ciudadanos queda la opción de la acción humanitaria. Ésta debe ser desarrollada con urgencia.<sup>137</sup>

La sociedad internacional, que se caracteriza por crisis estructurales, tiende a requerir una ayuda humanitaria permanente, cuestionando cada vez más ese carácter de urgencia para empezar a entrever la posibilidad de incluir entre las actividades de la ayuda la prevención de conflictos o catástrofes. Es cierto, la ayuda humanitaria no es ni la solución ni la panacea para estas crisis, que son principalmente de origen humano. Se debe buscar las soluciones desde otros niveles y enfoques. Son niveles políticos con líneas de actuación más centradas en la lucha contra la pobreza y la miseria.

Se ha de erradicar el subdesarrollo, ya que es una fuente importante de conflicto. En efecto, el desarrollo garantiza la estabilidad política y la armonía social. Por consiguiente, prepara un ambiente social incompatible con conflictos armados o catástrofes de mayor envergadura, como los que se producen a menudo en los países en desarrollo, poco preparados, además para hacer frente a este tipo de situaciones.

Al contrario que la cooperación -absolutamente indispensable por otra parte- ésta la acción humanitaria no se dirige a los Estados sino a las personas, en nombre de los principios que legitiman la acción de todo organismo humanitario, desde el momento en que éste ofrece las garantías necesarias de imparcialidad.

La ayuda humanitaria y sus diferentes instrumentos jurídicos tienen su origen en la compasión y el tratamiento humano de las víctimas de conflictos y catástrofes naturales es algo que existe desde el inicio de la historia. La primera organización que con carácter internacional realiza la ayuda humanitaria fue la Cruz Roja, que tras la batalla de Solferino de 1859 nació bajo la iniciativa de Henri Dunant<sup>138</sup> e inició un movimiento internacional cuyos resultados fueron considerados positivos. En efecto, la Cruz Roja es uno de los primeros modelos de organizaciones de índole no gubernamental que desempeñó su actividad en el terreno humanitario<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 135 y 136.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>138</sup> Llegó casi por casualidad a los campos de batalla de Solferino en Italia, donde Napoleón III se enfrentaba con los austriacos, Henry Dunant se dio cuenta de los sufrimientos de los centenares de heridos abandonados a su suerte, que le surgió la idea de fundar una organización que desempeñara una acción humanitaria a favor de las víctimas de las guerras.

<sup>139</sup> Lechervy, Ch., y Ryfman, Ph, *Action humanitaire et solidarité internationales: Les ONG*, París, Hatier, 1993, p. 15



Tras la primera guerra mundial, a través de la Sociedad de Naciones se inician las acciones de atención a los refugiados, pero será sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial cuando se crea el ACNUR y otros organismos especializados de las Naciones Unidas, que esas acciones de atención se centren tanto en los refugiados de las guerras como en las víctimas de las catástrofes naturales. Como consecuencia de la división del mundo en dos bloques, la guerra fría, que caracterizó a la sociedad internacional que nace después de la Segunda Guerra Mundial, provocó tensiones globales que desembocaron en conflictos armados en determinadas regiones del mundo. Esta situación obligaba el despliegue de acciones humanitarias.

Estas acciones requerían de una base jurídica que las reglamente y que, sobre todo, buscara concederles mayor protección, que se desarrollaban en la mayoría de los casos en terrenos conflictivos y, por consiguiente, peligrosos para las organizaciones humanitarias estacionadas allí.

Los primeros instrumentos jurídicos sobre los que se sustentó la ayuda humanitaria se pueden encontrar en el antiguo *ius gentium*, derecho de gentes, que reconocía un derecho natural universal inherente al ser humano, al que estaría sujeto el ejercicio del poder y para cuya protección se consideraba lícita la intervención de los “Estados civilizados”. Esa idea evidentemente ha evolucionado, pero su fundamento se mantiene y se ha ido codificando en diferentes instrumentos jurídicos de distinto valor. Junto al derecho internacional humanitario de los Convenios de Ginebra (1949) y sus protocolos (1977), cuyo objeto es regular la protección de las poblaciones civiles en tiempo de guerra, circunscribiéndose a los casos de conflicto armado, son fundamentalmente en este sentido: el derecho de los pueblos a ser protegidos frente a situaciones extremas que supone una amenaza fundada para su supervivencia.

La ayuda humanitaria es un instrumento de la política de cooperación internacional para el desarrollo y establece que la aprobación de las ayudas a la cooperación humanitaria y de emergencia debe ir ligada a la reconstrucción a más largo plazo. Por consiguiente, la política trata de reducir la vulnerabilidad y fomentar la autosuficiencia entre aquellas poblaciones que reciben una ayuda humanitaria, a fin de evitar que caigan en la dependencia. Con este fin, se debe participar en la definición de estrategias apropiadas a más largo plazo.

La cooperación en acción humanitaria, busca cada vez más, que todas sus intervenciones y actividades tengan efectos sostenidos en el largo plazo. En este sentido, contribuyen al reforzamiento de las redes de servicios e infraestructuras locales y a mejorar de forma permanente y creciente la calidad de vida de poblaciones, potenciando sus capacidades y estrategias de actuación de cara a futuros desastres y situaciones emergentes de migraciones forzadas por la violencia generalizada o por alguna otra razón que provoque un temor fundado de amenaza a la vida.

La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas. Por lo que se debe de promover la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaría, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaría, como base de su proceso de desarrollo.

Finalmente, promueve y coordina medidas de prevención de catástrofes mediante la formación de especialistas, la consolidación de las instituciones y la gestión de micro proyectos experimentales. La formación de expertos locales es una de las prioridades de esta línea de cooperación. Financia asimismo programas de retirada de minas terrestres y apoya campañas de sensibilización e información sobre los problemas humanitarios.

Los criterios de una acción humanitaria orientada al desarrollo, son:

1. Análisis del contexto específico: identificación de las vulnerabilidades y capacidades locales, así como los efectos propios del tipo de desastre producido.
2. Principio de "*primum non nocere*" (primero no dañar): las intervenciones no deben generar más problemas que soluciones, que implica:
  - a. No contribuir a alimentar los conflictos armados.
  - b. No generar dependencia de la ayuda externa.
  - c. No erosionar las capacidades de la población local.
  - d. No socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores.
3. Generar capacidades mediante la combinación de necesidades inmediatas y de desarrollo futuro: una acción equilibrada que se ajusta tanto a las necesidades prácticas e inmediatas de cada grupo afectado como a la sostenibilidad estratégica de su desarrollo posterior y la preparación para desastres futuros.
4. Refuerzo de los servicios e infraestructuras básicas: reforzar los servicios e infraestructuras básicas con un carácter duradero, tales como hospitales, escuelas, calles, puentes, centros de salud, redes sanitarias, fuentes de agua potable, etc.
5. Capacitación y fortalecimiento de las estructuras locales: contribuir a mejorar las capacidades de planificación y gestión de las instituciones públicas y las organizaciones sociales, evitando crear estructuras paralelas e incorporando, en la medida de lo posible, criterios de descentralización y subsidiariedad.
6. Sostenimiento de los sistemas de sustento y medios productivos locales.
7. Aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población.
  - a. Refuerzo del "capital social comunitario y sus redes";
  - b. Empleo al máximo del personal, medios materiales y empresas locales;

- c. Aprovechar los conocimientos y reforzar las estrategias locales para afrontar y prevenir los desastres.
8. Participación activa de la población en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones.
9. Integración del enfoque de género para medir los efectos, particularidades y necesidades que experimentan los hombres y mujeres a fin de promover escenarios futuros de mayor igualdad.
10. Defensa y protección de los derechos humanos
11. Contribución a la construcción de la paz.
12. Rendición de cuentas e información detallada de la gestión y resultados de la intervención.
13. Imágenes y mensajes adecuados que contribuyan a una sensibilización y comprensión de las causas estructurales de los desastres.
14. Observancia en el cumplimiento de los principios humanitarios.

La ayuda de emergencia debe ir ligada a la reconstrucción a más largo plazo. Por consiguiente, la política de cooperación internacional trata de reducir la vulnerabilidad y fomentar la autosuficiencia entre aquellas poblaciones que reciben una ayuda humanitaria, a fin de evitar que caigan en la dependencia. Con este fin, participa en la definición de estrategias apropiadas a más largo plazo.

	<b>Ayuda</b>	<b>Cooperación</b>
<i>Motivación</i>	Caridad Sin alterar <i>status quo</i>	Justicia, deuda contraída Resolución de problemas comunes
<i>Concepto</i>	Donación	Fondo de cohesión
<i>Relación personal</i>	Vertical Unidireccional (intervención-dominación)	Horizontal bidireccional (asociación)
<i>Niveles</i>	Asimétrico	Asimétrico y Simétrico

Fuente: Elaborado por el autor.

Fig. 6. *Diferencias entre la Ayuda y la Cooperación.*

Sin embargo, la ayuda pública internacional a las acciones humanitarias y al desarrollo ha disminuido desde el fin de la Guerra Fría. La ayuda se convirtió en una enorme industria: su volumen de negocios supera los 60.000 millones de euros anuales y más de 500.000 personas trabajan directa o indirectamente en ella. Pero más que sobre su monto, el debate debe centrarse en la democratización del sistema de ayuda, que conlleva ideas sobre el desarrollo en forma permanente y constituye la matriz de la relación entre países ricos y países pobres.<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Sogge, David, *Les Mirages de l'aide internationale*, Enjeux Planète, París, 2003.

La ayuda internacional es un empeño global caracterizado por el importante flujo de divisas que involucra. Es una actividad complicada, con pocos logros de los que vanagloriarse, aunque de ella se espera que pueda responder a nuevos y cada vez más complejos problemas. Pero, ¿es capaz de hacerlo?<sup>141</sup>

Aunque se supone que es una actividad generosa y desinteresada, con frecuencia perjudica más de lo que ayuda, beneficiando más a los donantes que a los receptores. ¿Puede ser de otra manera? ¿Podemos crear un sistema que genuinamente ayude? ¿Un sistema democrático en su ejecución, efectivo en su impacto, adecuado por su escala, justo en sus resultados?<sup>142</sup>

La ayuda internacional es un tema que nos concierne a todos, tanto económica como éticamente. La ayuda humanitaria debería de partir de una globalización completamente diferente, basada en relaciones igualitarias entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Las organizaciones de cooperación como CARE, Oxfam y Médicos sin Fronteras han disfrutado de la confianza del público y de los subsidios gubernamentales sin afrontar demasiados cuestionamientos. Sus presupuestos anuales pueden sobrepasar fácilmente las decenas y a veces los centenares de millones de dólares, euros o libras esterlinas. Varias de ellas se han convertido en virtuales multinacionales que se desenvuelven cual brokers entre el Norte y el Sur.<sup>143</sup>

Entre otras cosas porque no debemos olvidar que las organizaciones de ayuda humanitaria son un medio más para la cooperación. Pero que el fin último es el desarrollo, y no sólo el desarrollo del Sur sino el mayor bienestar, la mejor calidad de vida y el derecho a poder decidir sobre su propia existencia que tiene cualquier ser humano. Este desarrollo no es otro sino el que cada país, cada pueblo quiera, lo que equivale a decir que no hay solución estable con proyecto ajeno.

El vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo. Hace muchos años que constituye, para la cooperación internacional, motivo de preocupación la vinculación entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo. Durante las tres últimas décadas del siglo XX esta preocupación se centró en dos cuestiones principales: en primer lugar, la necesidad de promover una mayor autosuficiencia para los refugiados en los países de asilo; y en segundo lugar, la necesidad de abordar los impactos sociales, económicos y medioambientales que tienen las grandes poblaciones de refugiados sobre los países de acogida. En la década de los noventa, el centro de la atención pasó a ser la reinserción de los refugiados repatriados y desplazados retornados en países que hacían la transición de la guerra a la paz.

---

<sup>141</sup> <http://www.icariaeditorial.com/libros2.php?k=1&id=607>

<sup>142</sup> \_\_\_\_\_, *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. 2ª edición, Icaria, 1998. p. 34.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

La distancia trazada entre la ayuda de emergencia y la cooperación al desarrollo sustentable ha sido a menudo resultado de las diferencias institucionales entre las organizaciones que prestan ayuda de emergencia y las que fomentan el desarrollo. Las organizaciones de ayuda deben tener la capacidad de responder con rapidez y dar prioridad a las necesidades urgentes. Normalmente recurren sobre todo a la cooperación técnica internacional - personal internacional-. La financiación de la ayuda de emergencia suele ser a corto plazo y estar orientada a proyectos concretos. Por el contrario, las organizaciones de desarrollo actúan habitualmente basándose en estrategias a largo plazo que pueden aplicarse en un ámbito regional o nacional, y a menudo están ausentes durante los períodos de conflicto o de inestabilidad política.

En la práctica, la transición desde la ayuda de emergencia hasta el desarrollo suele ser difícil. Por una parte, los proyectos iniciados por organismos de ayuda son muchas veces demasiado pequeños y están excesivamente fragmentados, por lo que no pueden servir de base para programas de desarrollo sostenibles. Por otra parte, las instituciones financieras y las organizaciones de desarrollo tienen sus propias prioridades, y con frecuencia se muestran reacias a hacerse cargo de programas en los que no han desempeñado una función de capacitación. Las organizaciones para el desarrollo carecen muchas veces de la experiencia de campo y de los conocimientos específicos necesarios para asumir la responsabilidad de proyectos realizados previamente por organizaciones de ayuda.

El éxito y la sostenibilidad de los programas de cooperación internacional para desarrollo sustentable dependen en gran medida del compromiso de la población local. Sin embargo, la responsabilidad final está en “la capacidad de intervención que los gestores del Estado pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear «valor público»<sup>144</sup>, a partir del sistema de cooperación internacional. De esta manera a demás de resolver los problemas del vínculo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo sustentable, se debe buscar crear valor en las políticas públicas implementadas a partir de la firma de los convenios internacionales de financiación específico.

El Convenio de Financiación de cooperación y los acuerdos internacionales, son los instrumentos jurídicos de la política de cooperación.<sup>145</sup> A través de estos dos instrumentos se lleva a cabo la financiación de los programas de cooperación.<sup>146</sup> Tomando como base el Convenio de Financiación, se suscriben acuerdos especiales para la ejecución de proyectos específicos, en los cuales se detalla para cada caso en particular el plan de trabajo y se indican las variaciones que pudieran existir en el financiamiento. La especificaciones técnicas de posconvenio y/o acuerdos se

---

<sup>144</sup> Moore, Mark H, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica S.A. , España, 1998, p. 60.

<sup>145</sup> Se le denomina también “convenio paraguas”, “umbrella”, que enmarca cualquier posibilidad de colaboración que pudiera presentarse en el futuro. Dentro del convenio de un marco básico se pueden establecer acuerdos especiales, sectoriales, complementarios y memorándums a de entendimiento.

<sup>146</sup> Mangas, Martín Araceli, Liñan Noguerras, Diego J. *Instituciones y Derecho de La Unión Europea*. Madrid, Ed. McGraw-Hill, España, 1996, p. 670.

encuentran en las disposiciones técnicas-administrativas (DTA's). Asimismo, se suscriben con frecuencia acuerdos interinstitucionales que constituyen arreglos entre dependencias e instituciones de ambas partes que colaboran entre ellas.

Al nivel de cooperación gubernamental, en la práctica, se observan varias etapas para concluir los Convenios de Financiación de cooperación: 1) la manifestación del interés mutuo por establecer un Convenio; 2) la presentación del proyecto de texto de una parte a la otra; 3) Las Disposiciones Técnico-Administrativas (DTA); 4) la negociación entre ambas partes del texto final; 5) la firma del documento por plenipotenciarios; 6) la ratificación, y 7) la comunicación recíproca de la entrada en vigor del Convenio.

En la negociación de los Convenios se respeta la legislación y reglamentaciones que sobre cada materia específica existen al interior de los países donantes y receptores, y en el ámbito internacional. Una vez que los Convenios son ratificados, se procede a la realización de Comisiones Binacionales, o Comisiones Mixtas en las mismas áreas en las que se pretenda cooperar, esto es en el caso de la cooperación bilateral.<sup>147</sup> En la esfera multilateral, al ratificarse los convenios o acuerdos se ponen en marcha posprogramas o proyectos de colaboración acatando las disposiciones previamente establecidas.

Es a través de las reuniones técnicas de las distintas comisiones, en las que se negocian y aprueban los proyectos y programas de cooperación, que se ejecutan en los Convenios de Financiación. Para la conformación de los programas se convoca a las instituciones nacionales de los sectores público, privado y social a fin de que se presenten los proyectos específicos, en las áreas mutuamente acordadas. De ahí se realizan, en la mayoría de los casos, reuniones a nivel intersecretarial entre los cooperantes, de carácter preparativo. Finalmente, se ejecutan los programas y proyectos.

En todo este proceso es de destacarse la labor que llevan a cabo los distintos representantes de los países cooperantes -diplomáticos, expertos, consejeros técnicos, consejeros políticos-, sobre todo al realizar estudios previos de identificación y factibilidad sobre la materia en que se pretende colaborar con organismos internacionales o con países oferentes o demandantes de cooperación.

En el ámbito de la cooperación no gubernamental, es decir al presentarse acciones de colaboración entre instituciones no oficiales, -cuando no se canaliza por sus respectivos gobiernos, ni por un organismo multilateral- se llevan a cabo los acuerdos directamente entre éstas, siguiendo las mismas etapas que se dan al nivel gubernamental, con la salvedad de que al tratarse los asuntos referentes a la migración y aduanas, se asienta que las partes se comprometen a gestionarlas con sus respectivas autoridades. Los instrumentos resultantes son llamados también Acuerdos o Convenios.

---

<sup>147</sup> Las comisiones mixtas pueden definirse como el conjunto de representantes de ambas partes nombrados para llevar a cabo el cumplimiento de un convenio bilateral de cooperación.

El problema que se ha suscitado en muchas ocasiones en este tipo de colaboración, en cuanto a los instrumentos jurídicos para ejecutar las acciones acordadas se refiere, es que los acuerdos entre instituciones no gubernamentales, no implican ninguna obligatoriedad para los gobiernos. De ahí la tendencia a que estos se sujeten cada vez más a los mecanismos gubernamentales, además de que dichos acuerdos aislados en muchas ocasiones pueden conducir a actos contrarios a la política nacional del país. De ahí la necesidad de crear «organismos nacionales<sup>148</sup>» a manera de contrapartes, tanto de países receptores como donantes, para que coordinen las acciones de cooperación de los distintos actores, tanto del sector público, privado, académico, social, etc.

Los programas y proyectos se enmarcan en las políticas generales de cooperación al desarrollo puestas en marcha, principalmente, por los organismos internacionales y por los Estados que han identificado, para ello, las carencias más graves y han diseñado para enfrentarlas una estrategia general de desarrollo. Es en este marco donde los proyectos y programas adquieren todo su sentido, puesto que se encuentran integrados en un conjunto coordinado de planes de desarrollo en torno a una estrategia definida.

Desde esta perspectiva, el proceso para la toma de decisiones en la cooperación al desarrollo comienza adoptando postulados más generales, que luego se van desagregando progresivamente en ámbitos de intervención más precisos.

Como consecuencia, las políticas globales de cooperación han de priorizar determinados sectores, y como las políticas sectoriales resultantes tampoco pueden enfrentar al mismo tiempo y con igual intensidad todas las áreas problemáticas, es necesario seleccionar problemas y áreas determinadas para la planificación de la intervención, a fin de procurar la correcta elaboración de programas. Posteriormente, estos programas se articulan en marcos lógicos, los cuales a su vez en marcos lógicos en cascada, para que se ejecuten en proyectos, que son ya las unidades más reducidas de intervención.

El proyecto es, por tanto, la unidad básica dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a la prestación de servicios específicos destinados a un colectivo de personas, tales como bienes capitales, intelectuales, infraestructura, entre los más importantes.

Un proyecto constituye un conjunto de actividades interrelacionadas para alcanzar unos objetivos con los límites de un presupuesto y de un plazo temporal. Se trata en

---

<sup>148</sup> La vigencia de la cooperación internacional en la proyección de la política exterior de México se reforzó en 1998, con la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, a partir de la propuesta que le presentó la Embajadora Rosario Green, para la creación de un organismo nacional: el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (en adelante, IMEXCI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México.

definitiva, de poner en juego insumos (costes), combinándolos según la estructura determinada, para obtener resultados (beneficios).

El proyecto nace y va tomando forma a partir de la identificación de una demanda, social, ambiental, económica o científica. Su origen es, por tanto, la expresión de una voluntad humana dirigida hacia un objetivo. El proyecto no solamente decide la meta hacia la que se dirige, sino que elige también el modo, la estrategia de intervención, entre otros posibles, por el que opta para alcanzar ese objetivo. Un proyecto debe expresar, por ello, la lógica de intervención, a fin de esclarecer las necesidades o deseos del colectivo humano a partir del cual se ha generado.

A principios de los noventa, diversas dudas opacaron la euforia de los métodos de “Planeamiento de Proyectos Orientado por Objetivos” (ZOPP por sus siglas en alemán). El proceso implacable de planeamiento lógico se sintió demasiado rígido. En su lugar, a mediados de los noventa, apareció la administración del método de «Gestión del Ciclo del Proyecto». El paso de una metodología ZOPP a la nueva herramienta para los procesos del planeamiento de proyectos fueron determinados esencialmente por las partes.

La «Gestión de Ciclo de Proyecto<sup>149</sup>» (GCP), es un sistemas de herramientas de diseño y de gestión de los proyectos, basadas en el método de análisis del Marco Lógico, ya utilizada ampliamente por muchos donantes, incluso los Estados miembros de la Unión Europea y preconizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante por sus siglas en ingles, OCDE).

Su introducción deriva de la exigencia de superar los límites de la metodología tradicional, utilizada hasta los años ochenta, caracterizada, entre otras cosas, por la indefinición de un cuadro estratégico, un débil análisis del contexto, una programación establecida exclusivamente sobre las actividades y una visión de breve plazo.

Su estructura, basada en la participación de los destinatarios de las intervenciones, determina que las decisiones tomadas durante el proyecto estén fundadas sobre un profundo conocimiento del contexto en el que se opera. Además, el ciclo intenta diseñar el proyecto a partir de las necesidades de los beneficiarios, y no de la capacidad técnica o de la disponibilidad de recursos.

En efecto la importancia que tiene la metodología de GCP y el marco lógico para la cooperación internacional, particularmente para la Unión Europea. Por otra parte, debido a que esta investigación analiza el Proyecto que el gobierno de México firmó con la Unión Europea, el cual fue construido con estos instrumentos metodológicos, los cuales a su vez contribuyeron a crear un valor público para la política mexicana entorno a la integración definitiva de los exrefugiados guatemaltecos; por lo anterior considero de vital importancia analizarlos de manera sucinta.

---

<sup>149</sup> Comisión Europea, *Gestión del Ciclo de Proyecto – Manual*, Bruxelles, 2001, p.24.

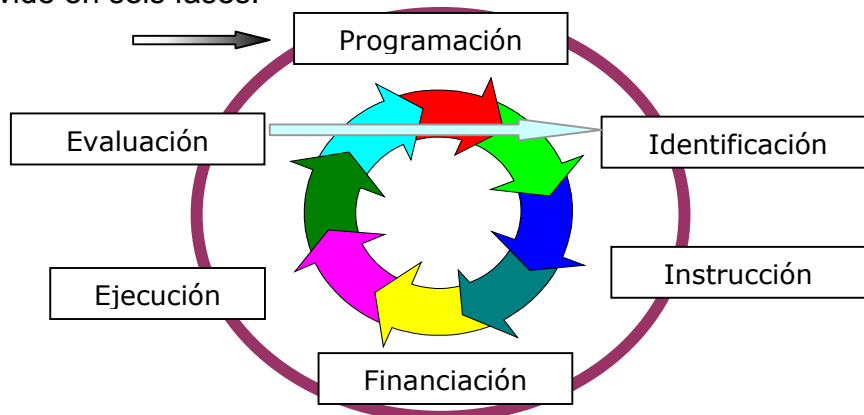


El método GCP es un instrumento relativamente sencillo que ayuda a determinar los factores que condicionan el éxito de una operación. Este instrumento induce a todos los responsables de la concepción y ejecución de los proyectos a tener en cuenta los elementos esenciales a lo largo de todo el ciclo. Es decir, desde la primera "idea" hasta la última "evaluación" *a posteriori* efectuada años después de la realización de los proyectos. Es decir que la GCP es un conjunto de conceptos relativamente sencillos.

El empleo de estos conceptos, instrumentos y documentos tipos a lo largo de la vida del proyecto se llama «*enfoque integrado*» de la gestión del ciclo de proyecto. Como todos los conceptos y todas las herramientas, la utilidad de la GCP depende de la calidad de las informaciones disponibles y de la calidad de su aplicación.<sup>150</sup>

La vida del proyecto atraviesa seis fases durante cada una de las cuales juegan un papel muy importante todos los actores interesados (como, por ejemplo, los grupos beneficiarios, la unidad de gestión del proyecto, las instituciones financiadoras, las instituciones locales). El proyecto está determinado en términos de resultados y objetivos verificables, y todas las decisiones operativas están orientadas al perseguimiento de estos últimos y no a la simple ejecución de actividades. Esto quiere decir que, si durante la realización de un proyecto han mudado algunas condiciones y ciertas actividades planeadas ya no son más eficaces, serán estas últimas a tener que ser modificadas o rediseñadas para garantizar el alcance de los objetivos.

El ciclo se divide en seis fases:



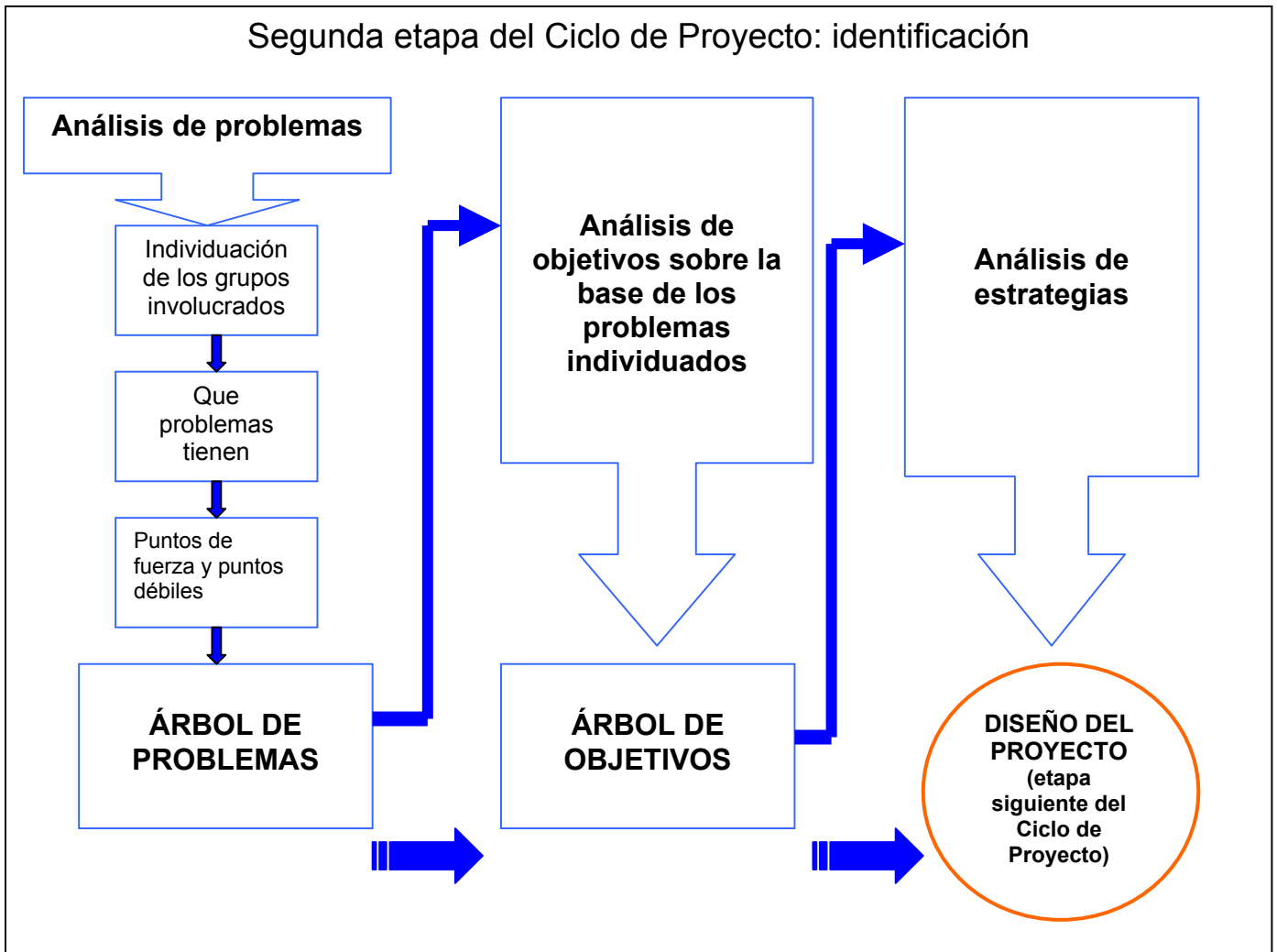
Fuente: Comisión Europea, *Gestión del ciclo de proyecto de Proyecto - Manual*, 2001.

Fig. 7. *Gestión del ciclo de proyecto (GCP)*.

La GCP contempla una fase de análisis de estrategias. En esta fase se seleccionan las estrategias necesarias para conseguir los objetivos individualizados. La individualización de la estrategia a partir del árbol de objetivos se efectúa revisando los pasos atribuidos a cada causa (ósea a los resultados y los correspondientes objetivos) y escogiendo uno o

<sup>150</sup> Entre los factores que garantizan buena calidad a la aplicación de la Gestión del Ciclo de Proyecto se señalan, como ejemplo: equipo competente y motivado, capacidad organizacional, clara identificación de los beneficiarios, atención hacia los problemas reales de los grupos beneficiarios, buena planificación de las actividades.

más encadenamientos causa-efecto como base de la intervención. La elección de los ejes de acción se tendrá que efectuar sobre la base de algunos criterios como, por ejemplo, la pertinencia de la estrategia, la factibilidad, las prioridades de las partes interesadas, la probabilidad del éxito, el presupuesto disponible, el periodo que debe cubrir. Según las estrategias escogidas el resultado de dicho análisis tendrá la dimensión de un proyecto o de un programa<sup>151</sup>.



Fuente: D. Conato, *La gestione del Ciclo di progetto – Manuale per la formazione*, Roma, 2001, p. 44

Fig. 8. Segunda etapa del ciclo de proyecto: identificación.

La matriz de marco lógico. Es uno de los principales instrumentos utilizados hoy en día por las agencias de desarrollo para el diseño y planificación de proyectos. Concebido para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) a fines

<sup>151</sup> Por “proyecto” se considera un conjunto de actividades establecidas para alcanzar un objetivo específico, mientras que el término “programa” indica una serie de proyectos cuyos objetivos están finalizados al logro de un objetivo global común.

de los años Setenta, el marco lógico es una herramienta de trabajo con la cual se puede examinar el desempeño de un proyecto en todas sus etapas. (Ver figura 9).

Este tipo de instrumento metodológico ofrece las siguientes ventajas:

- Claro análisis de la relación de medios/fines de las actividades del proyecto que conducen a resultados requeridos para conseguir el objetivo específico establecido para contribuir al logro de un objetivo más general;
- Especificación precisa de las actividades de un proyecto y de sus costos;
- Descripción de indicadores de desempeño y fuentes de verificación de tales indicadores;
- Especificación de las hipótesis (o riesgos) principales que podrían condicionar el éxito del proyecto;
- Un marco de referencia para identificar las experiencias adquiridas e incorporarlas a otros proyectos.

En el marco lógico hay que resumir ideas y relaciones complejas en frases breves y claras, ejercicio posible solo a través de un profundo proceso de análisis de los problemas y de las posibles soluciones. Se trata de todas formas de un instrumento dinámico, pues tendría que ser revisado mientras el proyecto se desarrolla y las circunstancias se modifican. Gráficamente el marco lógico se visualiza como una matriz de 5 líneas y 4 columnas, basada en dos principios básicos.

Las relaciones lógicas verticales de causa-efecto entre las diferentes partes de un problema, que corresponden a los cuatro niveles de la matriz que relacionan las actividades (o insumos), los resultados, el objetivo específico y el objetivo general como el conjunto de objetivos jerarquizados del proyecto;

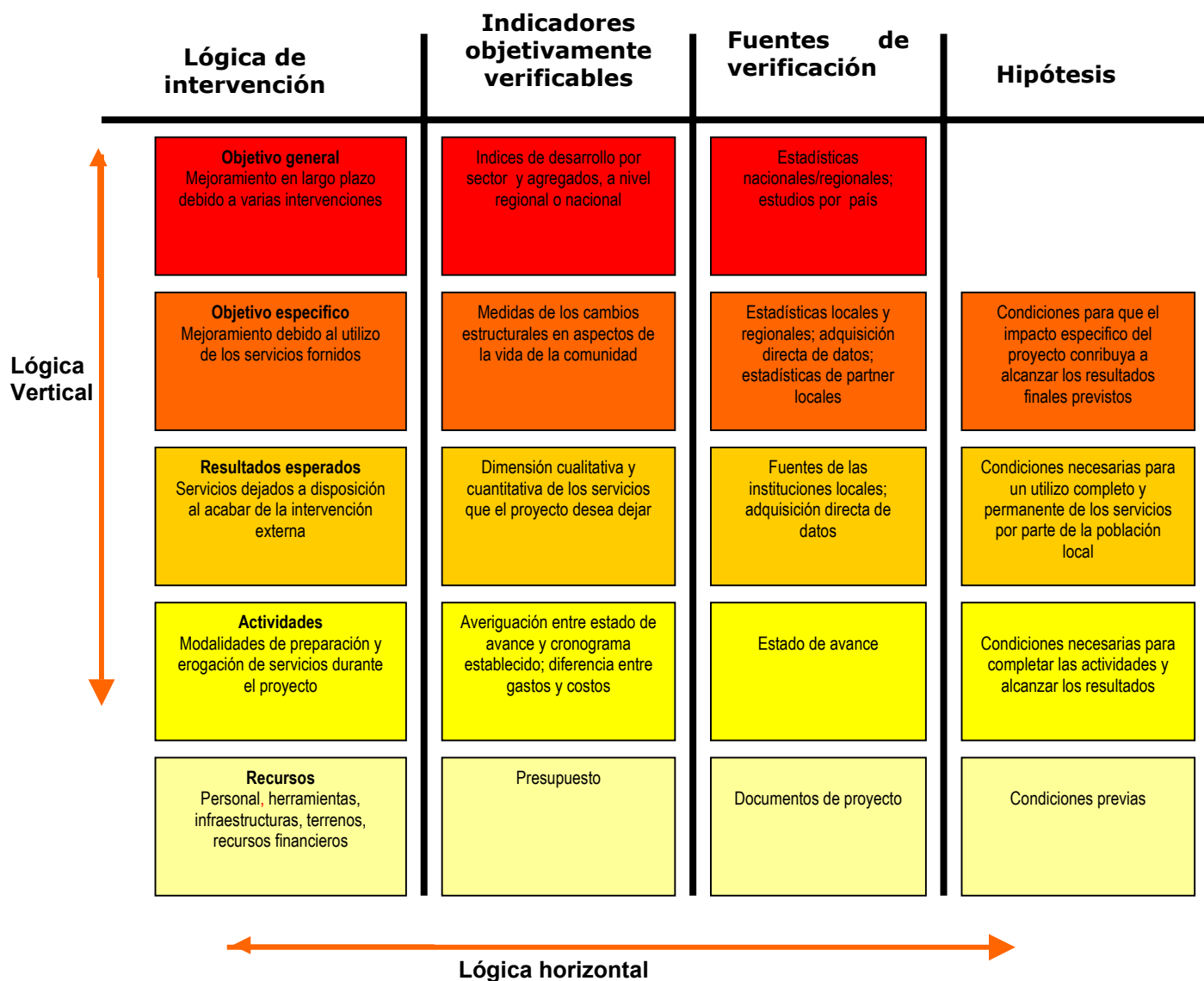
La lógica horizontal, que vincula cada nivel de objetivos a la medición del logro (indicadores y fuentes de verificación) y a las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (hipótesis). En términos más concretos, la dimensión horizontal es una descripción de cómo los gerentes de proyectos, el responsable del monitoreo y los evaluadores, pueden medir el nivel de logro de los resultados esperados a cada nivel de objetivos.

El monitoreo es el procedimiento mediante el cual se verifican la eficiencia y eficacia de ejecución de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y, en consecuencia, se recomiendan medidas correctivas para optimizar los resultados esperados. Se trata de efectuar una averiguación continua del andamio de las actividades respecto a lo planeado para eventualmente tomar a tiempo rectificaciones.

El monitoreo de proyectos genera los siguientes beneficios:

- identifica fallas en el diseño y el plan de ejecución;
- averigua si el proyecto se está realizando según cuanto establecido en el plan;
- examina continuamente las hipótesis del proyecto, determinando así el riesgo de no cumplir con los objetivos;
- comprueba que los resultados se desarrollen en la forma planificada;

- verifica la correspondencia de los resultados al conseguimiento del objetivo específico;
- recomienda cambios al plan de ejecución del proyecto.



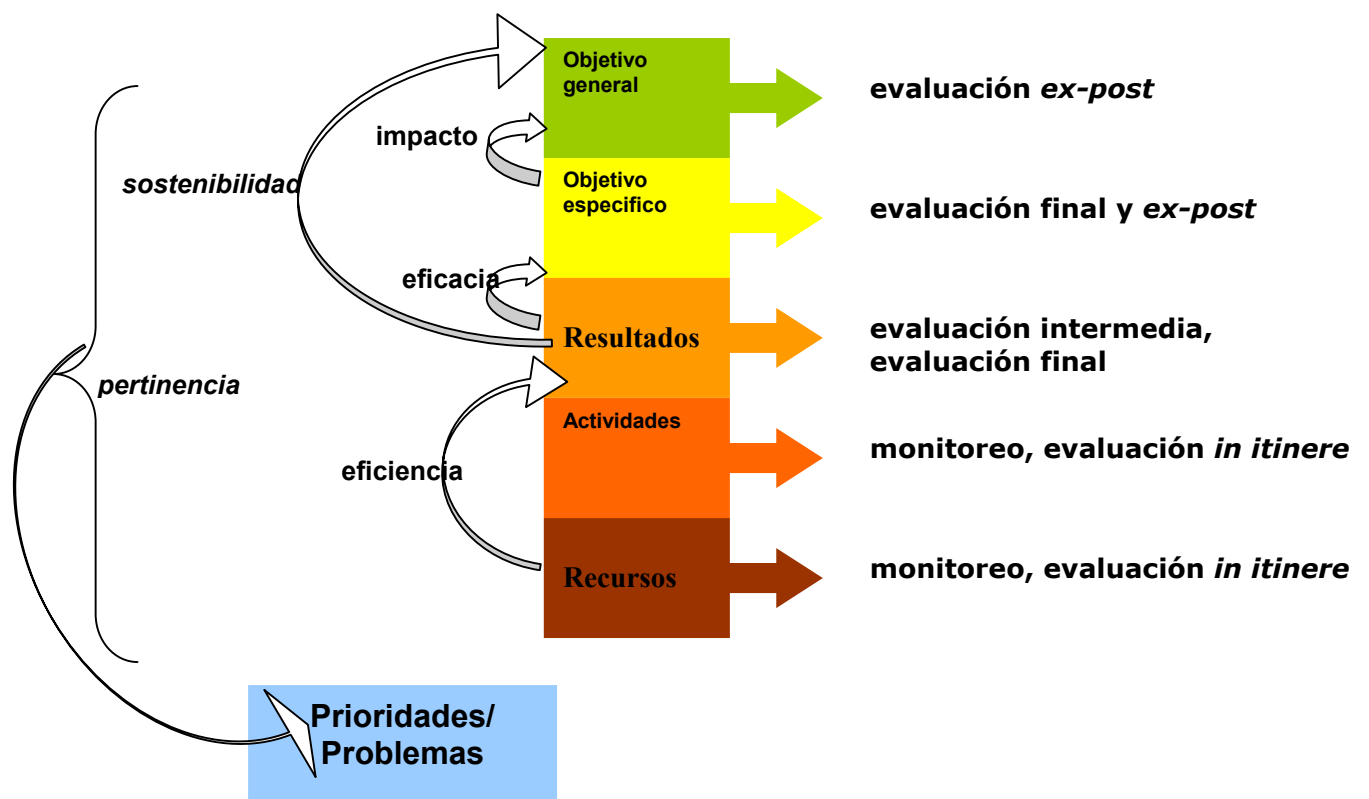
Fuente: Comisión Europea, *Gestión del ciclo*  
 Fig. 9. *Matriz del Marco lógico.*

Además de las actividades de monitoreo efectuadas durante la ejecución de los proyectos, también se producen evaluaciones intermedias, finales y *ex-post*, porque la terminación de un proyecto no significa el final de las contribuciones del mismo al proceso de desarrollo.

Aunque un proyecto haya conseguido con éxito generar sus resultados, todavía queda lograr el objetivo específico y el objetivo general. Estas evaluaciones también son importantes por su contribución a futuras operaciones de la institución donante y a lo aprendido por el prestatario en base a la experiencia adquirida.

Las evaluaciones *in itinere*, intermedias y *ex-post* de proyectos deben tener en cuenta cinco conjuntos importantes de cuestiones generales: Pertinencia; Eficiencia del proyecto; Eficacia del proyecto; Impacto del proyecto; Experiencia adquirida con el proyecto.

Los primeros cuatro elementos de evaluación están vinculados a determinadas "casillas" del marco lógico, mientras que el quinto elemento se relaciona a todo el marco lógico. Los criterios de evaluación están orientados a medir: a) pertinencia; b) eficiencia; c) impacto; d) experiencia; e) sustentabilidad y replicabilidad; f) impacto; y análisis económico y financiero adquirida con el proyecto. El aprendizaje o las lecciones aprendidas que emerge de ella es de dos tipos: *operativo*, que tiende a estar relacionado con la eficiencia y la eficacia, y de *desarrollo*, que se concentra en el impacto. El aprendizaje emergente de la experiencia adquirida se fija en conclusiones, las cuales pueden convertirse en parámetros de diseño y/o hipótesis de futuros proyectos.



Fuente: D. Conato, *La gestione del Ciclo di progetto – Manuale per la formazione*, Roma, 2001, p. 44.

Fig. 10. Criterios y topologías de evaluación.



Fuente: Elaborado por el Autor.

**Figura N° 11: Localización de los estados con refugiados guatemaltecos**

## 2. Tradición de asilo y refugio en México

El sistema político mexicano tiene una noble tradición en el asilo. Desde los primeros días de nuestra vida independiente, la práctica de la *no devolución* de perseguidos políticos ha acompañado a la historia de México. A partir de 1824, cuando el Senado de la República rechazó propuestas de convenios con otros países para la devolución mutua de perseguidos políticos, el Estado mexicano ha mantenido no sólo como forma humanitaria, sino como mecanismo de auto preservación y prestigio, la institución del asilo.

A partir de la revolución mexicana se ha constituido una política de protección a los perseguidos, esta práctica, constante, con carácter ideológico, permitió en el siglo XX que la figura de asilado y refugiado formara parte inalienable, *sine qua non*, del núcleo duro de la política exterior del país. Es por ello que hablar del asilo y refugio en México es hablar de una noble tradición histórica, reconocida por la comunidad internacional, de solidaridad fraterna a todas las personas que por diversos motivos de índole política, raza o religión, sufren algún temor fundado por persecución y su vida peligra.

“México ha mantenido en este ámbito una trayectoria inalterable de protección a asilados y refugiados que se ha convertido en una tradición. Múltiples personajes de nuestra historia regional y de otras latitudes han arribado a territorio mexicano en busca de asilo.”<sup>1</sup>

El primer flujo masivo de refugiados a territorio mexicano, lo constituyó los que expulsó la guerra civil estadounidense, entre norte industrial y sur esclavista agrícola (1861-1865).

A finales de los años treinta, el Presidente Lázaro Cárdenas abrió las puertas de nuestro país a más de veinte mil españoles que encontraron en México el lugar de lo que sería un largo exilio o para muchos el sitio de residencia permanente.

Posteriormente, como consecuencia de la segunda guerra mundial y la etapa de la guerra fría llegaron a México numerosos grupos de estadounidenses perseguidos por el marcarthismo, así como pequeños grupos de refugiados europeos, polacos, checos, e incluso alemanes. La política en materia de asilo siguió siendo abierta y solidaria para todos aquellos que buscaban refugio por la guerra.

En los años sesenta y setenta como resultado de los movimientos militaristas, golpes de Estado, guerras civiles, dictaduras y un exacerbado anticomunismo se produjo una nueva oleada de asilados y refugiados que llegaron a México. En esa ocasión los exiliados eran argentinos, brasileños, bolivianos, chilenos, peruanos y uruguayos, los cuales encontraron en el asilo otorgado por México, la seguridad y protección que necesitaban.

---

<sup>1</sup> Vázquez Colmenares, Pedro, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 63.

Las migraciones forzadas mencionadas se imbricaron al fenómeno migratorio de los asilados centroamericanos, pues no había concluido aún la inestabilidad política de varios países sudamericanos, cuando empezó la violencia en América Central. La multiplicación de los escenarios dramáticos por las operaciones de confrontación armada entre la guerrilla y los gobiernos de represión, crearon zonas de inseguridad de las que huyó la población civil (zonas de expulsión).

En efecto, la inestabilidad política del cono sur se trasladó a Centroamérica y al Caribe, en particular a tres países en el istmo: Nicaragua, El Salvador, Guatemala, así como a dos islas del Caribe: Jamaica y Granada. “La nueva política de unir fuerzas dentro de las filas de la revolución (entre los partidos comunistas y lo que quedaba de los grupos armados) y con las fuerzas democráticas nacionales en el interior (las clases medias, la iglesia, parte del sector privado) y por último, en el exterior, con las incipientes socialdemocracias latinoamericanas, comenzó a rendir frutos.

En Centroamérica, las nuevas organizaciones político-militares adquirieron una base amplia que sus antecesores de los años sesenta nunca conquistaron. En Nicaragua la revolución del Frente Sandinista de Liberación Nacional; en El Salvador el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y en Guatemala la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG), formada en enero de 1982 por el Ejército Guerrillero de los Pueblos (EGP), la Organización Revolucionaria del Pueblo Armado (ORPA), así como las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y una facción del antiguo Partido Comunista (cuyo nombre oficial siguió siendo Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT).

A partir de 1978 el gobierno de México mostró un claro interés nacional para conducir el surgimiento de una política exterior más activa. La nueva condición de potencia petrolera le había otorgado al Estado, en medio de una crisis mundial de energéticos, una mayor estatura internacional. El triunfo de la revolución en Nicaragua –a la cual apoyó abiertamente desde su decisión de romper relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza-, la escalada de la revolución en El Salvador, a partir de 1980, y la crisis política general de Centroamérica empujaron a cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México. En 1981, se sumaría una cuarta complicación: la agresividad de la política de seguridad nacional seguida por Washington, con el ascenso al poder de Ronald Reagan, que, lógica o contradictoriamente tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región. Este contexto hizo que el gobierno mexicano buscara la negociación entre las partes a fin de evitar que los conflictos escalaran hacia una guerra generalizada.<sup>2</sup> Sin embargo, el cambio de una política exterior, caracterizada por el aislamiento, no fue fácil ya que el país no tenía ni la tradición ni la experiencia-ya no digamos en la cooperación internacional- en el campo de la acción política en el extranjero.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*. SEP, México, D.F. 1996, p. 146.

<sup>3</sup> Es importante señalar que en México existía, en términos generales, un consenso amplio sobre la política exterior, al menos en que era sumamente defensiva y procuraba comprometer al país internacionalmente lo



México esperaba que su intervención activa en la crisis Centroamericana ayudara a frenar la extensión de los conflictos y a reducir gradualmente la presencia de “las hegemonías de uno u otro signo”<sup>4</sup>. Sin embargo, las insistentes amenazas del nuevo gobierno norteamericano de intervenir en El Salvador y el recrudecimiento de la violencia en Guatemala parecían ligarse en un contexto de regionalización de la lucha armada, que confirmaba la visión de que el conflicto centroamericano era un asunto vital para los intereses geopolíticos de seguridad y estabilidad interna de México. El flujo masivo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos redobló esa inquietud.<sup>5</sup>

Al agudizarse los conflictos armados en el área centroamericana, debido a la violencia generalizada, se dieron como consecuencia las migraciones masivas hacia los países vecinos. México por su situación geopolítica representaba un refugio natural para los centroamericanos que buscaban ayuda y protección. Se calcula que de 1978 a 1989 llegaron a territorio mexicano entre trescientos y cuatrocientos mil personas de América Central y el Caribe (guatemaltecos, nicaragüenses, salvadoreños, haitianos y hondureños). Particularmente desde Guatemala y, en menor medida de El Salvador, mientras en la primera de esas dos repúblicas el gobierno militar realizaba vastas operaciones de contrainsurgencia, en el segundo se había desatado una guerra civil entre el gobierno y la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)<sup>6</sup>.

Al principio, los refugiados fueron atendidos por la población local, organismos no gubernamentales, la iglesia católica, organizaciones de derechos humanos y algunas instituciones oficiales de salud. En 1980 se hizo evidente que la magnitud del problema desbordaba los mecanismos utilizados hasta entonces<sup>7</sup>. Ante esta situación y tomando en consideración que la capacidad de respuesta y atención que otorgaba el gobierno de México a la etapa de emergencia de los asilados estaba muy dispersa, se gestó la idea de crear un órgano especializado que estableciera normas definidas en materia de asilo para atender a los refugiados y que proporcionara las condiciones para su sostenimiento, así como para facilitar su regreso cuando las condiciones en su país hubieran cambiado<sup>8</sup>.

La tradición de asilo que México construyó a lo largo de su historia como Estado independiente, se ha vinculado a su política exterior, específicamente, hacia los países de América Latina. El proceso de construcción del andamiaje jurídico de protección, ha sido responsabilidad de los miembros del servicio exterior mexicano.

---

menos posible. Esta posición se debía al recelo con el que tradicionalmente se ha visto lo extranjero, así como para evitar complicaciones con la política interna. Véase: Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*. SEP, México, D.F. 1996, p. 34.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>6</sup> Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*, editorial Porrúa, México, D.F. 1998, p. 202.

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 203.

<sup>8</sup> Fraga, Gabino, [et al]., *Presencia de los refugiados en México; Creación de la COMAR*. COMAR-FCE. 2000, p. 27.

## 2.1. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Cuando se efectuó espontáneamente el éxodo masivo de centroamericanos, al sur de México, la Secretaría de Gobernación, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores se dedicaron a la elaboración de un decreto que creara un organismo de carácter permanente e intersecretarial denominado: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), con el propósito de dar atención a la población refugiada en nuestro país. A la creación de la COMAR se convocó a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por considerar que esta debía participar, ya que se trataba de alcanzar la autosuficiencia de los refugiados, sin que por ello desplazara a trabajadores mexicanos<sup>9</sup> :

“Partiendo de que nuestro país ha sentado en su vida independiente una tesis inalterada de otorgar asilo a quienes sufren persecución por motivos políticos en sus países de origen, por decreto presidencial el 22 de julio de 1980 se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial que se denominará la COMAR. La urgente situación de esos años de convulsión política, plantea la necesidad de crear una Comisión Intersecretarial en la que concurren representantes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que deban participar en esta materia conforme a su respectiva competencia, a fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados:

**“ACUERDO:**

**PRIMERO.-** Se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la cual estará integrada por el Titular de la Secretaría de Gobernación, quien tendrá el carácter de Presidente y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social:

Los Titulares de las Secretarías precisadas en el párrafo anterior, designarán a sus representantes que fungirán como Consejeros Propietarios, así como a los Suplentes que cubrirán las ausencias de ellos, con las mismas obligaciones y derechos.

**SEGUNDO.-** La Comisión tendrá a su cargo:

- I. Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional;
- II. Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados;
- III. Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados;
- IV. Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados;
- V. Expedir su reglamento interior;
- VI. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.”<sup>10</sup>

El decreto de creación de la COMAR estableció como sus objetivos principales establecer convenios de cooperación con los organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados, estudiar los problemas y necesidades de la población refugiada, así como proporcionarles asistencia y protección, después de haber obtenido su asilo en el país, buscando soluciones permanentes.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Decreto Presidencial. Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1980. Secretaría de Gobernación.

Inicialmente, la COMAR asistió a personas de diferente nacionalidad: chilenos, salvadoreños, bolivianos, uruguayos, argentinos, colombianos, hondureños, nicaragüenses, haitianos, peruanos y guatemaltecos, todos ellos ubicados en centros urbanos.

Posteriormente, en 1982 la COMAR atenderá exclusivamente al éxodo de refugiados guatemaltecos que llegaron a la frontera sur de México. La llegada masiva de los guatemaltecos a suelo chiapaneco significó para el gobierno en turno una encrucijada: regresar a los refugiados y tratar de cerrar la frontera a nuevos arribos, como deseaba el gobierno guatemalteco, o recibirlos. Los partidarios de esta última medida justificaban su propuesta en la tradición mexicana de asilo.

En efecto, el gobierno mexicano tratando de guardar celosamente su prestigio en torno a considerarse una tierra generosa de asilo. Si bien el otorgamiento del asilo en México había sido, hasta antes de la llegada de los refugiados guatemaltecos, una práctica muy selectiva destinada a pocas personalidades políticas e intelectuales y con un carácter principalmente urbano, era un símbolo que se respetaba. Las autoridades mexicanas estaban muy conscientes del valor de esta reputación, justificada o no, en la arena del sistema internacional.

El interés en conservar esta tradición obligó al gobierno mexicano a ser siempre muy cuidadoso en materia de asilo. La crisis de la llegada masiva de nuevos refugiados, de carácter rural, ponía a prueba la capacidad del gobierno mexicano para hacer honor a esta tradición. Además el momento era muy sensible porque México trataba con los países Centroamericanos posibles negociaciones de paz en la región y con los Estados Unidos solicitaba un mejor trato para sus inmigrantes ilegales que buscaban trabajar en aquel país.

El gobierno de México, a través de la COMAR, conjuntamente con el ACNUR -del cual se volverá la contraparte nacional directa-, reconoció *prima facie* en 1982 la presencia oficial de 46,000 refugiados guatemaltecos. A partir de este momento asumió un papel preponderante en la protección y asistencia a estas poblaciones desarraigadas. Aunque es importante señalar que la calidad migratoria que les fue concedida para su legal estancia en el país, no fue la de refugiado, por que no existía en la legislación nacional, sino, fue la de visitantes fronterizos temporales (FM3 y FM8).

La COMAR en su práctica diaria estaría vinculada a la Secretaría de Gobernación, lo que provocó que las personas que en un principio trabajaron en la Comisión, concibieran únicamente el tema como un problema de seguridad nacional. Así mismo, esta Secretaría, ni la Comisión, contaban con la capacitación adecuada, ni el personal idóneo para darle solución a un movimiento de tal magnitud. Seguridad nacional, sería el rubro que ocupara en la agenda nacional de México el refugio guatemalteco, así como el sello distintivo e intermitente de la COMAR, en su inicio, llevar una tarea no oficial de inteligencia al servicio de la seguridad nacional, monitoreo y documentación, a fin de evitar que se contaminara de un posible surgimiento del comunismo y una guerrilla en territorio chiapaneco.

En efecto, el dramatismo creciente del éxodo masivo guatemalteco a la frontera sur de México, evidenciaba, por una parte, la debilidad del sistema jurídico mexicano en la materia; ya que en la legislación mexicana se contaba con la figura del asilado político, la cual no contemplaba ninguna especificidad sobre el refugio, por lo que existía un importante vacío jurídico al no contemplar el estatuto de refugiado, a pesar de que estaba presente la Convención de Ginebra de 1951. Sin embargo, el gobierno mexicano no se había adherido como Estado Parte de ésta, considerando que la legislación y la práctica mexicana era suficiente para asegurar los derechos de los perseguidos que tocaran a las puertas de México. Por otro lado, reveló la nula capacidad de respuesta institucional para prestar protección y asistencia de emergencia a las miles de personas que llegaban a la frontera sur en condiciones humanas desgarradoras.

La creación de la COMAR constituía un nuevo marco institucional para tratar de asegurar que los refugiados no serían forzados a regresar a su país, hecho que en principio no se respetó<sup>11</sup>. Debe señalarse que la Comisión, según los considerandos de su creación, se encargaría de la atención a los refugiados una vez que hubieran obtenido el *status* de asilados, sin embargo, en la realidad no ocurrió así y se les tuvo que proporcionar protección y asistencia a pesar de no contar, en la legislación nacional, de esos años, con esa calidad migratoria.<sup>12</sup>

La COMAR instaló con fondos de la ayuda humanitaria, proveniente de la cooperación internacional, a través del ACNUR, una oficina matriz para cumplir con los encargos realizados por el decreto de su creación, “buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados”. Para la consecución de esta responsabilidad, se instalaron en forma progresiva tres oficinas regionales, con carácter de subprogramas, en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo; desde éstas se implementó las políticas de asistencia y protección, así como las acciones operativas, propias de las etapas de emergencia; repatriación y retorno.

La Comisión Intersecretarial estaba conformada, según el decreto, por el Titular de la Secretaría de Gobernación, el cual fungía como el Presidente, éste tenía la facultad de designar un Coordinador. Sobre los hombros del Coordinador descansaba la responsabilidad de la función política y administrativa, en estricto apego al interés nacional y a los principios y lineamientos de la política exterior de México.

Las oficinas se constituyeron como delegaciones estatales, una representación del gobierno federal, a través de la COMAR, con una estructura operativa para ejecutar las políticas de refugiados respaldadas por el Estado. Las Delegaciones llevaban a cabo la ejecución de los acuerdos tomados por las altas autoridades del gobierno de

---

<sup>11</sup> Hecho que constituye una violación flagrante de una de las medidas de protección a los refugiados que es el principio de no devolución (*non refoulement*, artículo 33 de la Convención sobre los estatutos de los refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951).

<sup>12</sup> El primer considerando dice: "que nuestro país ha sentado en su vida independiente una tesis inalterada de asilo a quienes sufren persecución por motivos políticos en sus países de origen, lo cual se traduce en la permanencia dentro de su territorio de refugiados que requieran de atención en sus inmediatas necesidades después de haber obtenido su asilo en el país."

México, así como la gestión de la cooperación, sobre el terreno, con el ACNUR y con diferentes agencias de cooperación internacional, tales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), La Fundación Bernard Van Leer, entre las más importantes. También se encargaban de la coordinación del trabajo operativo de las agencias nacionales que se crearon.

Los delegados estatales de COMAR eran la autoridad que velaba por la protección y asistencia en el terreno. Se responsabilizaban de la consecución de los subprogramas multidisciplinarios de trabajo (alimentación, salud y vivienda), educativo, agropecuario, repatriación y asistencia e integración socioeconómica.

Asimismo, eran los responsables de las relaciones y negociaciones con la comunidad refugiada; así como con los gobiernos estatales, municipales, comisariados ejidales y pequeños propietarios. Así como la interacción de las agencias gubernamentales que concurrían en las políticas para los refugiados. Llevaban a cabo la coordinación sistemática de sus actividades, tomando como principio rector la seguridad nacional. También eran la máxima autoridad hacia el interior de los campamentos de refugiados, impartiendo justicia y manteniendo un cierto orden social en el interior de estos. Finalmente, realizarían el trabajo de la función política de control migratorio, estas delegaciones realizarán las funciones operativas para resolver de manera permanente el problema del refugio guatemalteco.

Paralelamente, la COMAR realizará los estudios legales pertinentes a fin de armonizar su práctica jurídica con el sistema universal de refugio, así como con el sistema regional de concepto de refugiado.

La Comisión era la organización gubernamental para la aplicación de la legislación nacional entorno al refugio. El decreto le daba la autoridad y el marco legal para cumplir con la voluntad del Estado. La función política y administrativa que la COMAR realizará a lo largo de este proceso, se reflejará en las acciones de cooperación llevadas a cabo con los actores que fueron surgiendo en el sistema del refugio guatemalteco.

Sin embargo, el marco legal con el que fue diseñada la COMAR, estuvo ideado en un contexto de refugio temporal, es decir que los refugiados resolverían sus problemas de temores por persecución. Sin embargo, con el paso de los años, en la práctica el marco normativo resultaría inoperante en la realidad, debido a que el decreto señalaba al Titular de la Secretaría de Gobernación, como Presidente de la Comisión Intersecretarial y a un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Los Titulares de las Secretarías precisadas en el párrafo anterior, deberían de designar a sus representantes que fungirán como Consejeros Propietarios, así como a los Suplentes que cubrirán las ausencias de ellos, con las mismas obligaciones y derechos. En la práctica cotidiana, este esquema organizativo nunca funcionó así, por lo que el proceso de toma de decisiones era demasiado complicado.

En 1998 ante este contexto, el Coordinador General de la COMAR, Pedro Vásquez Colmenares, promovió una reforma jurídica y administrativa al marco normativo del 22 de julio de 1980, para que la Comisión fuera incorporada al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, como un órgano desconcentrado, a fin de que se dotara un nuevo marco legal que permita la armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado mexicano por resolver de manera definitiva el problema de los refugiados guatemaltecos.

“De la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Artículo 78. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados contará, para apoyar el desarrollo de sus funciones, con un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo titular será designado y removido por el Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión.

La Coordinación General tendrá, como unidades de apoyo, las direcciones de Protección y Retorno, de Asistencia y Desarrollo, y de Administración y Finanzas, así como los delegados estatales que requiera para el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada.

Artículo 79. Serán atribuciones de la Coordinación General:

I. Formular los estudios y programas propios de los objetivos y funciones de la Coordinación General;

II. Proponer las relaciones e intercambios con gobiernos extranjeros y organismos internacionales para la atención de los refugiados;

III. Contratar al personal técnico y administrativo necesario en los términos de las normas aplicables;

IV. Coordinar los programas de asistencia que la Comisión presta, atendiendo las necesidades inmediatas de los refugiados, así como la búsqueda de soluciones idóneas;

V. Proponer y operar los mecanismos de cooperación idóneos con los organismos internacionales y los gobiernos de los países de origen de los refugiados, para facilitar su repatriación voluntaria;

VI. Establecer relaciones con otras dependencias y entidades a fin de lograr su cooperación en la realización de los objetivos de la Comisión;

VII. Participar con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes en la calificación de la calidad de refugiados y en el desarrollo e instrumentación de programas tendientes a regularizar la estancia en territorio nacional de presuntos refugiados;

VIII. Coordinar la elaboración y operación de proyectos para la solución permanente de los problemas de refugiados, ya sea que se trate de repatriación, de integración, traslado a un tercer país u otras alternativas;

IX. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y representar a la Comisión de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

X. Promover y difundir entre los sectores público, social y privado, a nivel nacional e internacional, los programas y acciones del Estado Mexicano en beneficio de los refugiados;

XI. Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende el titular de la Secretaría o, en su defecto, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, para el logro de los objetivos de la Comisión, y

XII. Informar periódicamente al Secretario y al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos sobre el desempeño de la Coordinación General y los resultados alcanzados para ayudar a los refugiados.<sup>13</sup>

A lo largo de todo el proceso de refugio guatemalteco, las autoridades competentes del gobierno mexicano mantuvieron una incólume visión para preservar el *status quo* de tradición de asilo, que los obligaba a buscar soluciones que estuvieran a la altura con la imagen que México quería proyectar tanto en el exterior como dentro del país mismo.

## 2.2. Conflicto armado en Guatemala y el éxodo del refugio hacia México

Guatemala, país desangrado durante las últimas cinco décadas del siglo XX por gobiernos represores que ante los reclamos de sus ciudadanos -por la falta de justicia, empleo, educación, vivienda, salud- en contubernio con los militares, respondió con la violencia. Ante ese ejercicio brutal de la violencia, el pueblo se manifestó con diversas formas de protesta: ya sea pacífica, a través de marchas, creación de sindicatos u organizaciones estudiantiles y/o populares; o utilizando el último recurso, también legal, a que el hombre es orillado frente a la violación de sus más mínimos derechos, el derecho a la rebelión: la vía armada.

En 1929 estalló de golpe la crisis, el crack en la bolsa de Nueva York, que hizo crujir los cimientos del capitalismo mundial, cayó en el Caribe como un gigantesco bloque de piedra en un charquito. Bajaron los precios del café y el de las bananas. Los desalojos de campesinos recrudecieron con violencia febril, el desempleo cundió por el campo y en las ciudades, se levantó una oleada de huelgas; se abatieron bruscamente los créditos, las inversiones y los gastos públicos en Honduras, Guatemala y Nicaragua. El equipo de dictadores llegó sin demora para aplastar las tapas de las marmitas; se abrió la época de la política de la Buena Vecindad en Washington, pero era necesario contener a sangre y fuego la agitación social que por todas partes hervía en América Central.<sup>14</sup>

En 1931 Guatemala tenía un gobierno militar dirigido por el General Jorge Ubico Castañeda, quien permanecería en el poder hasta 1944; el cual se caracterizó por emplear la fuerza militar para enfrentar las tensiones sociales y las sublevaciones. Es así que las matanzas se sucedían por todas partes. En 1933, Jorge Ubico fusiló a un centenar de dirigentes sindicales, estudiantes y políticos, al tiempo que reimplantaba las leyes contra la vagancia de los indios. Cada indio debía llevar una libreta donde constaba sus días de trabajo; si no se consideraban suficientes, pagaba la deuda en la cárcel o arqueando la espalda sobre la tierra, gratuitamente, durante medio año. En la insalubre costa del pacífico, los obreros que trabajaban hundidos hasta las rodillas en el barro cobraban treinta centavos por día, y la United Fruit demostraba

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1998. Decreto Presidencial. Secretaría de Gobernación.

<sup>14</sup> Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México, D.F. Siglo Veintiuno Editores, noviembre, 1997, p.177.

que Ubico la había obligado a rebajar los salarios. Por esta época, el general Ubico otorgó a los señores del café y a las empresas bananeras el permiso para matar "estarán exentos de responsabilidad criminal los propietarios de fincas...". El decreto llevaba el número 2.795.<sup>15</sup> Fue un gobierno nefasto, tenebroso y tiránico, nadie podía expresarse con libertad porque era apaleado, encarcelado o fusilado. Se perseguía a poetas, periodistas e intelectuales puesto que Ubico les tenía fobia.

A pesar que el Gral. Ubico apoyó a los norteamericanos, esta nación le respondió de manera contradictoria. La primera reacción fue quitar, expropiar y cancelar todos los derechos de las fábricas y fincas cafetaleras de capital alemán, anulando todos los derechos económicos que gozaba Alemania, el mayor competidor geoestratégico de Estados Unidos en Centro América. Por lo tanto, si bien los norteamericanos no apoyaron en un primer momento a los revolucionarios, estos lo hicieron tras el fin de la segunda guerra mundial<sup>16</sup>. Ante la bipolaridad del sistema internacional que surgió después de la derrota del Eje (Estados Unidos como líder del mudo capitalista y la Unión Soviética del socialista), América Latina, quedó incorporada a la esfera de influencia norteamericana. Sin embargo, dentro de los marcos permitidos por la llamada "guerra fría", algunos países del hemisferio (como Guatemala) optaron por identificarse más que otros con la posición norteamericana.<sup>17</sup>

La caída del General Ubico se debió a que el pueblo empezó a reaccionar ante la vida de abuso y dictadura, en junio de 1944 fueron restringidas las garantías constitucionales. El 25 de junio de 1944, Ubico mandó a disolver las manifestaciones que le pedían la renuncia del cargo. Ese mismo año, Ubico cayó de su pedestal, barrido por los vientos de una revolución con sello liberal que empezaron algunos jóvenes oficiales y universitarios de la clase media.

Juan José Arévalo (1945-1951), elegido presidente puso en marcha un vigoroso plan de educación y dictó un nuevo código de trabajo para proteger a los obreros del campo y de las ciudades. Nacieron varios sindicatos; la United Fruit Co., dueña de vastas tierras, el ferrocarril y el puerto, virtualmente exonerada de impuesto y libre de controles, dejó de ser omnipotente en sus propiedades<sup>18</sup>. Durante los años de gobierno de Arévalo se llevó la primera reforma democrática y económica en Guatemala, que en resumen fue moderada, ya que el monopolio de Estados Unidos en la región era absoluto, pues existían tres compañías que dominaban el país; la United Fruit Company (en adelante, por sus siglas en inglés, UFC), la Compañía de Ferrocarriles Internacionales de Centro América (IRCA) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (en adelante, por sus siglas en inglés, EEG), subsidiaria de la Electric Bond & Share.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.* P. 180.

<sup>16</sup> Páez Vieyra, Juan Carlos, *Los refugiados guatemaltecos ante las negociaciones de paz en Guatemala: el proceso de repatriación*, México, D.F. UNAM, Tesis profesional, 1998, p. 1.

<sup>17</sup> El Colegio de México, *Historia General de México*, tomo 2, México, D.F. editorial Harla, 1988, p. 1338.

<sup>18</sup> Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*. México, D.F.: siglo veintiuno editores, noviembre, 1997, p.181.

<sup>19</sup> Páez Vieyra, Juan Carlos, *Los refugiados guatemaltecos ante las negociaciones de paz en Guatemala: el proceso de repatriación*, México, D.F. UNAM, Tesis profesional, 1998, p. 2.



Jacobo Arbenz ganó las elecciones y subió al poder en 1951 (gobernó hasta 1954), continuó y profundizó el ciclo de reformas, tratando de sustituir y de restar poder a los monopolios norteamericanos, para lo cual desarrolló proyectos industriales alternos que compitieran con la UFC, IRCA y EEG. Con capital nacional, y sin tender la mano a ningún banco extranjero, se pusieron en marcha diversos proyectos que conducían a la conquista de la independencia. En junio de 1952, se aprobó la reforma agraria, que llegó a beneficiar a más de cien mil familias.

El nuevo presidente consideró que la única forma de crear una nación industrializada y desarrollada era por medio de la expansión interna del mercado, incrementado el poder adquisitivo de las masas. Para lo cual era necesario iniciar una reforma agraria, ya que el 90% de la población trabajadora eran campesinos, por lo que sólo promoviendo el desarrollo de este sector de la población se construirían las bases del desarrollo económico.

La reforma agraria inició en 1953, al siguiente año ya habían sido expropiadas 1,002 plantaciones de dueños extranjeros, principalmente a la UFC, que abarcaban 1,200.000 hectáreas. En 1954 la UFC poseía 220,000 hectáreas, de las cuales solo explotaba los 8 %, extendidas entre los dos océanos<sup>20</sup>. Por lo que el gobierno le expropió casi 160,000 has; esta expropiación constituyó el clímax de una crisis largamente fraguada.

La reforma agraria se proponía desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general, pero una furiosa campaña de propaganda internacional se desencadenó contra Guatemala: La cortina de hierro está descendiendo sobre Guatemala, vociferaban las radios, los diarios y los próceres de al OEA<sup>21</sup>. Cuando el gobierno reformista del Coronel Jacobo Arbenz se enfrentó a la hostilidad abierta de Estados Unidos en 1954, México no se sumó a la condena que Estados Unidos auspició en la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la conferencia de Caracas.<sup>22</sup>

Esta revolución agraria más que tener un efecto real de reparto de tierras a campesinos, tuvo un efecto político profundo, la reforma del campo pasó a ser una cuestión decisiva que impuso una clara polarización de los diferentes sectores de la población y opositores de la revolución en conjunto.

Como consecuencia de la confiscación de tierras a la poderosa bananera United Fruit, Estados Unidos le declaró indirectamente la guerra al gobierno guatemalteco por medio de su Embajador en Guatemala y promovió una desacreditación internacional al país con el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI), el Banco Mundial (en adelante, BM) y la Organización de los Estados Americanos (en adelante, la OEA).

---

<sup>20</sup> Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México, D.F.: Siglo Veintiuno editores, noviembre, 1997, p.182.

<sup>21</sup> Galeano, Eduardo, *Guatemala, país ocupado*. México, D.F.: siglo veintiuno editores, noviembre, 1997, p.181.

<sup>22</sup> El Colegio de México, *Historia General de México, tomo 2*, México, D.F. editorial Harla, 1988, p. 1338.

Así mismo Estados Unidos realizó una guerra disfrazada, aliándose a los opositores de Arbenz que se encontraban exiliados en otros países del área, envió armas a los regímenes reaccionarios en Honduras y Nicaragua, y preparó, al mando de la CIA (por sus significado en inglés, Central Inteligente Agency) la intervención armada.

Estas reformas culminaron con un intento de revolución, que se vislumbra para ser uno de los más profundos cambios en la vida política de éste país, con lo cual se iniciaron una serie de luchas étnico-nacionales, fue en ese momento que surgieron diversas manifestaciones opositoras, que vieron que los cambios en benéfico social sólo se alcanzarían por la vía armada. La caída de Arbenz marcó a fuego la historia posterior del país. Siendo el inicio de un régimen represor, violento e intolerante que no permitía la creación de partidos políticos y de elecciones.

Esta guerra se concretó el 18 de junio de 1954, cuando el Coronel Carlos Castillo Armas (1954-1957), graduado en Fort Leavenworth, Kansas, abatió sobre su propio país las tropas entrenadas, al efecto, en Estados Unidos. La invasión, bajo el nombre de operación *libertadora*, se realizó desde Honduras, con el respaldo de la CIA y con el bombardeo de los F-47, con pilotos norteamericanos, sobre la ciudad de Guatemala. El derrocamiento de Arbenz puso fin a uno de los primeros movimientos democráticos en América Latina, que pudo cambiar el rumbo de la sociedad guatemalteca en su conjunto.

La reforma agraria de Arbenz había saltado en pedazos cuando Castillo Armas cumplió su misión, devolviendo las tierras a la United Fruit y a los otros terratenientes expropiados. La represión apuntó especialmente al movimiento campesino; casi todas las tierras expropiadas se devolvieron a sus ex propietarios.

A partir de las acciones ocurridas el 13 de noviembre de 1960, se sentarán las bases para el surgimiento de las guerrillas en Guatemala. Los habitantes de la capital guatemalteca se despertaron de mañana al zumbido de los aviones de guerra que despegaban sin cesar de su aeropuerto central. Más tarde habían de enterarse que dos zonas militares estaban en rebelión, y esa noche habían fracasado un intento de capturar cuarteles de la capital. Los motivos de esta acción se debían al derrocamiento del gobierno reformista de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954 por parte de los Estados Unidos, la imposición norteamericana de gobiernos conservadores, manipulables y pro estadounidenses, los intereses de las compañías transnacionales antes que los del pueblo guatemalteco. Todos estos hechos fueron el detonante del levantamiento de carácter nacionalista, antiimperialista de un grupo de oficiales del ejército, iniciadores de la asonada, comandados por el General Rafael Sessan Pereira se sublevaron, en un desorganizado movimiento que atrajo a oficiales y soldados. Este evento histórico, llevado a cabo sólo un año del triunfo de la revolución cubana, fue tildado por el gobierno guatemalteco como subversión surgida del seno comunista<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Corona Godinez, Mónica Patricia, *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*, Tesis de Licenciatura, Lic. Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1991, p.2.

Este grupo de jefes y oficiales organizó una facción conspirativa a la que dieron el nombre de Movimiento Rebelde 13 de noviembre (MR-13). El movimiento como tal era de origen netamente militarista, en donde la sociedad civil –y mucho menos los indígenas– tuvo ninguna incidencia. El MR-13 se definía como:

“...somos oficiales del ejército de Guatemala [...]. la oficialidad joven del ejército ha manifestado su decisión de terminar definitivamente con la calamidad y el robo organizado de Ydígoras Fuentes y sus asesores económicos [...] El 13 de noviembre está nuevamente con las armas en la mano, luchando como guerrilleros en las montañas, poniendo al servicio de los intereses del pueblo nuestras vidas de juventud militar, jóvenes que no por el hecho de ser militares hayamos estado de espaldas al pueblo, insensibles al hambre y a la miseria de nuestros campesinos y trabajadores [...] no somos insensibles a la estrecheces económicas que soportamos”.<sup>24</sup>

Desde ese acontecimiento se sucederán en el poder una escalada de regímenes militares, matizando su ascenso al poder de traiciones y golpes de Estado, uno tras otro los mandos del ejército se sucedieron, reprimiendo cada vez más los movimientos sociales en la provincia de Guatemala.

Es importante señalar que en América del Sur, el Caribe y en América Central tanto los movimientos insurgentes como los permanentes golpes de Estado estuvieron, muchas veces, enmarcados en el conflicto de la guerra fría. La doctrina de la seguridad nacional surgida en la década de 1960 influyó en toda Sudamérica, produciendo permanentes violaciones a los derechos humanos.

La lucha revolucionaria en Guatemala, como tal, empezó a construirse desde el año 1962. Desde entonces, el movimiento revolucionario armado estuvo presente en la vida nacional del Estado guatemalteco, el choque entre el ejército y la guerrilla se consolidó en un progresivo conflicto armado interno entre “fuerzas militares organizadas”<sup>25</sup>, sin embargo, asimétricas.

En 1962 el movimiento guerrillero rural, encabezado por Marco Antonio Yon Sosa, en las montañas de Izabal, junto con el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) –cuyos militantes, junto con los de la Juventud Patriótica del Trabajo (JPT) formaban el grupo 20 de octubre y el movimiento organizado por un grupo estudiantil “12 de abril” en las jornadas de manifestaciones de marzo y abril; formaron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) guatemaltecas, con el objetivo de llevar adelante la lucha armada. El MR-13 proporcionó combatientes, recursos materiales y la dirección de la acción militar con sus miembros. Aun así su incorporación no sería total ya que en el seno de las FAR aparecería con su propio destacamento.

Las FAR, inicialmente organizadas para un frente urbano, se convirtieron en el aparato militar dirigido por el PGT. La lucha revolucionaria, como tal, empezó a construirse a partir de ese año. Desde entonces, el movimiento revolucionario

---

<sup>24</sup> *Ibidem.* p. 7.

<sup>25</sup> Aron, Raymon, *Estudios políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 377.

armado estuvo presente en la vida nacional, con distintos grados de intensidad, hasta 1996, año en que se firma la paz en Guatemala.<sup>26</sup>

La lucha guerrillera en Guatemala, desde sus orígenes pugnó por acabar con el hambre, la miseria, la enfermedad, la marginación. Sin embargo, será 20 años después de la lucha, que empezara, a incluir lo indígena con sus reclamos y reivindicaciones como parte vital de la contienda revolucionaria. ¿Por qué? ¿Será que los esquemas ideológicos revolucionarios no concebían la particularidad de la cuestión indígena en la lucha? Dos décadas les tomó a los revolucionarios darse cuenta que la ideología socialista tradicional no era la mejor opción en países donde la realidad social era otra.

En 1963, Eugenio Peralta encabeza un nuevo golpe de Estado y expulsa al golpista General Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963). Ya se había hecho evidente el fracaso del proyecto estadounidense, que en 1954 se propuso hacer de Guatemala un modelo de país anticomunista, democrático y próspero, y había incrementado espectacularmente su asistencia económica y militar, con el consiguiente fortalecimiento del ejército y del empresario local.<sup>27</sup>

En ese mismo año la guerrilla empezaba su actividad combativa, que se traducía en enfrentamientos armados, atentados, secuestros de funcionarios y diplomáticos, distribución de propaganda, etc. Las FAR también formaron un frente urbano en la capital, el cual fue desmantelado (en 1964) y apresados gran número de sus activistas. Debido a esto, poco a poco las FAR incorporaron mayor número de campesinos a sus filas, y consolidaron un frente guerrillero en Izabal y en Zacapa.

Para 1964 la guerrilla ocupaba un lugar importante en el escenario político y militar del país, realizando sabotajes, atentados, secuestros, ajusticiamientos a comisiones militares, choques con el ejército, toma de poblaciones y propaganda armada. En medio de este accionar es cuando se dará un rompimiento en la unidad de las FAR debido a las crisis internas.<sup>28</sup>

De 1966 a 1970, bajo el mando de Julio Cesar Méndez Montenegro, se recrudecieron los ataques a los movimientos opositores, ya que el ejército guatemalteco recibió asesoría militar de los Estados Unidos, desarrollando fuerzas

---

<sup>26</sup> Corona Godínez, Mónica Patricia, *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*, Tesis de Licenciatura, Lic. En Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1991, p. 8 y 9.

<sup>27</sup> Centro de Estudios de Guatemala, *Guatemala: un país militarizado*. Centro de Estudios de Guatemala, México, D.F. 1993, p. 3.

<sup>28</sup> Corona Godínez, Mónica Patricia, *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*, Tesis de Licenciatura, Lic. Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1991, p. 14.

paramilitares<sup>29</sup>; perfeccionando el sistema nacional de información e inteligencia, la creación de escuadrones de la muerte y la militarización de la sociedad civil.<sup>30</sup>

Durante los años 70, la extensión de la guerra fría, prácticamente al mundo entero, originó en la década esa atmósfera de inseguridad crónica tan característica de los años 30, el mismo síndrome de desocupación, decaimiento económico, armamentos y agresión. La política soviética de ningún modo era el único factor. Estados Unidos fue parcialmente responsable de la tendencia a la agresión.<sup>31</sup> La idea de Henry Kissinger, a nivel de doctrina nuclear, de que se podía llevar a cabo una guerra nuclear y terminar en condiciones ventajosas se profundizó. Para mediados de los años setentas ya se había realizado importantes adelantos tecnológicos en materia de navegación inercial, de manera que se podía alcanzar niveles muy grandes de precisión sobre blancos esenciales para el poderío enemigo de la posguerra: la Unión Soviética.<sup>32</sup>

Sin embargo, la característica más importante de la guerra fría, fue su continua escalada lateral<sup>33</sup> desde Europa hacia el resto del mundo. Los países latinoamericanos relegados, por los “dos primeros mundos” al rol del tercer mundo, llevaba a cabo revoluciones para sacudirse de las viejas estructuras conservadoras de gobierno.

Es así que durante el periodo de gobierno guatemalteco de Kjell Eugenio Laugerud (1974-1978), se crearon algunas organizaciones populares como ligas campesinas, sindicatos, cooperativas agrícolas y asociaciones de pobladores de áreas marginadas que buscaban el mejoramiento de sus condiciones de vida.

También los indígenas campesinos del Altiplano empezaron a formar sus propias organizaciones y a vincularse con otras. El terremoto de 1976 contribuyó a que estas organizaciones se hicieran más fuertes y que su participación política cobrara importancia en la vida del país. Tanto el ejército como los grupos con poder económico combatían violentamente a estas organizaciones, ya que las consideraban un peligro para sus intereses.

Por su parte la Iglesia Católica trabajaba en proyectos de autodesarrollo con los indígenas campesinos, buscando mejorar sus condiciones de vida; su relación con estos grupos le costó severos ataques del Gobierno.

---

<sup>29</sup> El objetivo de los cuerpos paramilitares o escuadrones de la muerte era precisamente causar bajas en el pueblo para tratar de desmovilizar, de impedir la organización y participación en un proyecto de tipo revolucionario, como el plantado por las guerrillas.

<sup>30</sup> Entre octubre de 1966 y marzo de 1968 se calcula que entre tres mil y ocho mil guatemaltecos fueron muertos en la campaña Zacapa-Izabal. Al empleo de los métodos "contraterroristas" por parte de los grupos civiles paramilitares, a ellos se les atribuye gran parte del éxito contra las guerrillas rurales y sus posibles simpatizantes. En Schlesinger Stephen, *Fruta amarga. La CIA en Guatemala* p. 274.

<sup>31</sup> Johnson, Paul, *Tiempos modernos* (Argentina, Javier Vergara editor, 1983, p. 687.

<sup>32</sup> Nadal Egea, Alejandro, *Arsenales Nucleares*. El Colegio de México, México, D.F. 1991. p. 188 y 189.

<sup>33</sup> Kennedy, Paul, *The rise and fall of the great powers*. Vintage Books Edition, New York, 1989. p. 379.

La población indígena de Guatemala había sido evangelizada de nueva cuenta, organizada y politizada bajo la tutela de la iglesia católica, por lo menos durante un decenio, antes de llegar a México. La liga entre la población indígena y la iglesia católica ha sido siempre muy fuerte. Sin embargo, desde los años cincuenta las iglesias evangélicas comenzaron a surgir al interior de las comunidades mayas. Guatemala, país de tradición católica, es uno de los países de América latina que ha experimentado una de las mayores conversiones religiosas. Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo el impulso de misioneros norteamericanos, el crecimiento de las iglesias evangélicas se ha mantenido constante. Convertirse al protestantismo significaba para muchos indígenas simplemente dejar de participar en las fiestas de sus santos patronos y por tanto, dejar de beber alcohol en sus fiestas religiosas, lo que evitaba los cuantiosos gastos que ocasionaban las cofradías, que arruinaban la economía de las familias mayas.<sup>34</sup>

Ante la creciente pérdida de fieles la alta jerarquía de la iglesia católica guatemalteca tuvo que enfrentarse al reto y para ello lanzó una nueva evangelización de sus creyentes, especialmente en las zonas indígenas que son las mayoritarias, así como una mayor preocupación por el estado social y económico de esta población. Para superar la condición de pobreza se consideró como una cuestión central la falta de tierras para los indígenas.

La Colonización de las Selvas por la Iglesia Católica. Durante los decenios de 1960 y 1970 la iglesia católica guatemalteca con el apoyo de religiosos que venían de Norteamérica y Europa, fomentó la colonización de los terrenos de las montañas y selvas tropicales del Ixcán en la frontera con México, en el norte de los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, así como en El Petén. Se establecieron de esta manera comunidades y cooperativas bajo el patrocinio y la tutela de la misma iglesia católica y en ocasiones también con la participación y el apoyo del gobierno guatemalteco.

La idea era crear nuevas comunidades que sirvieran de modelo para una vida más digna y cristiana. A pesar de su aislamiento a estas comunidades llegaron familias procedentes de muchos lugares y pueblos indígenas, formándose un verdadero crisol donde se fundían diferentes culturas y tradiciones; como pasaría años después durante el refugio en México. En medio de la selva crearon de una manera rústica sus poblados con sus iglesias, escuelas, clínicas. Se capacitaron catequistas, enfermeros, maestros. Poco a poco comenzaron a conquistar sus selvas y a producir en sus tierras café, cardamomo y ganado.

La iglesia alentaba por este medio un nuevo tipo de cristiano más solidario y comunitario, que considerara a todos los hombres como sus iguales, como hijos de Dios, sin discriminaciones, sin distinciones culturales o étnicas, y que al mismo tiempo fuera conciente de su explotación para superarla. En una sociedad

---

<sup>34</sup> Lobato, Rodolfo, Respuestas adecuadas a situaciones de refugio prolongado: el caso de los refugiados guatemaltecos en México. Informe de misión para ACNUR. Noviembre-Diciembre 2001. p. 13.

extremadamente desigual entre indígenas y mestizos como lo es la guatemalteca, preconizar la igualdad entre los hombres parecía ser explosivo.<sup>35</sup>

Al mismo tiempo que se fortalecían las organizaciones y cooperativas populares, hicieron acto de presencia en el escenario guatemalteco, sumándose a las FAR, las organizaciones guerrilleras como el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA); las dos últimas similares a los grupos guerrilleros de los años 60. Estas organizaciones comenzaron a establecerse y actuar en zonas selváticas de Guatemala, en donde el ejército casi no tenía presencia; no así la iglesia que estaba evangelizando a los indígenas en toda la región.

A principios de 1972, cuando la guerrilla vuelve a la actividad, los cristianos progresistas se acercan orgánicamente al movimiento revolucionario. Un grupo de guerrilleros del Frente Edgar Ibarra de las FAR, refugiados en México, sale de Chiapas para establecerse en el norte del país sobre los márgenes del río Ixcán, en Quiché. Con el tiempo y la práctica la guerrilla fue descubriendo el potencial revolucionario indígena. Las referidas características de la región y la población, eran las condiciones necesarias que favorecían la guerra de guerrillas. La población, el campesino pobre y semiproletario, constituían la fuerza motriz necesaria para la revolución. Asimismo, estaban los indígenas marginados, sector mayoritario y que en su condición económica social reúne las circunstancias más agudas de la explotación y opresión. Es así que las guerrillas logran identificar una base amplia en las masas campesinas e indígenas para sembrar la semilla revolucionaria.<sup>36</sup>

Las organizaciones guerrilleras se proponían, por medio de su lucha armada, cambiar las condiciones de vida del pueblo Guatemalteco. Ante esta situación, el ejército aumentó su presencia en diferentes zonas del país ensayando nuevas tácticas para mantener el poder. En todo el territorio nacional fueron asesinadas personas que, a juicio del ejército, hacían peligrar la seguridad nacional<sup>37</sup>.

Los asesinatos y secuestros perpetrados por el ejército ocurrían en pleno día y muchos campesinos, obreros cooperativistas, líderes comunales, universitarios, catequistas, sacerdotes y dirigentes políticos fueron torturados, desaparecidos o asesinados, a menudo, frente a su propia familia<sup>38</sup>.

El General Efraín Ríos Montt miembro del Partido Frente Republicano Guatemalteco, el cual lo llevó a ocupar la presidencia del Organismo Legislativo y que posteriormente lo lanzara a su candidatura presidencial, pero su participación fue

---

<sup>35</sup> Lobato, Rodolfo, Respuestas adecuadas a situaciones de refugio prolongado: el caso de los refugiados guatemaltecos en México. Informe de misión para ACNUR. Noviembre-Diciembre 2001. p. 14.

<sup>36</sup> Corona Godínez, Mónica Patricia, *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*, Tesis de Licenciatura, Lic. Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1991, p. 52.

<sup>37</sup> Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Tuxtla Gutiérrez, *Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, Chiapas. Primera edición, 1991. pp. 77-80.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

denegada por ser inconstitucional, ya que la Constitución Política de Guatemala, establece que un ex golpista no puede ser candidato presidencial.

Ríos Montt entra a la vida política de Guatemala en 1974, participando como candidato a la presidencia de la República, apoyado por los partidos Democracia Cristiana Guatemalteca y Frente Unido de la Revolución. Durante aquel proceso electoral varios partidos apoyaron la idea de que hubo fraude electoral y que Ríos Montt había ganado las elecciones, sin embargo el triunfo fue dado a Kjell E. Laugerud García. Después de esto, Ríos Montt es enviado como agregado militar de la embajada a España.

Es importante hacer notar que a partir de 1979, las regiones noroccidental y la septentrional de Guatemala (mismas que en 1982, se convertirían en las principales expulsoras de población, en su gran mayoría indígena, que acabarían refugiándose a lo largo de la frontera con México) formaron las principales zonas de influencia de la guerrilla guatemalteca, ya que ofrecían dos factores importantes para la estrategia de guerra de guerrillas: Su orografía de montaña, valles, ríos, selva y la concentración de grupos de poblaciones aisladas, intrincados en esta geografía, principalmente poblados por indígenas (kanjobales, chuj's, quichés, kakchiqueles, kekquis, entre otros) que representaban (por su condición de los más olvidados, reprimidos, explotados y pobres) un alto potencial para engrosar el reclutamiento de las bases que el movimiento armado necesitaba. En este contexto es que la ORPA y el EGP, empiezan la campaña de promoción de la lucha armada, bajando de las montañas para visitar a las aldeas indígenas. Principalmente, en la zona del Petén, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Alta y Baja Verapaz e Izabal.

El ascenso al poder del General Romeo Lucas Garcia (1978-1982), despertó la simpatía de los militantes cristianos por el movimiento revolucionario. Paralelamente, las denuncias por las abiertas violaciones a los derechos humanos, así como las muertes violentas por causas políticas se duplican mes por mes. La dinámica del terror responde a la amenaza revolucionaria. Guatemala esta en guerra.<sup>39</sup>

El 23 de marzo de 1982, la insurrección de los llamados "Oficiales Jóvenes", integrados por el General Horacio Maldonado Schaad y el Coronel Jorge Luis Gordillo, dan golpe de Estado para desalojar del poder al General Lucas García e imponer a Ríos Montt; la situación de impunidad lejos de cambiar recrudesció.

El General Ríos Montt, miembro de una iglesia cristiana fundamentalista, se presentó ante el país como un "cristiano renacido" y durante los dieciséis meses que se mantuvo al frente del poder –antes de que otro golpe de Estado lo derribara- fustigó a la ciudadanía con discursos moralizadores, por medio de programas semanales transmitidos en cadena en radio y televisión.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Rouquié, Alain, *Guerras y paz en América Central*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1994. pp. 126 y 127.

<sup>40</sup> Fazio, Carlos, *Samuel Ruiz, El Caminante*. Espasa Calpe. México. 1994. p. 157



Con la llegada del General Ríos Montt (1982-1983), se redefinió la estrategia contrainsurgente, la cual se legalizó a partir de entonces por los movimientos del denominado Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, la principal característica de esta estrategia fue la extensión profunda de las campañas militares, las cuales ya no buscaron tanto la confrontación directa con los grupos armados, sino que se enfrentaron principalmente a minar cualquier sospecha fundamentada o no de apoyos a grupos armados.

A la par de su “cristianismo”, llevó a cabo una campaña contrainsurgente sistemática. Los temibles “kaibiles”, cuerpo de élite del ejército guatemalteco, sembraron el terror en El Quiché, Sololá, Baja Verapaz, El Petén. Durante el breve periodo del gobierno de facto de Ríos Montt, se contabilizaron 246 matanzas en las que murieron 10 mil 566 campesinos mayas. La geografía de la violencia abarcó a toda Guatemala; el país quedó regado de cementerios clandestinos.<sup>41</sup>

A partir de entonces, los militares no hicieron distinción alguna entre simpatizantes, colaboradores y combatientes activos en su programa contrainsurgente. En ese momento, la estrategia de violencia se convirtió en una política de Estado y se hicieron frecuentes, los hasta entonces casos aislados de masacres, quemas de cosechas, exterminio de aldeas completas, aniquilamiento de animales, violaciones de mujeres, maltrato de niños y ancianos, así como el ajusticiamiento de líderes y personas prominentes dentro de la comunidad, como mecanismos de intimidación. Estos hechos se enmarcaron en la política denominada “Tierra Arrasada.”

Esta estrategia además de cumplir objetivos de eliminación de personas y de destrucción de vínculos comunitarios entre los pueblos, también se propuso establecer mecanismos y redes de control social, a través de sistemas de inteligencia, (espionaje y vigilancia) e información (delación) bajos formas coercitivas, pero también por acciones planificadas para ejercer el control de movimientos y actitudes dentro de la población.

Durante la administración de Ríos Montt, se perpetraron la masacre de Panzós, en mayo de 1978, y el ataque a la Embajada de España, en enero de 1980. El 31 de enero de 1980, un grupo de militantes quiches ocupa la embajada de España para exigir una comisión investigadora de los crímenes cometidos en su aldea –Panzos, Alta Verapaz-, en respuesta el ejército asalta la embajada y quema vivos a todos los ocupantes, entre ellos 27 indígenas; estas fueron las acciones de la política “tierra arrasada”, que incluía la represión masiva llevada a cabo por el ejército<sup>42</sup>.

La envergadura de la represión militar indiscriminada, llevada a cabo por las políticas de tierra arrasada, las cuales se acompañaron de programas de control civil denominados “fusiles y frijoles” (“2F”) y “techo, tortillas y trabajo” (“3T”)<sup>43</sup>, destinadas

---

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 158

<sup>42</sup> *Ibidem.* p. 153

<sup>43</sup> Castillo, Manuel Ángel, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 35.

a intimidar a las poblaciones indígenas, facilita los objetivos de las formaciones y fortalecimiento de las masas de la guerrilla. La destrucción de aldeas sospechosas, los desplazamientos de poblaciones, la política de tierra arrasada, sobre todo en el norte de los Departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, impulsan a un gran número de jóvenes indígenas a pasar a la guerrilla.

La política de tierra arrasada además de incendiar campos agrícolas y aldeas, se caracterizó por su brutalidad, en las masacres de familias y comunidades enteras en donde el ejército no distinguió entre guerrilleros, supuestos colaboradores de la guerrilla y la población civil al margen de toda lucha<sup>44</sup>.

El asesinato de los pobladores iba acompañado de la destrucción total de las aldeas, con el fin de impedir cualquier relación entre la guerrilla y la población civil. Al mismo tiempo, los militares intensificaron su presencia y control con estrategias de sometimiento de la población en las áreas rurales y sobre la población que permaneció en el altiplano y en las áreas de colonización, por medio de: Las Aldeas Modelo; Los Polos de Desarrollo; Las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC); y Los Comités de las Coordinaciones Interinstitucionales.

Las Aldeas Modelo no son otra cosa que una reproducción de los poblados que el ejército de los Estados Unidos estableció en Vietnam durante su guerra de ocupación.

Los Polos de Desarrollo son centros de dirección económica, estratégicamente localizados, para mantener el dominio sobre la población civil, al servicio de la política de contrainsurgencia.

Las Patrullas de Autodefensa Civil son grupos de campesinos obligados a prestar sus servicios militares auxiliares al ejército regular y, finalmente, los Comités de las Coordinadoras Interinstitucionales son los encargados de organizar los programas de desarrollo bajo el mando de las fuerzas armadas y no del gobierno civil, como debiera ser conforme al Estado de derecho<sup>45</sup>.

Estas estrategias de sometimiento de la población en las áreas rurales, en buena medida, aún se encuentran funcionando.

Los campesinos del altiplano que sobrevivieron a las masacres o que huyeron de sus aldeas antes de que el ejército llegara, tuvieron que escoger entre alguna de las siguientes alternativas:

1. Vivir en zonas controladas por el ejército.
2. Convertirse en desplazados internos teniendo que vivir en la costa del pacífico o en las ciudades.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

3. Internarse en las selvas del norte del país y vivir como población en resistencia.
4. Salir de Guatemala, razón por la cual se dieron emigraciones masivas de campesinos guatemaltecos hacia México y otros países vecinos.

Los resultados de la represión vivida, en los años ochenta, según datos publicados por la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala en 1990, son: a) 440 aldeas borradas del mapa.; b) 250 mil huérfanos; c) 50 mil viudas; d) Un millón de desplazados internos; e) Cerca de 150 mil refugiados en países vecinos; f) Un millón de hombres obligados a patrullar; g) 40 mil desaparecidos.<sup>46</sup>

Al agudizarse los conflictos entre las guerrillas y el gobierno guatemalteco, en el área de la selva del Ixcán y el Petén, se originó un ambiente hostil de violencia generalizada contra la población civil, principalmente de origen indígena, de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Petén, San Marcos, Chimaltenango, Alta y Baja Verapaz.

En febrero y marzo de 1982 cerca de 300 soldados del ejército guatemalteco invadieron la Zona Reina del Ixcán masacrando las cooperativas de Cuarto Pueblo, Mayalán, Xalbal, La Resurrección y Los Ángeles, situadas todas ellas entre el río Ixcán y el río Xalbal. Los pueblos fueron sistemáticamente quemados y destruidos, la población fue masacrada durante tres días, los que pudieron huir erraban en el bosque tratando de recuperar a su familias dispersas. Perseguidos por el ejército, hambrientos enfermos, acabaron por rendirse o pasar la frontera. Las llegadas en masa a los campamentos de refugiados de Puerto Rico, Ixcán y Chajul en México ocurrieron a partir de abril-octubre de 1982. El EGP conservó o recuperó un cierto control sobre esta población. También intentó mantener en los bosques y las montañas del Ixcán a grupos de refugiados internos que bautizó como las Comunidades de Poblaciones en Resistencia (CPR).<sup>47</sup>

El 12 de julio de 1980, los kaibiles ocupan la aldea de San Francisco Nentón, en Huehuetenango septentrional, a tiro de piedra de la frontera con México, y masacra sistemáticamente a la población, incluidas mujeres y niños, más de 300 personas.<sup>48</sup> Al no tener la guerrilla la posibilidad de proteger a las comunidades, sus habitantes tuvieron que huir a las montañas, o pasar la frontera y refugiarse en México, muy cerca de la frontera, principalmente entre los años de 1981 y 1982.

En este contexto de violencia generalizada nace el temor fundado de la población por perder la vida. Este temor obligó a miles de personas a iniciar un éxodo asincrónico y desorganizado hacia la frontera de Chiapas, México (ver figura 12); decenas de miles de personas se vieron forzadas a abandonar en forma intempestiva y masiva sus comunidades, para salvar sus vidas, cuando éstas fueron

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Le Bot, Yvon, La guerra en tierras Mayas, Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992). Fondo de Cultura Económica, México., D.F. 1997, p. 202.

<sup>48</sup> *Ibidem.* p. 232.

atacadas de manera brutal e irracional por el ejército guatemalteco. Este acto de barbarie se constituyó, en los anales de la historia, con uno de los crímenes de lesa humanidad, más crueles e inhumanos en América Latina. Es sin duda, el mayor genocidio llevado a cabo de manera sistemática por un gobierno represor que disfrutó de toda la impunidad.

Para los campesinos guatemaltecos no fue nada fácil tomar la decisión de cruzar la frontera. Hubo grupos que tardaron más de un año refugiados en medio de las montañas antes de llegar a México, pensando que la represión era sólo momentánea y que las cosas pronto recobrarían la normalidad, situación que no sucedió. Esta población llegó en México a zonas marginadas de muy difícil acceso, se establecieron en una gran diversidad de asentamientos, en ranchos y comunidades. La característica común de estas zonas fronterizas de Chiapas con Guatemala, era la riqueza de su capital natural, en antagonismo con la pobreza extrema en la que vivían sus habitantes, la cual aún persiste y no ha sido superada por sus habitantes.

Durante el mes de febrero de 1982, había un promedio de ingreso por semana de 420 refugiados guatemaltecos. En el mes de marzo de ese mismo año había 3,000 refugiados; 9,000, en junio; 15,000, en septiembre; 30,000 en diciembre; 35,000 en junio de 1983; y 46,000 en mayo de 1984.



Fuente: ACNUR<sup>49</sup>.

Fig. 12. Principales movimientos de refugiados en América Central, década de 1980.

<sup>49</sup> ACNUR. *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000, p. 136.

Asimismo, es importante llamar la atención de los hechos que sucedieron en mayo de 1981, un grupo de 500 campesinos indígenas guatemaltecos arribaron al cruce fronterizo de a Arroyo Negro, en el sur del estado de Campeche, México, buscando asilo territorial. Dos días después las noticias informaban que habían sido deportados a Guatemala. Un mes más tarde entraron 500 familias a los poblados fronterizos de Benemérito de las Américas, La Fortuna y Frontera Echeverría, municipio de Ocosingo, en el estado de Chiapas, pero también fueron expulsados por las autoridades de la Secretaría de Gobernación (en adelante, SEGOB). Hecho que constituye una violación flagrante a una de las normas internacionales de protección a los refugiados que es el principio de “no devolución”<sup>50</sup>.

En estos dos casos, los funcionarios públicos mexicanos, probablemente por desinformación sobre los acuerdos y leyes internacionales del derecho del refugiado negaron el derecho a la protección que pedían, devolviéndolos a su país de origen, haciendo caso omiso del derecho del refugio y, por consiguiente, violando el principio de la “No devolución”; con esta lamentable decisión pusieron en grave riesgo la vida e integridad de estas familias. Sin embargo, este desconocimiento de la legislación nacional, ya no digamos la legislación internacional, en la materia, sería la constante que caracterizará al personal asignado a las tareas de la oficina del Instituto Nacional de Migración. El bajo perfil profesional fue una lamentable inconsistencia del aparato burocrático federal, que retrasó la consolidación de un sistema jurídico sólido en materia de refugio.

Esta decisión de las autoridades mexicanas no logró frenar el éxodo, ya que en junio de 1982 se mencionaban cifras que ascendían de 15,000 a 22,000 guatemaltecos localizados entre el municipio de La Trinitaria y la Selva Lacandona, en el municipio de Ocosingo, Chiapas, a pesar de que a partir de ese año, el ejército de Guatemala impuso un cerco redoblando la vigilancia para evitar la salida de ciudadanos guatemaltecos hacia México.

En este contexto, los campesinos mexicanos fueron quienes directamente hicieron respetar el derecho al asilo. En enero de 1982 se sabía que los campesinos de Chiapas protegían, de una manera solidaria y fraterna, a cerca de 7 mil guatemaltecos que habían cruzado la frontera en busca de refugio y no permitían que las autoridades de la secretaría de gobernación continuaran con las expulsiones<sup>51</sup>.

Aproximadamente 46 mil guatemaltecos se refugiaron en la franja fronteriza, en territorios de la selva lacandona y el altiplano, ubicados principalmente en campamentos a lo largo de los 300 Km., y a escasa distancia, de la línea fronteriza. La ubicación de los campamentos en la accidentada geografía chiapaneca representaba un riesgo permanente para la seguridad nacional en la frontera sur del

---

<sup>50</sup> La no devolución de los refugiados en las fronteras, es un principio de protección internacional, conocido como “Non refoulement”, esta tipificado en el artículo 33 de la Convención sobre los estatutos de los refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.

<sup>51</sup> Aguayo, Sergio, *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*. El Colegio de México, 1987. p. 116.

país. La llegada masiva de nuevos refugiados indígenas, ponía a prueba la capacidad del gobierno mexicano para hacer honor a esta tradición.

A lo largo de todo el proceso de refugio guatemalteco, las autoridades mexicanas tuvieron que tomar en cuenta la tradición de asilo, que los forzaba a buscar soluciones que estuvieran a la altura con la imagen que México quería proyectar tanto en el exterior como dentro del país mismo. Estos hechos hicieron que las autoridades emitieran la primera declaración oficial, en el sentido de que no se efectuarían deportaciones de refugiados.

Sin embargo, al principio del refugio guatemalteco la reacción de deportar a los primeros grupos que llegaron creó una fuerte reacción negativa de la opinión pública nacional, una intensa discusión con los intelectuales y los partidos de oposición, así como una profunda división dentro del seno mismo del gobierno mexicano, entre quienes veían la cuestión de los guatemaltecos como un asunto de seguridad nacional y los que lo consideraban un problema público ligado a los derechos humanos y la tradición de asilo mexicana.

### **2.3. Ayuda humanitaria para el refugio guatemalteco**

La organización de la ayuda humanitaria que el gobierno de México llevó a cabo, para hacerle frente al fenómeno del arribo masivo de miles de familias guatemaltecas que llegaban en condiciones inhumanas se dio a lo largo de la frontera de Chiapas con Guatemala, estuvo impregnada, por una parte, de un sorpresivo asombro, debido a la falta de capacidad y experiencia institucional de las autoridades mexicanas, ya que éstas "...ni el ACNUR contaba con los medios necesarios para enfrentar el enorme desafío del drama humano que crecía ante sus ojos. La frontera desde Comalapa, cerca de Comitán, hasta Pico de Oro al borde del Usumacinta, la cual se fue poblando de asentamientos improvisados, sin recursos y con el destino en vilo."<sup>52</sup>

El refugio que han solicitado los guatemaltecos es el más numeroso en la historia de México. La presencia de 46 mil refugiados guatemaltecos asentados en 89 campamentos, diseminados a lo largo de los 600 kilómetros de la línea fronteriza con Guatemala, desde la selva Lacandona -zona Marqués de Comillas- hasta Chicomuselo. En los términos más gruesos los refugiados que llegaron a México se asentaron en 8 municipios del estado de Chiapas: Ocosingo, Las Margaritas, La Independencia, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, San Pedro Bella Vista y Chicomuselo. La mayoría de los campamentos estaban situados en las cañadas, montañas y en las selva a pocos metros de la frontera y no se contaba con vías de acceso terrestre en su gran mayoría, lo cual dificultó la logística a COMAR y al ACNUR para llevar asistencia alimentaria y de salud a los refugiados.

---

<sup>52</sup> Witschi Cestari, Alfredo, *et. al.*, "La presencia de los refugiados". *Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México, en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 55.

La población de refugiados estaba conformada por grupos étnicos del tronco Maya, cada uno de estos con características y tradiciones propias de las regiones altas de los Kuchumatanes, de la zona Reina del Ixcán, del Petén y San Marcos; siendo ellos k'anjobales, Mames, Ketchies, Chujs, Kakchikel, Ixil, Quichés, Jacaltecos; el éxodo estaba conformado por una población infantil del 65%, un 20% de mujeres y un 15% de hombres.



Fuente: ECOSUR. 2001.

Fig. 13. Zona de refugio guatemalteco en Chiapas.

Al inicio de la intempestiva *etapa de emergencia: protección y asistencia*, como se mencionó, fueron los campesinos mexicanos en el Ixcán quienes no solamente prestaron atención y protección a los refugiados guatemaltecos, sino también hicieron frente escopeta en mano a los Kaibiles -elite del ejército guatemalteco- para hacer valer la soberanía del territorio mexicano y la protección a más de 7, 000 personas refugiadas en la célebre comunidad de Puerto Rico, en el corazón del Ixcán mexicano.

Por otra parte, se destaca de manera muy especial la ayuda humanitaria de asistencia otorgada por el Monseñor Samuel Ruíz, Obispo de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, para prestar el auxilio a los refugiados guatemaltecos. El Obispo se trasladó personalmente hasta los improvisados campamentos de refugiados en la selva y en la frontera para organizar y coordinar la ayuda humanitaria que se necesitaba. La Diócesis fue la institución local que actuó con mayor prontitud en la situación de emergencia. Ante las primeras respuestas inciertas y desafortunadas del gobierno mexicano, la diócesis tuvo el acierto de llenar los vacíos en la asistencia que dejaba el aparato gubernamental y que todavía no podían ser cubiertos inmediatamente por los organismos internacionales. A través de ella se pudo canalizar la primera ayuda local e internacional para mejorar las condiciones de vida de los refugiados.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Lobato, Rodolfo, Respuestas adecuadas a situaciones de refugio prolongado: el caso de los refugiados guatemaltecos en México. Informe de misión para ACNUR. Noviembre-Diciembre 2001. p. 11.

Al mismo tiempo, la diócesis se planteó la necesidad de denunciar las causas que hacían huir de su país a los guatemaltecos, para tratar de detener las masacres, la diócesis comenzó a movilizar a la opinión pública nacional, para ello tuvo que movilizar a los medios, los partidos políticos, los intelectuales, por lo que de pronto los refugiados asentados en Chiapas se convirtieron en noticia tanto en la prensa, como en televisión, por lo que comenzaron a ser visitados en sus apartados asentamientos por una cantidad creciente de personalidades nacionales e internacionales.

El Obispo de San Cristóbal tomó de esta manera el relevo de las Diócesis de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, para ocuparse de sus feligreses perseguidos en territorio mexicano. Se celebraron de manera conjunta las primeras misas en medio de las selvas de Chiapas; con la asistencia de los catequistas refugiados y miembros de la pastoral guatemalteca.<sup>54</sup>

La Diócesis construyó un vínculo de solidaridad y confianza con los refugiados guatemaltecos, a fin de que se diera una verdadera continuidad en territorio mexicano de la labor pastoral y social que se había venido desarrollando en Guatemala. Esta relación de confianza permitió que desde un principio la Diócesis de San Cristóbal se posicionara como un actor privilegiado en el incipiente sistema del refugio guatemalteco en México. Asimismo, la Diócesis con el financiamiento internacional que recibía para la ayuda humanitaria adquirió tierras en el municipio de La Trinitaria, Chiapas, para el establecimiento temporal de seis campamentos.

Los campamentos pronto se convirtieron en modelos de solidaridad y organización. Los líderes de los refugiados con el apoyo de la Diócesis, fueron construyendo una nueva organización interna que aprovechó los antecedentes previos que se habían dado en Guatemala, tratando de preservar la cohesión y la identidad de estos mayas guatemaltecos. La diócesis creó y operó la ONG con mayor presencia entre los refugiados, el Comité Cristiano de Solidaridad (CCS), el cual estuvo en actividad hasta el año de 1999, que retomó los proyectos que venían de Guatemala para la formación de catequistas, promotores de salud y promotores de educación. Es por todo esto que el Obispo de San Cristóbal cobró una gran notoriedad e importancia que le permitió rivalizar con las autoridades mexicanas sobre los asuntos de los refugiados, lo que en diversos momentos produjo enfrentamientos con el gobierno cuando el Obispo no estuvo de acuerdo con las políticas oficiales.

Viendo en retrospectiva la iglesia católica a través de la diócesis de San Cristóbal, como de hecho la mayoría de los actores del refugio, creyó desde un principio, que el asilo duraría poco tiempo y que los refugiados en su totalidad regresarían a su país. Esto le llevó a tomar una serie de decisiones coyunturales, muchas veces en sentidos opuestos a las decisiones y autoridad del Estado, que le hicieron enfrentarse con el gobierno mexicano e ir a la larga erosionando su imagen con algunos de los grupos refugiados en Chiapas, que decidieron finalmente quedarse en

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*



México. Se puede pensar que su acción se vio limitada precisamente por considerar como única opción posible para los refugiados su repatriación a Guatemala.

Por su parte, el gobierno de México a través de la COMAR, y el ACNUR, inició una acción progresiva tendiente a generar la capacidad de respuesta apropiada ante las demandas que la emergencia presentaba, a fin de garantizar de manera expedita la supervivencia y la protección de la población vulnerable que conformaba este éxodo, reconoció *prima facie* su calidad de refugiados; ello significaba restituirles la dignidad y los derechos elementales e inalienables de todo ser humano para contar con una protección jurídica y territorial. Paralelamente, instrumentó las medidas urgentes para aliviar la situación precaria de salud, el envío de ayuda alimentaria de emergencia y procurar un techo para dar asistencia a las familias que llegaban víctimas del conflicto bélico guatemalteco.

Conforme a las responsabilidades de su encargo la COMAR se abocó a llevar a cabo la cooperación internacional necesaria para establecer un Convenio de emergencia para ayuda multidisciplinaria con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Paralelamente, en nombre del Gobierno de México la Secretaría de Relaciones Exteriores celebraba la Carta de Entendimiento con las Naciones Unidas/FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población refugiada. Para lo cual designaba a la COMAR como ejecutora de la logística para la distribución, entre la población guatemalteca refugiada, de la donación de alimentos; dichos alimentos serán suministrados mensualmente de acuerdo a una dieta diaria programada por persona. Este programa concluirá de manera escalonada y progresiva, después de evaluaciones, en 1993 y 1996.

Durante 1982 y los primeros meses de 1984 las acciones de ayuda humanitaria llevadas a cabo por la COMAR, se encaminaron a otorgar la protección y asistencia de emergencia a los refugiados guatemaltecos en los 89 campamentos improvisados por ellos mismos en la frontera con Guatemala.

Estas primeras acciones humanitarias llevadas en conjunto por la COMAR y el ACNUR, fueron posibles a pesar que los fondos de la comunidad internacional fluyeron "...a cuenta gotas [...]. La ayuda mexicana empezó a organizarse con algo de apoyo financiero de la comunidad internacional. Ésta demasiado ocupada por el drama afgano y sus millones de refugiados, prestaba poca atención a los sucesos de Centroamérica y sus consecuencias en México."<sup>55</sup>

En este contexto es importante explicar que la visión del gobierno de México era dividida entre el sector conservador del Estado, para quienes el problema del éxodo de los refugiados era un problema público, un asunto de seguridad nacional y para quienes se trataba sí de un problema público, sí político, pero, de origen humanitario, el cual debería ser resuelto conforme al *status quo* de la tradición de asilo que

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 55

México se preocupaba por mantener impecable. Estas dos visiones concurrían en una visión inicial, consideraban que el fenómeno del problema derivado por el éxodo de refugiados guatemaltecos y su permanencia en México sería un fenómeno de carácter temporal.

El contexto jurídico no era menos alentador que el institucional, ya que la legislación nacional no preveía la figura de refugiado, a pesar de este contingente de personas cumplían con todos los caracteres de las definiciones del Estatuto de refugiados observadas por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967. Además de que México fiel a su política de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos se había negado a firmar la adhesión a dichos instrumentos universales. En efecto, el gobierno de México a fin de ser coherente con el *status quo* de la tradición de asilo reconoció el estatus de refugiado de *facto*, pero no de *jure*. En la realidad documentó, después de un censo exhaustivo, a todos los refugiados -que se registraron- con una forma migratoria como visitante temporal (FM3) y en otros casos como trabajadores agrícolas fronterizos (FM8).

Para 1983 el número de familias precedentes de Guatemala se habían duplicado, entre octubre y noviembre, continuaban llegando a la Selva Lacandona un sinnúmero de hombres, mujeres, niñas, niños, ancianos guatemaltecos que huyeron de sus aldeas meses antes y que se habían refugiado en las montañas de su país, hasta llegar a México. Los refugiados presentaban un estado de salud delicado, debido a la travesía que hicieron desde su lugar de origen, aunado a la desnutrición durante su recorrido, las fatigas y los heridos, conllevaron a que se presentaran enfermedades como: parasitosis, paludismo, tuberculosis, anemias, infecciones en la piel y ojos.

De la misma manera, el nivel de educación que presentaban los refugiados guatemaltecos era bajo o nulo, debido a que la mayoría eran indígenas y analfabetas, quienes en muchos casos solamente su lengua natal, no hablaban español.

Un aspecto importante, es que la mayoría llegaba sin ningún tipo de documentación, ni papeles oficiales que los identificara, ya que como salieron huyendo de la violencia generalizada en su país de origen, debido al temor fundado de persecución por las masacre brutales de que eran objetos, no llevaron consigo ningún tipo de documentación que acreditaran su personalidad.

Bajo estas circunstancias, el caso de los refugiados guatemaltecos fue una excepción, porque ingresaron a Chiapas, huyendo en grupos masivos de la persecución mortal llevada a cabo por su gobierno, el que se había convertido en su persecutor sistemático. La huida se hacía en grupos masivos, ya sea por aldeas de origen étnico, por grupo étnico, por región, por familias o por coincidencia de encontrarse grupos aislados en medio del corazón de la selva o en solitario en la montaña. Estas situaciones hizo a el éxodo un fenómeno novedoso y complejo porque su número excedía al de los casos de asilos registrados con anterioridad, su origen social era diverso, multiétnico, predominantemente rural y llegaba en forma espontánea y en condiciones vulnerables, enfrentando a las autoridades a una

situación difícil y complicada, debido a que se asentaron en zonas de difícil acceso, en donde los servicios emergentes y la entrega de alimentos no fue fácil de proporcionar, ocasionando retrasos en la ayuda hasta por varios meses.

Esto permite entender la imposibilidad de las autoridades mexicanas para enfrentarse a tal situación, ya que hasta antes de la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no existían ni estructuras, ni políticas para hacer frente el fenómeno del refugio y menos en forma masiva, es por eso que las autoridades en un principio respondieron de manera rutinaria, deportando a los primeros grupos de guatemaltecos que habían cruzado la frontera, la falta de una estructura oficial, hizo que fuera la iglesia católica y los campesinos mexicanos de los ejidos de la zona quienes albergaron y auxiliaron a las familias guatemaltecas permitiéndoles asentarse dentro de sus predios.

Por otra parte, México se vio ante el riesgo de ser arrastrado por la convulsa región, hacia su propio incendio. Y la frontera sur pasó a ser la más vulnerable. Lo más grave del periodo fueron los intentos del ejército guatemalteco por arrastrar a las fuerzas armadas mexicanas hacia una política de militarización de la frontera; Guatemala utilizó con fines propagandísticos la presencia masiva de refugiados en su límite norte. Chiapas, repetían los mandos castrenses guatemaltecos, “es el santuario” de la guerrilla guatemalteca. Y comenzó una política de presiones para que los desplazados de guerra fuesen sacados del área fronteriza.<sup>56</sup>

Sin embargo, los problemas de seguridad en los campamentos continuaban con los esporádicos ataques del ejército guatemalteco. El gobierno militar de Guatemala afirmaba que los campamentos eran lugares de refugio, entrenamiento y adoctrinamiento de la guerrilla, en donde la guerrilla se había llevado a los campesinos para deteriorar las relaciones con México. Por su parte, el gobierno mexicano en ese momento necesitaba el apoyo diplomático guatemalteco para su política regional de apoyo a Nicaragua, por lo que se ve condicionado por Guatemala a la resolución del problema de los refugiados para lograr su cooperación. Para ello los refugiados debían de ser repatriados o alejados de la frontera.

Como las autoridades mexicanas no respondieron con celeridad a sus demandas de cerrar la frontera a nuevos arribos y regresar a los refugiados. En reiteradas ocasiones los “kaibiles” invadieron el territorio mexicano y dieron muerte a varios refugiados. Tal parecía que los militares guatemaltecos no toleraban la existencia de miles de testigos directos de sus crímenes. Aun fuera de su jurisdicción, los indígenas de Guatemala seguían siendo perseguidos.

Ante éste contexto y las constantes incursiones del ejército guatemalteco a territorio y espacio aéreo mexicano, con el pretexto de buscar grupos guerrilleros en los campamentos de refugiados, se estudiaron diversos escenarios que pudieran significar una solución duradera. A principios de 1984 se planteaban tres alternativas: a) la reubicación a terceros países; b) la repatriación voluntaria y, c) la integración a

---

<sup>56</sup> Fazio, Carlos, *Samuel Ruiz, El Caminante*. Espasa Calpe. México. 1994. p. 157

México. Las circunstancias determinaron que la integración de los refugiados al país, era entonces, la más viable.

Para llevar a cabo la posible integración socioeconómica de los refugiados, fue necesario localizar terrenos nacionales con baja densidad de poblaciones, así como una extensión territorial libre, para ubicar los nuevos asentamientos, y sobre todo, un medio ambiente propicio a su hábitat natural, de tal manera que la reubicación les permitiera establecerse en condiciones dignas de vida.

El 30 de abril de 1984, tropas del ejército guatemalteco invadieron territorio mexicano para atacar el campamento de refugiados El Chupadero, ubicado en el municipio de La Trinitaria, Chiapas. El saldo de esta incursión terrorista del ejército guatemalteco fue de siete muertos y un número indeterminado de heridos. Los refugiados huyeron hacia el ejido mexicano las Delicias del municipio de Frontera Comalapa, Chiapas.

Ese mismo día, la previsión original del gobierno mexicano sobre la estancia temporal de los refugiados guatemaltecos en territorio chiapaneco, había sido destrozada por la realidad. Por lo que el Presidente Miguel de la Madrid, en coordinación con el ACNUR, tomaron la decisión: los refugiados serían trasladados a Campeche y Quintana Roo, lejos de la frontera de Chiapas. Contrariamente a lo esperado, el fenómeno del refugio no sólo se extendía en el tiempo y en el territorio mexicano, sino que el gobierno de México abría, a pesar de la opinión del sector conservador, el camino a la integración definitiva del pueblo guatemalteco en el exilio.

Mensaje del C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su segundo informe de gobierno.

"...Hemos puesto especial atención a la situación de los refugiados guatemaltecos en nuestra frontera sur, cuyo número asciende a cerca de 46,000. Este fenómeno nos ha preocupado por la precaria situación material de los refugiados, por los riesgos de su propia seguridad y por la posibilidad de fricciones entre México y Guatemala.

El gobierno de México mantiene y mantendrá sus principios y tradiciones de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria. Al mismo tiempo, impedirá que se utilice territorio mexicano para apoyar acciones violentas en Guatemala o en cualquier otro país.

Ante la situación concreta que se ha venido generando en los últimos tres años, mi gobierno tomó la decisión de reubicar a los refugiados en terrenos nacionales del estado de Campeche, ya que se habían asentado desordenadamente a unos cuantos metros de la línea fronteriza. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados trabaja en estrecha coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados".<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Mensaje del C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su segundo informe de gobierno.

La decisión para iniciar con la *etapa de reubicación* fue apoyada política y financieramente por el ACNUR bajo el acuerdo de que la reubicación significaría en principio de cuentas una solución duradera que permitiría lateralmente: a) garantizar la protección nacional e internacional de las vidas de los refugiados; b) *non refoulement*; c) solucionar las dificultades que implicaba su asentamiento en la frontera para llevar la ayuda humanitaria, d) evitar el riesgo constante de fricciones internacionales con el gobierno de Guatemala; y e) iniciar un proceso de planeación estratégica para la consecución de una política de integración; la cual se ejecutaría con un Programa Multianual (PM)-para mejorar sus condiciones de vida, desarrollo y oportunidad de empleo- que acompañaría la puesta en marcha de una política de integración definitiva.

Sin embargo, existieron varios factores en la periferia del sistema del refugio guatemalteco que contribuyeron a que se tomara la decisión de reubicarlos a Campeche y Quintana Roo, entre ellos se encuentran los siguientes:

- El motivo central de la reubicación, fue buscar la seguridad e integridad de los refugiados, alejándolos de la Frontera por las razones antes expuestas; aunque ambos estados son fronterizos, a diferencia de Chiapas, Campeche y Quintana Roo colindan con el Petén, una de las regiones más despobladas de Guatemala, donde no hay peligro aparente de incursiones del ejército guatemalteco, al mismo tiempo su cercanía con su país mantendría en los refugiados la aspiración de regresar a su país y a su vez permitiría a las autoridades mexicanas una vez que las condiciones en Guatemala cambiaran favorablemente, conservar la esperanza de la repatriación como una opción viable.
- La historia del estado de Chiapas, como otros estados del sureste mexicano registran grandes conflictos agrarios; en cambio, Campeche y Quintana Roo se caracterizan por una población baja y por estimular la colonización de tierras. Además, en Quintana Roo, no hay suficiente mano de obra para continuar programas de desarrollo estatal, presentando mayores oportunidades de desarrollo.
- Por su parte, la ubicación de los campamentos de guatemaltecos en Chiapas se localizaban en selva virgen, sin otras vías más de acceso que avioneta o canoa. Por lo que la logística para otorgarles asistencia y protección se complicaba. En los nuevos asentamientos de Campeche y Quintana Roo, los asentamientos seguros de los guatemaltecos estarían más concentrados, con fácil acceso y con mayor posibilidad de realizar proyectos productivos homogéneos.<sup>58</sup>
- Los refugiados guatemaltecos que se establecieron en Chiapas, empezaron a vincularse con algunos grupos religiosos y privados que les brindaron ayuda, dichos vínculos y el hecho de que la población de Chiapas comparta con los centroamericanos no sólo características étnicas, sino graves desigualdades económicas, políticas y sociales llevó a algunos sectores del gobierno a argumentar que los refugiados podrían involucrarse en cualquier conflicto social que amenazara la estabilidad política y la seguridad nacional del Estado.<sup>59</sup>

Para llevar a cabo el operativo el gobierno de México definió los siguientes principios y criterios para la reubicación de los refugiados guatemaltecos:

---

<sup>58</sup> Aguayo, Sergio, Chistensen Hanne, O'Dogherty Laura, Varese, Estefano. *Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, Condiciones Sociales y Culturales*. México. 1989. p. 18.

<sup>59</sup> Aguayo, Hanne, Varese. Idem. p.18.

- a) "Otorgar la más alta prioridad al interés nacional.
- b) Reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior.
- c) Respetar la integridad étnica, comunitaria y familiar.
- d) Atender la vocación original.
- e) Buscar condiciones equiparables al hábitat de origen.
- f) Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos.
- g) Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y eventual integración de los refugiados.
- h) En todo caso, brindar a los refugiados oportunidades que no desplacen o compitan con mano de obra, ni afecten derechos agrarios de mexicanos.
- i) Los aspectos técnicos de la reubicación, han sido comentados ampliamente con la representación en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- j) El reasentamiento de los campamentos será continuo. En razón de que tiene características de urgencia, se procederá de inmediato con los refugiados actualmente asentados en el campamento denominado "El Chupadero", ya que son los que requieren de atención prioritaria. El primer lugar de reasentamiento será el Valle de Edzná en Campeche, porque cuenta con las características adecuadas: clima apropiado, baja densidad de población, sin desplazar o competir con mano de obra mexicana y sin afectar derecho alguno de la población local. El número de refugiados que se ubicarán en Campeche, será determinado de acuerdo a las condiciones de espacio disponibles; para los posteriores reasentamientos se buscarán nuevos lugares con características de los ya mencionados.<sup>60</sup>

Es así que en mayo de 1984 la COMAR, con el financiamiento del ACNUR, inició el operativo de reubicación de los refugiados guatemaltecos. Estos se opusieron por que los alejaba de sus tierras y significaba un nuevo desarraigo a tan solo cuatro años de haber llegado a Chiapas, pero México había tomado la decisión; los reubicaría como fuera posible, incluso utilizando las fuerzas de la Armada de México y del Ejército Mexicano. Consecuentemente, la situación de los refugiados en la selva se agravó. La zona fue militarizada quedando cerrada a los ojos de cualquier observador, incluso de la Iglesia católica de San Cristóbal.<sup>61</sup> Durante ese año se reubicaron a 14,417 refugiados, los cuales representaban el 50% de la población refugiada.

El traslado a los nuevos campamentos se realizó en medio de fuertes presiones y violencia hacia los guatemaltecos, quienes en general se oponían a trasladarse hacia lugares lejanos de sus lugares de origen y desconocidos, aunado al miedo que tenían de alejarse de la posibilidad de regresar algún día a su país.<sup>62</sup>

En este contexto, se dieron las primeras reubicaciones algunas de ellos bajo coerción. Sin embargo, la urgencia para reubicarlos demostró falta de planeación en el traslado y carencia de infraestructura en los nuevos asentamientos; de esta

---

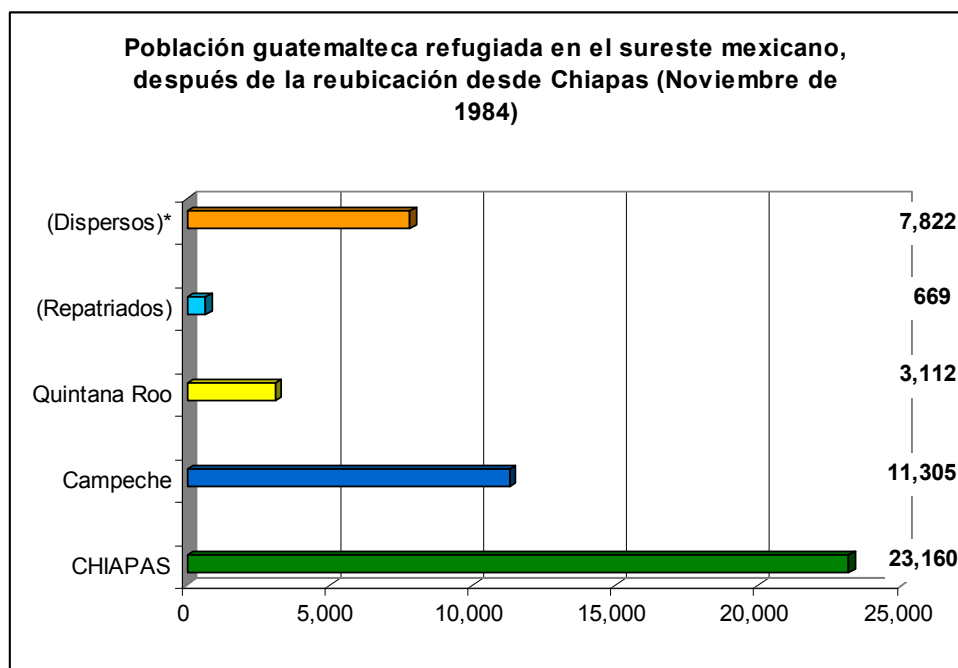
<sup>60</sup> COMAR, Manual del Programa interinstitucional capacitación y promoción para personal de Migración 1997-1998. COMAR. México, D.F. abril, 1997. p.11.

<sup>61</sup> *Ibidem*. pp. 159 y 160.

<sup>62</sup> AVANCSCO *¿Donde esta el Futuro? Proceso de Reintegración en Comunidades Retornadas*. Cuadernos de Investigación N° 8. México. 1992 Pág. 49.

manera, se trasladaron a más de 14,417 personas hacia los estados de Campeche y Quintana Roo; 11,305 hacia el primero y 3,112 hacia el segundo, mientras más de 23,160 todavía resistían la medida, negándose rotundamente a abandonar Chiapas.

Concluido el operativo de reubicación, se encontraban más de 46 mil personas refugiadas en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo (Ver figura 14).



Fuente: Elabora por el Autor a partir de datos de la COMAR.

Fig. 14. *Población guatemalteca refugiada en el sureste mexicano después de la reubicación.*

La reubicación de los campamentos desde Chiapas a los estados de Campeche y Quintana Roo, permitió con el tiempo –como se estudiara más adelante- abrir paso a las tres soluciones que contempla la práctica internacional de atención al refugio: la repatriación, la reubicación a un tercer país y la integración al país de asilo.

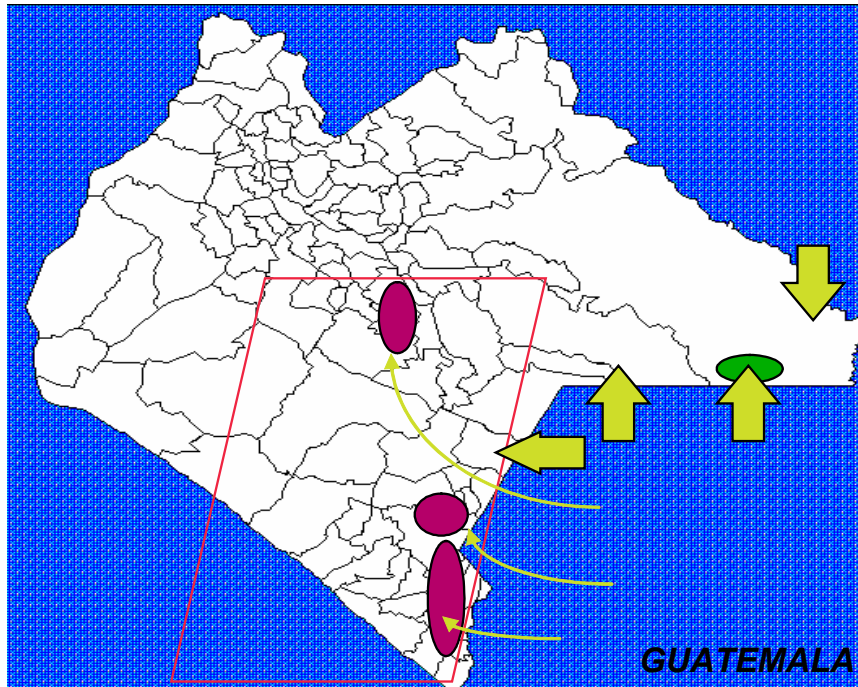
Es necesario explicar en el caso de la decisión del ACNUR para apoyar esta política de reubicación, causó gran turbulencia, no fue entendida o respaldada por todos los sectores del sistema de refugio. Algunos grupos, la comunidad de ONG's, todos solidarios con los refugiados, tenían serias dudas respecto de la reubicación; estas dudas eran normales por cuestiones políticas e incluso pastorales<sup>63</sup>.

Sin embargo, la posición del ACNUR, dentro de una perspectiva común de solidaridad hacia los refugiados, fue de protección y humanitaria.

<sup>63</sup> Franco, Leonardo, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 79.

En 1985 la población refugiada se rehusó a aceptar la reubicación fuera del estado de Chiapas, aún cuando en la labor de convencimiento desarrollada por COMAR se utilizaron todos los recursos de su competencia a fin de obtener la cooperación de los refugiados para su traslado a los nuevos asentamientos.

### Ubicación de los refugiados dispersos reconocidos y no reconocidos.



- Migrantes económicos.
- Refugiados dispersos no reconocidos.
- Refugiados dispersos reconocidos.
- ↑ Zonas de expulsión de refugiados.
- ↑ Zonas de expulsión de dispersos.

Fuente: Elabora por el Autor a partir de datos de la COMAR.

Fig. 15. *Ubicación de los refugiados guatemaltecos dispersos reconocidos y no reconocidos.*

Sin embargo, La población que no aceptó ser reubicada se dispersó en la selva Lacandona, otras salieron, y algunas más, se establecieron en calidad de refugiados reconocidos. Algunas familias decidieron permanecer en Marqués de Comillas, habitando en la Unión de Ejidos Fronterizos del Sur, frente a la ribera del río Lacantún. Por otra parte, las condiciones internas del estado de Chiapas y la difícil ubicación geográfica de los campamentos, complicaban la asistencia y protección



que venía otorgando COMAR y ACNUR, y ante los altos costos que representaba la distribución de la asistencia en esa zona, se optó por no asistir a las familias que por *motu proprio* se dispersaron<sup>64</sup>.

Esta situación derivó en un problema mayor, ya que al dispersarse una parte del contingente de refugiados y ante la imposibilidad de localizarlos a través de la selva, llevó a la COMAR y al ACNUR a una dicotomía, para diferenciar a los refugiados establecidos en asentamientos reconocidos y a los refugiados que se dispersaron (Ver figura 15). Por esta razón, se explica que el refugio guatemalteco haya tenido una escisión: los refugiados reconocidos y, los otros, los refugiados dispersos no reconocidos.<sup>65</sup>

Para la sociedad mexicana, la presencia de estos refugiados dispersos también creó diferentes opiniones, algunos los aceptaban y los ayudaban mientras otros lo rechazaban y hostigaban. Sin embargo, en su mayoría la sociedad mexicana fue hospitalaria y las personas que comprendieron su situación y las causa por las que salieron de Guatemala los ayudaron por razones humanitarias: por ejemplo; la Diócesis de Tapachula, la cual creó la Coordinadora Diocesana de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (CODAIF), y de manera muy especial el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal; ambas desarrollaron programas de ayuda de emergencia de índole pastoral, psicológica y creación de empleos.

Con la reubicación se empiezan a realizar de manera formal las primeras acciones de soluciones de carácter duradero a favor del refugio guatemalteco. El acuerdo tomado por el ACNUR, con el gobierno mexicano, para financiar la operación de reubicación, había sido que al llegar, los refugiados, a los estados de Campeche y Quintana Roo, se pondrían en marcha la integración definitiva.

La llegada a Campeche de los refugiados guatemaltecos estaba conformada por 11,305 refugiados. Esta entidad fue seleccionada para recibir los primeros grupos de refugiados guatemaltecos dentro del programa de reubicación. Se escogió una densidad de población baja con terrenos nacionales disponibles y por pertenecer a lo que se considera el corredor mesoamericano de la región maya.<sup>66</sup> Por otra parte, se

---

<sup>64</sup> Durante el último censo de población realizado por la COMAR en el año 2000, 43 familias (218 personas) habitan en esta región, distribuidas en siete campamentos. Estas familias se encuentran como fuerza de trabajo permanente de carácter local, asumiendo rasgos semiserviles, lo que en el fondo favorece el desarrollo de un modelo de acumulación campesina. En efecto, la forma de relación contractual entre trabajadores y ejidatarios contempla algunas variantes: va desde la usual fijación de un salario por día (\$20.00 a \$25.00); en otros casos se reduce, y se complementa con raciones alimenticias, o el otorgamiento de parcelas para su cultivo obteniendo el ejidatario una renta en especie.

<sup>65</sup> \* La política oficial mexicana se caracterizó por mantener cerrado el sistema de refugio reconocido, por lo que la posición oficial a este subsistema de los refugiados no reconocidos, fue la de ignorarlos y mantenerlos en un limbo jurídico y político. El ACNUR, por su parte, tampoco, mostraba mucha voluntad en reconocerles y otorgarles la protección internacional, así como las prerrogativas que de ella se derivan. La política doméstica parecería fundarse en la lógica de que dada la magnitud del problema era mejor confiar en una gradual resolución de los conflictos que permitieran el regreso a su país. Esto no sucedió así. A partir de 1998 iniciaría un programa de estabilización y regularización migratoria para toda la población refugiada dispersa no reconocida.

<sup>66</sup> Vease: Carrera Lugo, Laura, creación de nuevos asentamientos, COMAR: *México Tradición de Asilo y Refugio*; México. Secretaría de Gobernación. Talleres gráficos. Noviembre de 2000. pp. 88 – 105.

construyeron 4 asentamientos; Maya Tecúm, Quetzal Edzná, Santo Domingo Keste y Los Laureles.

Por otra parte, los refugiados que fueron reubicados al estado de Quintana Roo, fueron recibidos por el gobernador en turno, el Lic. Pedro Joaquín Coldwell, quien los reasentó en cooperación con la COMAR y el ACNUR, en dos campamentos: San José Los Lirios (el cual sería deshabitado con el retorno masivo a la finca la Esmeralda, en 1995) y Maya Balám. Posteriormente con el Programa Multianual fueron creados dos campamentos más, Kuchumatan y San Isidro la Laguna. Los cuatro campamentos se localizan en el municipio de Othón P. Blanco, al noroeste de Chetumal, capital del estado.<sup>67</sup> Para 1998 se habían consolidado siete asentamientos seguros en la península de Yucatán, cuatro en Campeche y tres en Quintana Roo (Ver figura 16).



Fuente: ACNUR

Fig. 16. Áreas de asentamiento de los campamentos de refugiados. Las áreas sombradas en Chiapas denotan las áreas de influencia de los asentamientos guatemaltecos.

El proceso de integración socio-económica, tal como se había acordado entre el gobierno de México y el ACNUR, inició con la ejecución del Programa Multianual (en adelante el PM), convenido en la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuya misión era mantener la observación de los diferentes procesos de paz en la región dándole seguimiento a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos del área a fin de resolver el problema migratorio de miles de personas.

<sup>67</sup> Véase: Hernández, Ortega Alfonso, Rivera, Díaz Gabriela: *La Encrucijada de los Refugiados en Quintana Roo. "La Repatriación o la Integración Definitiva"*, San Juan de Aragón, edo. de México. 1997.

El Programa Multianual estaba orientado a impulsar la autosuficiencia de los refugiados. Por tanto debería vigorizar las capacidades y potenciales de la población para alcanzar la autosuficiencia, con ello se aseguraba que la población podría valerse por sí misma en tanto permanecían en territorio nacional en condiciones de vida semejantes a las de los mexicanos. Por ello fue necesaria la ampliación de las oportunidades de trabajo agrícola, mediante la adquisición de nuevas propiedades y la inversión en infraestructura productiva y de servicios para beneficio de los refugiados guatemaltecos.

A los esfuerzos del ACNUR y de la COMAR por asegurar los recursos financieros que dieran viabilidad al programa, se alineó la Comunidad Europea (CE), que manifestó su disposición a colaborar con el financiamiento de este Programa Multianual. Por lo que una vez acordada la metodología entre los representantes de la COMAR, ACNUR y la CE, el proyecto del Plan se realizó en tres fases: 1.- diagnóstico y marco conceptual; 2.- estudio de prefactibilidad; 3.- diseño de proyectos ejecutivos y estudios de factibilidad.

El PM se diseñó para intervenir en tres grandes programas, los cuales se subdividían en subprogramas y proyectos:

- a) Programa de desarrollo económico: abarco todo lo relacionado con las actividades primarias generadoras de ingreso (agricultura, ganadería, proyectos de iniciativas no agrícolas, entre las más importantes);
- b) Programa de desarrollo social y cultural: tuvo como referencia a aquellos servicios que se brindaban gradualmente a la población (educación, salud, nutrición y atención a grupos vulnerables);
- c) Programa de desarrollo físico espacial: abarco todas aquellas inversiones relacionadas con la infraestructura y la urbanización de los poblados.
- d) Programa de desarrollo integral: involucró a todo lo que no formó parte del PM, es decir, el análisis económico-financiero y el de sensibilidad económica, que permitió evaluar el patrón de asentamientos propuesto y definir la estructura del ingreso familiar y óptimo de cada uno de los asentamientos.

El PM se formuló a través de un proceso de investigación con la participación activa de la población refugiada a fin de potenciar su capacidad de planificar el desarrollo de su comunidad, en ese contexto, el Programa debería promover:

- La integración gradual de los refugiados en la región, respetando los valores culturales de ésta y de la comunidad refugiada, estando presente siempre la prerrogativa de la repatriación voluntaria.
- Considerar las soluciones jurídicas que permitieran a los refugiados las formas de usufructo de las tierras asignadas y realizar las actividades para lograr autonomía económica y su integración a mediano plazo.
- Procurar que los recursos asignados a los programas de refugiados beneficiaran a las comunidades circunvecinas y permitieran a la población refugiada alcanzar niveles de vida equivalentes a los de poblaciones locales.

- Procurar que la construcción de los asentamientos cumplieran con el tamaño y diseño físico-espacial de las prácticas tradicionales de las comunidades locales y respetar el balance ecológico y demográfico de la región.
- Optimizar el uso de los recursos naturales, humanos, financieros e institucionales, orientando la estructura productiva de los asentamientos a la autonomía económica de los refugiados mediante la producción agropecuaria sostenida, la promoción de actividades económicas no agrícolas y el acceso al trabajo asalariado.

En general se puede decir que la formulación, junto con el diagnóstico llevado a cabo por medio del método de investigación participativa fueron los insumos de entrada al sistema del refugio guatemalteco en Campeche y Quintana Roo. La reconversión de estos insumos, a través de la ejecución del Programa Multianual, permitieron obtener resultados importantes para sentar las bases de un sólido andamiaje que permitiría años después retroalimentar al sistema para alcanzar un vigoroso proceso de desarrollo e integración de las familias guatemaltecas refugiadas en la Península de Yucatán.

Los 18 mil 500 refugiados reasentados en Campeche y Quintana Roo trabajaban en proyectos productivos que les permitían en un mediano plazo desligarse de la ayuda internacional otorgada por el PMA. Estos proyectos consistían en la producción de granos básicos y hortalizas, al principio para el autoconsumo, ganaderos, proyectos avícolas, apícolas, porcícolas y lechero. La producción se fue incrementando y diversificando con los apoyos que ofrecía el Plan Multianual financiado por la Comunidad Europea, para el caso de Campeche, y el gobierno Alemán, para Quintana Roo.

En materia educativa se inició la aplicación de un programa a nivel primaria, elaborando tanto en sus contenidos como métodos, a partir de características biculturales y bilingües. Se crearon escuelas y se habilitaron a refugiados seleccionados por sus comunidades como promotores de educación. La COMAR era la encargada de garantizar el acceso a estas nuevas escuelas instaladas en los campamentos, así como de tramitar la validez oficial de los estudios cursados por las niñas y niños refugiados ante la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asimismo, se lanzó un programa de alfabetización para adultos.

En cuanto a salud, se instalaron clínicas de salud de IMSS-Solidaridad en cada uno de los asentamientos de Campeche y Quintana Roo, a fin de garantizar la atención médica a la población refugiada. En el estado de Chiapas, se realizó una división territorial de XII bases de trabajo a fin de trazar una logística de atención y protección. El IMSS instaló una clínica rural por lo menos en cada base, para brindar atención médica tanto a la población refugiada, como a la población local.

Los avances y mejoras en las condiciones de vida, la productividad y el desarrollo comunitario en Campeche y Quintana Roo, se fueron consolidando y reconociendo

por la comunidad internacional, que veía la experiencia mexicana como un modelo ejemplar y de tratamiento de soluciones para los refugiados.<sup>68</sup>

Era factible que en un mediano plazo estos nuevos asentamientos de refugiados en Campeche y Quintana Roo lograran la autosuficiencia económica y con ella sería posible su integración productiva en las microregiones en donde se sitúan, en tanto decidían repatriarse.

Durante 1986 la producción de granos básicos en Campeche y Quintana Roo permitió un avance en la autosuficiencia de frijol, arroz y maíz (destaca en Quintana Roo la producción de maíz que presentó excedentes). Por otro lado, se han consolidado los proyectos pecuarios y frutícolas que en un corto plazo no solamente cubrieron las necesidades de los asentamientos sino que los excedentes se comercializaron.

En este contexto los refugiados guatemaltecos se fueron integrando a su nueva realidad en Campeche y Quintana Roo. La reubicación a estos dos estados, permitió con el tiempo abrir paso a una de las soluciones que contempla la práctica internacional de atención al refugio: la integración local.<sup>69</sup>

A partir de ese punto, la situación general entró en un impasse, con los refugiados que habían permanecido en Chiapas viviendo en condiciones difíciles, y los de la península en condiciones relativamente buenas (con fondos del ACNUR y de la Unión Europea se construyeron sendos poblados, equipados con infraestructura básica de servicios, como electricidad en las áreas comunes, agua potable y viviendas estandarizadas con letrinas, fueron dotados con zonas agrícolas, sistemas de riego e instalaciones para la cría de ganado), pero ambos grupos dependiendo totalmente del ACNUR y de la COMAR para su supervivencia.

La indefinición por parte del gobierno mexicano en cuanto a otorgar alguna clase de relajamiento a las condiciones legales impuestas a los refugiados sólo complicó la situación, ya que se les prohibía salir de los campamentos y trabajar fuera de ellos.

Las acciones en este marco institucional específico tuvieron varias características. El eje central de las mismas era una visión del refugio como un hecho transitorio, las acciones no tuvieron un elemento consolidador a largo plazo. Hasta que se produjo el cambio de política con respecto al refugio en 1996, la perspectiva institucional nunca fue la permanencia definitiva de los refugiados en México. Esto determinó el tipo de acciones que se desarrollaron con los refugiados. Por otra parte, el gobierno a partir de consideraciones de seguridad nacional, y por parte de ACNUR como la alternativa más fácil para prestar protección internacional, se limitó la libre movilidad por el país de los refugiados. Esto limitó lógicamente el surgimiento de una red de

---

<sup>68</sup> Gonzáles, Óscar, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 74.

<sup>69</sup> *Ibidem.* p. 75.

relaciones personales y grupales que superara el estrecho marco regional, y reforzó la dependencia con respecto a las instituciones específicas del refugio.

El asentamiento de los refugiados en Chiapas se llevó a cabo en la forma de "campamento", es decir, asentamientos precarios de carácter concentrado y con infraestructura mínima. Tal alternativa resulta necesaria en el caso de catástrofes humanitarias, como medida humanitaria para dar una respuesta rápida, pero tendencialmente aísla a la población refugiada de la población local. El Estado y parte de las ONG's pusieron a disposición de los refugiados (y en algunos casos compraron) predios para asegurar la estabilidad de los campamentos, creando asentamientos de gran tamaño. En estos casos dicho proceso se acentuó.

En Campeche y Quintana Roo resultaba difícil a simple vista, distinguir los asentamientos de guatemaltecos de los ejidos mexicanos, ya que cuentan prácticamente con los mismos servicios públicos que los poblados mexicanos vecinos: escuela primaria y tele secundaria, agua potable y algunas de las casas cuentan con drenaje, aunque la mayoría tienen una simple letrina. Todas las casas cuentan con una toma de luz, y existen teléfonos satelitales en los centros de los poblados. Todos cuentan con una pequeña clínica, operada por médicos adscritos a los sistemas estatales de salud pública. En lo que se distinguen, ya bajo una inspección más detallada, es en el sistema productivo. Dado que han tenido muy poca tierra agrícola disponible desde su creación, y debido al hecho, a la par de que el apoyo alimenticio directo se fue retirando, se fue aumentando la tecnificación de los cultivos. Los refugiados se dedicaban, principalmente, a las actividades agrícolas, pero con un nivel de tecnificación bastante más elevado que sus vecinos.

Adicionalmente, con la creación de un sistema de crédito a la palabra bautizado, el nombre de Fondo de Apoyo Recuperable (FAR), que el ACNUR y la COMAR operaron conjuntamente, permitió a la comunidad refugiada organizarse entorno a pequeños y grandes grupos de productores, para iniciar algún tipo de actividad productiva, como la apicultura, la ganadería, la agricultura, el transporte público. El objetivo del FAR fue pasar de la producción subsidiada a la producción autosostenida. Estas actividades con el tiempo serían trasladadas como una fuente de financiamiento independiente, ya que el sistema del FAR fue transferido por completo para que fueran los refugiados quienes lo operaran, bajo la modalidad de Cajas Comunales de Crédito<sup>70</sup> (CCC), similares al Banco Grameen que funciona en Bangladesh.<sup>71</sup>

La situación en Chiapas era mucho más complicada que en la península de Yucatán. A diferencia de Campeche y Quintana Roo, el sistema cerrado de refugio lograba aislarlos del ambiente público e institucional, obligando a los refugiados guatemaltecos a que nunca accedieran a tierras específicamente dedicadas a ellos,

---

<sup>70</sup> El ACNUR al respecto impulsó una iniciativa *sui generis* para crear una consultora (PACEPIC) liderada por un grupo de jóvenes refugiados emprendedores para implementar exitosamente el proyecto de las CCC.

<sup>71</sup> Monroy Ordaz, Salvador, *Dinero para los pobres: dispersión demográfica, pobreza y micro crédito rural*, México. 2002. Tesis de licenciatura en Sociología. p. 79

y por lo mismo, nunca pudieron contar con programas adecuados de desarrollo a largo plazo que incidieran en el nivel socioeconómico de la población; por lo que permanecieron en gran precariedad durante años, asentados en terrenos ejidales o en rancherías, dispersados en 124 campamentos, instalados por ellos mismo, a lo largo de los ocho municipios fronterizos con Guatemala, en común acuerdo con los mexicanos que aceptaban solidariamente y fraternalmente dar posada en sus tierras.

La COMAR y el ACNUR se avocaron a cumplir su mandato por separado y concurrían en el apoyo brindado por el PMA. La situación de precariedad y pobreza en la que se encontraba, no solamente los refugiados, sino, toda la región fronteriza y zona selva de Chiapas, llevó a la cambiante administración de la COMAR a establecer programas productivos para lograr el autosostenimiento de los grupos de refugiados. Por lo anterior, se acordó con el ACNUR el paso de financiamiento de la ayuda humanitaria para el programa de asistencia al programa de autosuficiencia para Chiapas, a través del FAR. Dichos proyectos tomaban en cuenta la gran diferencia respecto de Campeche y Quintana Roo, es decir, la enorme carencia de tierras en Chiapas. Por ello se proyectó la ayuda humanitaria en dos vertientes: trabajo asalariado y actividades domésticas de traspatio<sup>72</sup> (seguridad alimentaría).

Es así que esta etapa del sistema de refugio guatemalteco en México, desde las incursiones del ejército guatemalteco a los campamentos de refugiados en Chiapas, así como las presiones del gobierno de Guatemala a México para que regresara a los refugiados, habían sido los insumos que entraron en forma de demandas al incipiente sistema de refugio; el financiamiento del ACNUR se constituyó en el apoyo financiero que entró al sistema para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones, así mismo la implementación de éstas, para obtener como resultado la reubicación; de éste proceso los actores COMAR, ACNUR, la CE y la comunidad refugiada obtendrían sus retroalimentaciones, las cual volvería a ingresar al sistema, ya como demandas o como apoyos. Este proceso de obtener un resultado a partir de la conversión de demandas y apoyos “generalmente agrega valor y utilidad a las entradas, al convertirse en salidas”<sup>73</sup>.

En el caso particular de la política de reubicación el proceso del sistema obtuvo resultados con una utilidad para el gobierno de México, ya que a partir de esa crisis se logró aislar el fenómeno del refugio de la agenda de los problemas públicos de la frontera, además obtuvo valor agregado porque al aislar en campamentos cerrados a los refugiados aumentó el control migratorio; resumiendo tenía un control sobre el sistema que, antes, en Chiapas no tenía. Por su parte, el ACNUR obtuvo una posición óptima para negociar una integración en el corto plazo con lo que contribuiría a encontrar la solución definitiva al refugio. El sistema de refugio político fue inducido a un modelo cerrado a fin de controlar las variables posibles que pudieran afectar el resultado final que el gobierno de México avizoraba: el refugio es transitorio, su mejor solución es la repatriación.

---

<sup>72</sup> Garaiz, Esteban, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 35.

<sup>73</sup> Van Gigch, John, *Teoría general de sistemas*. Ed. Trillas, México, D.F. 2000. p. 27.

## 2.4. Expectativas de repatriación, integración y reubicación

La repatriación voluntaria es la primera alternativa de solución duradera a nivel mundial para que los refugiados regresen a su país de origen, en un marco de seguridad y dignidad, con el fin de reintegrarse a su vida tradicional. En la práctica internacional de las soluciones a problemas de refugiados en el mundo se reconoce como la ideal a la repatriación voluntaria y reintegración a su país de origen; éstas representan la solución más apropiada para una gran proporción de los refugiados del mundo. La repatriación es la solución preferida de los gobiernos anfitriones, a muchos de los cuales les gustaría evitar la presencia indefinida de refugiados en su territorio, y de los estados donantes que estarían satisfechos si los recursos que destinan a los programas de ayuda a los refugiados de largo plazo se pudieran usar de un modo más productivo.<sup>74</sup>

La experiencia ha demostrado que, por lo general, no se puede dar una solución viable de la noche a la mañana a los movimientos de migraciones forzadas a gran escala y de larga duración, incluso si las condiciones que dieron origen al éxodo masivo han disminuido o desaparecido.

El proceso de retorno de los miles de refugiados guatemaltecos en México se realizó en condiciones históricas particulares, con la participación de una gran diversidad de actores, instancias y organizaciones civiles y gubernamentales, nacionales e internacionales, a través de una pluralidad de mecanismos, negociaciones y acuerdos que lo hicieron posible.

La repatriación o retorno de los refugiados se inició en 1983, pero no adquirió una forma organizada y colectiva sino hasta 1993, después de los históricos acuerdos de octubre de 1992. Instituciones como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, la Unión Europea, a través de ECHO y la Organización para las Migraciones (OIM), así como guatemaltecos, como la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) y las Comisiones Permanentes (CCPP), se constituyeron, junto con otras organizaciones e instancias, tales como MINUGUA en los principales actores de un proceso que demandó un compromiso profundo de trabajo y un esfuerzo conjunto de gran magnitud.

El regreso de los refugiados a Guatemala se inició en forma contemporánea con el éxodo hacia México. Desde los primeros días de huida de Guatemala, familias de refugiados comenzaron a regresar a sus comunidades de origen. Algunas retornaron motivadas por añoranza a su tierra, otras fueron empujadas por la amenaza del traslado a Campeche y Quintana Roo, y otros tantos porque confiaban en que la situación de violencia en el país estaba disminuyendo. Aunque algunos sectores del Gobierno y de la sociedad guatemalteca seguían afirmando la existencia de

---

<sup>74</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*. España, Alianza Editorial, Barcelona 1995. p.83.



relaciones entre la comunidad de refugiados y la guerrilla, el gobierno guatemalteco inició una política de promoción de la repatriación.<sup>75</sup>

Si bien es necesario apuntar que a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, un sector significativo de refugiados desarrolló un gran interés por las condiciones en Guatemala, manifestando el deseo de una reunificación familiar, la preocupación de que sus hijos no pierdan su identidad cultural, así como el interés por participar en el futuro de su país, por lo que inician un proceso para crear una organización con capacidad de gestionar y negociar el retorno masivo y ordenado de los refugiados, con el gobierno de Guatemala y con el mexicano. Esta iniciativa respondía a la necesidad de la población refugiada de conformar un grupo, *per se*, que sirviera de interlocutor entre las instancias gubernamentales de ambos países y con las instancias internacionales.

De este proceso impulsado por la Diócesis de San Cristóbal, a través del Comité Cristiano, financiado a su vez por el ACNUR, surgen las Comisiones Permanentes (en adelante, CCPP), como el grupo representativo (en esa coyuntura) de la voluntad del pueblo refugiado en México para retornar a su país de origen, con la singularidad de que en esta modalidad serían los propios refugiados quienes decidieran el lugar, el cómo y el cuando retornarían. A partir de este planteamiento de las CCPP, se darían constantes fricciones con el gobierno guatemalteco. Ya que este esquema rompía con la estrategia de contrainsurgencia político-militar que se había planteado para el reasentamiento de la población repatriada desde México. Esta estrategia consistía prioritariamente en un proceso de reinserción de los repatriados en zonas controladas por el ejército guatemalteco, bajo los esquemas y dirección del asesoramiento que el departamento de defensa de los Estados Unidos le había proporcionado a Guatemala, en base a su experiencia para desarticular los movimientos guerrilleros. Aplicando así la política de las aldeas modelos, las patrullas de autodefensa (PAC), los polos de desarrollo, los comités de las coordinaciones interinstitucionales.

Por lo anterior, se aduce que la población refugiada en México, no deseaba regresar a su país de origen en la modalidad de las repatriaciones acordadas en el marco de las reuniones tripartitas entre la COMAR, la CEAR y el ACNUR. Es por ello que el motivo de fondo a su negativa para regresar, por esa vía controlada por el ejército guatemalteco, en realidad se conjugaba con una estrategia de la guerrilla guatemalteca (URNG) para recuperar parte importante de sus bases en el exilio y ubicarlas en zonas geopolíticas, estratégicamente prioritarias para lucha de insurgencia y de esta forma no permitir que los militares les restaran presencia y control sobre el proceso de reinserción de la población en el exilio.

El surgimiento en Guatemala de un gobierno civil encabezado por el presidente Vinicio Cerezo Arévalo (del 14 de enero de 1986 a 1990), después de 31 años de predominio militar, alentó la esperanza a la comunidad refugiada de poder regresar a

---

<sup>75</sup> Camacho Nassar, Carlos, Aguilar Stwolinsky, Carla.- Memoria de la esperanza, El retorno de los refugiados guatemaltecos. p. 86

sus tierras y permitió crear las condiciones idóneas para que la comunidad guatemalteca refugiada en México se organizara a fin de negociar, desde el exilio, con el gobierno guatemalteco su retorno masivo a Guatemala. Este proceso organizativo tuvo como resultado la firma de los Acuerdos del 8 de octubre de 1992 para el Retorno de los Refugiados; a consecuencia del cual se dieron los primeros retornos a Guatemala en 1993.

Este evento histórico marcó la tercera etapa del sistema de refugio guatemalteco en México y dio inicio a un proceso de acuerdos entre los dos países para iniciar el retorno colectivo y organizado, a través de COMAR y su contraparte guatemalteca la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), creada mediante acuerdo gubernamental el 26 de septiembre de 1986, con la participación de la población refugiada y sus propias autoridades, y con el apoyo del ACNUR.

Este proceso de retorno y repatriación va a tener una gran actividad de negociación diplomática y cooperación técnica a dos niveles: a) reuniones tripartitas entre la CEAR, la COMAR, el ACNUR para llegar acuerdos en materia de repatriación; y b) reuniones cuatripartitas entre las CCPP, la CEAR, la COMAR y el ACNUR para llegar acuerdos en materia de retorno masivo y organizado.

En efecto desde 1984 y hasta 1999, un total de aproximadamente 42,737 refugiados han regresado a Guatemala desde México. De los cuales 19,434 repatriados lo han hecho en el marco de los programas de repatriación voluntaria individual, enmarcados por los acuerdos tripartitos, COMAR-ACNUR-CEA. Mientras unos 22,868 retornados han regresado en forma organizada, en el marco de los Acuerdos del 8 de octubre de 1992, para asentarse en tierras de su propiedad o en una de las 33 fincas compradas con créditos otorgados por el Gobierno Guatemalteco a través del FORELAP (Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva), FONATIERRA o INTA.

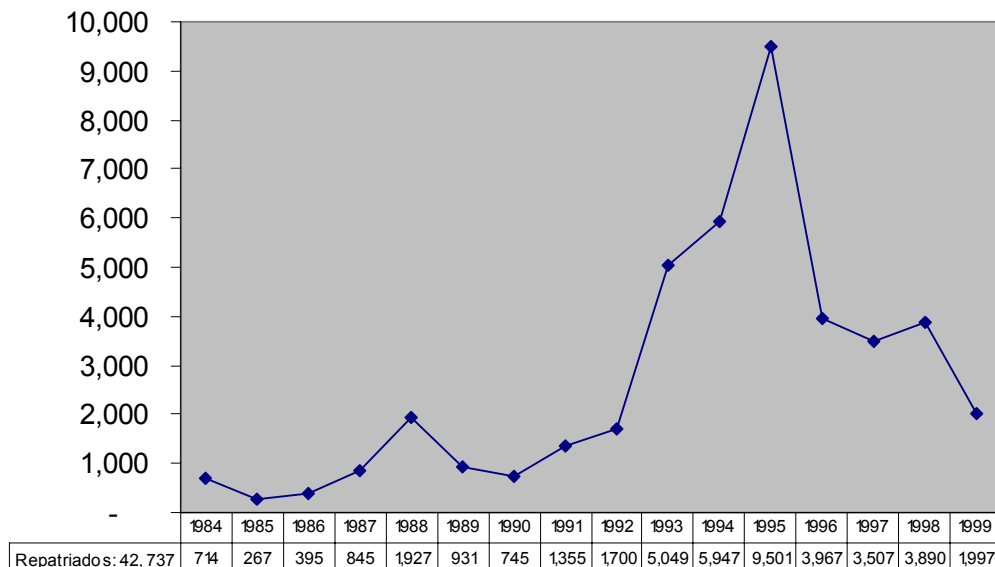
A partir de la firma de estos acuerdos, entre 1993 y 1999 se retornaron 33,858 personas, es decir más del 79 % de los refugiados que optaron por su repatriación desde que se inició el proceso en 1984. El detonador de estos resultados fue fruto de las reuniones tripartitas y cuatripartitas llevadas a cabo entre los actores del sistema de refugio. Aunado a este contexto, la compra de tierras llevada a cabo por el régimen del presidente Ramiro de León Carpio con un costo cercano a los 15 millones de dólares, fue un factor determinante que facilitó el retorno masivo.

Sin embargo, es a partir del surgimiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, cuando la repatriación y el retorno llegaron a su clímax. Durante el periodo comprendido entre 1994 y 1995 se repatriaron 15,448 personas a Guatemala, es decir el 36 % de más de 42 mil repatriados en los 15 años de repatriación (Ver figura 17). En este contexto, la COMAR que durante los años transcurridos del refugio no había tramitado el refrendo de las formas migratorias de los refugiados (FM3 y FM8), se vio obligada a regularizar la situación migratoria de los refugiados que optaban por retornarse con las CCPP o a través de las repatriaciones voluntarias. ACNUR tomó el problema de la regularización migratoria

a partir de los principios de la protección internacional. La solución dada por el gobierno mexicano fue intermedia: por un lado, modificó la Ley General de Población para incorporar a la misma la categoría de forma migratoria de refugiado (FMR), pero por el otro no otorgó dicha calidad migratoria a los refugiados guatemaltecos. La solución dada al problema fue a través de convenios *de facto* entre la COMAR y el ACNUR, sin modificar el estatus migratorio de los refugiados y manteniendo la vieja documentación vencida. Recordemos que el gobierno dio una solución provisional *de facto*, pero no una solución *de jure*.

Por otra parte, la COMAR tuvo que implementar operativos de registro civil para registrar el nacimiento de miles de niños nacidos en México, los cuales no habían gozado de la prerrogativa de contar con un registro que les diera identidad y nacionalidad. Esta regularización se debió a la demanda de la población refugiada por registrar a sus hijos nacidos en México, los cuales por *jus solis* eran mexicanos y las autoridades mexicanas se habían negado por mucho tiempo a proporcionarles una acta de nacimiento, a fin de no crearles expectativas de una estancia prolongada en el país o bien para no crear vínculos jurídicos que les permitiera optar, a los padres en este caso, por la naturalización vía privilegiada. El gobierno de México ocultó este derecho *jus solis*, por su visión aislacionista y transitoria que tenía sobre la duración del refugio, violando los derechos de los refugiados. Evidentemente, esta era parte de la estrategia de control migratorio para regular la transitoriedad del sistema de refugio guatemalteco. En efecto, en el periodo comprendido entre 1984 y 1999, a través de la COMAR, CEAR y ACNUR, se repatriaron voluntariamente y retornaron masivamente a Guatemala más de 42 mil personas que manifestaron su deseo de regresar a su país de origen (Ver figura 17).

### Repatriaciones voluntarias 1984 - 1999



Fuente: Elaborado por el autor con datos de la COMAR.

Fig. 17. *Repatriaciones voluntarias 1984 - 1999.*

El retorno fue el hecho dinamizador del refugio en esa época. La organización del mismo estuvo a cargo de las Comisiones Permanentes, que tuvieron un papel preponderante en el surgimiento de una nueva estructura de delegados en los campamentos, encargados de la organización del retorno. Esta estructura organizativa creada por las CCPP reemplazó, o se sobre impuso, sobre la estructura ya existente en los campamentos, quedando prácticamente anulada. Esto significó un problema de relación entre las organizaciones de refugiados y las ONG's, ya que las CCPP pretendieron la exclusividad en la representación del refugio.

El movimiento de retorno tuvo por resultado que COMAR bajara su perfil en la región. Su labor fue disminuyendo poco a poco, y no fue sino hasta 1994 que cobró nuevo ímpetu. Igualmente, los problemas de financiamiento ya comenzaron a aflorar en esa época, y pudieron resolverse porque desde 1994 hubo mayor interés tanto del gobierno mexicano, como del guatemalteco, así también de la comunidad internacional.

Los primeros retornos fueron sumamente politizados. Por parte de los grupos políticos de oposición guatemaltecos, la ubicación de los retornos se hacía con criterios de ocupación geopolítica, de acuerdo con el área de influencia de los distintos movimientos guerrilleros. Por parte del gobierno guatemalteco, se pretendió confinar a los retornantes (no deseados por los factores tradicionales de poder) en tierras por lo general muy aisladas y casi sin infraestructura, donde éstos tuvieron que recomenzar su vida prácticamente desde cero.

Este carácter extremadamente politizado del retorno hizo que se produjera enfrentamientos entre las CCPP y grupos de refugiados disidentes. Esto llevó al surgimiento, por un lado, de nuevos grupos para la organización del retorno con una visión menos política, más técnica, y por el otro lado formas de representación de los refugiados que no tenían que ver con el retorno.

Sin embargo, el punto de quiebre de la repatriación y el retorno llegaría con el surgimiento del conflicto armado en el estado de Chiapas. Este evento histórico cambiaría el rumbo del sistema del refugio guatemalteco y haría más ondas las diferencias entre las decisiones tomadas por los actores.

En efecto el 1 de enero de 1994 surge a la luz pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El primer día de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), unos tres 3.000 hombre y mujeres organizados en el EZLN, ligeramente armados, se hicieron con el control de los principales municipios adyacentes a la selva Lacandona, en el estado de Chiapas. San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Ocosingo, Las Margaritas y La Independencia<sup>76</sup>. La ubicación de 59 campamentos de refugiados en la zona de influencia del EZLN pareció no ser motivo de gran inquietud por parte de los zapatistas, salvo en los casos en los que se pone en duda su autoridad. La presencia

---

<sup>76</sup> Castells, Manuel, *La era de la información, economía sociedad y cultura. El poder de la identidad*, volumen II. siglo veintiuno editores, s.a. de c.v. México, D.F. 2003. p. 96.

de más de 9 mil refugiados guatemaltecos asentados en la zona de conflicto les beneficia a los zapatistas, (Ver figura 18), en el sentido de que toda acción del ejército mexicano o de otra autoridad en contra de los insurgentes rebeldes, tendría una reacción inmediata por parte de los organismos y prensa internacional, así como de las organizaciones no gubernamentales que actúan en la zona. Esta reacción se debía a que el EZLN se a considerado por el manejo de los medios electrónicos de comunicación, como la primera guerrilla informacional<sup>77</sup>

La presencia del EZLN significó en algunos casos el catalizador para retornar a Guatemala a fin de participar en la vida política de su país de origen. Por otra parte, obligó al gobierno de México retomar una actitud proactiva para incentivar el proceso de repatriación y retorno masivo. La tensión en la parte de los Altos de Chiapas y en la parte baja, la zona fronteriza, creaba un escenario de tensión que favorecía la crisis que envolvió la zona de refugio, situándola en el corazón del área natural de influencia del EZLN (ver figura 19).

Él territorio controlado por el EZLN en el que coincidían los campamentos de refugiados son los municipios de Las Margaritas, Ocosingo, La Independencia y La Trinitaria, en los cuales se asentaban más de 14 mil de los 22 mil refugiados guatemaltecos que se encontraban en Chiapas, que a su vez eran parte de los cerca de 40 mil que todavía estaban en México. Nuevamente, se presentaba una situación de crisis que situaba la tradición de protección a los refugiados bajo la lupa del escrutinio nacional e internacional.

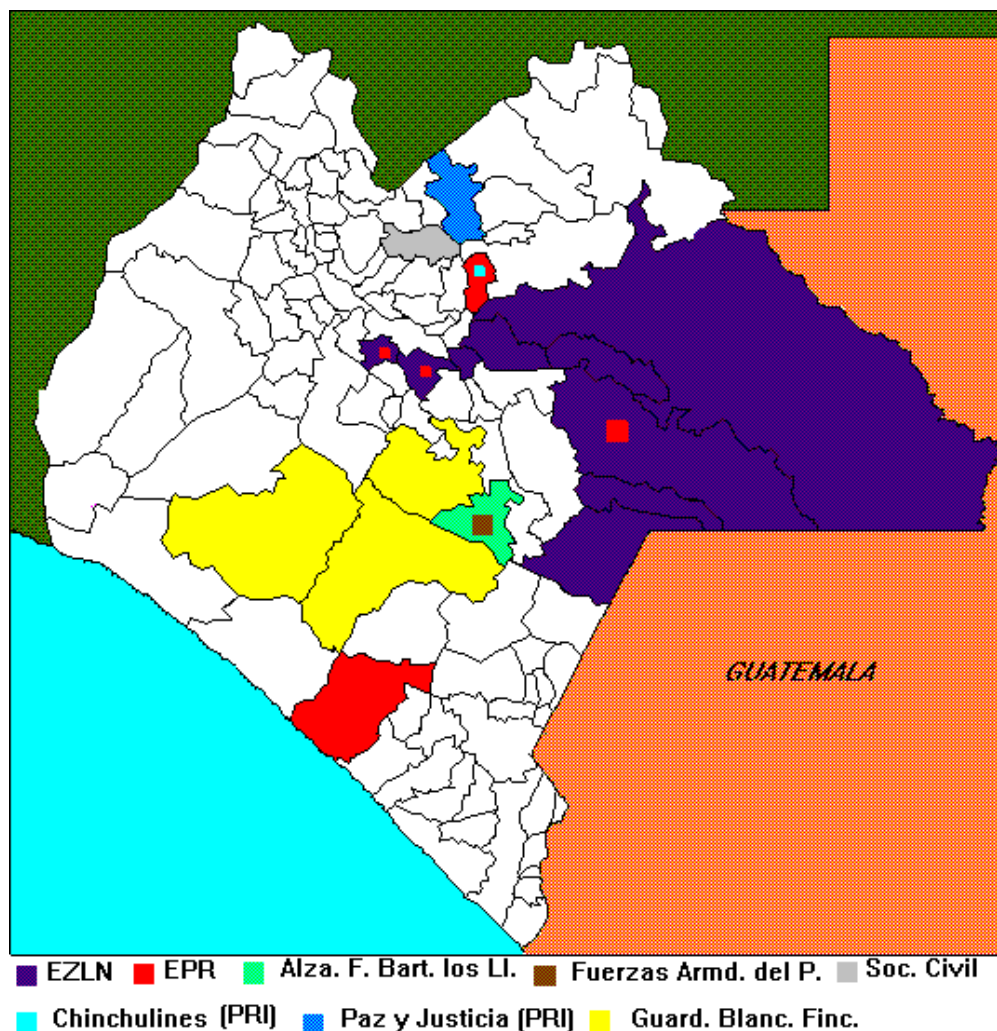
Es situación de crisis obligó a la COMAR a realizar un estudio de la situación de emergencia en que se encontraban estos 59 campamentos, de este análisis el resultado indicaba (ver figura 18) que existían diversas posiciones del EZLN entorno a los diferentes campamentos. A diferente campamento, diferente respuesta.

No.	Clasificación	Campamentos	Población	Familias	%
1	Con mayores posibilidades de formalizar su asentamiento.	8	1,033	187	5.7
2	Con posibilidades de negociar el asentamiento definitivo de su zona urbana.	27	3,645	714	20.1
3	Prioritario reubicar a corto plazo.	21	3,795	727	20.9
6	Susceptibles de trasladarse a los estados de Campeche y Quintana Roo.	3	549	100	3.03
<b>Totales</b>		<b>59</b>	<b>9,022</b>	<b>1,728</b>	<b>49.73</b>

Fuente: COMAR 1995.

Fig. 18. Campamentos ubicados en la zona de conflicto del EZLN.

<sup>77</sup> *Ibidem.* p. 65.



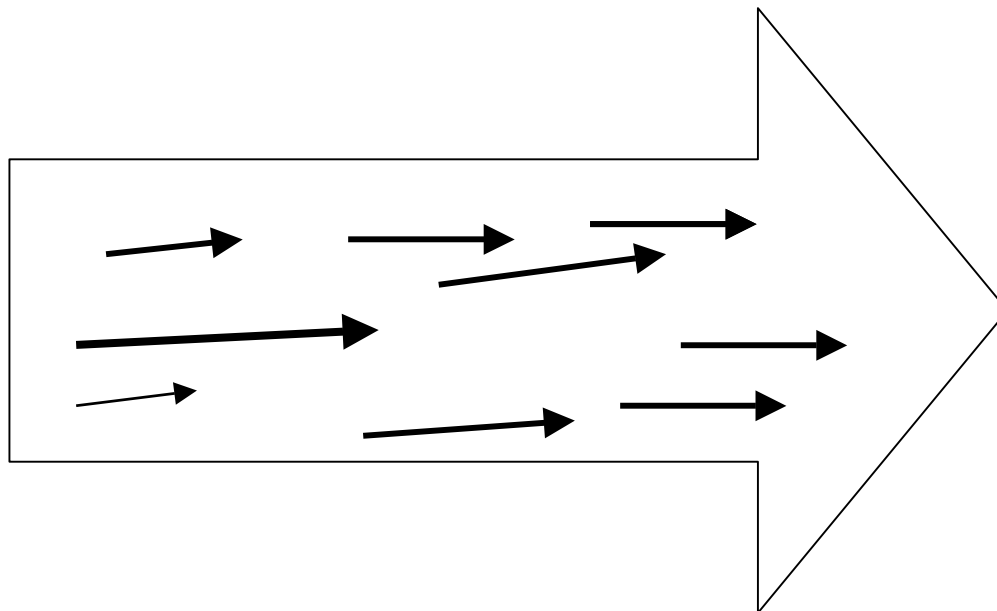
Fuente: Elaborado por el autor.

Fig. 19. Municipios en los que tienen presencia los grupos armados y paramilitares.

En este contexto de crisis política el Estado mexicano, a través de la COMAR declaraba en el marco de la tercera reunión de CIREFCA que el gobierno de México no inhibiría la voluntad de los refugiados para repatriarse a su país de origen. Esta declaración hecha a través del Coordinador General de la COMAR, Carlos Vejar Ramos, significaba, en una lectura entre líneas, que México desconocía el acuerdo tomado con el ACNUR en 1984, a fin de facilitar la integración definitiva de los refugiados en Campeche y Quintana Roo, para alentar a la repatriación como la solución duradera ideal al problema del refugio guatemalteco en México.

El gobierno de México en medio de la crisis procedió reconvertir el contexto de los insumos y apoyos que entraban al sistema, a fin de aprovechar las confusiones e inercias de la crisis por el alzamiento zapatista, para alinear los esfuerzos e inversiones de los actores del sistema (ver figura 20), logrando con ello un fuerte impulso a las repatriaciones voluntarias e incrementando las negociaciones con Guatemala para darle un fuerte vigor al proceso de retorno organizado y masivo.

Nuevamente, la COMAR retomaría el control del sistema de refugio a partir de una situación de crisis, logrando resultados que en una situación de estabilidad, como la que se había vivido desde la reubicación, nunca hubiera sucedido.



Fuente: Elabora por el Autor a partir de modelo de Senge, Peter M. La quinta disciplina. p 295.

Fig. 20. *Alineación de esfuerzos e inversiones entorno al impulso del retorno y repatriación.*

El movimiento de retorno, que casi todos los actores estimaban abarcaría a casi la totalidad de la población refugiada, sólo interesó a parte de ésta. De acuerdo con una encuesta realizada en septiembre de 1996 por COMAR, el 86% de los refugiados residentes en Chiapas manifestó su deseo de permanecer en México. Sólo un 14% se manifestó a favor del retorno o la repatriación.

En lo anterior hay una mezcla de elementos, por una parte el interés de un sector de la población refugiada con un alto compromiso político con su país de origen, por lo que avizoraban en el retorno la posibilidad de una reinserción en la lucha política en Guatemala, de la cual el retorno es una parte y un hecho reivindicativo; otros que hacen una valoración de sus perspectivas personales y familiares de vida; oportunidades en Guatemala vs. oportunidades en México.

Como en los primeros movimientos de retorno participaron los grupos más comprometidos políticamente, la población refugiada que quedó en México fue la que tenía un menor compromiso político y una participación menos activa. Es por ello que sus decisiones, tanto hacia la permanencia en México como hacia el retorno, se tomaron a partir de criterios en los cuales ya no tendrían una incidencia central elementos ideológicos. Por ello resulta muy probable que los acuerdos de paz entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla no significaron una ampliación automática del

movimiento de retorno. Los refugiados tomaron en su mayor parte una decisión con base en elementos más locales o comparativos. Entre éstos deben mencionarse:

- 1) Disponibilidad de tierras en Guatemala, accesibilidad de los terrenos que se lo ofrecen e infraestructura de los mismos, y comparativamente las mismas variables en México.
- 2) Relaciones personales y familiares comparativas en México y en Guatemala. Casi todos los refugiados tienen parientes en Guatemala, pero por las condiciones en que se ha organizado el retorno no necesariamente se dirigirán a sus lugares de origen. Al mismo tiempo, casi todos tienen también hijos mexicanos (los primogénitos por lo general cercanos a la mayoría de edad), los cuales constituyen más del 50% de la población de los campamentos con la población mexicana circundante.
- 3) Condiciones de superación comparativas. En su gran mayoría los refugiados rentan tierra para su producción, y en varios casos han comprado tierras a nombre de sus hijos mexicanos. Los refugiados en muchos casos disponen de más tierra en México que en Guatemala, en mejores condiciones de accesibilidad, servicios, etc. (aunque ésta sea rentada).
- 4) Expectativas educativas y laborales comparativas, las cuales son mayores en México que en Guatemala.
- 5) Las condiciones para su asentamiento definitivo en México.

En resumen, a los ojos de muchos refugiados la oferta guatemalteca para movilizar, la continuación del retorno resulta insuficiente. Es por ello que, luego de una primera etapa de retorno organizado a Guatemala (1992-1996), éste fue disminuyendo considerablemente hasta llegar el punto de no haber ningún interés por parte de la comunidad refugiada.

Para finales de 1995 en el interior de la COMAR se empezó a señalar una posible fatiga de la cooperación internacional, paralela a una reducción del movimiento de retorno, por lo que se plantea la necesidad de explorar nuevas rutas para solucionar definitivamente el refugio guatemalteco. Por otra parte, un sector de los refugiados en Campeche y Quintana Roo formó el comité de "Pro Integración" a fin de presentar sus demandas de integración al Coordinador General de la COMAR, en ese momento el Dr. Alejandro Carrillo Castro.

El Dr. Carrillo será el primer Coordinador de la COMAR en tratar el tema de la integración abiertamente como un problema público, enfrentando con sensibilidad humanitaria, *ad hoc* al núcleo duro de la política de asilo practicada por México, al sector conservador del gobierno de México, quienes insistían en ver al sistema desde una perspectiva de seguridad nacional. En esta etapa (**A**) se inició la construcción de lo que sería un sólido andamiaje (ver: figura 22) de una nueva política del gobierno de México, la cual es objeto de estudio del presente, para concluir con este proceso de refugio guatemalteco de manera definitiva.

En el contexto de crisis en Chiapas debido al EZLN, la COMAR proponía al ACNUR y a la Diócesis de San Cristóbal, iniciar una política de integración definitiva, para lo cual se construirían nuevos asentamientos en el estado de Campeche, a fin de

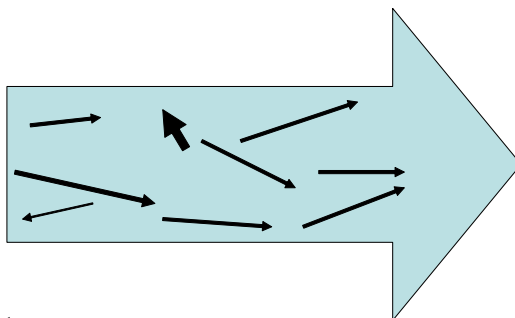


ofrecer la integración a los refugiados de Chiapas que desearan reubicarse a ese estado y la regularización migratoria para todos los refugiados.

Por otra parte, la red de ONG's, entorno a la periferia del sistema de refugio guatemalteco, inician una gama de proyectos para financiar, con fondos del ACNUR, diversos proyectos tendientes a fortalecer una visión de integración. Por su parte, el ACNUR cabildea con el gobierno de México para que cumpla con los acuerdos tomados en el marco de la reubicación de 1984, a fin de respetar los planes de integración definitiva en los estados de Campeche y Quintana Roo.

La CEAR por su parte, desacelera el proceso de compra de tierras, alegando que se ha creado una sobrevaluación del costo de la tierra, por lo que las negociaciones con las CCPP se tornan cada vez más difíciles. Las CCPP realizaran actos de presión al gobierno guatemalteco para que cumpla con los acuerdos del 8 de octubre de 1992, tomando carreteras y puntos fronterizos entre México y Guatemala.

Para 1996 los actores recibían distintos insumos o estimulaciones para actuar en el sistema. Dentro del sistema del refugio guatemalteco estaban los actores principales, por una parte, los refugiados, el ACNUR, la COMAR. En el entorno ambiental del sistema se encontraban la CEAR y la Unión Europea. El sistema en ese año se caracterizaba por la dispersión de esfuerzos y la fragmentación de energía (Ver figura No. 21). La correlación de fuerza había perdido su punto de equilibrio.



Fuente: Elaborado por el Autor.

Fig. 21. Desalineación con dispersión de esfuerzos y fragmentación de energía.

Ante una finalización en la práctica de los motivos que dieron origen al refugio, y ante el hecho de que gran parte de los refugios permanecería en México, si se les ofreciesen condiciones de estabilidad, el gobierno mexicano propuso al ACNUR contratar a una consultora externa (por medio del *outsourcing*) para llevar a acabo un trabajo de estudio-investigación sobre la situación de los refugiados asentados en el estado de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. El producto esperado por el Cliente (el gobierno de México) de esta consultaría era tener información privilegiada para diseñar estrategias y líneas de acción que arrojaran elementos dirigidos hacia la implementación de una nueva política con respecto al sistema de refugio guatemalteco.

La etapa (**B**) de la COMAR durante la administración de Pedro Joaquín Coldwell, se retroalimentaba con los resultados obtenidos por su predecesor e introducía nuevos insumos al sistema. En esta segunda etapa de construcción del andamiaje, en agosto de 1996, la COMAR contrató, con fondos del ACNUR, al Acuerdo México

Alemania para el Desarrollo A.C., con el fin de contar con elementos de análisis que permitirán llevar a cabo un adecuado proceso de toma de decisiones al gobierno de México, el Cliente, para evaluar una nueva instrumentación de política para los refugiados guatemaltecos, asentados en el país. Por ello debía tomarse en cuenta la evolución de los principales problemas y limitaciones así como posibles líneas de acción para su mejor instrumentación.

La elaboración del estudio estuvo a cargo de un equipo conjunto COMAR - Acuerdo Mexicano-Alemania, integrado por: Hugo Galetti, Marco Carvajal e Iván Carmona que se ocuparon de labores de análisis, recopilación, redacción de información, y Rodolfo Lobato como coordinador del trabajo.<sup>78</sup>

El resultado de este estudio -se analizará en el capítulo 3-, permitió al Cliente (el gobierno de México, a través de la COMAR) decidir el diseño e instrumentación de una nueva política de integración y de repatriación, de hecho se puede decir que los refugiados guatemaltecos en gran parte estaban ya integrados. Paralelamente, existían grupos de refugiados con cierta indecisión sobre su preferencia en retornar o quedarse definitivamente en México. Debido a esta situación se tomó la decisión en continuar apoyando los esfuerzos para lograr que toda persona que decidiera regresar a Guatemala lo pudiera hacer en el marco de la cooperación entre la COMAR, el ACNUR, la CEAR, y en su caso particular, con las CCPP o alguna otra organización para el retorno. Si ese proceso de integración no llegó más lejos, fue porque durante dieciséis años tuvieron un tratamiento de carácter excepcional. El aceptar un asentamiento definitivo implica un nuevo tratamiento del problema, ya sea en términos de las relaciones personales, las soluciones jurídicas y el tipo de presencia institucional del Estado, con lo cual el proceso de integración se acelerará rápidamente hacia la esfera de lo público.

La elección entre el retorno y la permanencia como decisión individual. Las decisiones de los refugiados acerca de su retorno a Guatemala o permanencia en México eran indefinidas. La situación contradictoria que se daba en Guatemala, en que los retornos las más de las veces encontraron una situación más difícil que la esperaba (al punto de que algunos regresaron a México, pero habiendo perdido la protección internacional), evento que complicaba la toma de decisión en la comunidad guatemalteca. Un segundo elemento es que las decisiones en muchos campamentos se toman en forma grupal, y en muchas ocasiones el grupo como tal no ha tomado una decisión. En los casos en que ya se ha tomado una decisión definitiva, se trata por lo general de personas afiliadas a un grupo de retorno. A ello se suma un alto grado de desinformación acerca de las implicaciones de la toma de decisión por parte de los refugiados.

Obviamente en Chiapas la situación se complica debido a dos elementos: 1) el elevado grado de dispersión, que es en sí un problema, 2) la proximidad con Guatemala, que hace más fluctuante la decisión (entre otras cosas, debido a la

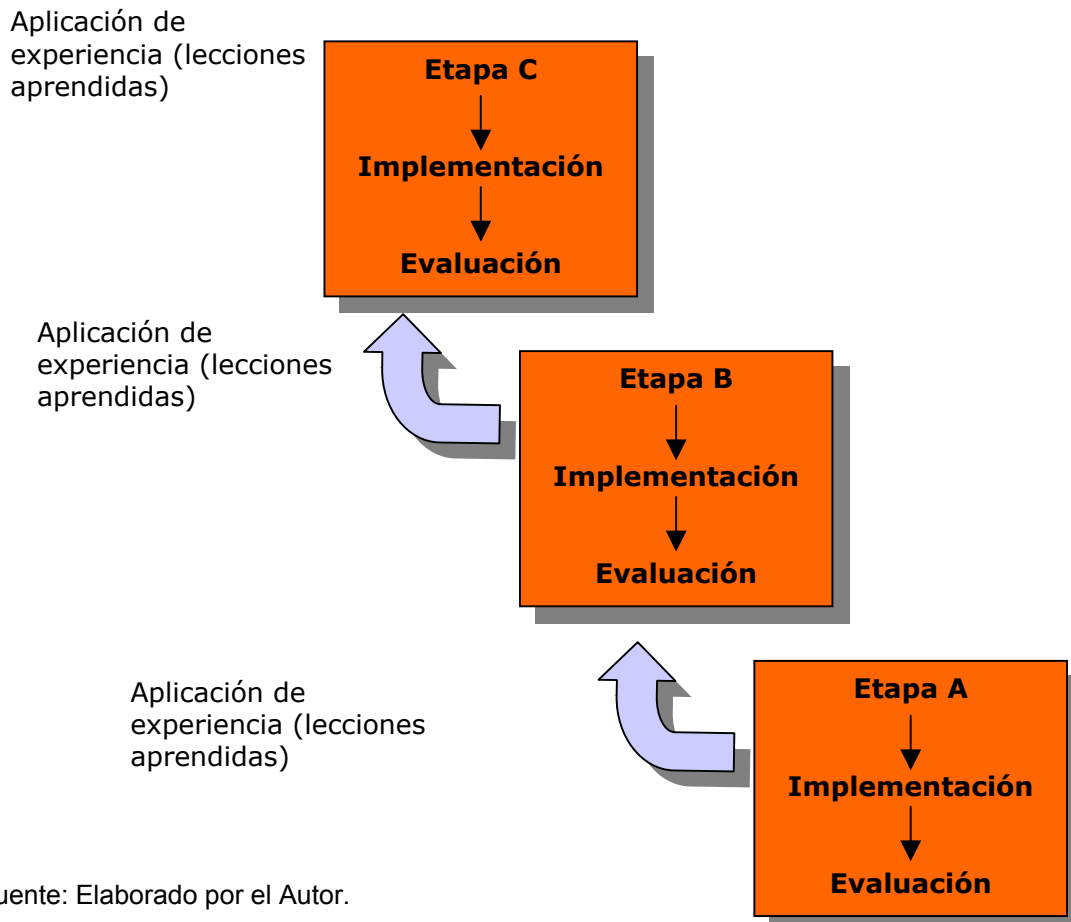
---

<sup>78</sup> Lobato Rodolfo, *et. al.*, Condiciones y estrategias para la aplicación de la política de estabilización migratoria de los refugiados guatemaltecos en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. COMAR. 1996. p. 3.

elevada porosidad de la frontera, que permite numerosos movimientos de ida y vuelta) y 3) la imprevisibilidad del entorno político, que a su vez hace imprevisible en muchos casos las condiciones de permanencia a que deberán ajustarse los refugiados.

Sin embargo, la etapa (C) de implementación de la nueva Política, la realizaría el Lic. Pedro Vázquez Colmenares, durante su administración, la más larga de la COMAR, hecho que en sí permitió estabilidad y concreción a la nueva política que contribuiría a solucionar de manera duradera el refugio en México de los guatemaltecos.

En este periodo de implementación de la política de estabilización y regularización migratoria, la habilidad por parte de COMAR para administrar la gestión de la cooperación internacional, fue un factor decisivo en la consecución del objetivo trazado. Es necesario entender que el proceso de identificación de la política, el diseño y finalmente la implementación, estuvo acompañada, en las tres etapas descritas: A, B y C, por la reconversión de los insumos provenientes del ambiente autorizante, en la periferia del núcleo del sistema de refugio, esta reconversión logró en términos aceptables, capitalizar en cada etapa las lecciones aprendidas (ver figura 22), las cuales eran insumos con un valor agregado para la política de integración. Al ingresar nuevamente al sistema para su reconversión en resultados que favorecían el entorno político para generar más de valor público.



Fuente: Elaborado por el Autor.

Fig. 22. *Ciclo de progresión de la nueva Política para el refugio y retroalimentación de experiencia.*

## 2.5. Cooperación del ACNUR y el gobierno de Guatemala

La acreditación en México de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a pesar de que México no estaba aún adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra del 1951, ni a su Protocolo de 1967, permitió al gobierno mexicano llevar a cabo una estrecha y fructífera cooperación para encontrar soluciones duraderas al fenómeno del refugio guatemalteco.

En los inicios de la década de los ochentas cuando se iniciaron las actividades de la COMAR, no había en México representante del ACNUR; desde San José de Costa Rica se atendía a México, Centroamérica y el Caribe. En la ciudad de México sólo había una pequeña oficina a cargo de una secretaria que despachaba la correspondencia y recibía solicitudes de protección. Esta circunstancia se derivaba quizá de que no se consideraba que la magnitud del problema hiciera necesario contar con una Delegación mayor en México. De hecho Naciones Unidas delegó en el director de Programas de Asistencia de la COMAR, la representación de ese organismo<sup>79</sup>.

Considerando que a principios de 1981 la escalada de refugiados sudamericanos y centroamericanos que llegaban a territorio mexicano se incrementaba sustancialmente, el gobierno mexicano recurrió al organismo especializado de NU; no sólo para contar con su experiencia y conocimiento entorno al problema jurídico del refugio, sino también con su apoyo económico y la corresponsabilidad que habría de tener en lo sucesivo.

Inicialmente, el ACNUR y la COMAR asistieron a refugiados urbanos de Centro y Sudamérica. Entre los primeros se encuentran los salvadoreños que huían de la represión en su país. Los segundos corresponden a uruguayos, chilenos, bolivianos, colombianos, argentinos, y haitianos llegados a partir de 1973. En este primer período, los proyectos de autogestión fueron individuales y locales, se benefició a un total de 3 mil 361 personas de diferente nacionalidad, chilenos, salvadoreños, bolivianos, uruguayos, argentinos, colombianos, hondureños, nicaragüenses, haitianos, peruanos y guatemaltecos, todos ellos ubicados en centros urbanos.

El ACNUR y la COMAR daban una asistencia económica para los gastos de traslado a la residencia, autorizada por la entonces Dirección General de Servicios Migratorios, que incluía transportación de los individuos y sus pertenencias, rentas y depósitos solicitados al igual que la compra de artículos domésticos. Además, proporcionaba ayuda alimentaría por medio de vales de despensa CONASUPO, cuando el caso lo requería, al igual que asistencia médica.

El 2 de marzo de 1981, el ACNUR firmó con México a través de la COMAR, el primer Acuerdo de Cooperación Internacional para la elaboración y financiamiento de

---

<sup>79</sup> Fraga, Gabino, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 28.

programas destinados para atender a refugiados y asilados<sup>80</sup>, que se encontraban en zonas urbanas del territorio mexicano; derivado de este acuerdo, se firmaron dos convenios más a fin de atender necesidades de educación para los centro y sudamericanos.

En septiembre de 1981 ocurre la firma de dos convenios sobre asistencia educativa a los refugiados urbanos y suburbanos asentados en la Ciudad de México y Guadalajara. Para mayo de 1982 se establece otro convenio sobre trabajo social para atender conjuntamente con éstos, a los guatemaltecos que empezaban arribar a la zona fronteriza del estado de Chiapas. La diferencia entre los guatemaltecos que llegaron a Chiapas y los que migraron a las ciudades radica en su perfil étnico, rural y socioeconómico. Los guatemaltecos son de origen Maya, en tanto que los otros eran de corte urbano y semiurbano. Los refugiados centroamericanos de este último perfil alcanzaban niveles de enseñanza media, mientras que los que provenían del cono sur llegaban a nivel universitario.

Finalmente, el 5 de octubre de 1982 el gobierno de México firmó el Convenio para el Establecimiento de una Representación Permanente del ACNUR en México. De esta forma el ACNUR estaba en posibilidades de llevar a cabo el mandato que recibió de la Asamblea General de NU para otorgar protección internacional y a ayuda humanitaria -apoyo técnico y financiero- a los refugiados que se encontraban en México. El Convenio entró en vigor el 17 de febrero de 1983; destacan sus puntos prioritarios:

“Por Plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, se firmó en la Ciudad de México, el día cinco del mes de octubre del año de mil novecientos ochenta y dos, un Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al Establecimiento en México de una Representación de la Oficina del Alto Comisionado, cuyo texto y forma en español constan en la copia certificada adjunta.

El Mencionado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día diecisiete de mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del día trece del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y tres...”

ARTÍCULO I. 1.- El gobierno reconoce personalidad jurídica a la oficina y, en particular, la capacidad de ésta para celebrar toda clase de actos y contratos permitidos por la leyes mexicanas, e intervenir en toda acción judicial o administrativa en defensa de sus intereses...

ARTÍCULO V. El presente Convenio se interpretará teniendo en cuenta su fin principal, que es el de permitir que la oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.”<sup>81</sup>

A partir de esa fecha el ACNUR y la COMAR de acuerdo a sus respectivos mandatos suscribirán convenios anuales para canalizar la ayuda humanitaria y la protección

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> Decreto Presidencial. Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la federación. Abril 6 de 1983.

internacional, así como buscar las soluciones duraderas *ad hoc* a la problemática de los refugiados en el país.

Gracias a este acuerdo, se obtuvo una aportación inicial de la comunidad internacional que junto con los fondos públicos destinados por el gobierno, permitieron atender la emergencia de la llegada del éxodo guatemalteco, el cual ya se había convertido en un problema público con dimensiones internacionales.

Los refugiados guatemaltecos se fueron instalando en campamentos, improvisados por ellos mismos, en prácticamente toda la franja fronteriza con Guatemala, en tanto que los segundos -los urbanos- se instalaron en centros urbanos de la República. La COMAR estructuró sus servicios de apoyo inicial a los refugiados que se encontraban en Guadalajara y a los de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En julio de 1982 ocurre el primer convenio de ayuda de humanitaria de emergencia, entre el gobierno de México y el ACNUR, exclusivamente para auxiliar a los guatemaltecos que estaban llegando en forma intempestiva y masiva a Chiapas. Este apoyo financiero fue proporcionado con el objeto de dotar de los medios de subsistencia básica a 6 mil refugiados.

El ACNUR se avocó a instalar una oficina en Comitán de Domínguez, Chiapas, -la cual dejó de funcionar en 2002- a fin de estar presente en el terreno de la emergencia, donde se desarrollaba el drama del éxodo. Posteriormente, con la reubicación abrió dos oficinas más, una en Campeche -que cerró en 1999- y otra en Quintana Roo -la cual dejó de funcionar en 1998.

A mediados de 1983 la COMAR y el ACNUR firman otros dos convenios para atender a refugiados de origen urbano y semiurbano del cono sur y Centroamérica. La ayuda se amplió al área de asistencia y a los programas de autosuficiencia con acceso a proyectos productivos. Dentro de los primeros servicios se encuentra la cobertura en alimentación, salud, subsidio económico, alojamiento, enseres, ropa y transportación. En resumen, la COMAR celebró con el ACNUR, de 1981 a 1983, siete convenios de asistencia a refugiados urbanos, semiurbanos y rurales.

En agosto de 1983, la COMAR decide cancelar cinco de los convenios anteriores y dejar vigente sólo el de "Ayuda multidisciplinaria para refugiados guatemaltecos en el sur". Es decir, enfoca todos sus esfuerzos financieros, materiales y humanos a la atención de emergencia para los guatemaltecos desarraigados a la franja fronteriza México-Guatemala. El vacío dejado en la atención a los refugiados urbanos y semiurbanos, que prácticamente ya se habían integrado a las grandes ciudades, fue ocupado por organismos financiados por el ACNUR y por Organismos No Gubernamentales (en adelante ONG's) que se organizaron en la Coordinadora Nacional de Organismos No Gubernamentales de Apoyo a Refugiados (CONONGAR). Esta situación continúa operando de la misma manera hasta la fecha.

En relación al auxilio alimenticio otorgado a los refugiados guatemaltecos asentados en la zona fronteriza chiapaneca, desde 1983 hasta 1997, el Programa Mundial de Alimentos aportó para éstos una dieta mensual. De 1993 a 1995 la atención se limitó exclusivamente al estado de Chiapas, debido a los niveles de autosuficiencia alcanzados en Campeche y Quintana Roo.

- 1981.** 1) acuerdo sobre educación técnica, superior y vocacional de refugiados en la Republica Mexicana;  
2) acuerdo sobre educación secundaria y vocacional de refugiados en la Republica Mexicana.
- 1982.** 3) acuerdo sobre ayuda multidisciplinaria para refugiados guatemaltecos;  
4) Convenio para el Establecimiento de una Representación Permanente del ACNUR en México;  
5) trabajo social.
- 1983.** 6) acuerdo sobre asistencia de emergencia;  
7) integración local de refugiados en México.

Fuente: COMAR.

Fig. 23. *Convenios ACNUR-COMAR de asistencia a refugiados urbanos, semiurbanos y rurales entre 1981 a 1983.*

Las relaciones entre el ACNUR y las autoridades mexicanas fueron enormemente complejas. Si bien con la Comisión Mexicana de Refugiados se logró establecer un lenguaje común, las naturales diferencias provenían de la diferente percepción sobre temas muy delicados sobre soberanía. La *litis* se centraba en el nivel de presencia de Naciones Unidas. Lo último que quería la COMAR era un escenario de Cascos Azules.<sup>82</sup>

La verdad sea dicha, el organismo humanitario, dos veces premio Nobel (1954 y 1981), mostró una enorme elasticidad y comprensión sobre las particularidades de México en este campo. Una directiva que contradecía su normatividad fue la clave del éxito de los programas con México: aceptar el establecimiento de proyectos, aún cuando los refugiados no fueran clasificados como tales, por no existir en la legislación mexicana este concepto. La aceptación por parte de ACNUR de que los recursos para los refugiados podrían también usarse para la atención de poblaciones mexicanas aledañas a los asentamientos, nos habla de una burocracia internacional capaz de adaptarse a los más diversos retos *in situ*.<sup>83</sup>

Desde luego, punto obligado de fricción entre el ACNUR y el Gobierno de México lo fue el tema de la temporalidad. La administración mexicana temía que en este caso operara el principio general de que "no hay nada más definitivo que lo temporal", mientras que, desde la perspectiva de Naciones Unidas se requería un mecanismo que, en cierta forma, garantizara la integración.<sup>84</sup>

La evolución del sistema jurídico nacional para el reconocimiento del Estatuto de la condición de refugiado. Como se puede apreciar, las funciones de la COMAR sirvieron de base, en principio, para la cooperación entre el gobierno de México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, es así que inicia la

<sup>82</sup> Ortiz Monasterios, Luis, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 50.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.



ayuda humanitaria que había ofrecido NU, a pesar de que México, en esas fechas, no estaba adherido a ningún instrumento internacional relativo a refugiados. COMAR se abocó a cumplir sus objetivos, estableciendo una cooperación técnica y financiera con el ACNUR; la cual proporcionó asesoría para la protección, así como asistencia técnica internacional para enfrentar la fase de emergencia, por lo que se llevó a cabo programas de asistencia y autosuficiencia para el beneficio de los "asilados y refugiados". Paralelamente, el ACNUR cabildeo e impulsó la evolución del sistema jurídico del gobierno de México para que se adaptara su legislación para la aplicación nacional de las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Esto lo hizo el gobierno a través de la reforma al Reglamento de la Ley General de Población, aprobado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación (Tomo DLIX N° 10), de 14 de abril de 2000.

En el fondo de esta cooperación financiera y técnica, México, así, aceptaba los esquemas de normas básicas internacionalmente reconocidas en materia de refugio. Con todo, a los refugiados en general, desde su arribo masivo a Chiapas, no se les otorgó la calidad de asilados, salvo a una minoría, así como tampoco la de refugiado, por que esta figura no existía en la legislación nacional. La COMAR, fundamentalmente de carácter asistencial, no puede establecer la protección legal de los refugiados,<sup>85</sup> y solo los consideró "visitantes locales" y así los documentaba. Aunque la Comisión gestionaba la protección como asilados ante las autoridades migratorias, el resultado de sus gestiones distaba de ser satisfactorio.<sup>86</sup>

Se trataba de una aceptación formal por parte del gobierno mexicano de la diferencia entre ambas categorías migratorias, asilado y refugiado, aunque no lo reconociera así todavía en la Ley General de Población. El régimen de López Portillo accedía de este modo a la colaboración internacional para enfrentar problemas de los refugiados y sentaba las bases para la labor que se realizaría durante el sexenio de Miguel De la Madrid<sup>87</sup>.

A partir de 1983, con una mayor participación de ACNUR y del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, comenzaron a mejorar las condiciones de los campamentos y afluir una mejor asistencia y alimentos. Puede decirse que la situación se iba normalizando y que se salía de la emergencia. Sin embargo, los problemas de seguridad en los campamentos continuaban con los esporádicos ataques del ejército guatemalteco. El gobierno militar de Guatemala afirmaba que los campamentos eran lugares de refugio, entrenamiento y adoctrinamiento de la guerrilla, a donde se habían llevado a los campesinos para deteriorar las relaciones con México. Por ello los refugiados debían de ser repatriados o alejados de la Frontera.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Esta es atribución exclusiva de la secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración.

<sup>86</sup> Armando Vázquez Garibay, "Derechos humanos y refugiados centroamericanos en México", México, 1984, mimeo. p. 31

<sup>87</sup> Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, Editorial Porrúa, México, D.F.1998), p. 204.

<sup>88</sup> Entrevista con Rodolfo Lobato.

En 1984 Leonardo Franco era el representante del ACNUR en México, cuando sucedió la matanza del Chupadero fue convocado por el Secretario de Gobernación en turno, el Lic. Manuel Bartlett, para informarle que el gobierno de México iba a reasentar a los refugiados guatemaltecos del estado de Chiapas, a fin de alejarlos de la frontera con Guatemala, para lo cual solicitaban la ayuda del ACNUR.<sup>89</sup>

El ACNUR para dar su acuerdo y financiamiento al gobierno de México, tomó en consideración tres grandes líneas políticas para definir su proceder: en primer lugar garantizar la protección de los refugiados; en segundo lugar asegurar la asistencia por razones humanitarias; y en tercer lugar, actuar coherentemente con la política regional. En este marco de negociación, el ACNUR solicitó que a partir del reasentamiento pudiera darse la integración definitiva, y en segundo, lugar que recibieran un trato de total respeto a su dignidad durante el traslado.<sup>90</sup>

La reubicación causó gran turbulencia en los medios nacionales e internacionales y colocó al ACNUR y al gobierno de México bajo fuertes presiones. Debido a que el operativo de traslado se desbordó de todo contexto humanitario, para situarse en un desalojo violento y feroz. Al respecto Leonardo Franco relata:

“No fue nada fácil, este tiempo estuvo erizado de situaciones duras y grandes dificultades. Recuerdo el más duro ejemplo cuando visitamos el campamento de Puerto Rico, que había sido incendiado por alguno de los órganos que llevaban a cabo la operación, lo que evocaba el sufrimiento de estos campesinos guatemaltecos que habían salido de sus tierras arrasadas, quemadas. Evocaba el dolor de estas familias y renovaba recuerdos de la tragedia vivida”.<sup>91</sup>

Para el ACNUR la reubicación significó un punto de conflicto por la forma en que se llevó a cabo. Pero este no sería el primero ni el último desacuerdo entre las partes, por que otro hecho difícil para la cooperación entre el gobierno de México y el ACNUR fueron los eventos que se sucedieron en 1998 con la solicitud realizada por el ACNUR al gobierno de México, para que la COMAR procediera a liberar a como diera lugar a un pequeño grupo de refugiados guatemaltecos del campamento Rancho Guanajuato, ubicado en municipio de Las Margaritas, que habían sido detenidos por las autoridades del Municipio Autónomo Tierra y libertad del Territorio Rebelde, gobernado por la Junta del Buen Gobierno del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional.

El contexto de este desencuentro se desenlazó con el ingreso violento de mil elementos del ejército mexicano, policías y agentes del ministerio público a la comunidad de Amparo Aguatinta, en el municipio de Las Margaritas, y también conocida como la cabecera Municipal Autónoma de Tierra y Libertad. En el operativo

---

<sup>89</sup> Franco, Leonardo, *et. al.*, *Refugio y Asilo en México, Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 78.

<sup>90</sup> *Ibidem.*

<sup>91</sup> *Ibidem.* p. 79

fueron detenidas 53 personas entre quienes se encontraban el presidente del municipio autónomo Tierra y Libertad, Aureliano López Ruíz.<sup>92</sup>

Las inconformidades por las violaciones a los derechos humanos de la víctimas de tal operativo no se hicieron esperar a nivel nacional e internacional. Pero sobre todo, lo que más irritaba era la lectura entre líneas del operativo, por que significaba la desarticulación del centro neurálgico del EZLN en la zona fronteriza, ya que la comunidad de Amparo Agua Tinta era la cabecera municipal de su territorio más grande en Chiapas, abarcaba desde los lagos de Montebello, municipio de La Trinitaria, hasta la selva del Ixcán del municipio de Ocosingo, y esta invasión del ejército mexicano significaba un duro golpe para el EZLN al perder el control y mando de este territorio, el cual habían gobernado desde el 1 de enero de 1994.

El gobierno del estado de Chiapas intentó justificar el operativo militar-policíaco argumentando que el ACNUR había solicitado ayuda para la liberación de un refugiado guatemalteco en la localidad de Amparo Agua Tinta. Sin embargo la oficina del ACNUR con sede en Comitán, dijo que ellos nunca pidieron al gobierno mexicano la operación policíaca en Amparo Agua Tinta. Ellos sabían que había un guatemalteco detenido por los autónomos, pero iban a negociar directamente con las autoridades zapatistas para obtener su libertad. Los miembros del ACNUR a través de su representante en Chiapas explicaron que en otros momentos ya han dialogado con los autónomos.<sup>93</sup>

Debido a la gravedad del asunto y a las tensiones que provocó al interior de la zona de conflicto en Chiapas, se produjo un deterioro entre las relaciones de facto entre la población refugiada y las bases de apoyo del EZLN. El carácter apolítico y la neutralidad del ACNUR estaban seriamente cuestionados. Esta situación obligó al EZLN a través del Subcomandante Insurgente Marcos a enviar un comunicado:

“Pero si en Kosovo, el silencio de la ONU fue cómplice del crimen y la destrucción, en México ha tomado un papel más activo en la guerra que contra los indígenas lleva adelante el gobierno mexicano: en mayo de 1998, a solicitud de ACNUR (organismo de la ONU) el gobierno atacó la comunidad de Amparo Aguatinta, golpeó niños, encarceló hombres y mujeres y ocupó militarmente la sede, entonces, del municipio autónomo Tierra y Libertad. En la cárcel de Cerro Hueco, en Tuxtla Gutiérrez, están los resultados de la "labor humanitaria" de la ONU en Chiapas.”<sup>94</sup>

Posteriormente, el Representante del ACNUR en México daba una conferencia de prensa aceptando que el ACNUR había hecho la solicitud al gobierno de México para que se les otorgara la protección a los refugiados detenidos por el Consejo Autónomo de Tierra y Libertad. El evento logro ser superado y en general se puede afirmar que estos años de trabajo se han caracterizado por una estrecha y fructífera colaboración que ha resultado en el reconocimiento de los derechos de los refugiados, en protección y en soluciones duraderas a su situación.

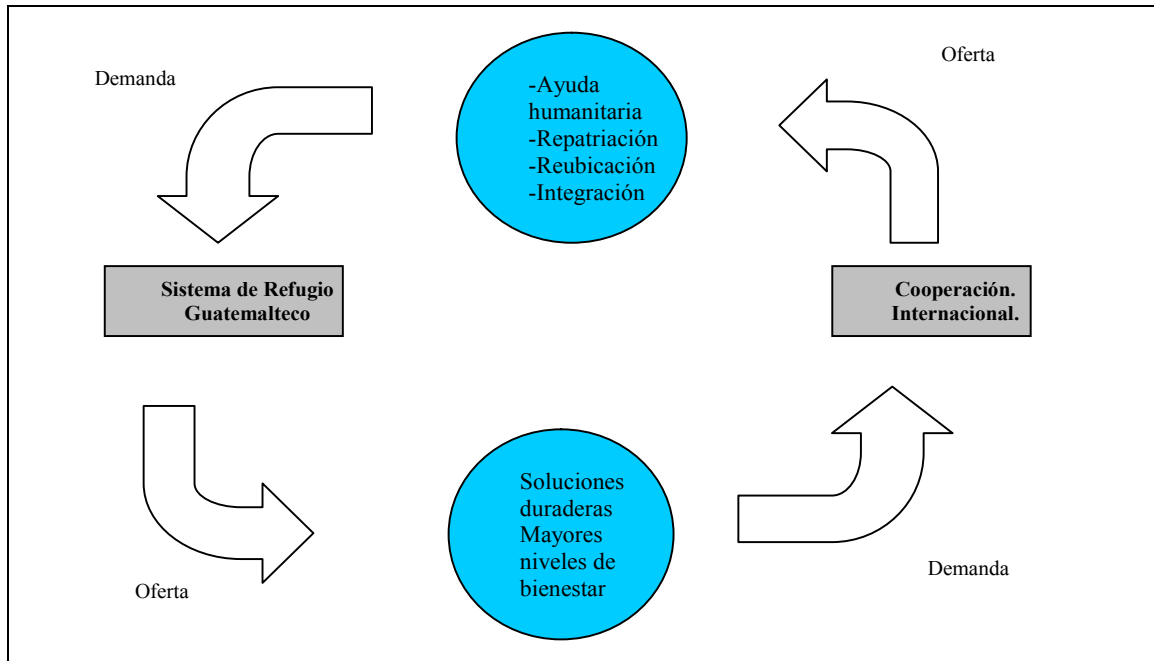
---

<sup>92</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. *La legalidad de la injusticia*. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, San Cristóbal de Las Casas Chiapas, 1998, p.30.

<sup>93</sup> La Jornada, 05-06-1998.

<sup>94</sup> Comunicado del EZLN a Asma Jahangir. 1o. de julio de 1999.

En efecto, los fondos del financiamiento que la cooperación internacional entregaba al gobierno de México, a través del ACNUR, fue el lubricante de los engranajes del sistema de refugio para facilitar los intercambios y reconversiones de insumos por soluciones duraderas a favor de la población refugiada (Ver: figura 24).



Fuente: Elaborado por el Autor.

Fig. 24. Flujo circular del financiamiento de la cooperación internacional para el sistema de refugio guatemalteco en México.

En otra fase de la cooperación la concurrencia entre las organizaciones universales para la protección de los refugiados, ACNUR, y las organizaciones regionales contribuyeron a evidenciar la ambigüedad y exigüidad de los instrumentos jurídicos que México utilizaba para enfrentar la problemática del arribo masivo de refugiados guatemaltecos.

Esta problemática continuaría sin cambio alguno en la legislación nacional, debida, principalmente, a que las autoridades de la política interna del país, insistían que la estancia de los indígenas guatemaltecos debería ser transitoria. No fue sino hasta la realización del Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados, en 1984, en Cartagena de Indias, Colombia, que México recogió una contribución latinoamericana al concepto de refugiado, que amplía al establecido en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967.

Sin embargo, sería hasta 1990 una década después del éxodo masivo de guatemaltecos, cuando las presiones ejercidas por la cooperación internacional, a través del ACNUR, y por la “coordinación entre las ONG, periodistas sensibles y funcionarios públicos comprometidos con el asilo, logró, en esos días de confusión,

el establecimiento de una red de solidaridades a favor de los refugiados. En esa misma amalgama logró, después de pesadas negociaciones y múltiples audiencias legislativas, la reforma de la ley general de población para reconocer la figura de refugiado. El resultado fue un mensaje muy claro: por primera vez en la historia de México, una iniciativa originada en las ONG era aprobada por todos los partidos y por todos los miembros del congreso.”<sup>95</sup>

Es así que el 17 de julio de 1990, se tipifica y adiciona la fracción VI al artículo 42 de la Ley General de Población, en la cual se define y reconoce jurídicamente como característica migratoria diferentes la de «asilado» a la figura de «refugiado»:

“Artículo 42 [...]

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

VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada; la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo haya obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ellos sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo el derecho a regresar a esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad y seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, el extranjero a quien se le otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.”<sup>96</sup>

En la Ley General de Población se distingue claramente las diferencias, a tomar en cuenta para aquellas personas que se internan al territorio mexicano; entre ser un asilado político o un refugiado, considerando lo descrito en el artículo 42 fracción VI.

<sup>95</sup> Luis Ortiz Monasterios, *et. al.* “*Labor Asistencial de Emergencia*”. Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 51.

<sup>96</sup> Ley General de Población y Reglamento. Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1993. p. 6.

Con esta adopción del término de refugiado se aseguraba de derecho, en el medio internacional, más no de hecho, un estatuto nacional que autorizaba un sistema interno de protección, aún inconcluso, a los solicitantes de refugio. Se podría pensar que este nuevo marco legal de protección nacional a los refugiados reconocidos por la Secretaría de Gobernación, beneficiaria con una forma migratoria de refugiado (en adelante FMR) a los miles de guatemaltecos refugiados en los estados del sur sureste del país y a los próximos solicitantes de refugio. Lamentablemente para los destinatarios, inmediatos, de este instrumento jurídico, los refugiados guatemaltecos, como para toda la red de solidaridad de la sociedad civil, en la práctica la FMR, en aras de la defensa del interés nacional<sup>97</sup>, nunca se entregó. Esta documentación se quedó archivada en las oficinas del Instituto de Nacional de Migración (INM), en las ciudades de Palenque y Comitán, Chiapas.

En el marco de la cooperación con el ACNUR empezó a ser evidente los signos de fatiga por parte de los donantes para continuar manteniendo una fase de emergencia de más de 16 años, era evidente que para el ACNUR resultaba cada día más difícil de cara a los donantes justificar los fondos para ayudar al Estado mexicano a resolver el refugio guatemalteco. Por estas razones el ACNUR lanzaba señales a la COMAR manifestando que, ante las apremiantes necesidades de apoyo a refugiados en otras partes del mundo, principalmente en África Central, y debido a que México había entrado como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), era cada vez más difícil justificar su presencia en México ante los países donantes de recursos. El ACNUR considera que sus oficinas en México ya no deberían ser necesarias, al menos en Campeche y Quintana Roo, estados en los que tiene planeado cerrar sus oficinas en el transcurso de 1997-1998.

Es importante señalar que el ACNUR ha sido la agencia que ha llevado la mayor parte de la carga financiera de los programas de apoyo a los refugiados, así como de los gastos de operación de la COMAR misma. Una salida del ACNUR, aún cuando esta fuera gradual y ordenada, hubiera ocasionado que la COMAR dejara de funcionar como lo ha venido haciendo en esa época, a no ser que la Secretaría de Gobernación hubiera asumido al 100 % sus gastos. Por otro lado, la población refugiada de pronto se vería ante la necesidad de ser absolutamente autosuficiente, siendo que con el status migratorio que actualmente los ampara no tienen derecho a adquirir tierra en propiedad ni a trabajar libremente.

Sin embargo, en diversas ocasiones y a diferentes niveles el ACNUR manifestó que su participación financiera en los programas de asistencia a los refugiados guatemaltecos podría aumentar drásticamente, siempre y cuando el gobierno mexicano autorizara un cambio en el estatus migratorio de los refugiados y los convirtiera en inmigrantes, ya que un programa de integración en México serviría como ejemplo a nivel mundial de una nueva manera de solucionar el problema del refugio.

---

<sup>97</sup> Según Trevor Taylor “Cada Estado tiene un interés nacional que salvaguardar. La consecuencia de este postulado es sustancial por que al hacer de la adquisición de poder el fin indudable de la acción, es teóricamente posible construir modelos de conducta basados en la acción racional”

Ante la posible salida del ACNUR, el gobierno mexicano debería de hacerse *ipso facto* de la población que se quedaría en México en condiciones de irregularidad, no se les reconoció su estatuto de refugiado. Es importante entender, que las FMR nunca fueron entregadas, el único documento con el que contaban la los refugiados son los FM3 y FM8, las cuales les entregó cuando ingresaron al país en 1982.

Sin embargo, la condición de los refugiados guatemaltecos en México, a principios de 1996, presentaba síntomas de no ser sostenible en los mismos términos en que se venía desarrollando, desde hacia mas de 15 años. Ante este hecho se hizo indispensable, por parte del gobierno Mexicano, la definición de una nueva política que fuera viable en el largo plazo y que significara un cambio substancial en relación en las políticas anteriores. Esta nueva política abriría la posibilidad de la integración de los refugiados guatemaltecos en México. Si ellos así lo deseaban.

En efecto, en 1996 la COMAR promovió en un marco de amplia cooperación con el ACNUR, una vigorosa reforma a la ley general de población, a fin de poner en marcha la nueva política del gobierno de México, para resolver de manera gradual y duradera el problema de los refugiados guatemaltecos. Para tal fin, el presidente de México, Dr. Ernesto Ponce de León decidió llevar adelante la propuesta de política, presentada por el Coordinador General de la COMAR, denominada la «Nueva política mexicana para los refugiados políticos guatemaltecos». La nueva política ofrecía la solución definitiva del refugio guatemalteco a través de la implementación paralela de los programas de: a) Estabilización y regularización migratoria; b) Repatriación y retorno; c) Reasentamiento de Chiapas a los estados de Campeche y Quintana Roo; y d) Apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos.

Inicialmente el programa de estabilización migratoria ofrecía tres alternativas a la población que había manifestado su propósito de regresar a Guatemala, continuar con su documento de no inmigrante (FM3); quienes manifestaron su deseo de permanecer indefinidamente en México obtendrían la forma migratoria de Inmigrante (FM2) en la categoría de asimilado; o bien, podrían optar por la naturalización.

“En su inicio, la estancia en México de la población refugiada estaba regulada por una forma migratoria considerada temporal. Los refugiados podrán renovarla cada año, pero también tenían algunas limitaciones; para moverse del municipio en el cual estaban asentados y para trabajar fuera de éste, debían solicitar permiso a las autoridades migratorias. Asimismo, no siempre era posible renovar sus documentos a tiempo. Tampoco era sencillo documentar a los nuevos pobladores Nacidos en México. A pesar de tener un asilo seguro, su situación legal no era del todo clara. En agosto de 1996 este panorama se modificó radicalmente. El gobierno de México anunció la “Política de estabilización migratoria para refugiados guatemaltecos en México” la cual estipulaba la entrega de tres tipos de solución para situación migratoria de los refugiados y refugiadas... Con el Plan de Estabilización Migratoria para Refugiados en México, México confirmó su tradicional política de asilo y más aún, se prevé en un plazo corto la solución a un problema que tiene por lo menos 16 años de vida.”<sup>98</sup>

<sup>98</sup> ACNUR. El ACNUR en México. El Refugio Guatemalteco en México: Una historia con soluciones. Folleto ACNUR 1999, Pág. 3..

Para tales efectos, Coldwell propuso al Ejecutivo la creación de una nueva calidad migratoria entre las características de inmigrantes, a fin de edificar un sólido andamiaje jurídico para estar en condiciones de ofrecer la naturalización a las personas refugiadas que así lo soliciten. Para tal objetivo se incorporó en 1996 a la Ley General de Población, y a su reglamento, la nueva calidad migratoria de asimilado:

### **Ley General de Población**

Artículo 48.- Las características de Inmigrante son:

IX.- ASIMILADOS.- Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.<sup>99</sup>

### **Reglamento de la Ley General de Población.**

**Artículo 188.- ASIMILADO.-** Para los inmigrantes a que se refiere la fracción IX del artículo 48 de la Ley se aplicarán las siguientes reglas:

La característica se podrá conceder, por la Secretaría, al extranjero o extranjera que manifieste su interés en continuar residiendo en el país, a efecto de llegar a obtener la calidad de inmigrado y que no encuadre en ninguna de las otras características a las que alude dicho artículo; siempre y cuando acredite que ha realizado alguno de los supuestos de asimilación que se detallan a continuación:

**I.** Si tiene o tuvo vínculo matrimonial con mexicana o mexicano y cuente con una estancia legal en el país de tres años anteriores a la fecha de la solicitud;

**II.** Si vive en unión libre con mexicana o mexicano y cuenta con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud;

**III.** Si tiene o tuvo hijo mexicano, consanguíneo o por adopción y cuente con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud; para la acreditación del presente supuesto el interesado podrá presentar las pruebas documentales que en derecho proceda. Adicionalmente, deberá acreditar que cumple con las obligaciones que en materia de alimentos le impongan las disposiciones respectivas;

**IV.** Si es designado tutor o curador de un mexicano o mexicana menor de edad o mayor de edad incapacitado, debe acreditarlo conforme a las disposiciones legales aplicables. Adicionalmente, deberá acreditar que cumple con las obligaciones que en materia de alimentos le impongan las disposiciones respectivas y cuente con estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud, y

**V.** Si cuenta con una estancia como No Inmigrante Visitante mayor de cinco años a la fecha de la presentación de la solicitud respectiva.

En casos excepcionales, el Secretario, el Subsecretario o el Comisionado podrán autorizar el otorgamiento de esta característica a aquellos extranjeros que no cumplan con los requisitos previstos en el presente artículo.

En todos los casos los interesados deberán señalar las actividades que pretenden realizar, acreditar solvencia económica, demostrar su residencia legal en el país al momento de la presentación de la solicitud y acreditar el cabal cumplimiento de las disposiciones legales en materia migratoria.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Ley General de Población (texto vigente). Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000. Instituto Nacional de Migración. México, D.F. Segunda edición, corregida y aumentada, 200.

<sup>100</sup> *Ibidem*.



Por otra parte, las reformas a la normativa interna de la Ley General de Población y su Reglamento, llevadas a cabo en julio de 1990 y en 1996, se constituyeron en la antesala del gobierno mexicano para continuar defendiendo su tradición de asilo y refugio. En concordancia con ese hecho y a fin de evolucionar con la dinámica del sistema internacional, el Coordinador General de la COMAR, el Embajador Pedro Vásquez Colmenares, promueve la adhesión de México a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Las reformas a la Ley General de Población y su Reglamento fue el andamiaje jurídico relativo al tratamiento de los refugiados, lo que significaba la plataforma propicia para la adhesión de México a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

El 18 de abril del 2000, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó, por 76 votos a favor y una abstención, la adhesión de México a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apartidas de 1954. La aprobación de la adhesión de México a estos tres instrumentos internacionales reafirma el interés nacional de México por conservar intocable la noble tradición de asilo y refugio.

En efecto, el 1° de junio del 2000 se publicó en Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se aprobó la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 así como su protocolo de 1967.

Paso siguiente el 7 de junio México deposita los instrumentos de adhesión para ser Estado Parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

En efecto, el 3 de mayo del 2001 el Consejo Económico y Social (ECOSOc) de las Naciones Unidas eligió a México como miembro del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Finalmente, El 18 de marzo del 2002 la COMAR asume la determinación de refugio de casos individuales a través de la coordinación del Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad sobre Refugiados.

Cooperación con el gobierno de Guatemala. La cooperación llevada a cabo con el gobierno de Guatemala, inició con las iniciativas políticas para solucionar el conflicto armado en Guatemala. Las elecciones para Asamblea Constituyente en 1985, y la posterior redacción de la Constitución, junto con la elección popular del presidente Vinicio Cerezo de la Democracia Cristiana, crearon condiciones propicias para tratar el tema de los refugiados guatemaltecos en México, es decir, iniciar la discusión sobre el proceso de su repatriación. Esto dio origen a que se incrementaran las

gestiones entre los gobiernos de Guatemala y México para crear las condiciones y agilizar el retorno de los refugiados.<sup>101</sup>

Durante la primera visita oficial del presidente Cerezo a México en julio de 1986, se acordó facilitar la repatriación de los refugiados guatemaltecos, pero en ese momento no existían las condiciones institucionales o materiales para la atención a los repatriados, pues simplemente se apoyaba el retorno, sin garantizar ninguna clase de seguimiento posterior. En noviembre de ese mismo año, la Primera Dama de la Nación guatemalteca, Raquel Blandón de Cerezo y otras personalidades del gobierno de Cerezo, hicieron un viaje a los campos de refugiados en Quintana Roo, con el propósito de tener un acercamiento con ellos y darles a conocer los cambios que se estaban operando en Guatemala, y, de esta manera, convencerlos de que podían regresar al país.<sup>102</sup>

En septiembre de ese mismo año, el gobierno de Cerezo creó la Comisión Especial para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), la cual se integró por un delegado de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Desarrollo Urbano y Rural, Defensa Nacional, así como por el Comité de Reconstrucción Nacional. De igual manera, de acuerdo con el acuerdo que le dio vida, CEAR pudo contar con el auxilio de ACNUR, la Iglesia Católica y la Cruz Roja Guatemalteca. A partir de este momento, se iniciaron los contactos directos entre la CEAR y la COMAR, la cual sería su contraparte natural en el proceso de negociación para organizar los retornos, con el auxilio de ACNUR, por lo que el proceso fue estructurado por estas tres organizaciones. Además, CEAR inició contactos directos también con los representantes de los refugiados. La Comisión Europea a través de su línea de financiamiento de Ayuda a poblaciones desarraigadas abrió una oficina de ayuda humanitaria ECHO, para contribuir al financiamiento de las operaciones de repatriación y retorno. Así como para la estrategia de reinserción de esta población. La Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados, se creó el 26 de septiembre de 1986, mediante acuerdo gubernamental 765-86, publicado en el Diario Oficial, posteriormente se desarrolló un primer encuentro en 1987 entre representantes oficiales miembros de la insurgencia.

A partir de esa fecha, la voluntad política de la guerrilla, las iniciativas de la sociedad civil de Guatemala y la comunidad internacional, propiciaron una reunión en Oslo, Noruega, en 1991 donde inicia formalmente el proceso de búsqueda de solución política al conflicto y sus consecuencias.

Con el propósito de definir y planificar un conjunto de acciones que facilitarían el regreso gradual en condiciones de dignidad y seguridad, el 4 de junio de 1991 se inició el diálogo para el retorno voluntario, entre representantes de las comunidades refugiadas – Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México – (CCPP) y el gobierno de la república de Guatemala representado por la CEAR,

---

<sup>101</sup> La OIM y el proceso de retorno y repatriación de refugiados guatemaltecos, documento de trabajo, Cuadernos de trabajo sobre migración, Organización Internacional para Migraciones. Guatemala, 2000. p. 15.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

llegando a su culminación el 8 de octubre de 1992, con la firma del Acuerdo de retorno y repatriación, donde ambas partes se manifiestan a favor de un trato con dignidad a los desplazados de la guerra.

Los objetivos de la CEAR son:

- Atender el retorno al país de los refugiados guatemaltecos en el extranjero.
- Coordinar actividades para la atención de los desplazados internos en el territorio guatemalteco.
- Coordinar, evaluar y supervisar el proceso de reintegración y reinserción social y económica con otras instituciones públicas y privadas de las poblaciones desarraigadas.
- Coordinar esfuerzos con las organizaciones que atienden a refugiados guatemaltecos en el extranjero.
- Formular en coordinación con los demás órganos del Estado, los programas y proyectos que permitan establecer las condiciones mínimas adecuadas para asegurar el retorno gradual de los refugiados así como la reintegración económica social.
- Velar por el cumplimiento de los compromisos que Guatemala pueda asumir en relación a la atención de repatriados, refugiados y desplazados.

En el contexto guatemalteco, en 1991 se inició otra etapa del proceso de paz, cuando las conversaciones directas y oficiales entre el gobierno y la URNG finalmente pudieron realizarse, lo que creó condiciones propicias para encaminar las negociaciones para el reinicio de las repatriaciones desde México. Durante ese mismo año, las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP) y el gobierno de Jorge Serrano, acordaron un programa de reuniones para definir las condiciones del retorno de los guatemaltecos refugiados. Estas negociaciones condujeron a los acuerdos fundamentales del 8 de octubre de 1992, los que fueron el marco de las repatriaciones colectivas y organizadas que se dieron a partir de ese momento. Los acuerdos fueron los siguientes:

1. El retorno debe ser voluntario, expresado individualmente, y llevado a cabo de forma colectiva en condiciones de seguridad y dignidad.
2. Reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados.
3. Acompañamiento del retorno, es decir, que el Gobierno de la República permita que su retorno esté acompañado de delegaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales y de representantes de ACNUR.
4. Libre locomoción dentro del país, lo cual significa que se permita la libre movilización nacional e internacional de las CCPP y de los refugiados que retornen.
5. Derecho a la vida y a la integridad personal y comunitaria.
6. Acceso a la tierra para:
  - · Retornados con títulos provisionales o definitivos.
  - · Retornados con escrituras públicas.
  - · Retornados mayores de edad sin tierra.
  - · Retornados cooperativistas.
  - · Retornados que fueron poseedores de terrenos municipales.

- Reconocimiento y otorgamiento de títulos de propiedad.

Como antecedentes a la firma del acuerdo, está el trabajo organizativo de los refugiados para conformar las CCPP y lograr su reconocimiento en el marco jurídico del tratado de Esquipulas II y otros subsecuentes (El Grupo Contadora, CIREFCA, CONFRAGUA, La Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y el ACNUR, entre otras), en los cuales la ONU y otros Organismos Internacionales apoyaron esta iniciativa ante el gobierno de Guatemala para que se dieran estas negociaciones. A este acuerdo se sumarían posteriormente la Asociación de Refugiados Dispersos Guatemaltecos (ARDIGUA) y la Coordinadora de Bloques de Retorno (CBR).

La organización de las Comisiones Permanentes constituyó un esfuerzo valioso que respondió a un movimiento surgido para propiciar un retorno organizado, en coordinación con el gobierno y las instituciones internacionales interesadas. Fue efectivamente un movimiento con una visión de conjunto del pueblo refugiado. En la firma de los Acuerdos del 8 de octubre estuvieron presentes también la Instancia Mediadora (IM) y el Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno (GRICAR). La cooperación del gobierno de Guatemala se vio ampliamente reflejada con los acuerdos del 8 de octubre de 1992, en el cual los gobiernos de México y Guatemala, respectivamente, así como el ACNUR reafirman a las CCPP como la instancia válida para promover y organizar el retorno masivo de los refugiados a Guatemala, en función de puntos básicos demandados por los refugiados: retorno voluntario colectivo y organizado, elección de la fecha, del, cómo y del lugar, en condiciones de seguridad y dignidad, acompañamiento internacional, acceso a la tierra.

Con los primeros retornos a partir del retorno Victoria 20 de enero de 1993, la organización de los refugiados tiene su momento más importante. Asimismo, a partir de la firma de éste acuerdo se da la participación de organizaciones no gubernamentales, financiadas por el ACNUR, para apoyar a las CCPP en la promoción del retorno y actividades de capacitación colaterales. La formación de cuadros dirigentes y la sensibilización a la población se ha dado en el marco del refugio, bajo estas circunstancias.

En años más recientes la mayor parte de la población refugiada comenzó a explorar la posibilidad de permanecer definitivamente en México y se limitó su participación en los bloques de retorno. La inquietud se acentuó después del incidente registrado en la finca “La Aurora 8 de Octubre”, Xamán, Departamento del Quiché, el 8 de octubre de 1995, en el cual el ejército guatemalteco asesina a siete personas.

Otros factores que influyeron en el declive del retorno fueron posibles deficiencias en la planeación y organización de los asentamientos de retornados en Guatemala. (caso Chaculá, Fray Bartolomé de las Casas y Chancolín). Esta situación propició el regreso a México de grupos de guatemaltecos, que se habían retornado con las CCPP, buscando ahora un refugio económico.

El 17 de junio de 1994, el gobierno de Guatemala y la guerrilla de ese país firmaron un acuerdo para el reconocimiento de la Comisión Técnica de Reasentamientos con delegados de la Asamblea Consultiva de Poblaciones Desarraigadas, la cual agrupa a más de 200 mil indígenas que abandonaron sus comunidades a raíz del conflicto armado.

La firma de los Acuerdos de Paz el 29 de diciembre de 1996, las posibilidades para la reconciliación de lo sociedad guatemalteca se abrieron totalmente. No obstante, sería ingenuo suponer que la firma de los Acuerdos de Paz, han dado como resultado una Guatemala democrática, pacífica, institucionalizada y reconciliada.

Finalmente, en el marco de una reunión entre los Presidentes de México, Ernesto Zedillo, el de Guatemala, Álvaro Arzú y la Alta Comisionada del ACNUR, Sra. Sadako Ogata, el 28 de julio de 1999 se dio por concluido el proceso de repatriación voluntaria.

“Hoy se culmina un amplio proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos en México, iniciado hace varios años, y se cumple otro conjunto de compromisos contenidos en los acuerdos para una paz firme y duradera. Gracias a los esfuerzos de paz y a los esfuerzos de muchas personas e instituciones de México y Guatemala, y gracias a la valiosísima cooperación internacional expresada en múltiples apoyos, pero sobre todo en la invaluable labor del ACNUR, se han podido desarrollar exitosamente las múltiples y complejas tareas del retorno, reasentamiento y reintegración productiva de nuestros connacionales en la tierra que los vio nacer”<sup>103</sup>

Al culminar oficialmente el proceso de retorno / repatriación, según los registros de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la presencia de los exrefugiados guatemaltecos ascendía a un total de 23,030 personas que se repartían de la siguiente manera: Chiapas: 63 campamentos que concentran en los municipios de Maravilla Tenejapa, las Margaritas, La Independencia, La Trinitaria y Frontera Comalapa, con una población de 12,432 personas; Campeche: 4 asentamientos, en los municipios de Campeche y de Champotón, con una población de 8,058 personas; Quintana Roo: 3 asentamientos, en el municipio Othón Pompeyo Blanco, con una población de 2,539 personas. Es importante mencionar, por un parte, que el 55% de esta población son niños nacidos en México, con derecho a la nacionalidad mexicana a su mayoría de edad.

Por otra parte, la implementación de la nueva política de estabilización migratoria, señaló la Sra. Sadako Ogata, fue la culminación de enfoque constructivo de México para darle solución a una situación de refugiados que se venía prolongando desde hacía muchos años. A partir de 1996, con el anuncio oficial del 14 de agosto del Plan de Estabilización Migratoria, los refugiados tuvieron la posibilidad de optar por un futuro diferente y de elegir permanecer definitivamente en México, ofreciendo a

---

<sup>103</sup> Arzú Irigoy, Álvaro, ACNUR. México-Guatemala: Un modelo de cooperación Humanitaria. México, 1999. p.18.

los refugiados que no deseaban regresar a su patria convertirse en residentes permanentes o mexicanos naturalizados.<sup>104</sup>

“Con el Plan de Estabilización Migratoria México dio un ejemplo de cómo es posible unir voluntades con un país hermano y con la comunidad internacional para desplegar el rostro más auténticamente humano de la política y resolver de manera definitiva la situación del conglomerado de refugiados más grande del continente americano.”<sup>105</sup>

Durante la gestión de Pedro Vásquez Colmenares en la COMAR, al mismo tiempo que se concluía el proceso de retorno voluntario, se habían documentado a más de 10 mil refugiados de nacionalidad guatemalteca con la FM2 y más de 4,600 obtuvieron su naturalización. Como lo preveía Joaquín Coldwell, la nueva política de Estabilización Migratoria cumplió sus objetivos finales del año 2000.

“Aproximadamente sólo 30% de los adultos que llegaron a los estados de Campeche y Quintana Roo decidieron permanecer en México. Al entrevistar a la población, se observa que los factores que impulsan esta edición varían: quienes quieren volver pero sus hijos ya han echado raíces; quienes quieren volver pero sus cónyuges (a veces él, a veces ella) no desean regresar a Guatemala; quienes entienden que las condiciones de vida y de educación de sus hijos encuentran más facilidades aquí; quienes simplemente no desean volver porque “ya se hallaron” en esta tierra de solidaria hospitalidad. Lo que hay como denominador común es el rescoldo del miedo a lo sufrido. No hay un solo que no manifieste recuerdos del terror.”<sup>106</sup>

Desde el inicio de la etapa del proceso de integración hasta finales del año 2000 obtuvieron su carta de naturalización un total de 4,622 ex refugiados. Al mismo tiempo se concretó a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, la adjudicación individual de los terrenos nacionales y estatales usufructuados por los asimilados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo.

La Sra. Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, reconoció también que la generosidad de la nueva política de México para la solución del refugio guatemalteco, al otorgarles tanto acceso a la naturalización, como a las tierras, representaba un modelo para otras latitudes con la misma problemática.

“El ACNUR va a cumplir 50 años en el año 2000. Espero que en un futuro próximo, otros refugiados, en otras partes del mundo, puedan compartir la suerte de aquellos que vinieron de Guatemala a México: no habrá mejor manera para el ACNUR de celebrar su aniversario.” Sadako Ogata.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> ACNUR. *México-Guatemala un Modelo de Cooperación Humanitaria*. México, 1999. Págs. 8-9.

<sup>105</sup> Coldwell, Pedro Joaquín, *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. *Op.cit.* Pág. 263.

<sup>106</sup> Varese, Luis. *El retorno y la Integración. Una solución de dos vías*. Memoria En Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México. *Op.cit.* Pág. 252.

<sup>107</sup> Ogata, Sadako. Guatemala Regreso a Casa. ACNUR 1999. *Op.cit.* Pág. 11.



Fuente: ACNUR. La integración de refugiados guatemaltecos en Chiapas. Diciembre, 2001.

Fig. 25. Georeferenciación de los campamentos en Chiapas.

## **2.6. De la ayuda humanitaria a la cooperación con la Unión Europea**

1984, por la iniciativa del Parlamento Europeo, el presupuesto de las Comunidades Europeas, incluye un artículo destinado a contribuir a la autosuficiencia de los refugiados y personas desplazadas. A partir de 1986, esta ayuda se extiende a los refugiados guatemaltecos en México.

Esta línea presupuestaria ha definido como objetivo financiar proyectos de tipo intermedios, posterior a la fase de emergencia y preparación de una fase de desarrollo a un plazo más largo. Sus acciones se han orientado al autosostenimiento de poblaciones que han sufrido los conflictos armados y a cubrir la etapa intermedia entre una situación de precariedad y la estabilización para estas poblaciones. Busca facilitar la integración de las poblaciones desarraigadas a la sociedad, trabajando por lograr su auto sostenimiento económico y social.

Las acciones financieras a través de esta línea han sido multisectoriales, o unisectoriales, incluyen programas de desarrollo rural integrado, rehabilitación y creación de infraestructura básicas; capacitación, implementación de sistemas de crédito y actividades generadoras de ingresos (reforestación, proyectos productivos agropecuarios y microempresas), fortalecimiento de servicios de salud y educación; entre los más importantes.

Esta ayuda a formado parte de la política de la Unión Europea, en el contexto político de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en Centroamérica, para el apoyo al proceso de paz y a la integración regional, que se expresa en el “Dialogo San José”.

A raíz del acuerdo de paz regional de Esquipulas II suscrito en 1987 entre los cinco presidentes centroamericanos y de los compromisos adquiridos en la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA, Guatemala 1989), la Unión Europea canalizó su ayuda para las poblaciones desarraigadas a través de organismos internacionales como el ACNUR, las ONG's y organismos gubernamentales.

El proceso iniciado por CIREFCA originó una nueva dinámica internacional que abrió los espacios para el diálogo sobre la situación de las poblaciones desarraigadas en la región y de las soluciones a esta problemática. Hay que subrayar que la CE se constituyó en el primer donante multilateral de CIREFCA, siendo uno de sus principales promotores. De esta manera, a partir de 1989, prácticamente todos los proyectos financiados en México y América Central a través del Artículo B7-302 se inscribieron en el marco de CIREFCA.

La participación comunitaria desde entonces hizo énfasis en la reconciliación nacional, la concertación, la reinserción socio económico y la reducción de la marginación social, buscando con ello evitar la reproducción de las condiciones sociales, económicas y políticas que dieron origen a los conflictos de la región centroamericana y a los grandes flujos migratorios. Asimismo, la preocupación por el



respeto a los derechos humanos, concebidos de manera integral, ha acompañado estos esfuerzos de la Unión Europea.

La evolución de las acciones de apoyo al autosostenimiento de las poblaciones desarraigadas. El énfasis de las acciones desarrolladas ha ido variando adaptándose a la evolución de las situaciones y procesos de pacificación en la región.

En una primera etapa las acciones se dirigieron básicamente a proporcionar medios de subsistencia, tanto a las personas refugiadas, ubicadas en campamentos de ACNUR o en comunidades dispersas en países vecinos como Honduras, Costa Rica y México, como a las personas desplazadas al interior de los países afectados por los conflictos bélicos.

En una segunda fase en la Comisión Europea se realizaron acciones de acompañamiento, tanto desde el punto de vista material, como también político, de los movimientos de retorno de los refugiados y desplazados a sus lugares de origen, o a otras zonas de su reinserción, brindándoles apoyo en medios de subsistencia, atención sanitaria, transporte, etc. y apoyo para su instalación en dichas comunidades.

Una tercera fase, ha consistido en trabajar por asegurar un asentamiento estable de estas poblaciones que les permita integrarse al tejido social y económico de las comunidades receptoras. Hay que mencionar que a partir de los años 90 ha sido incorporada una nueva categoría de beneficiarios: los desmovilizados de las antiguas fuerzas beligerantes y sus bases sociales. Estos grupos que han mostrado ser potencialmente muy conflictivos, requieren del mismo tipo de apoyo que se brinda a las otras categorías de población desarraigada.

Así, esta línea presupuestaria se ha adaptado de manera progresiva a las situaciones concretas que se han ido presentando, mostrando ser un instrumento eficaz de apoyo para las poblaciones desarraigadas, lo que garantiza la sostenibilidad de las acciones que se han orientado a obtener un nivel de autosostenimiento satisfactorio.

Las poblaciones que en la actualidad se consideran “desarraigadas” en Centroamérica, producto de los conflictos de la década de los ochentas, continúan enfrentando condiciones de vida muy difíciles, junto a otros sectores de población con los que comparten los territorios del reasentamiento. Estas poblaciones aún requieren de atención para lograr su reinserción efectiva en su país de acogida; además gran parte de esta población fue afectada por el huracán Mitch, particularmente en el Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

A lo anterior hay que agregar que algunos como Guatemala, Nicaragua y México que han experimentado conflictos en algunas regiones en estos últimos años. La situación que continúa viviendo Centroamérica justifica la prolongación de las acciones de esta línea presupuestaria en la región.

El objetivo principal de la misión de la UE, teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, es la elaboración de una estrategia y un programa de intervención global en la región que permita mantener la coherencia de las acciones, un menor seguimiento por parte de la Comisión de los aspectos técnicos, administrativo y financiero de los proyectos y, la utilización óptima de los recursos humanos técnicos en la región.

Objetivos específicos. Teniendo en cuenta las orientaciones de esta línea presupuestaria, elaborar para cada uno de los países beneficiarios: México, Guatemala, El Salvador y Nicaragua un proyecto de intervención a favor de las poblaciones beneficiarias de esta línea.

En este contexto en agosto de 1996, el gobierno Federal anunció una nueva política mexicana para los refugiados políticos guatemaltecos, abriendo la posibilidad para que los refugiados que decidieran radicar definitivamente en México lo pudieran hacer con las facilidades correspondientes, pero también con el respeto absoluto para aquellos que decidieran retornar a Guatemala.

Con esta iniciativa se procedió, en un primer momento, a la regularización migratoria de los refugiados de manera gradual y, como segundo paso, a otorgar la naturalización vía privilegiada a quien de manera libre y voluntaria así lo decida.

Con ello, México es pionero en la aplicación de políticas para la solución duradera del refugio, al conjugar la repatriación voluntaria y la integración definitiva a la vida nacional, respetando, en todo momento, el principio de “*No Devolución*”<sup>108</sup> (**non refoulement**) en el camino andado para desterrar el drama de los refugiados del libre suelo americano.

Por su lado la Unión Europea ha sido, desde 1984, uno de los mayores donantes para la atención del refugio guatemalteco en México:

- En 1984 y 1985 contribuyó a generar las condiciones básicas para el asentamiento de los 18,500 refugiados guatemaltecos que fueron movilizados del estado de Chiapas a los estados de Campeche y Quintana Roo.
- A partir de 1989, contribuyó a través del Plan Multianual, ejecutado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR - y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados - COMAR -, al autosostenimiento de la población de los cuatro campamentos creados en Campeche.

La contribución total de la Comisión Europea para la atención a los refugiados guatemaltecos asentados en el estado de Campeche ascendió a 10, 750,000 ECU \* fue ejercido en 1998 (+/-110 millones de pesos), la cual fue canalizada esencialmente a través de ACNUR y COMAR.

---

<sup>108</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.

Para apoyar la iniciativa de la nueva política del gobierno mexicano, en enero de 1997, firmó en presencia de los señores Presidentes de México y de Guatemala, el Convenio Internacional de Financiamiento entre la Comunidad Europea y la República de México, con el objeto de contribuir a la implementación de la nueva política en materia de refugio, mediante el desarrollo del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva (en adelante PAID).

En enero de 1997, se firmó en presencia de los señores Presidentes de México y de Guatemala, el Convenio de Financiamiento entre la Comunidad Europea y la República de México, con el objeto de contribuir a la implementación de la nueva política en materia de refugio anunciada por el Gobierno Mexicano mediante el desarrollo del presente Proyecto.

Una de las características sobresalientes de este Convenio, es que beneficia además de las familias guatemaltecas a los mexicanos residentes en los pueblos vecinos, cumpliendo con ello, una vieja demanda de las comunidades nacionales cercanas a los asentamientos que siempre habían solicitado beneficiarse también con la ayuda internacional.

El proyecto contempla en una primera intervención una coinversión total de 3.120.000 EURO (+/- 33 millones de pesos) durante una primera fase de dos años, de los cuales 2.600.000 ECU (+/- 27 millones pesos) corresponden a la contribución de la Comisión Europea, y 520.000 ECU (+/- 5.5 millones pesos) son aportados por el Gobierno de México.

El objetivo general del Proyecto es lograr un desarrollo microregional que favorezca la integración social y económica entre la población regional y los refugiados, motivo por el cual se canalizan recursos, esfuerzos e inversiones, prioritariamente hacia aquellas acciones que permiten un impacto de desarrollo sostenible, lo que quiere decir que la permanencia tanto de los logros económicos como sociales deben de estar asegurados a largo plazo una vez que la cooperación internacional se haya retirado.

Localización y beneficiarios. El Proyecto se desarrolla en tres microregiones en el estado de Campeche que agrupan cuatro comunidades en proceso de integración definitiva y nueve poblados nacionales y una microregión en Quintana Roo que agrupa a tres comunidades en proceso de integración definitiva y seis poblados nacionales (Ver figura 26).

La delimitación de las microregiones se realizó partiendo de la propuesta que planteo la consultoría Luso Consult.

En resumen, las acciones benefician de manera general a 22 comunidades con una población total de 25,327 personas (5, 825 familias) de las cuales el 42% son de origen guatemalteco y el resto (58%) de origen nacional.

MICROREGION	ASENTAMIENTOS GUATEMALTECOS	POBLADOS NACIONALES	NO. HABITANTES	FAMILIAS
<b>Estado: Campeche</b>				
I. Sihochac Champotón	Sto. Domingo Keste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sihochac</li> <li>• Hool.</li> </ul>	6,754	1,983
II. F.C. puerto Champotón	Maya Tecún	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adolfo López Mateos</li> <li>• Felipe Carrillo Puerto</li> <li>• Pustunich</li> </ul>	5,707	1,105
III. Pich Campeche	Quetzal Edzná Los Laureles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfredo V. Bonfil</li> <li>• Pich</li> <li>• San Luciano</li> <li>• San Miguel Allende</li> </ul>	7,811	1,701
<b>Estado de Quintana Roo</b>				
IV. Maya Balam	Kuchumatán Maya Balam La Laguna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manuel A. Avila Camacho</li> <li>• Ca'an Lumil</li> <li>• Blanca Flor</li> <li>• Buena Fé</li> <li>• Buena Esperanza</li> <li>• Miguel Hidalgo</li> </ul>	6,205	1,536
<b>4 microregiones</b>	<b>7 Ex_Asentamientos</b>	<b>15 Poblados Nacionales</b>	<b>26,477</b>	<b>6,325</b>
		<b>Habitantes de origen mexicano</b>	<b>14,032</b>	<b>3,690</b>
		<b>Habitantes de origen guatemalteco</b>	<b>12,445</b>	<b>2,635</b>

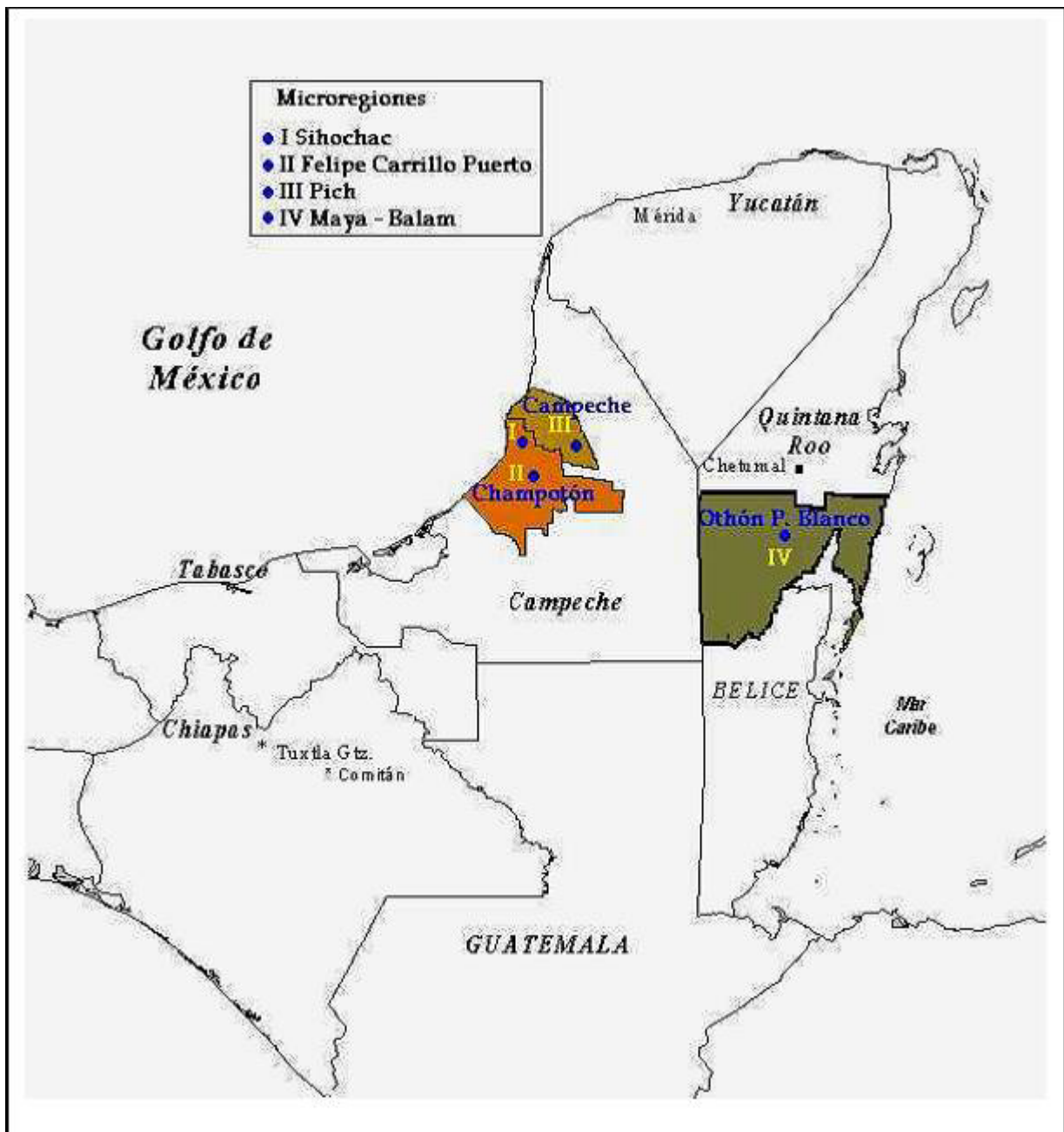
Fuente: Elaborado por el PAID.

Fig. 26. Localización y beneficiarios.

Como parte de la estrategia de atención a las microregiones se asentaron oficinas de campo en cada una de ellas para lograr una mejor atención y seguimiento (Ver figura 27).

Estrategia – orientaciones metodológicas. Para desarrollar sus tareas el proyecto orienta su funcionamiento en cuatro principios metodológicos.

- Corresponsabilidad y cogestión entendida esto como la responsabilidad mutua de los beneficiarios y el PAID, en los proyectos que se lleven a cabo.
- Acompañamiento técnico y asesoría permanente a través de ello se pretende asegurar el éxito en la ejecución de las acciones.
- Desarrollar proyectos integrales e integradores se dará mayor atención aquellos proyectos que contemplen la escala completa de producción- comercialización, además, se buscara que sean proyectos que permitan una integración de comunidades o sectores de estas en su entorno regional.
- Conjunción de acciones y mezcla de recursos como el PAID tiene un tiempo de existencia determinado, es importante la búsqueda de acuerdos y compromisos con otras instancias y dependencias que concurran en el desarrollo de las comunidades objetivo.



Fuente: PAID 1999.

Figura 27. Localización de las microregiones de intervención del PAID.

Se mantiene un acompañamiento técnico y una asesoría administrativa permanente a las acciones, tanto a través de las Oficinas Rurales implementadas en cada una de las microregiones, como de asistencias técnicas especializadas.

Se da especial énfasis en la organización social para la producción, ya que se considera un factor clave para la generación de procesos sustentables.

Se priorizan proyectos integrales (abarcando la cadena completa desde producción hasta el mercadeo) e integradores (involucrando un conjunto de comunidades en una acción común de alcance microregional).

Para llevar a cabo el Proyecto, se considera fundamental la participación de las administraciones municipales, de las dependencias estatales y federales, de las instituciones académicas con las cuales se procura sinergia de acción y mezcla de recursos.

La estrategia de intervención se orienta en 6 componentes programáticos esenciales:

I. Producción agropecuaria y forestal: El objetivo de este componente es el fomento y consolidación de aquellos proyectos comerciales y sociales que tengan viabilidad.

- Seguridad alimentaria: subsidios y asistencia técnica para producciones de autoconsumo (granos básicos, ganadería de traspatio, hortalizas);
- Producción comercial;
- Comercialización, acopio y adquisición de insumos;
- Diversificación e investigación;
- Reforestación y agroforestería.

II. Creación de empleo e ingreso no agrícola: Su propósito es fomentar y consolidar la creación de microempresas e impulsar la formación profesional para incrementar el nivel de empleo e ingresos fuera del sector agrícola.

- Micro, pequeña y mediana empresa
- Formación profesional

III. Mejoramiento de infraestructura productiva: Su objetivo es el de mejorar y rehabilitar la estructura existente, combinado con la realización de proyectos productivos comerciales (dotación en capital).

- Unidades de riego (mejoramiento).
- Nivelación y drenes.
- Bodegas y/o centros de acopio.
- Unidades de transformación de productos agropecuarios.

IV. Fortalecimiento institucional: Se busca en este componente fortalecer la participación comunitaria, la organización social y productiva que mejore la toma de decisiones sobre el uso de los recursos.

- Realización de diagnósticos comunitarios y talleres de planeación participativa.
- Realización de encuentros, seminarios, talleres, orientados al intercambio de experiencia y a la elaboración concertada de planes de desarrollo microregionales.
- Apoyo a la formalización o legalización de organizaciones (formación, trámites legales, entre los más importantes).

- Colaboración con las instituciones locales responsables de la elaboración de los planes de desarrollo.
- V. Estudio Socioeconómicos: A través de este componente, se busca apoyar la toma de decisiones sobre la conveniencia de realizar tal o cual proyecto.
- Realización de estudios de factibilidad técnica (por ejemplo transformación de productos agropecuarios).
  - Realización de estudios de mercado (por ejemplo sobre la miel y sus derivados).
  - Realización de planes de ordenamiento territorial, tanto a escala microregional, como a escala de asentamientos y ejidos.

VI. Infraestructuras sociales: El proyecto no tiene por vocación la realización de obras sociales mayores, por lo que se limitara ha apoyar a las comunidades en la formulación de sus necesidades y a la presentación de las mismas ante las instituciones competentes, así como a realizar acciones estratégicas limitadas, en término de acercamiento entre las comunidades o de innovación técnica, tales como las siguientes:

- Salud y saneamiento (centros de salud, agua, letrina, entre los más importantes).
- Educación y recreación (aulas escolares, entre los más importantes).

La aplicación de los ejes programáticos, como partes orgánicas de una visión de conjunto de la problemática social y económica de las comunidades que integran cada una de las microregiones, redundara como producto del proceso de identificación de recursos y actividades productivas en el ámbito de dichos espacios biogeográficos.

Es importante, promover la idea de la integralidad de los ejes de intervención, en relación con la aplicación de los proyectos productivos, tanto en los aspectos técnicos como financieros.

La estrategia de financiamiento del PAID esta orientada a fortalecer el fomento y consolidación de los proyectos productivos y sociales de los grupos de productores, así como de las comunidades que son objeto de trabajo del proyecto.

La operación de esta estrategia se sustenta en tres líneas de financiamiento básicas:

1. Financiamiento vía crédito.- cuya acción está dirigida a dotar recursos a proyectos productivos con carácter comercial, sea estos agropecuarios o de microempresas con rentabilidad financiera e impacto social, además, busca reforzar el aprendizaje de los beneficiarios en los mecanismos y las formas del crédito. Se considera revolvente (recuperable) en los plazos y términos establecidos
2. Transferencia condicionada de capital.- esta línea de financiamiento está orientada a apoyar aquellos proyectos comerciales que el PAID vaya a financiar y que requieran mejorar su infraestructura productiva, para asegurar el éxito.

Su vigencia estará condicionada a que los productores destinen parte de sus ganancias a la formación de un fondo orientado a el mantenimiento y conservación de la infraestructura que se vaya financiando.

Estos recursos se transferirán de manera definitiva una vez que se compruebe el buen uso de los recursos, además, siempre y cuando así lo determine el PAID.

El financiamiento a través de esta línea no deberá exceder más allá del 30% de la inversión total.

3. Financiamiento vía subsidio.- esta línea es un elemento complementario y compensatorio para inducir a través de la capacitación y asistencia técnica la apropiación de nuevas tecnologías que sean el soporte del desarrollo productivo futuro; además pretende dotar de recursos para fortalecer los procesos de organización y formalización de organizaciones de productores. Por esta vía también se pretende apoyar al desarrollo social de las comunidades.

En el marco de las acciones integrales de apoyo a la producción se combinan subsidios (para cubrir actividades no directamente rentables: capacitaciones, estudios...), transferencias condicionada de capital (para cubrir infraestructuras de transformación / almacenamiento / riego... que se transfieren al grupo bajo ciertas condiciones de mantenimiento etc.) y créditos (para ciclos de producción).

Los créditos que representen +/- un 70% de los recursos financieros transferidos a los grupos, responden a las condiciones de mercado (24% de tasas anuales de interés sobre saldos insolutos). A la vez se exigen a los beneficiarios un aporte, en efectivo, de un mínimo de 10% del importe total de su acción.

Para mayor eficiencia y transparencia, tanto la entrega como recuperación financiera, se realiza vía la apertura de cuentas bancarias específicas mancomunadas entre los responsables de la acción y los representantes de los grupos.

Finalmente para mayor seguridad, todas las acciones productivas para ser aprobadas tienen que ser sometidas a un análisis financiero de rentabilidad, a través de un pequeño programa informático que elaboró el equipo técnico y las acciones agropecuarias deben incluir la suscripción de seguros contra riegos climatológicos.

El objeto de este análisis financiero es que los proyectos que se vayan a financiar representen una ventaja competitiva para los grupos de interés económico y no sean proyectos que de tipo asistencialista. Se busca iniciar con una cultura empresarial que contribuya la construcción de una base de trabajo empresarial a nivel rural.

Estas modalidades de aplicación de recursos hacia los grupos buscan propiciar una nueva cultura empresarial, entre los mismos, y acabar con la tendencia del paternalismo.



De acuerdo al monto solicitado para algún proyecto a desarrollar, se aplica el criterio de ejercer el recurso por ministración directa (pago a proveedor) o depósito a cuenta bancaria, previa apertura con el control de firmas mancomunadas entre el representante del grupo y el encargado del proyecto en el PAID. De estas formas de ministración de recursos, se evita manejar dinero en efectivo y por lo tanto la aplicación de los mismos en otros fines y el proveedor considera fijo el pago a la prestación de su servicio o materiales entregados.

Para que la administración del PAID le deposite a la cuenta bancaria del proyecto productivo, deberá presentar, previa autorización del área técnica, un presupuesto mensual por ejercer en el mismo, el cual cada fin de mes se evalúa de manera particular con el fin de encontrar ya sea la correcta aplicación de los fondos (lo que agilizaría la siguiente ministración) o la desviación de los mismos (ocasionando un estudio y el atraso de los recursos). Es decir, existe una dependencia de la correcta y eficaz aplicación de recursos para el avance del proyecto productivo. Como medida de control se elaboran conciliaciones bancarias de las cuentas, auxiliares bancarios y control presupuestal. Ha sido objetivo de estos criterios, para la aplicación de los recursos, crear en los grupos una nueva cultura crediticia y bancaria (pago a proveedores, créditos, cotizaciones, entre otros) y acabar con la tendencia del paternalismo; el realizando un cambio en la toma de cualquier crédito ante una institución.

En el proceso de recuperación de los créditos otorgados se ha logrado en la conciencia grupal que el recurso no es donación o dinero a fondo perdido, ya que se comprendió que es un financiamiento que se deberá cumplir de acuerdo a lo suscrito en un convenio firmado y respaldado por documentos mercantiles legales (pagarés).

Criterios de financiamiento:

1. Grupos organizados.
2. Cubrir las condiciones técnicas y organizativas para la ejecución del proyecto.
3. Financiamientos del crédito con tasas anuales, iguales a la tasa anual de inflación esperada sobre saldos insolutos.
4. Que los grupos solicitantes aporten en efectivo como mínimo el 10% de los recursos del proyecto.

La ejecución del PAID permitió encontrar el vínculo entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo sustentable. Este suceso permitió al PAID constituirse como el mejor proyecto de cooperación, en la línea de ayuda a poblaciones desarraigadas de la Comisión Europea, no sólo con México, sino en toda América Latina. En efecto, a la luz de los resultados de la propuesta metodológica, el gobierno de México solicitó la firma de un segundo convenio internacional que incluiría al estado de Chiapas, a partir del 2000 hasta el 2004, con un monto de

inversión superior a los 5,700 millones de €. Sin embargo, el análisis de este tema será objeto de una investigación profunda para sustentar una tesis de postgrado.

### 3. La política de México para la integración definitiva del refugio guatemalteco

*Novus ordo seclorum*

Las condiciones del sistema de refugio guatemalteco en México a principios de 1996, presentaba síntomas de ser insostenible en los mismos términos en que tradicionalmente se había desenvuelto, en los últimos 16 años. Las tendencias señalaban que a pesar de las repatriaciones voluntarias y los retornos masivos los campamentos de refugiados iban a permanecer en las mismas regiones. Además se había producido un fenómeno inesperado, los campamentos de refugiados estaban también habitados por un número creciente de niños, hijos de los refugiados, que por *jus solis* son de nacionalidad mexicana, que representaban ya el 52% de la población total. La presión internacional a través del ACNUR se hacía sentir para que se integrara a los guatemaltecos y a sus hijos mexicanos a la vida nacional; al mismo tiempo el ACNUR hizo saber que el financiamiento no podía durar indefinidamente.

En medio de esas presiones, ese mismo año, el gobierno mexicano cambió su visión tradicional, después de numerosas consultas con el ACNUR, así como con la población refugiada y de una difícil negociación interna, de considerar al refugio guatemalteco como un fenómeno transitorio, que iba a finalizar solamente con el retorno de los refugiados a su país. Ante este hecho se hizo indispensable, por parte del gobierno mexicano, la definición de una nueva política que fuera viable en el largo plazo.

Para desarrollar el presente capítulo de la investigación se estructuró a partir del uso de la herramienta propuesta por el Dr. E. Bardach, denominada los ocho pasos<sup>1</sup>:

- Primero.- Plantear las preguntas que se pretende responder en relación al tema.
- Segundo.- Exponer los argumentos teóricos que ayudarán a responder tales preguntas. Investigar los detalles prácticos para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos.
- Tercero.- Construcción de alternativas. Explorar las alternativas para resolver de manera duradera el problema, los analiza, evalúa y justifica la mejor alternativa a la luz de las características, recursos y valores del gobierno (el cliente).
- Cuarto.- Selección de criterio. Plantea los principales lineamientos estratégicos de la mejor opción.
- Quinto.- Proyectar los resultados esperados en una matriz.
- Sexto.- Confrontar el cambio.
- Séptimo.- Tomar una decisión.
- Octavo.- Cuenta la historia. Establecer conclusiones y recomendaciones en relación a lo expuesto, respondiendo a las preguntas base.

El objetivo principal del presente capítulo es responder a la pregunta central:

*¿Cuál fue la estrategia política del gobierno de México para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos?*

---

<sup>1</sup> Bardach, Eugene, *Practical guide for policy analysis*, Chatham House Publishers. New York, 2000.

## Preguntas secundarias:

1. ¿Cómo demostrar en un marco metodológico la factibilidad y viabilidad de dar por concluido el proceso de refugio político de las familias guatemaltecas en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo de manera gradual y definitiva?
2. ¿Cuál es la dimensión y características del problema?
3. ¿Qué estrategia posibilita la creación de valor público a partir del sistema de cooperación internacional?
4. ¿Cuáles lineamientos generales siguió la estrategia en cuanto a su agenda de implementación?
5. ¿La dimensión sustantiva de la estrategia de política pública propuesta era perceptible como necesidad por parte de la comunidad nacional e internacional?
6. ¿Una política pública como la planteada, es políticamente sostenible?
7. ¿Una política pública como la planteada, es operativamente y técnicamente viable a partir de la cooperación internacional?
8. ¿La política seleccionada aportó algún valor a la imagen de la tradición de asilo y refugio de México tanto en el interior, como en el exterior?
9. ¿La política seleccionada es un modelo de cooperación humanitaria internacional?

El fenómeno del refugio guatemalteco en México, se estudia como un sistema político, a fin de proponer orden en este universo, en cuyo núcleo se ubica, como tal, la tradición de asilo del gobierno de México, regulando el funcionamiento se encuentra, por un lado, el sistema de la política mexicana de ayuda a refugiados y, por otro, el sistema de cooperación internacional.

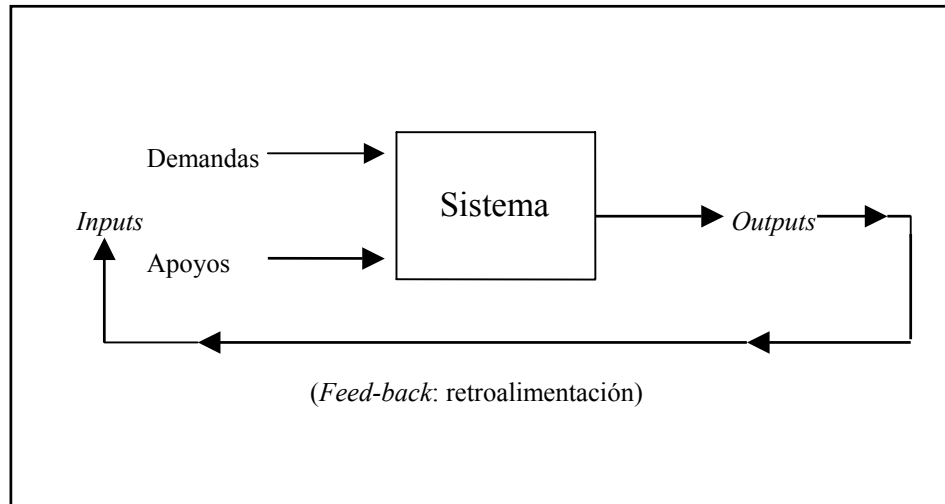
La construcción del sistema político del refugio guatemalteco en México, acentúa:

- 1°. La importancia de las relaciones entre el sistema y su entorno.
- 2°. La importancia de la regulación del sistema por una autoridad capaz de dar una respuesta adecuada a los desafíos procedentes del entorno.

El análisis del sistema o análisis del modelo sistémico consiste en estudiar el conjunto de interacciones que se producen entre el sistema y su entorno mediante un sistema circular de tipo cibernético. El sistema constituido por un conjunto determinado de relaciones, está en comunicación con su entorno mediante mecanismos de entradas (*inputs*) y de salidas (*outputs*). Los *inputs* están constituidos por el conjunto de insumos (el problema del refugio), demandas y apoyos que se dirigen sobre el sistema, considerado como un todo (Ver figura 28).

En el interior del sistema, las demandas y apoyos son convertidos mediante la reacción combinada de todos los elementos constitutivos del sistema y provocan finalmente, por parte de la autoridad reguladora una reacción global que expresa la manera según la cual el sistema trata de adaptarse a las incitaciones y a las presiones que emanan del entorno. Esta reacción global (*outputs*) constituye la

respuesta del sistema, pero también diseña al mismo tiempo un nuevo circuito de retroalimentación (*feedback*) que contribuye, a su vez, a modificar el entorno del que partirán a continuación nuevos insumos, demandas, apoyos y decisiones, etc.<sup>2</sup>



Fuente: Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, España, 1997, pp. 151.

Fig. 28. Modelo de David Easton.

Este proceso de obtener resultados (*outputs*) a partir de la conversión de insumos, demandas y apoyos generalmente agrega valor y utilidad a las entradas, al convertirse en salidas<sup>3</sup>.

Sobre la base establecida en estas definiciones del sistema del refugio guatemalteco en México, se identificaron cuatro etapas por las que evoluciona el refugio guatemalteco, desde 1982 hasta el año 2000: 1) Emergencia: protección y asistencia -1982-1984. 2) Reubicación -1984-1988. 3) Repatriación-1986-1998. 4) Integración -1996-2000.

Estas etapas se han abordado en el capítulo 2 en círculos concéntricos, a fin de analizar cada una con sus variables -para ir despejando la interrogante sobre la posibilidad de encontrar en la ayuda humanitaria una estrategia política como un modelo de cooperación que contribuya a resolver de manera definitiva el problema del refugio guatemalteco en México -en las cuales la organización de la cooperación internacional tuvo un trabajo específico, al igual que la misma población refugiada estructuró su rol central, llamaremos la atención en la correlación de fuerzas dentro del núcleo duro del sistema, las cuales respondía al interés de cada actor, por incidir en la búsqueda de soluciones duraderas -conforme se ha explicado en el marco

<sup>2</sup> Merle Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, España, 1997, pp. 150.

<sup>3</sup> Van Gigch, John, *Teoría general de sistemas*. Ed. Trillas, México, D.F. 2000. p. 27.

teórico son: repatriación, reubicación y/o integración- más adecuada a la problemática del refugio guatemalteco en México.

Las etapas identificadas resumen el paso del refugio guatemalteco en México, no sólo a través del tiempo, sino igualmente en cada momento histórico, ya que hablar de fases o etapas no supone que en cada una de ellas no subsistan las concepciones teóricas características de las anteriores.<sup>4</sup>

Se considera para esta investigación que el hilo conductor de estas etapas es la continuidad por preservar como el núcleo del sistema la estabilidad y consistencia de la noble tradición de asilo del gobierno de México. Por lo tanto, la parte estable y rígida de la política de asilo y refugio es el núcleo de la política mientras que la parte flexible es en la periferia del sistema.

En el núcleo duro del sistema se encuentran los valores, supuestos, métodos, metas y programas que se consideran básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas. Decir que el núcleo representa la parte rígida de la política no equivale a sugerir que es inmutable, sino sólo que cambia en una forma más gradual y regular que los elementos de la periferia, los cuales constituyen sus transitorios productos finales del sistema<sup>5</sup>.

En el ambiente de la periferia del sistema esta la evolución de la población refugiada y su interacción con la cooperación llevada a cabo por el gobierno mexicano con la comunidad internacional, a través del ACNUR, y hacia finales del siglo XX la cooperación bilateral con la Unión Europea.

El propósito de la teoría de sistemas es demostrar cómo operan e interactúan estos dos niveles, y eso requiere diferenciarlos entre sí.<sup>6</sup> En el núcleo de la política, los métodos o estrategias que se emplean en la transformación de los principios generales en actividades concretas tienen importancia especial. Tales estrategias pueden ser de dos tipos: positivas y negativas. Las positivas sugieren o imponen unos enfoques o planes permisibles, mientras que las negativas desalientan o prohíben otros.

Para concluir, si el núcleo aporta continuidad, la periferia –integrada por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo- da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales, políticas siempre cambiantes, mantiene a la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Red Editorial Iberoamericana México, S.A. de C.V., México, 1993, p. 107.

<sup>5</sup> Majone, Giandomenico, *Evidencia argumentación y persuasión de la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 195.

<sup>6</sup> Waltz, Kenneth N. *Teoría de la Política Internacional*. p. 63.

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_. *Evidencia argumentación y persuasión de la formulación de políticas*, p 196.

### 3.1. La integración de los refugiados: de lo humanitario a lo público

La integración de los refugiados transita hacia un problema público. Con la posible salida del ACNUR debido a las razones expuestas el problema humanitario del refugio se movilizaba hacia la esfera de lo público, en la cual siempre estuvo, pero que el gobierno prefería obviar. De la gran gama de problemas que enfrenta la vida y la sociedad humana, algunos merecen el calificativo de “problemas públicos y/o sociales” y son aquellos en los que se justifica la participación del poder, las políticas y los recursos públicos, puesto que para todos los demás problemas se sobreentiende que existen respuestas o soluciones privadas<sup>8</sup>.

La política de México en torno al refugio guatemalteco se caracterizó por tratar de mantener un sistema cerrado. Se insistía durante muchos años en abordar el fenómeno del refugio como un hecho aislado, alejado de la esfera pública, que no afectaba su entorno ambiental. Se hicieron esfuerzos enormes por tratar de excluir a los campamentos del entorno territorial en el cual estaban insertos. Un control migratorio férreo hacía el trabajo de delimitar la burbuja migratoria en la que se trataba infructuosamente de acordonar y cerrar el sistema del refugio guatemalteco.

A pesar que al inicio del refugio fueron los mismos campesinos mexicanos, junto con la Diócesis de San Cristóbal, como se señaló en el capítulo 2, los que reconocieron la gravedad del problema público que se había desatado a lo largo de la zona fronteriza, el gobierno mexicano veía con diferente perspectiva este problema.

Agotamiento y límites de la política. Para 1996 habían transcurridos 16 años de permanencia en México de los refugiados guatemaltecos, la política oficial de restricción migratoria, concentración en campamentos rurales, decreciente ayuda financiera internacional para su sostenimiento y fomento de la repatriación, empezó a dar muestras de insuficiencia y agotamiento pues las circunstancias que le dieron origen cambiaron rápidamente y no se revisaron ni actualizaron.

La etapa de emergencia, que servía como justificación del ACNUR para continuar dirigiendo fondos al gobierno de México, a fin de dar asistencia y protección a los refugiados, había terminado desde hace muchos años, por lo que cada vez resultaba más difícil al Alto Comisionado convencer a los países donantes de la conveniencia de continuar apoyando este proceso de refugio guatemalteco.

Las nuevas circunstancias que obligaron a las autoridades mexicanas a pensar en una nueva política para los refugiados guatemaltecos fueron las siguientes:

- 15 años de estancia ininterrumpida en México.
- La enorme diferencia entre las condiciones económicas y sociales de México y Guatemala.
- El proceso de mexicanización de los campamentos.

---

<sup>8</sup> Bardach, Eugene, *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. en Problemas públicos y agenda de gobierno.* en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *Antologías de Política Pública, Volumen III*, ed., México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1993. p. 221.

- En los últimos años se ha dado una reducción gradual y continua de la ayuda internacional que percibe la COMAR. ACNUR considera que cada vez será más difícil conseguir donantes para refugiados que transcurridos 16 años, han perdido su condición de temporalidad.
- La cooperación internacional a través del ACNUR y al Unión Europea se ha pronunciado por un proyecto de largo aliento para financiar una etapa que pueda vincular la cooperación humanitaria con la cooperación para el desarrollo.
- Los lamentables acontecimientos de indocumentados mexicanos en Estados Unidos y la creciente atención del tema en la agenda electoral norteamericana, hace muy vulnerables a ataques provenientes de ese país argumentando que México no practica en el sur lo que predica en el norte.
- Los criterios migratorios actuales están propiciando la ilegalidad en virtud de que al negar a los refugiados el refrendo de su FM-3, se les orilla a conseguir de manera ilícita otro tipo de documentos de identificación.
- Otras circunstancias a considerar es que se estaban gestando conflictos de tierra entre refugiados y mexicanos, si no se generaba una política de incentivos para permitirles libre tránsito en el país, o fomentara la generación de nuevos empleos en el área de los campamentos que no impliquen tenencia de la tierra, estos casos podrían agravarse.
- El apoyo alimenticio que anteriormente otorgaba el Programa Mundial de Alimentos, fue suspendido a finales de 1995. El PMA adujo que le era imposible seguir justificando esta aportación por dos motivos: primero, México, como miembro de la OCDE, debería ser ya país donante de ayuda internacional; segundo, este esquema de ayuda está diseñado sólo para situaciones de emergencia, y los refugiados guatemaltecos tenían ya 15 años de recibirla. Si bien el ACNUR asumió esta donación para 1996, no está claro si podrá continuar haciéndolo a partir de 1997.
- Los predios donde se asientan los campamentos más grandes de Chiapas (La Gloria, El Colorado, El Porvenir y San José Belem), con cerca de 4,000 habitantes en total, han sido invadidos por campesinos mexicanos, ligados al EZLN (en caso de los últimos tres campamentos, ubicados en la zona alta de la selva de los municipios de la región fronteriza), y hasta ahora sólo la negociación *in situ* ha impedido un brote de violencia entre ambos grupos. Los refugiados fueron emplazados a abandonar las tierras a más tardar a mediados de 1996, y las posibilidades de solucionar su pronta repatriación eran aún poco claras.
- Si bien el gobierno guatemalteco alentó la repatriación ofreciéndoles mejores condiciones políticas y sociales, como son los avances en las pláticas de paz y un programa de compra de tierra para restituírsela a los refugiados, se



percibía también un extendido escepticismo entre ellos respecto a que la paz alcanzada sea duradera, e, igualmente se apreciaba que el gobierno guatemalteco tiene limitaciones en su programa de adquisición de tierras.

- Debe tomarse en cuenta también, el factor humano representado por la enorme incertidumbre que implica que después de 15 años de residir en México, no tienen ni la seguridad de reintegrarse a su país, ni tampoco una política clara por parte de México en cuanto a su estatus migratorio y su arraigo definitivo.
- La política de concentración de los refugiados en campamentos rurales empezó a generar rendimientos decrecientes en la relación asentamiento humano-tierra-producción. Aun cuando algunos de ellos han constituido por sí mismos, pequeños negocios no agropecuarios y otros trabajan fuera de los campamentos, no parece ser en el número suficiente como para impedir que en el futuro se afronten lamentables índices de marginación económica en los campamentos.
- La Secretaría de Gobernación a través de la COMAR ha venido ejerciendo una acción tutelar por 15 años sobre los refugiados. Cabe preguntarse cuánto tiempo más podrá continuar esta política, especialmente si como todo parece indicar, la ayuda internacional será cada vez menor y el número de mexicanos en los campamentos cada vez mayor.

Finalmente es conveniente tomar en cuenta que muchas familias habían decidido quedarse en México, independientemente de lo que suceda en Guatemala. Dada su condición de refugiados no tan solo políticos sino también sociales, era urgente que el gobierno mexicano aceptara con realismo este hecho inexorable y diseñara una política al respecto.

A partir de 1998, los hijos de refugiados nacidos en México comenzarán a adquirir la mayoría de edad y por lo tanto los derechos y obligaciones de la ciudadanía (empadronamiento y servicio militar, por ejemplo). Lo mismo sucederá con aquellos que hayan sido repatriados con sus padres y se encuentren en Guatemala; estos niños regresaran a México, por ser su país de nacimiento, para exigir sus derechos ciudadanos.

Dada la gran disparidad de oportunidades económicas, sociales y educativas que existe entre México y Guatemala, es previsible que la gran mayoría de estas personas opten por obtener la ciudadanía mexicana. Esto, al igual que el proceso de repatriación, es ajeno a cualquier política al respecto que el gobierno mexicano pueda asumir. Lo mejor que se puede hacer al respecto es que el gobierno mexicano pueda controlar el proceso de entradas y salidas del sistema. De lo contrario, en menos de un par de años los estados fronterizos del sur se verían ante la necesidad de dar cabida a varios miles de jóvenes que empezarían desde cero su vida productiva.

Por otra parte, un sector importante de la población refugiada se había manifestado abiertamente por solicitar la integración definitiva a través de recibir la nacionalidad mexicana.

La Unión Europea se había interesado en financiar un proyecto de integración definitiva con fondos de su programa sectorial de ayuda a poblaciones desarraigadas.

La política oficial mexicana hacia los refugiados guatemaltecos trazada en los años ochentas y que continuó hasta agosto de 1996, contenía los siguientes elementos:

1. La posible finalización del refugio era visualizada a través de la **repatriación masiva** de los refugiados a Guatemala. Como las causas del refugio habían sido parecidas para todos los refugiados, se consideraba que una vez desaparecidas dichas causas la población refugiada retornaría en forma similar y en su totalidad a su país.
2. La concepción anterior estaba necesariamente acompañada por un elemento de **transitoriedad**, y en consecuencia todas las acciones fueron diseñadas como apoyos de emergencia mientras durara la situación. La prolongación *sine die* del refugio no cambió la condición, sino que la prolongó en el tiempo. Se dio así una larga continuidad de acciones provisionales, que en condiciones normales se habrían concebido como tareas dirigidas hacia el desarrollo comunitario.
3. Un elemento de **control poblacional**, caracterizado por dos medidas: **aislacionismo y concentración de la población**. Al inicio del refugio el gobierno mexicano veía la situación como un problema de seguridad nacional, y por tanto buscó controlar a la población refugiada aislándola de la población mexicana aledaña. La solución fue la de promover asentamientos reservados a refugiados. Esta solución facilitaba al mismo tiempo a la aplicación de medidas de asistencia de carácter emergente, por lo cual fue también apoyada por ACNUR. La existencia de campamentos reservados a los refugiados facilitó asimismo la acción de ONG's que buscaba el desarrollo de formas de trabajo comunitario, como p. Ej. El comité Cristiano. Dentro de esta misma versión se ubicó la política del gobierno mexicano de alejar a los refugiados de la frontera, que tuvo como consecuencia la creación de los campamentos de Campeche y Quintana Roo.
4. A la concepción anterior se sumó el desarrollo de una **institucionalidad específica para el refugio**. La asistencia a los refugiados se dio dentro de un verdadero enclave institucional. Dentro de este enclave no tenían cabida las instancias normales del estado. Así surgió un sistema de salud exclusivo para los refugiados, un sistema educativo también específico para los refugiados, un sistema de crédito específico para los refugiados, etc. Ello creó un paralelismo institucional en la región, Instituciones normales del estado mexicano daban a la población mexicana, e instituciones emergentes paralelas daban atención a los refugiados guatemaltecos. La perspectiva de una estancia transitoria de los refugiados en México condicionó en gran medida el propio contenido de la acción.

El caso típico es el de los programas educativos, diseñados con miras a una reinserción en Guatemala y no a una inserción en México.

5. El **elemento unificador** para la concepción de las medidas a instrumentar era la **situación de refugio**, que todos los actores compartían. Esto impidió por un lado el surgimiento de una visión regional, y por el otro la aplicación de medidas diferenciadas para cada situación. Con respecto a lo primero, aún en los casos en que los refugiados convivían en el mismo núcleo de la población mexicana, las acciones se dirigían exclusivamente a aquéllos. Con respecto a lo segundo, en situaciones distintas entre campamentos de refugiados se aplicaban medidas homogéneas.
6. La viabilidad del modelo resultaba posible sólo a través del **cofinanciamiento internacional y nacional**, cuya continuidad se aseguró debido a la persistencia durante un determinado tiempo de coyunturas políticas internacionales particulares.

La evolución de la situación y un proceso paulatino de descomposición en la periferia del sistema original hizo que esta política dejara de ser viable, pero permitió la flexibilidad para evolucionar a innovadores esquemas. Esto fue así por las siguientes razones:

1. En los últimos años la situación evolucionó hacia una desaparición de las causas que dieron origen al refugio. El gobierno guatemalteco aceptó el retorno de los refugiados a Guatemala, y las instituciones civiles de la guerrilla previeron una reinserción de los mismos en predios comprados específicamente para albergar a la población retornante. Sin embargo, a este movimiento sólo se incorporaron los grupos de refugiados con mayor compromiso político. La mayoría de la población refugiada prefirió permanecer en México. La perspectiva de repatriación masiva se convirtió en una perspectiva de repatriación parcial, ya sea por decisión individual o grupal.
2. A ello se suma que en los últimos años la población refugiada se estabilizó considerablemente. No se repitieron los grandes movimientos poblacionales entre campamentos típicos de los primeros años refugio. Esta estabilización se refleja en que, del número total de campamentos existentes, desde 1990 al año de 1995, persisten un 88% en su localización original. Solo un 12% de los campamentos desapareció o cambió de localización. Esta estabilidad se da a pesar del movimiento de retorno (que tuvo justamente su auge en dicho periodo) y puede asimismo ser considerada un indicador de la estabilidad en las relaciones entre los refugiados y la población mexicana. El elemento de transitoriedad ha sido superado en la realidad, pero las acciones siguen siendo de carácter emergente.
3. La larga duración del refugio obviamente puso en crisis el elemento de control y aislamiento. Si bien el entorno institucional del refugio se comportó como si la situación se diera en un universo cerrado, los refugiados desarrollaron por su

cuenta interrelaciones e interacciones de diverso tipo con la población mexicana circundante. El hecho de que en Chiapas (a diferencia de Campeche y Quintana Roo) el refugio este repartido en numerosos campamentos de escasa población, dispersos en un área de considerable extensión, favoreció considerablemente el desarrollo de estas relaciones. El modelo de aislamiento se permeó en numerosos aspectos.

4. Un segundo elemento que puso en crisis dicho modelo es que los refugiados de los campamentos se mexicanizó. Los refugiados guatemaltecos tuvieron hijos mexicanos, que en la actualidad constituyen más de la mitad de la población total de los mismos.
5. Un tercer elemento es que la permanencia por más de una década de la comunidad refugiada en la región, en condiciones pacíficas y poco conflictivas, llevó al estado mexicano a cambiar su óptica sobre el refugio, originalmente considerado como un problema de seguridad Nacional, lo que llevó a la moderación de los elementos de control. Si bien dentro de la región, los refugiados entraron y salieron libremente de los campamentos, se mudaron de campamento, se separaron en grupos, etc.
6. A ello se suma que en la región hay migrantes guatemaltecos económicos que se mezclan tanto con la población mexicana como con los propios refugiados y con los refugiados dispersos reconocidos y no reconocidos.
7. Las relaciones entre los refugiados guatemaltecos y el entorno mexicano tuvieron una característica: se trataba de relaciones interpersonales o grupales de tipo horizontal (con otros campesinos, con ejidos, etc.), pero no de relaciones con el aparato institucional mexicano “normal”. Si bien la intervención de ONG’s dedicadas a la asistencia del refugio buscó cubrir este espacio, resulta claro que en las condiciones actuales de estabilidad se requiere de una interrelación con dichos actores institucionales para solucionar problemas *ad hoc* a las circunstancias, tales como el desarrollo de aspectos productivos con miras al largo plazo, el acceso al crédito, etc.
8. En la nueva situación de interrelación masiva entre la población mexicana y la guatemalteca, los refugiados ya no pueden ser considerados como un sujeto unificador para el cual se diseñen acciones homogéneas y que no consideran las particularidades de cada caso ni la población mexicana aledaña. La perspectiva de apoyo al refugio debe ser cambiada por una perspectiva pública abierta de desarrollo regional o incluso microregional.
9. Por último, los cambios en la situación internacional, como asimismo la aparición de conflictos dramáticos en otras partes del mundo, significaron el surgimiento de nuevas prioridades en los organismos de apoyo y pusieron en crisis la continuidad del funcionamiento internacional.

10. En este contexto bajo ningún concepto era saludable que la condición del refugio se extendiera más allá del tiempo necesario. Así lo entendió la propia comunidad refugiada, que solicitó al gobierno de México en 1996, nuevas condiciones migratorias que permitieran, a quienes así lo decidieran libremente, integrarse a la vida mexicana.

La dimensión del problema para 1996 se concentraba en 124 campamentos de refugiados, con un 52% de niñas y niños nacidos, en los tres estados del sursureste de México, en los cuales se asentaban la población refugiada atendida por COMAR y el ACNUR, era la siguiente:

Estado	Refugiados	Binacionales	Total
Campeche	4,671	4,574	9,245
Chiapas	8,608	9,231	17,839
Quintana Roo	1,821	1,864	3,685
<b>Total</b>	<b>15,100</b>	<b>15,669</b>	<b>30,769</b>

Fuente: COMAR

Fig. 29. Población guatemalteca refugiada en México en 1996.

En resumen, la situación evolucionó de tal manera que la percepción sobre la permanencia de la población refugiada en México como una simple prolongación del refugio era injustificada. Dentro de esa nueva realidad, la población guatemalteca no desea retornar a Guatemala, el Estado mexicano se veía obligado a realizar cambios en su política de refugio. Esto modifica totalmente la situación, planteando dos problemas. Por un lado, significa que la población guatemalteca actualmente refugiada será considerada como población inmigrante en corto plazo. Por el otro, significa que la perspectiva de apoyos emergentes deberá ser sustituida por una perspectiva a largo plazo con miras al desarrollo. En resumen el gobierno de México se enfrenta a una nueva problemática que amenaza con repercusiones en aspectos públicos de la vida nacional.

En efecto, se debe hacer la pregunta ¿Cuál es un problema público y cuál no? ¿Es un problema público la presencia masiva e intempestiva de refugiados en un territorio de asilo? Para encontrar la respuesta a la segunda pregunta emplearé la definición que propone el Profesor Eugene Bardach al señalar:

"...la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía. Y esta materia prima sigue siendo propiedad de los que la originan y viven.... Por consiguiente, un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental debería ser la estimación de la extensión, intensidad y calida de los sentimientos de la gente sobre la condición o situación de la vida que les afecta."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bardach, Eugene, *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. en Problemas públicos y agenda de gobierno.* en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *Antologías de Política Pública, Volumen III,* ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993. p. 221.

En este orden de ideas, medir los sentimientos aflicción, descontento, molestia o infelicidad de un grupo determinado social es uno de los pasos iniciales en la definición de los problemas sociales. En este caso particular del sistema de refugio guatemalteco en México, se contó con signos, síntomas sociales y convenciones - prácticas admitidas tácitamente-, que responde a precedentes o a la costumbre:

- a) Los síntomas sociales son aquellos sentimientos colectivos perceptibles en toda su dimensión por el agregado humano que vive determinada realidad, son fruto del conocimiento empírico o vivencial que se genera por una experiencia individual que se reitera en el grupo. Estos síntomas son conocidos mediante la recopilación de información directa proveniente de los sectores sociales que los viven, mediante el uso de encuestas, entrevistas y testimonios sistemáticamente aplicados.
- b) Los signos sociales son aquellas realidades colectivas perceptibles de manera objetiva, sin importar si el agregado social involucrado directamente es conciente o no de dicha realidad. Estos signos pueden ser reconocidos mediante diversas herramientas, tales como la observación científica, los indicadores económicos y sociales, el razonamiento, etc.
- c) Las convenciones sociales son aquellas situaciones sociales obvias que, de manera objetiva e independiente de los actores que las viven, son calificadas como deseables o indeseables por el grueso de la sociedad de manera explícita o implícita. Generalmente estas convenciones se basan en un grado de avance o civilidad social que hace innecesario mayor fundamento para aceptar su existencia.

Una vez que se han detectado los sentimientos de aflicción o infelicidad de un sector social y ha sido posible señalar, al menos, si esta aflicción es profunda o somera, corresponde tratar la legitimación del problema.

“No todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno.”<sup>10</sup> Por lo cual es necesario legitimar un problema social antes de permitir la intervención del Estado en el mismo.

De manera general, legitimar un problema es otorgarle la calidad de público, en el sentido de determinar que el Estado es el actor naturalmente llamado a resolver un problema concreto. Obviamente, dicha legitimación no la puede dar el mismo grupo social que experimenta el problema, por el contrario, debe ser la sociedad –el ambiente autorizante- en su expresión más amplia la que debe de legitimar un problema social para convertirlo en público.

Es así que la legitimación de los problemas sociales responde a una regla simple, la generación de mayores resultados aceptables para el conjunto de la sociedad debe definir cuál es un problema en cual el Estado debe de participar. El Dr. Bardarch lo señala cuando explica: “La justificación comienza en la misma forma que antes:

---

<sup>10</sup> *Ibidem.* p 228.

algunas reglas del juego de la vida generan mayor número de resultados socialmente aceptables”<sup>11</sup>.

Es perceptible a primera vista la dificultad que surge con la legitimación de los problemas sociales al considerar que toda la sociedad es difícilmente unificable y por tanto en muchos de los casos, los analistas de políticas –los *policy maker*- los políticos o las autoridades públicas se arrogan la voz de la sociedad para legitimar algún problema social. *Per se* esto es justificable, pues es una solución de viabilidad para la toma de decisiones públicas bajo el supuesto que todos los actores mencionados buscan el bien común y se esfuerzan por captar la voluntad. El dilema surge cuando los actores buscan el bien privado o el bien público en un ambiente autorizante extremadamente difuso, llegando a la legitimación equivocada de problema.

Cabe ahora preguntar si la integración de los refugiados es un problema social y público, es decir, si es conveniente que el Estado actúe sobre el tema y si esta legitimado para hacerlo.

En principio debemos de recordar que la situación de vida cotidiana para las comunidades mexicanas hasta antes del ingreso masivo de las miles de mujeres y hombres, ancianos y niños que llegaron intempestivamente a Chiapas, era de total “tranquilidad” su vida discurría entre las labores del campo y su hogar. Sin embargo, esta paz terminó con la convulsionada realidad que vivió la frontera de México desde 1980 hasta por lo menos el año 2000. En resumen nunca volvió hacer la misma región, la misma frontera, las mismas personas. Las dimensiones del problema fueron tales que causaron un sentimiento claro de descontento, aflicción o infelicidad, por una parte, en los refugiados que llegaron huyendo para salvar sus vidas, y, por otra, en los mexicanos que los recibían en sus tierras para brindarles protección y alimento.

Posteriormente, las incursiones del ejército guatemalteco causaban aflicción tanto a los refugiados, como a los mexicanos que los acogían, les causaba temor perder la vida.

Luego de varios años de indefinición en que los refugiados estuvieron formalmente como ilegales y para regularizar en forma provisional, transitoria, su situación migratoria, en la mayoría de los casos se les otorgó una visa de trabajadores agrícola fronterizos. Dicha visa se otorgó a corto plazo (seis meses) y sin crear antigüedad migratoria. En la mayoría de los casos, dicha visa fue otorgada por única vez, y en más de 16 años nunca fue renovada. Este hecho significó que parte de los refugiados contará con documentación migratoria vencida desde hace varios años. Si bien el gobierno mexicano llevó un registro minucioso de la población en los campamentos, mantuvo sin modificar la situación migratoria, reconociendo para efectos prácticos la validez de dicha documentación vencida. Esta indefinición limitó el desplazamiento de los guatemaltecos fuera de sus campamentos, y significó que

---

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 229.

no tuvieran derechos a emprender actividades por cuenta propia, ni a establecer tratos u obligaciones civiles legalmente reconocidos, situación que causa molestia e infelicidad.

Por otra parte, una vez que fueron reubicados y que el proceso de repatriación, como el de retorno, daban signos claros de una crisis debido a su agotamiento, existía una fuerte aflicción en los grupos de personas que no querían regresar a Guatemala, por que después de más de 16 años de refugio deseaban permanecer en México y la incertidumbre sobre las posibilidades de integrarse al país, les causaba aflicción o infelicidad.

Los mexicanos por su parte sufrían la insatisfacción y la aflicción que les causaba la presencia de los refugiados, debido a la gran cantidad de recursos que recibían los guatemaltecos de la ayuda humanitaria de los cuales los mexicanos eran restringidos de dichos beneficios a pesar de vivir en el mismo territorio y en similares condiciones de pobreza.

A ello se suma que el gobierno había dejado sin registrar a los hijos de los refugiados nacidos en México, a quienes la ley considera de nacionalidad mexicana. Hubo en ello dos circunstancias: 1) de carácter político: el gobierno mexicano preveía el refugio como un fenómeno de corta duración, y pretendía de esta manera reducir las posibilidades de que los refugiados pudiesen solicitar una residencia definitiva en el país (como padres de nacionales mexicanos), y 2) de carácter legal: si bien la ley considera a los hijos de extranjeros como de nacionalidad mexicana, en el procedimiento para el acto de inscripción en el registro civil del menor se establece que el padre extranjero debe acreditar su legal estancia en México. Ante la imposibilidad de acreditar la legal estancia, el registro civil debe registrar el acto, pero está obligado a informar a la Secretaría de Gobernación de la falta de documentación migratoria en regla del mismo.

Obviamente, esto impidió el registro de los menores en forma personal por parte de sus padres. Como efecto de esta situación, existía un colectivo de miles de niños y niñas hijos de refugiados, que después de 17 años de haber nacido como mexicanos en campamentos de refugiados, estaban cerca de cumplir 18 años y adquirir sus derechos y obligaciones ciudadanos, tales como votar y ser votados, cumplir con su servicio militar, entre otros. La incertidumbre referente a la viabilidad de que su gobierno –el mexicano- garantice la oportunidad de acceder a una nacionalidad para alcanzar mayores niveles de bienestar les causaba aflicción e infelicidad.

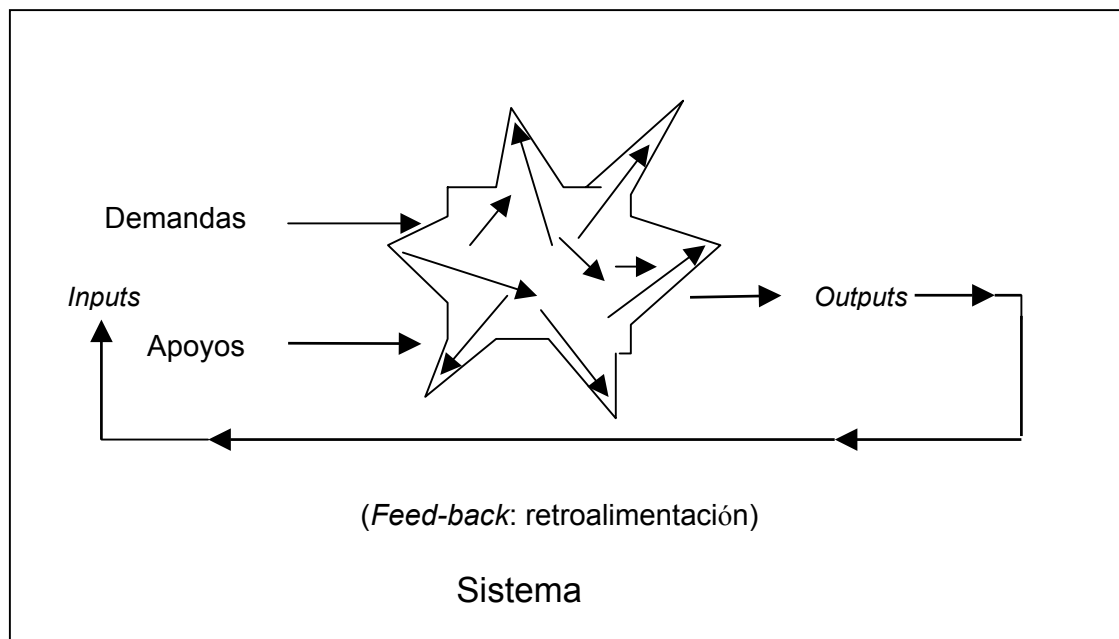
Ante la inminente crisis del sistema de refugio por el agotamiento del proceso de repatriación y retorno, los actores que concurrían en el sistema de refugio guatemalteco se muestran con interés no cooperativo, desorganizados y desalineados en sus esfuerzos por solucionar este fenómeno del refugio, más con tendencias anularse unos con otros, para conseguir fondos y se precipitan a realizar acciones aisladas tendientes a proponer, desde su perspectiva, proyectos de integración para los refugiados, financiados a través del ACNUR, con fondos de la comunidad internacional.



El sistema de refugio se encontraba en una franca descomposición, ante la crisis del agotamiento de la política de aislacionismo y control migratorio. Así como el agotamiento de la única opción a la que el gobierno mexicano se había apegado a creer, durante larga temporalidad del refugio, la transitoriedad.

El ACNUR y la Unión Europea estaban otorgando financiamiento a ONG's para que iniciaran proyectos aislados tendientes a una integración definitiva de los refugiados. El sistema seguía recibiendo insumos, demandas y apoyos pero era incapaz de procesarlos para realizar una conversión que significara resultados con un valor agregado, a fin de retroalimentar al sistema. Por el contrario, las demandas eran motivo de desorden, provocan la falta de alineación al interior del sistema por lo que los apoyos se dispersaban, atomizaban y se diluían ante la falta de claridad y control por parte del gobierno de México. (Ver figura 30).

Consecuentemente, se puede asumir que la integración de los refugiados es un problema social en cuanto genera insatisfacción e infelicidad en determinada colectividad nacional, más aún si consideramos esta insatisfacción e infelicidad ciudadana a la luz del concepto jurídico del *jus solis*, ya que como se ha mencionado, entre la población refugiada existen niños y niñas nacidas en México y por lo tanto gozaban de la nacionalidad mexicana.



Fuente: Elaborado por el autor a partir del modelo de sistema propuesto por Easton.

Fig. 30. Sistema sin alineación de actores, sin punto de equilibrio.

La medición del grado de infelicidad o aflicción que causaba la incertidumbre de la integración, por un parte, y la retirada tanto del financiamiento, como de la presencia sobre terreno del ACNUR, se puede abordar desde la perspectiva de los tres

conceptos indicados anteriormente, es decir, los signos, los síntomas y las convenciones sociales.

- a) Los síntomas sociales de la insatisfacción e infelicidad que producía la conclusión del refugio eran fácilmente evidenciables por la falta de claridad de parte del gobierno mexicano para tomar una decisión que les permitiera vivir en los espacios territoriales en los cuales se habían desarrollado en los últimos 18 años de sus vidas. Los bajos ingresos en sus comunidades y la falta de perspectivas de mejorar su desarrollo humano era un franco malestar del colectivo.
- b) Los signos sociales de la insatisfacción social eran evidentes por el retiro de las oficinas del ACNUR y por ende de los fondos públicos internacionales. El anuncio de la firma de la Paz en Guatemala resultó insuficiente para lograr nuclear la voluntad de los refugiados por regresar. El asilamiento de los refugiados, así como su situación migratoria indefinida en el país causa malestar y aflicción al no poder realizar alguna actividad laboral remunerada. El fracaso del segundo intento para reubicar a la población de Chiapas a Campeche y Quintana Roo, eran signos que el refugio llegaba a su fin.
- c) Las convenciones sociales de igual manera, al establecer que la falta de acceso a mejores condiciones de vida es incompatible con el desarrollo regional. Así como se ha establecido que después de 16 años en México la integración definitiva al país es la opción más deseable por todos los actores; con lo cual se conseguirá nuevamente la alineación de los actores del sistema.

Hasta aquí se ha señalado que la falta de una solución duradera como la integración de los refugiados a México genera malestar e infelicidad a un colectivo social, conformado por los refugiados, los hijos mexicanos de los refugiados y los mexicanos que viven en ejidos, rancherías y comunidades vecinas a los campamentos de refugiados. Asimismo, se han establecido mediante tres conceptos teóricos aplicados al caso, que este malestar o sentimiento de infelicidad es profundo, aunque se identifica una ligera variabilidad entre la comunidad mexicana y la comunidad refugiada. Consecuentemente se manifiesta con lucidez que la integración de los refugiados guatemaltecos es un problema social.

### **3.2. Legitimad del problema de integración del refugio guatemalteco**

El paso siguiente es considerar el grado de legitimidad del problema, a fin de establecer teóricamente si éste es merecedor de una mayor intervención del Estado, por medio de la participación del Cliente (el gobierno de México, a través de la COMAR).

Es evidente que en la vida cotidiana el problema se tiene ya por legitimado, puesto que la participación del Estado en la solución es directa, sobre todo en la protección

a asilados y refugiados, desde el día que les reconoció como tales en 1982. Sin embargo, es conveniente aclarar que esta legitimidad no es fruto del azar o de la casualidad, ya que la problemática que conlleva la integración de los refugiados, fácilmente supera la prueba de legitimidad establecida por Bardach, al ser imposible sostener que la existencia de refugiados después de 18 años de estancia en México, y una vez que las causas que motivaron su exilio se han ido diluyendo, sumado al hecho del retiro de fondos de la comunidad internacional, así como el cierre de las oficinas periféricas del ACNUR, para seguir manteniendo un sistema que esta a punto del colapso, genera mayor número de resultados socialmente aceptables que su inexistencia. Por lo tanto existían razones suficientes para que el Estado atrajera el problema hacia la esfera de los problemas públicos a resolver. En realidad es un hecho que el Estado decidió intervenir y dirigió recursos, conjuntamente con fondos internacionales, para tratar de aliviar las aflicciones de estos grupos sociales. Por lo tanto el problema está legitimado.

Considerando lo analizado en las líneas anteriores se puede deducir que la integración de los refugiados es un problema público que justifica la intervención del Estado en la búsqueda de soluciones duraderas, según la práctica internacional, a fin de procurar aminorar el malestar y la infelicidad que provoca a la sociedad.

Una vez que en un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de actuar sobre él, comienza la elaboración de la política pública para proporcionar soluciones, para que una política sea pública es requisito indispensable que esté revestida de legalidad, es decir que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

Las políticas públicas son consideradas como soluciones. Históricamente, observamos que ya en la Grecia antigua surgen atisbos intelectuales tendientes a resolver el dilema del cómo toma sus decisiones el Estado (y por ende del cómo resuelve los problemas) y cómo debería hacerlo.

Sin embargo, recién a partir de la década de 1940, cuando surgen fuertes corrientes de inconformidad con el modo tradicional de toma de decisiones del Estado, el cual se caracterizaba hasta ese entonces por la aplicación de políticas secretas, clientelares, generalizadoras y demagógicas tendientes a la ineficiencia administrativa.<sup>12</sup>

Todas estas corrientes de inconformidad con el modo de resolución de problemas aplicado por el Estado, llegan en 1951 a un primer hito, cuando Harold D. Lasswell señala que la sociedad occidental reclama un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón:

---

<sup>12</sup> Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *Antologías de Política Pública*, Volumen I, ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Tercera Edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 30.

*“A primera vista parece que Lasswell demanda y propone en otras circunstancias y con otro lenguaje lo que muchos otros, en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos, han solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia”<sup>13</sup>*

Es justamente a Lasswell, quien posteriores autores calificarían como el padre del “análisis de políticas” o de las “políticas públicas”, como el mecanismo científico para la toma de decisiones del Estado y para la resolución de problemas públicos. En este sentido, en el contexto expuesto, las políticas públicas son la herramienta científica para la resolución de problemas públicos.

Sin embargo, esta herramienta para la toma de decisiones no es la aplicación refleja de conocimientos, sino más bien, es un proceso creativo que, con base en la ciencia, es capaz de dar respuestas objetivas a los problemas públicos. Así lo señalaba Wildavsky al indicar:

*“¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas? Teoría política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada una tiene su sitio. Sin embargo el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad.”<sup>14</sup>*

En consecuencia, es una tarea ardua pretender clasificar el proceso creativo de las políticas públicas y señalar cual es la receta perfecta, empero, a fin de tener un sólido conocimiento teórico se señalarán las tres principales propuestas para clasificar a las Políticas Públicas. Estas son, la propuesta de: a) Charles Lindblom, b) Merilee Grindle & John Thomas (Tabla I, figura 31) y c) Yehezkel Dror (Tabla II, figura 32).

En la figura 31, observamos que los autores mencionados consideran la existencia de dos clases de políticas públicas, que si bien son generales, están claramente diferenciadas.

Por una parte, Lindblom diferencia las políticas públicas por la capacidad operativa y técnica puesta en su planificación y desarrollo, así señala la existencia de algunas Políticas Públicas ideales con un fuerte contenido teórico y un análisis exhaustivo, por otra parte señala la existencia de políticas públicas más empíricas, con análisis dramáticamente limitado y fundadas en el método de “prueba y error”. A criterio del autor, esta última clase de políticas es la más frecuente en los Estados modernos.

Por su parte Grindle y Thomas diferencian las políticas públicas por su relación con la existencia o ausencia de una crisis. Cuando existe crisis y urgencia de cambio, emerge un tipo determinado de políticas públicas radicales y de alto nivel burocrático, cuando no existe crisis, emerge un tipo de políticas públicas menos radical y por ende menos apta para producir cambios sociales profundos.

<sup>13</sup> *Ibidem.* p. 40.

<sup>14</sup> Wildavsky 1979:3. Citado por Aguilar (comp), Tomo I, p.64.

Autor		Charles Lindblom		Grindlee & Thomas	
Tipo de política		Racional exhaustivo (a la raíz)	Incrementalismo (por las ramas)	Politics as usual	Perceived crisis
C A R A C T E R Í S T I C A S	1	Clarificación de valores u objetivos previamente al análisis empírico.	El análisis de medios y metas es simultáneo	Trata problemas escogidos por el decisor	La emergencia impone los problemas a tratar
	2	Análisis de medios y fines, se aíslan los fines y luego se buscan medios.	El análisis de medios y fines es limitado.	Los desafíos técnicos, políticos y económicos no son muy altos	Los desafíos técnicos, políticos y económicos son elevados.
	3	La política es buena cuando demuestra que es el mejor medio para el fin.	La política es buena cuando varios analistas están de acuerdo	Se requiere la participación de burocracia media y baja	La emergencia obliga a la participación de la alta burocracia
	4	Análisis exhaustivo	El análisis es drásticamente limitado	Acepta el movimiento incremental	Solo admite el movimiento drástico
	5	Usualmente se respalda en Teoría	Se respalda más en la práctica	Baja capacidad para acoger reformas	Apta para la reforma

Fuente: Elaborado por el Dr. Julio Guillermo Fabbri Crespo. p. 12

Fig. 31. Clasificación de políticas según Lindblom y Grindlee.

Más amplia y flexible en cuanto a posibilidades de clasificar políticas públicas, tenemos la anunciada propuesta de Dror con base en ocho dimensiones, expuestas a continuación (Ver figura 32):

Primera	Pura	Usa una sola estrategia para su desarrollo
	Mixta	Usa varias estrategias para su desarrollo
Segunda	Incremental	Pequeño cambio de Política
	Innovadora	Cambio Radical y amplio avance
Tercera	Alto Riesgo	Políticas con demasiadas variables aleatorias
	Bajo Riesgo	Políticas con baja variabilidad aleatoria
Cuarta	Balance	Políticas integrales y equilibradas
	Impacto	Políticas que buscan desequilibrar sistemas
Quinta	Secuencial	Estrategia de corto plazo, o varios cortos plazos
	Extensa	Estrategia de largo plazo
Sexta	Metas Concretas	Objetivos específicos
	Cap. Futuras	Exploración de objetivos y apertura de horizontes
Séptima	Metas Positivas	Incrementar el Valor Público
	Males Menores	Reducir el mal público a su mínimo posible
Octava	Preferencias Temporales	Tiempos de la política pública, presente o futura

Fuente: Elaborado por el Dr. Julio Guillermo Fabbri Crespo. p. 12

Fig. 32. Clasificación de políticas según Dror.

Dror muestra que las políticas públicas tienen muchas facetas que pueden combinarse casi ilimitadamente según las necesidades o la ideología del decisor de políticas, y que cada posible combinación es un tipo diferente de Política Pública y por tanto una categoría de clasificación de las mismas. Las facetas, o dimensiones como las llama Yehezkel Dror, contemplan el riesgo, la certidumbre, la radicalidad, la pureza teórica, etc., por lo cual su propuesta de clasificación es más completa pero menos manejable.

Lo expuesto hasta aquí es la base teórica que permitirá abordar los lineamientos de política que la presente investigación pretende proponer y que, lógicamente se funda en el concepto de políticas públicas ilustradas y racionales como mecanismo idóneo para la solución de problemas públicos, aunque los restantes elementos de su clasificación se abordarán más adelante.

### **3.3. La creación de valor público y el modelo de política**

A tiempo de evaluar y considerar la mejor estrategia a seguir para la construcción de un modelo de cualquier tipo de política pública, es importante tener en cuenta los conceptos de gestión estratégica y creación de valor público, enunciados en el trabajo de Mark H. Moore. La presente investigación toma en cuenta dicha teoría para fundamentar su propuesta de elección y recomendación de política para el cliente.

Sabemos que el propósito del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para los propietarios de la empresa. También sabemos cómo se puede conseguir dicho objetivo: produciendo bienes (incluyendo los servicios) que se puedan vender a los clientes a precios que generen un nivel de ingresos por encima del coste de producción. Y sabemos cómo se puede llevar a cabo estas tareas directivas: con medidas financieras de beneficios y pérdidas, y cambios en la cotización de la empresa. Si los directivos privados pueden diseñar productos que generen beneficios de manera continuada, entonces se presupone que han creado valor.

En el sector público, el propósito general del trabajo directivo parece poco claro, ya que lo que los directivos han de producir (bienes y servicios) para generar valor es más ambiguo. Y medir si se ha creado dicho valor es aún más difícil. Con todo, para desarrollar una teoría sobre el modo en que los directivos públicos deben actuar es necesario sentar tres puntos previos. Sin conocer el sentido del trabajo directivo, no podemos determinar si una acción directiva particular es buena o mala. La gestión pública es, después de todo, una tarea normativa como técnica.

Como punto de partida, Moore propone una idea muy simple: “el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Moore, Mark H, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica S.A. , España, 1998, p. 60.

En palabras de Moore: “es el gobierno el que, a través de sus directivos, protege al país de sus enemigos, mantiene limpias y seguras las calles , educa a los niños y aísla a los ciudadanos de los innumerables desastres, tanto de origen humano como natural, que tanto empobrecieron las vidas de las generaciones anteriores. Desde su punto de vista, es evidente que el gobierno crea valor para la sociedad, y que ésta es la razón de su trabajo”<sup>16</sup>.

Esta descripción es insatisfactoria, ya que sólo tiene en cuenta los beneficios de la actividad pública, pero no los costes. En realidad, los directivos públicos no pueden conseguir los resultados deseados sin utilizar recursos de usos alternativos. Mantener las calles limpias, proteger a los marginados de la pobreza, la ignorancia y el paro, e incluso recaudar los impuestos que la sociedad ha acordado. Los directivos públicos necesitan dinero para comprar equipo, pagar a sus trabajadores y prestar los servicios que han sido legislados. El dinero se recauda a través del poder coercitivo de la tributación, y deja así de destinarse a otros usos, principalmente el consumo privado. Este coste de oportunidad se debe comparar con los beneficios de la actividad pública.<sup>17</sup>

En consecuencia, resulta insuficiente decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público.<sup>18</sup>

En el trabajo desarrollado por Mark h. Moore, encontramos una definición del «valor público», que se señala el siguiente concepto:

*“Valor público es todo aquel resultado, fruto y/o consecuencia que deseado socialmente, es perseguido a través del uso de recursos públicos tangibles e intangibles y emerge del accionar de los entes públicos.”*<sup>19</sup>

Esta definición conlleva tres implicaciones:

1. Reconocer la amplitud de lo que es socialmente deseable y la necesidad de limitar el concepto de acuerdo a lo señalado anteriormente para la legitimación de problemas sociales.
2. Para que exista valor público propiamente dicho, se debe encontrar la presencia del uso de recursos públicos y del accionar de entidades públicas. Consecuentemente se considera que las obras socialmente deseables que son realizadas por grupos de beneficencia, movimientos religiosos o grupos filantrópicos, no generan valor público, por ser necesario capaz de diferenciarse absolutamente del valor privado (fin particular) y del Valor

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 61.

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 62.

<sup>19</sup> *Ibidem.* p. 13

Privado de Utilidad Pública (fin particular que satisface directamente necesidades colectivas).

3. El valor público es identificable ex post y no ex ante, por lo que las acciones que propugnan la creación de valor público, no son valor público, puesto que el resultado es todavía incierto y puede devenir en la obtención de algo que no es socialmente deseable. Empero, los criterios de valor público y del triángulo estratégico son importantes para planificar la dirección que se desea que una política pública asuma, siendo evidente que no siempre los planes se transforman en realidad.

En tal sentido, se busca el valor público adicional creado con la política pública, que respecto a la estrategia para dar por concluido el proceso de refugio político de las familias guatemaltecas en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo de manera gradual, a través de la integración definitiva, aplicó el gobierno de México, para lo cual el Triángulo Estratégico de Mark H. Moore se constituye en una herramienta básica de elección, viabilidad de propuesta y reducción de incertidumbre.

A efecto de completar el marco teórico, es conveniente señalar que el Triángulo Estratégico es una herramienta de análisis que con base en la simbología de un triángulo supone la consideración de tres dimensiones del accionar público<sup>20</sup>:

- La dimensión sustantiva: *“La estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la Institución genera valor para los supervisores, clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad”*<sup>21</sup>.
- La dimensión política: *“La estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. Es decir, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno público autorizador...”*<sup>22</sup>
- La dimensión operativa: La estrategia pública *“Debe ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo”*<sup>23</sup>.

Consecuentemente, con la ayuda del Triángulo Estratégico elaborado especialmente para el problema de la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos, se podrán establecer los elementos claves tendientes a determinar la factibilidad y viabilidad o no de una propuesta de política a ser encarada por el cliente.

Como es natural a la metodología de la presente investigación, las variantes de política pública y de estrategia de entidades públicas son construidas para el caso específico de la política mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.* p. 115.

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 116

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*



Como se ha demostrado el tema de la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos era un problema social y público, por ende soluble mediante una estrategia de política pública a partir de la cooperación internacional con el ACNUR y, particularmente, con la Unión Europea.

Es así que a través del análisis sistémico del refugio guatemalteco, se procede a la búsqueda del «valor público» en la posible política mexicana para dar por concluido el refugio guatemalteco en México; a través en una política pública integral, impulsada en el marco de cooperación, por un lado con el ACNUR y, por el otro, con la Unión Europea, a través del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los refugiados Guatemaltecos en los estado de Campeche, Quintana Roo y Chiapas (PAID).

A partir de realizar un sólido análisis de la factibilidad de que esta política mexicana signifique un modelo de cooperación humanitaria internacional, que logra en buenos términos vincularse con el desarrollo sustentable. Este hecho *per se* es el «valor público» adicional que se desprende de la gestión de la cooperación internacional.

Construcción de alternativas. Con las características del cliente y de la problemática expuesta del sistema de refugio guatemalteco, así como teniendo en cuenta la metodología asumida en relación a las políticas públicas como soluciones, a continuación se plantean alternativas estratégicas, acompañadas de un breve análisis, de acción que el cliente consideró:

- a) No hacer nada más de lo que se realiza: En un análisis preliminar de ventajas y desventajas, ésta opción parece tentadora en cuanto al ahorro de recursos que significó durante toda la duración del sistema cerrado; ya que a pesar de existir una cantidad importante de recursos públicos del Estado dirigidos a tratar de solucionar este problema. La cooperación internacional de ayuda humanitaria absorbía el 80 % del coste del sistema. Como desventaja se visualiza, por una parte, el retiro de la ayuda humanitaria a corto plazo, ya que cada día es más difícil para el ACNUR justificar ante los donantes la extensión de la fase de emergencia por mas de 16 años, aunado a que las causas que motivaron el refugio se han extinguido paulatinamente. Asimismo, es importante resaltar que ha sido el ACNUR la agencia que ha llevado la mayor parte de la carga financiera de los programas de apoyo a los refugiados, así como de los gastos de operación de la COMAR misma. Una salida del ACNUR, aún cuando esta fuera gradual y ordenada, ocasionaría que la COMAR dejara de funcionar como lo ha venido haciendo hasta ahora, a no ser que la Secretaría de Gobernación asumiera sus gastos. Por otro lado, la población refugiada de pronto se vería ante la necesidad de ser absolutamente autosuficiente, siendo que con el status migratorio que actualmente los ampara no tienen derecho a adquirir tierra en propiedad ni a trabajar libremente. Por otra parte, el posible agravamiento del problema con el consiguiente aumento de insatisfacción e infelicidad social generada por la incertidumbre con que actúa el gobierno de México, lo que significaría una

depreciación de su imagen como país de asilo y refugio en el exterior, así como un incumplimiento de sus obligaciones morales para con la comunidad internacional.

- b) Fomentar la repatriación y el retorno: El movimiento de retorno, que casi todos los actores estimaban abarcaría a casi la totalidad de la población refugiada, sólo interesó a parte de ésta. De acuerdo con una encuesta realizada en septiembre de 1996 por COMAR, el 86% de los refugiados residentes en Chiapas manifestó su deseo de permanecer en México. Sólo un 14% se manifestó a favor del retorno o la repatriación. Algunas personas incluso han ido a Guatemala como retornados pero ante las circunstancias prevalecientes en esta nación -y aún enfrentándose a la pérdida de la protección internacional- posteriormente regresaron a México.

En lo anterior hay una mezcla de elementos, algunos que hacen al pasado de los refugiados en su país de origen (reinserción en la lucha política en Guatemala, de la cual el retorno es una parte y un hecho reivindicativo) y otros que hacen a sus perspectivas personales y familiares de vida (oportunidades en Guatemala vs. oportunidades en México).

Como en los primeros movimientos de retorno participaron los grupos más comprometidos políticamente, la población refugiada que quedó en México fue la que tenía un menor compromiso político y una participación menos activa. Es por ello que sus decisiones, tanto hacia la permanencia en México como hacia el retorno, se tomarán a partir de criterios en los cuales ya no tendrán una incidencia central elementos ideológicos. Por ello resulta muy probable que los acuerdos de paz entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla no signifiquen una ampliación automática del movimiento de retorno. Parece ser que los refugiados tomarán en su mayor parte una decisión con base en elementos más locales o comparativos. Entre éstos deben mencionarse:

- 1) Disponibilidad de tierras en Guatemala, accesibilidad de los terrenos que se lo ofrecen e infraestructura de los mismos, y comparativamente las mismas variables en México.
- 2) Relaciones personales y familiares comparativas en México y en Guatemala. Casi todos los refugiados tienen parientes en Guatemala, pero por las condiciones en que se ha organizado el retorno no necesariamente se dirigirán a sus lugares de origen. Al mismo tiempo, casi todos tienen también hijos mexicanos (los primogénitos por lo general cercanos a la mayoría de edad), los cuales constituyen más del 52% de la población de los campamentos con la población mexicana circundante.
- 3) Condiciones de superación comparativas. En su gran mayoría los refugiados rentan tierra para su producción, y en varios casos han comprado tierras a nombre de sus hijos mexicanos. Los refugiados en muchos casos disponer de más tierra en México que en Guatemala, en mejores condiciones de accesibilidad, servicios, etc., aunque ésta sea rentada.
- 4) Expectativas educativas y laborales comparativas, las cuales son mayores en México que en Guatemala.

## 6) Las condiciones para su asentamiento definitivo en México.

En resumen, a los ojos de muchos refugiados la oferta guatemalteca para movilizar, la continuación del retorno resulta insuficiente. Es por ello que, luego de una primera etapa de retorno organizado a Guatemala, éste ha ido disminuyendo considerablemente. Si bien se organizaron aún varios grupos de retorno, los mismos resultaron limitados.

- c) Iniciar una política de reubicación: La COMAR-ACNUR y el gobierno de Campeche, plantearon como propuesta alternativa "integrar a los refugiados otorgándoles la calidad de inmigrados (FM-2) y propiciando el traslado masivo de las familias asentadas en Chiapas al sur del estado de Campeche en una región denominada Dzibalchen. La idea consistía en construir en esa región pueblos agropecuarios a la manera de los Nuevos Centros de Población Ejidal que caracterizaron la política de colonización que el gobierno federal implementó en los años 70 con un coste económico alto y resultados magros en cuanto a la incorporación al desarrollo de la población trasladada de un sitio a otro del país. Esta propuesta carece de viabilidad por las razones que a continuación se analizan:

El traslado de los refugiados de Chiapas a la península yucateca repite la estrategia de la crisis del 1984 cuando fueron precisamente los refugiados asentados actualmente en Chiapas los que se negaron a cambiar su residencia a los estados de Campeche y Quintana Roo. Aunque es deseable descongestionar Chiapas un intento de nuevo traslado masivo a la península podría reanimar las antiguas resistencias. Esto no excluye la posibilidad de trasladar a la península de Yucatán aquellos grupos minoritarios que están dispuestos a hacerlo y que podrían ser ubicados en los campamentos existentes aprovechando su capacidad ociosa sin necesidad de comprar nuevos predios.

Las tierras de Dzibalchen están muy cerca de la reserva ecológica de Calakmul y podrían dar lugar a resistencia y protestas de organizaciones nacionales e internacionales de ecologistas.

Los suelos de Dzibalchen corresponden a la categoría de los acalchel, que son arcillosos, con tendencias a inundarse y de bajos rendimientos agrícolas. El traslado a ese lugar no solucionaría los problemas de miseria que ahora padecen en Chiapas por la reducción de los empleos de peones de campo a los que solían acceder los refugiados en el pasado.

La compra-venta de Dzibalchen realizada por el gobierno del estado de Campeche, no dejó satisfechos a los ejidatarios inconformes por el reducido precio pagado y porque además el comisariado ejidal huyó con el importe de la operación. Seguramente la ubicación de los refugiados en esa zona propiciaría conflictos con los ejidatarios mexicanos defraudados.

En ese momento en Campeche estaba por iniciarse la sucesión de gobernador, por lo que se percibió el interés de algunos precandidatos a politizar el tema "Dzibalchen" con el objeto de debilitar al gobernador y ganar simpatías entre los campesinos campechanos argumentando que se niega a los nacionales lo que sí se otorga a los extranjeros. Debido al contexto social y político expuesto esta opción resulta inapropiada.

- d) Iniciar un proceso de estabilización y regularización migratoria: Si bien esta alternativa es altamente deseable, ya que como sea expuesto la mayoría de la población refugiada, carecía de documentos migratorios vigentes, ni mucho menos con la FMR. Iniciar un proceso de regularización migratoria es un primer paso para empezar a normalizar la situación de legalidad a su estancia. Por otra parte permite actualizar el banco de datos de la población refugiada y asegura el control migratorio. Paralelamente, esta opción permitirá reducir los riesgos de que la población opte por documentación apócrifa a fin de permanecer en México. Sin embargo, esta acción por sí misma y de manera aislada no contribuiría a resolver de fondo la problemática, aun que es el primer paso tendiente a la regularización y estabilización del problema.
- e) Implementar una política pública de integración definitiva. Concluir la repatriación y fomentar la integración definitiva entre mexicanos y exrefugiados: Esta estrategia de incursionar simultáneamente en dos alternativas de soluciones duraderas según la práctica internacional, la repatriación y la integración, es una opción innovadora que presenta múltiples beneficios al sistema de refugio y complementa los esfuerzos finales para la culminación del proceso de retorno y abre la posibilidad de la integración definitiva. Las dos opciones representan una vía doble de solución y se vinculan *sine qua non* con la regularización migratoria como primer paso a esta estrategia integral. Por otra parte esta línea política contribuiría a revertir la tendencia decreciente en la ayuda internacional para vincularla con la cooperación para el desarrollo, a fin de mejorar la infraestructura productiva de los campamentos, generar nuevos empleos y una opción de desarrollo territorial, la cual incluye cumplir con una vieja demanda de la comunidad mexicana de verse favorecida por la cooperación internacional.
- f) Gestionar más ayuda humanitaria: Esta línea de acción como se ha mencionado el ACNUR había manifestado en diferentes ocasiones y en distintos foros de la imposibilidad de justificar ante los donantes la extensión de la fase del refugio sobre todo cuando se han extinguido las causas que lo originaron. Sumado a esta situación está el contexto del agotamiento de la repatriación y el retorno, por que esperan una respuesta *ad hoc* del gobierno de México a su tradicional política de asilo y refugio. Por lo que no era aconsejable seguir esta estrategia.
- g) Responsabilizar a los gobiernos locales: Esta alternativa presenta más desventajas que ventajas, ya que la estructura municipal en México aún sigue

siendo la más débil de la federación, con presupuestos magros y escasas oportunidades de sacar adelante este problema. La tendencia debería ir en el sentido de fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios a fin de que de manera gradual y progresiva en el corto plazo inicie una transferencia de responsabilidades públicas de los asentamientos hacia la esfera estatal y municipal. Por lo anterior, esta estrategia de arranque ofrece poca pertinencia, eficacia y eficiencia para la implementación de una política de solución duradera.

El siguiente paso es seleccionar el criterio para definir los lineamientos estratégicos a fin de elegir la mejor estrategia de acción política, se analizará los indicadores de valor para disminuir las posibilidades de que una buena opción de política no haya sido considerada. Estos valores los encontramos en el núcleo duro del sistema, como se ha explicado al inicio de este capítulo.

En efecto el gobierno de México, admitió que se enfrentaba a un contexto irregular, tanto por su origen en la irrupción espontánea y masiva de ciudadanos guatemaltecos al territorio mexicano, como su permanencia en condiciones de excepción en el país.

La regularización del fenómeno, su reabsorción por la realidad social, ha de partir de la observancia de principios generales que derivan fundamentalmente, del imperio de los derechos y garantías individuales reconocidas por nuestra Constitución Política, por las Naciones Unidas y por otras consideraciones de carácter político, humanitario y práctico.

Dentro del marco de estos principios generales, se deberá de proponer un esquema de opciones múltiples que se acomoden al interés nacional y humanitario del país, así como a la situación y preferencias de cada una de las familias e individuos.

Un propósito global, es la incorporación de esta población al disfrute de sus derechos individuales, y las garantías mínimas para el goce de la libertad, la salud, la educación y la capacidad en el entorno físico y social más apropiado para ello.

Las condiciones de excepción en las que viven las familias refugiadas guatemaltecas, las deja sin las facilidades esenciales para el disfrute de las garantías del hombre y el ciudadano. Transcurridos 15 años de estancia en México las familias refugiadas se han enraizado profundamente en la sociedad local, restringir sus movimientos a los campamentos que habitan, o negarles la estabilidad migratoria a quienes han decidido por *motu proprio* permanecer definitivamente en el país, se asemeja a la política de segregación practicada hasta hace poco en Sudáfrica – conocida como *Apartheid*, la cual fue casi unánimemente condenada por el mundo y de manera muy especial por el Estado mexicano.

A las familias hay que ofrecerles –mediante la política que se seleccione- la oportunidad de una estabilidad económica y migratoria esencial para el desarrollo de humano.

La política que se apruebe, al regularizar la situación de estos núcleos de población, tenderá a eliminar tensiones en la frontera, e impedir que siga creciendo una situación injusta que causa aflicción a los refugiados, a sus vecinos mexicanos, y esta en proceso de complicarse, en detrimento de los derechos humanos y de la política humanitaria y pacifista de México, y a eliminar amenazas potenciales para la paz en la región.

Aún cuando el gobierno mexicano aumentó su presupuesto público en un 300 % para contribuir a resolver esta problemática, éste por sí mismo es insuficiente para enfrentar el nuevo contexto de apertura del sistema. Sin embargo, es posible contar con financiamiento –no reembolsable- de la cooperación internacional, a través del ACNUR y la Unión Europea, ansiosa de resolver de una vez por todas, problema y receptividad a incluir a poblaciones nacionales en los programas de estabilización, integración y desarrollo, con lo que, las soluciones que se apliquen favorecerán también a los nacionales; logrando con ello encontrar el vínculo entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, a fin de disminuir los niveles de pobreza en que se encuentran.

En función de lo anterior, los objetivos que buscan dar valor público a la política pública y que se trazaron fueron los siguientes:

1. Dar por concluido el proceso de refugio político de las familias guatemaltecas en México de manera gradual y progresiva (1996-2000).
2. Contribuir a la paz guatemalteca para acrecentar la vocación pacifista del país así como también por nuestra seguridad nacional.
3. Propiciar el inicio de una nueva vida que acabe no solamente en la incertidumbre que han padecido en los últimos 16 años.
4. Permita acceder a mayores niveles de bienestar e integración al desarrollo.
5. Alinear las decisiones de los actores internacionales, a fin de que los esfuerzos e inversiones concurren en una política pública.
6. Incentivar modelos innovadores de cooperación para el desarrollo.
7. Dinamizar el desarrollo territorial sustentable a fin de combatir la pobreza en que se encuentra la población.
8. Propiciar que la política pública seleccionada contribuya a mejorar la imagen de México en el sistema internacional.
9. Evitar gastos excesivos en la implementación de la política pública, por lo que la política seleccionada deberá de sujetarse a la racionalización del presupuesto del gobierno federal, así como a los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia en el ejercicio de los fondos de la cooperación internacional.

Una vez establecidos los objetivos se procede a proyectar resultados. En este paso es válido un análisis racional de los criterios utilizando la herramienta del método de matriz de análisis de casos (Véase la figura 31), con base al concepto de valor público, ya que el análisis del triángulo estratégico, por su especialidad, es aplicable a una segunda instancia de análisis estratégico.

Al efecto, es necesario plantear de manera general los indicadores de valores que el gobierno de México (el cliente) persigue con la implementación de la solución de políticas públicas, para conocer los hechos y las posibles consecuencias de los valores seleccionados, a fin de determinar en qué grado las opciones planteadas cumplen cada uno de esos indicadores y seleccionar el que satisface a la mayoría de ellos.

Opción	V A L O R	Dar por concluido el sistema de refugio y contribuir a la paz guatemalteca	Proporcionar una nueva vida con certidumbre	Acceder a mayores niveles de bienestar	Alinear las decisiones de los actores	Incentivar modelos innovadores de cooperación para el desarrollo	Dinamizar el desarrollo territorial sustentable	Mejorar imagen de México en el sistema internacional	Evitar gasto excesivo
No hacer más nada		X	X	X	X	X	X	X	√
Fomentar la repatriación y el retorno		X	√ ?	X	X	X	X	X	X
Iniciar una política de reubicación		X	?	?	X	X	X	X	X
Iniciar un proceso de estabilización migratoria		√ ?	√ ?	√	√	√ ?	√ ?	√	√
Concluir la repatriación e implementar una política de integración definitiva		√	√	√	√	√	√	√	√
Gestionar más ayuda humanitaria		X	X	X	X	X	X	X	X
Responsabilizar a los gobiernos locales		X	X	X	X	X	X	X	X
Donde: √ = Cumple: X = No cumple: ? =Depende o es imprevisible									

Fuente: Elaborado por el autor.

Fig. 33. Valores públicos sobre opciones.

Se deben evaluar y confrontar las alternativas y los indicadores de valor, presentados en la figura 33, para hacer una interconexión en líneas separadas de análisis de cada alternativa propuesta.

En la primera opción (no hacer nada) prácticamente incumple con todos los valores públicos buscados, excepto con la posibilidad de ahorro de recursos que significa la falta de acción, a costo del posible agravamiento del problema, por lo que no es la más adecuada.

La segunda alternativa (fomentar la repatriación) contribuiría a cumplir con el mandato de facilitar la repatriación voluntaria para la reinserción de quienes opten

por esta vía de solución, paralelamente contribuye con la paz guatemalteca; sin embargo, poco ayuda a resolver de manera definitiva la conclusión del refugio guatemalteco. No ayuda a que la población acceda a mayores niveles de bienestar. Así como tampoco logra alinear los esfuerzos de los actores, debido al agotamiento del proceso de retorno. Esta opción no representa ningún modelo innovador de cooperación. Sin embargo, existe un porcentaje menor de la población que sea manifestado por un retorno. Tampoco contribuye a dinamizar el desarrollo territorial. La imagen de México difícilmente se mejorará al insistir en una alternativa que ha dado señales claras de su fatiga en la población refugiada. Finalmente, el costo en la promoción de la opción resultaría excesivo en su relación beneficio costo.

La tercera alternativa (iniciar una reubicación). Esta opción resulta de la menos apropiada debido a que contribuye a la prolongación de la fase de refugio, ya que se extendería geográficamente su problemática, al tiempo de incrementar la incertidumbre de la población, sin beneficios de mejores niveles de bienestar. El ACNUR se ha mostrado reticente a esta opción y los mismos refugiados se han negado en el pasado a ser reubicados, por lo tanto esta lejos de representar una incentivo innovadora de modelos de cooperación. Por otra parte, tampoco logra dinamizar el desarrollo territorial y lesionaría nuevamente la imagen de México a nivel internacional, al repetir esquemas que causaron dolor y molestias. El coste financiero de esta alternativa es exorbitante.

La cuarta alternativa (estabilización y regularización migratoria). Sin lugar a duda, esta opción es necesaria para iniciar el camino a la conclusión del refugio, contribuye a la paz en Guatemala, por propiciar una nueva vida con certidumbre a los beneficiarios, sin embargo estos dos valores por si mismos son incapaces para cumplir al 100 % las expectativas esperadas para acceder a mayores niveles de bienestar. Por lo anterior, consigue alinear a los tomadores de decisión, pero a pesar de que es un modelo innovador en la política mexicana al refugio, porque abre un nuevo camino con la cooperación internacional para el desarrollo social, este valor está fuertemente condicionado, pero con posibilidades, para dinamizar el desarrollo rural de la región siempre y cuando se cuente con fondos suficientes para implementar proyectos en este sentido. También mejora la imagen que México desea proyectar hacia el exterior. El coste de esta iniciativa debería de ser a través de fondos públicos y fondos de la cooperación internacional.

La quinta alternativa (concluir la repatriación e implementar la integración definitiva). Esta opción es la concurrencia de dos soluciones duraderas acordadas por la comunidad internacional, por que ayuda concluir el proceso de refugio, contribuye a la paz en Guatemala. El llevar adelante esta alternativa contribuye a proporcionar una nueva vida con certidumbre tanto para los refugiados que decidan repatriarse, como a los que decidan permanecer definitivamente en el país, lo que sin duda les permitirá la revalorización de su identidad cultural para acceder a mejores niveles de bienestar; al ser una doble vía de soluciones para la población refugiada, incentiva modelos innovadores de desarrollo que contribuirán a vincular la ayuda humanitaria con el desarrollo sustentable, a fin de relacionar el desarrollo humano, económico, social y ambiental. Contribuye a consolidar la imagen de México, tanto en el interior,



como al exterior. Además bajo los supuestos intereses tanto del ACNUR como de la Unión Europea de cooperar en un plan de integración se contaría con la alineación de esfuerzos e inversiones, de estos actores, para llevar a cabo esta solución. Por lo anterior esta alternativa es recomendable para el gobierno de México.

La sexta alternativa (gestionar más ayuda humanitaria). Esta opción resulta inapropiada, ya que como se ha mencionado existía un reclamo de la comunidad internacional para terminar con la prologada fase humanitaria; debido a lo anterior de optar por ésta se estaría contribuyendo a la extensión del refugio por más tiempo; lejos de contribuir a proporcionar una vida con certidumbre lesiona la potencialidad de los seres humanos al estar expuestos a periodos tan largos de ayuda humanitaria, manteniéndolos en situaciones de excepción y de pobreza. Desalinea a los tomadores de decisión, por que es modelo que contribuye a perpetuar modelos anquilosados, en lugar de incentivar la búsqueda de nuevos enfoques para contribuir a dinamizar el desarrollo sustentable. Por consiguiente, la imagen de México lograría decrecer en su capital político internacional de asilo y refugio; el costo es excesivo. En este contexto es inadecuado seguir esta alternativa.

La séptima alternativa (responsabilizar a los gobiernos locales). La alternativa si bien es interesante como se había analizado previamente, debería de ser un punto de llegada, más que un punto de partida para la implementación de una solución definitiva y duradera; por que de inicio dificulta la conclusión del refugio, propicia más incertidumbre que una nueva vida con seguridad, por lo que tampoco mejora los niveles de bienestar y aflicción. Los tomadores de decisión se han manifestado para que el Estado mexicano asuma un papel proactivo en la solución del problema, porque su posición a esta alternativa es incierta. En este contexto esta alternativa se queda corta para contribuir a propiciar alguno de los valores propuestos por el gobierno mexicano por lo que no es recomendable.

Después de confrontar y analizar los valores con las opciones de política propuestas, continuaremos con el proceso de toma de decisiones. En efecto de las siete alternativas planteadas, la implementación de una política pública de integración definitiva, tendiente a concluir la repatriación y fomentar la integración definitiva entre exrefugiados y mexicanos es la más viable en consideración a los recursos, objetivos, características y valores del gobierno de México, así como a las características del problema a resolver. Por tal motivo, se construyeron lineamientos estratégicos dirigidos hacia una política pública para el gobierno de México.

Por lo que la política debería continuar impulsando las repatriaciones voluntarias y los retornos colectivos de los refugiados como solución óptima, pero reconociendo que ésta política tiene límites derivadas de la voluntad de las familias y la disponibilidad de tierra en Guatemala y, como consecuencia, deja de ser considerada una estrategia única, por lo que requiere complementarse y diversificarse.

Elaborar el Plan de Estabilización Migratoria de los Refugiados Guatemaltecos y desarrollo de sus descendientes mexicanos y poblaciones vecinas. Se propone que

este plan principie en el último trimestre de 1996 y concluyera en el año 2000. Se propone que la financiación sea a través de fondos internacionales no retornables y con fondos nacionales. La coinvertición comprendería los siguientes programas:

- a) Mejoramiento de la infraestructura agropecuaria de los campamentos existentes (construcción de drenes y ampliación de la superficie de riego).
- b) Consolidación de las instalaciones de salud y educación necesarias para el desarrollo integral de las familias.
- c) Consolidación de las redes de electrificación y agua potable en los campamentos.
- d) Continuidad y ampliación de los fondos para la restauración de zonas arqueológicas.
- e) Implementación del Programa de Capacitación para el Trabajo y la Producción, que consistiría en identificar los oficios más demandados en la región y crear “un menú de opciones de capacitación” entre las cuales escogería el refugiado. A los participantes se les asignarán becas por el periodo de la capacitación y se sugiere destinar un porcentaje de ellas a migrantes mexicanos rechazados en la frontera norte y/o a los habitantes de los habitantes de los pablados vecinos de los campamentos.
- f) incrementar el capital semilla para construir una bolsa revolvete que financie las actividades productivas incorporando gradualmente a su administración a los gobiernos de los estados para que COMAR gradualmente se vaya retirando.
- g) Implementación del Programa Piloto de Regularización y Estabilización Migratoria de los Refugiados Guatemaltecos y sus Descendientes. Este programa implicaría otorgamiento de FM2 y revalidaciones de FM3.
- h) Dada la complejidad del estado de Chiapas se propone la realización de un estudio pormenorizado sobre cada uno de los campamentos que aporte la información necesaria para el diseño de políticas migratorias y desarrollo económico y social que respondan a la situación que vive dicha entidad del país. Asimismo es conveniente evaluar la viabilidad de insertar a los campamentos en el Programa Binacional de Desarrollo Sustentable de la Frontera, que están elaborando los gobiernos de México y Guatemala enriqueciendo los fondos disponibles con la ayuda internacional especializada en asuntos de refugio político.

### **3.4. La nueva política para los refugiados guatemaltecos**

Consecuente con la tradicional política de asilo de México, el 14 de agosto de 1996, el gobierno de México, se sitúa a la vanguardia en materia de soluciones duraderas al refugio, anunciando la Nueva Política para los refugiados políticos guatemaltecos y arrancaba el programa de estabilización y regularización migratoria para los refugiados guatemaltecos. Con esta iniciativa se procedió, en un primer momento, a la regularización migratoria de los refugiados de manera gradual y, como segundo paso, a otorgar la naturalización vía privilegiada a quien de manera libre y voluntaria así lo decida.

La aplicación del programa de estabilización migratoria responde tanto a la actitud del Gobierno de Guatemala, que propició la desaparición de las causas que dieron origen al refugio, al aceptar el retorno de los refugiados a Guatemala y de las instituciones civiles de la guerrilla que previeron una reinserción de los refugiados en predios comprados para reubicar a la población retornada; empero, debe señalarse que la mayoría de la población refugiada prefirió permanecer en México; la perspectiva de repatriación masiva se convirtió en la perspectiva de repatriación parcial; ya fuera de decisión individual o global.

A esta situación se sumó el hecho de que en los 90's la población refugiada se estabilizó en sus regiones de asentamiento; se descontinuaron los grandes movimientos poblacionales entre campamentos como se vio en los primeros años del refugio. Esta estabilización se reflejó en el número total de campamentos existentes en 1990, en la actualidad persiste el 50% en su localización original.

En el caso de Chiapas, se insistió en el hecho de que a diferencia de Campeche y Quintana Roo, el refugio estuvo repartido en numerosos campamentos de escasa población, dispersos en una área de considerable extensión, lo que aparentemente constituye un problema para la aplicación de un programa regional de integración; pero que en los hechos ésta dispersión favoreció el desarrollo de relaciones entre guatemaltecos y la población mexicana; de forma tal que a diferencia de los otros estados, en Chiapas la población refugiada de numerosos campamentos se mexicanizó; los refugiados guatemaltecos tuvieron hijos mexicanos que en la actualidad constituyen más de la mitad de la población refugiada y que estimula el proceso de integración. Este hecho concreto se convirtió en el vínculo jurídico, de los padres de los niños mexicanos, para acceder a la naturalización por vía privilegiada,

En resumen, la situación evolucionó de tal manera que la permanencia de la población refugiada en México no se percibe como una simple prolongación del refugio, lo que implica que la perspectiva de apoyos emergentes deberá ser cambiada por una perspectiva global a largo plazo con miras al desarrollo y a la integración regional.

En este sentido el formidable reto que constituye la estrategia de una integración definitiva y regional se basa en la premisa que pretende provocar un cambio en las percepciones de la comunidad ex-refugiada, en relación a un futuro con mayor certidumbre, fortaleciendo su organización desde el núcleo comunitario, la cual será complementada por una estrategia de desarrollo regional.

La propuesta del modelo mexicano es ofrecer simultáneamente dos soluciones duraderas: la repatriación voluntaria y la posibilidad de acceder a la naturalización por la vía privilegiada para integrarse definitivamente a México. Con este modelo de doble vía, se fortalecía de manera innovadora el sistema de soluciones duraderas a los problemas de refugiados en el mundo, al demostrar que estos dos sistemas de soluciones, no se contraponen, sino que se complementan.

Asimismo, la nueva política permitió alienarse a los principales actores entorno a conjuntar esfuerzos e inversiones para la consecución de los objetivos propuestos. Esta alineación se debió a que compartían la misma visión (Véase figura 34).

**1982- 1985**

<b>SOLUCIONES</b>	<b>COMAR</b>	<b>ACNUR</b>	<b>CEAR</b>	<b>UE</b>	<b>REFUGIADOS</b>
REPATRIACIÓN	?		?	?	?
REUBICACIÓN	?	?		?	
INTEGRACIÓN		→		→	

**1986- 1993**

<b>SOLUCIONES</b>	<b>COMAR</b>	<b>ACNUR</b>	<b>CEAR</b>	<b>UE</b>	<b>REFUGIADOS</b>
REPATRIACIÓN	?	?	?	?	?
REUBICACIÓN		?			
INTEGRACIÓN	→	→		→	→

**1993- 1996**

<b>SOLUCIONES</b>	<b>COMAR</b>	<b>ACNUR</b>	<b>CEAR</b>	<b>UE</b>	<b>REFUGIADOS</b>
REPATRIACIÓN	?	?	?	?	?
REUBICACIÓN	?				?
INTEGRACIÓN		→		→	→

**1996- 2000**

<b>SOLUCIONES</b>	<b>COMAR</b>	<b>ACNUR</b>	<b>CEAR</b>	<b>UE</b>	<b>REFUGIADOS</b>
REPATRIACIÓN	→	→	→	→	→
REUBICACIÓN					
INTEGRACIÓN	→	→	→	→	→

---

Alineación →      No alineado ?

---

Fuente: Creado por el Autor.

Figura 34. *Alineación de los actores entorno a las tres soluciones al problema del refugio, según la practica internacional.*

Con ello, México es pionero en la aplicación de políticas para la solución duradera del refugio, al conjugar la repatriación voluntaria y la integración definitiva a la vida nacional, respetando, en todo momento, el principio de “*No Devolución*”<sup>24</sup> (non refoulement) en el camino andado para desterrar el drama de los refugiados del libre suelo americano.

La regularización del fenómeno, su reabsorción por la realidad social, ha de partir de la observancia de principios generales que derivan fundamentalmente, del imperio de los derechos y garantías individuales reconocidas por nuestra Constitución Política, por las Naciones Unidas y por otras consideraciones de carácter político, humanitario y práctico.

En este contexto los objetivos generales de la política son:

### **Objetivos**

- Dar por concluido el proceso de refugio político de las familias guatemaltecas y ofrecer la integración en México de manera gradual (1996-2000).
- Continuar con los programas de repatriación voluntaria y retorno masivo para aquellas personas que así lo deseen.
- Contribuir a la paz guatemalteca para acrecentar la vocación pacifista del país así como también por nuestra seguridad nacional.
- En virtud del carácter étnico y la alta marginación social y económica de las familias guatemaltecas, así como de sus descendientes mexicanos, se deben orientar los esfuerzos a que la terminación de la etapa de refugio propicie el inicio de una nueva vida que acabe no solamente en la incertidumbre que han padecido en los últimos 16 años, sino también que les permita acceder a mayores niveles de bienestar e integración al desarrollo.
- Firmar un Convenio de Financiación con la Unión Europea para iniciar un proyecto de desarrollo sustentable a fin de fortalecer la integración socioeconómica de la población refugiada y de la población mexicana aledaña a los asentamientos de los guatemaltecos.
- Preservar intocable el prestigio de la tradición de México como tierra de asilo y refugio.

Clasificación de la política de acuerdo al marco teórico anotado en las páginas 157, 158, 159 y 160 del presente capítulo, una política pública que utilice las presentes bases, se debería clasificar como racional exhaustiva (a la raíz) en la esquematización de Charles Lindblom, en cuanto responde a un análisis relativamente amplio, respaldado en teoría y con clara diferenciación entre medios y fines.

---

<sup>24</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.

Dentro de la propuesta de clasificación de políticas realizadas por Grindle & Thomas, la presente propuesta debería clasificarse como Política Usual (*Politics as usual*), en cuanto que no emerge de una crisis y el problema es abordado por elección de análisis antes que por presiones del momento.

Por último, conforme la clasificación de Yehezkel Dror, la presente propuesta podría clasificarse según la siguiente combinación de caracteres:

- Primera dimensión: Se caracteriza como *mixta*, pues responde a varias estrategias.
- Segunda dimensión: Es *innovadora*, ya que plantea un amplio avance frente a lo actualmente realizado.
- Tercera dimensión: Es de *bajo riesgo*, ya que su aleatoriedad no es elevada ni aparenta ser conflictiva.
- Cuarta dimensión: Es de *balance*, pues no se busca desequilibrar sistemas formales.
- Quinta dimensión: Es *extensa*, en cuanto procura resultados a largo plazo y responde a un ciclo sostenible.
- Sexta dimensión: Se caracteriza como de *metas concretas*, pues busca objetivos específicos no tendientes a la exploración de metas ni a la apertura de horizontes.
- Séptima dimensión: Se caracteriza como de *metas positivas*, en cuanto procura incrementar el valor público.
- Octava dimensión: Su preferencia temporal es *presente*, ya que procura resultados esencialmente a corto plazo.

La política pública debe tener en cuenta estas clasificaciones porque, además de su utilidad teórica y conceptual, aportan una importante base para la toma de decisiones al interior del sistema de la política pública, así como para la elaboración del programa de políticas de cooperación con el ACNUR y la Unión Europea, en cuanto desnuda líneas principales de su estructura básica.

Medición, evaluación, continuación, reformulación y terminación de la política. Parte fundamental de toda estrategia de política pública es la medición objetiva de los resultados alcanzados versus los resultados perseguidos, según metas cuantificables previamente definidas de manera realista pero eficiente. En otras palabras, es vital medir el grado en que la propuesta responde positivamente a su objetivo y definir que grado de respuesta positiva es o no es aceptable, parámetros esenciales a tiempo de replantear o terminar con una política pública.

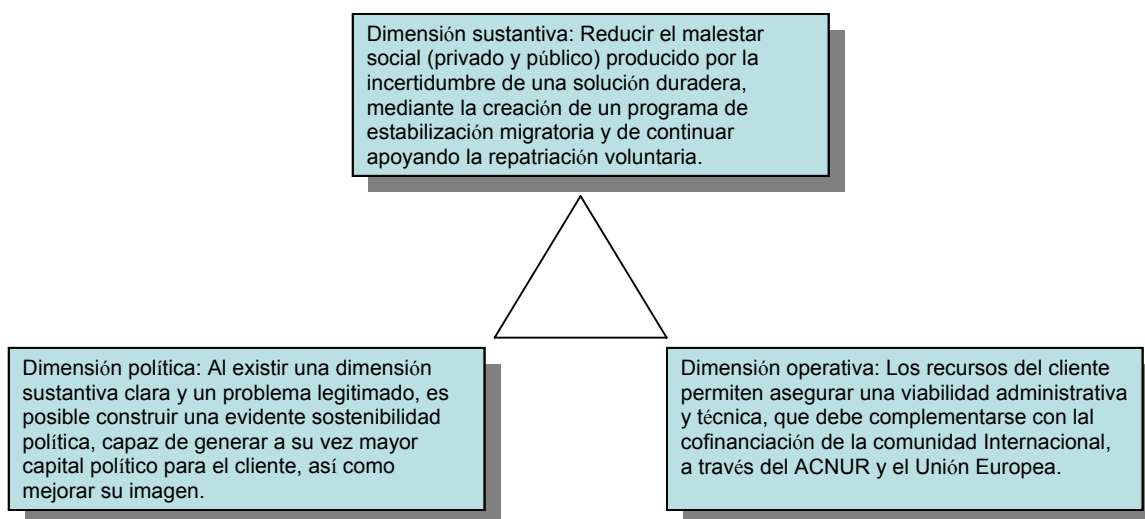
En la presente propuesta, la medición es objetivamente previsible, al ser viable para el cliente determinar la integración de los refugiados al país. En tal contexto los resultados de la política pública se deberían medir en relación al número de cartas de naturalización que se entregan, así como al número de personas que retornar a Guatemala y por el número de iniciativas productivas que se desarrollen entre mexicanos y la población naturalizada.

Lógicamente, con base en las consideraciones realizadas en el Capítulo 2, es lógico afirmar que la aplicación de esta estrategia disminuiría el malestar social producido por el prolongado refugio guatemalteco y la incertidumbre de encontrar una solución duradera *ad hoc* a sus necesidades. El malestar y aflicción de la población mexicana se verá disminuida al cumplir la vieja demanda de los mexicanos de verse favorecidos, también, con los fondos y programas de desarrollo sustentable de la comunidad internacional.

En cuanto a la reformulación y terminación de la política, se puede señalar que las mismas proceden en los siguientes escenarios:

- a) Si la evaluación al primer ciclo de la política es positiva y se determina la necesidad de ampliar su impacto, corresponde la continuación de la misma.
- b) Si la evaluación determina la necesidad de continuar con la política por que el problema persiste y los resultados no son los esperados, pero la estrategia parece ser esencialmente positiva, tendrá lugar la reformulación con base a la retroalimentación producida por la evaluación, estableciéndose modificaciones al programa de política e incluso a la estrategia.
- c) Si la evaluación establece que se ha alcanzado los objetivos de manera plena, determina un índice de fracaso tan elevado que implica una estrategia equivocada, corresponde la terminación de la política, lo cual significa la terminación de los costes y consecuencias, así como el planteamiento de nuevos problemas.

Finalmente, el uso de la herramienta teórica del triángulo estratégico, propuesto por Moore, acorde a los conceptos vertidos en las páginas 160, 161 y 152 de este Trabajo de Grado, es necesario complementar el análisis de la propuesta bajo la perspectiva del triángulo estratégico y sus expectativas racionales de generar valor público. Para la presente propuesta se tiene lo siguiente:



Fuente: Creación del Autor, a partir de la propuesta de M. H. Moore.

Figura 35. *Triángulo estratégico.*

De la Figura 35 se acredita que las tres dimensiones de la estrategia pública propuesta son positivas racionalmente, alientan a pensar que es muy posible la creación de valor público con su aplicación práctica. Más aún al considerar la unidad de decisión y administración de la que goza el cliente, así como la posibilidad de generar respuestas paralelas y positivas de otras entidades públicas e internacionales capaces de asignar recursos adicionales a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en nuestro país.

### **3.5. Lecciones de la experiencia mexicana**

Como se ha afirmado anteriormente, la revisión de la experiencia del ACNUR en México y Guatemala señala la existencia de dos cuestiones fundamentales para poder enfrentarse al fenómeno del refugio de la mejor manera posible, dos cuestiones que tienen cada una su propia autonomía, pero que están igualmente relacionadas entre sí.

El refugio es por su naturaleza un problema esencialmente político, que para poder resolverlo se tiene que actuar por tanto, política y racionalmente, en este caso con acuerdos con los gobiernos, ya sea para la integración, ya sea para la repatriación. ACNUR tiene la capacidad de negociarlos e instrumentarlos, si tiene la suficiente flexibilidad para adaptarse a las circunstancias específicas y dejar de lado los caminos rutinarios con que se manejan normalmente el refugio.

El otro elemento que se destaca, es la necesidad de no seguir completamente el modelo tradicional de asilo, con asistencia y segregación de la población. Este es un modelo artificial que aísla de la realidad a los refugiados y las instituciones relacionadas directamente con ellos, y que por lo tanto, al paso de los años se vuelve un modelo que no puede cambiar o evolucionar y que inexorablemente lleva a la continuación de la asistencia de manera indefinida mientras existan recursos financieros para mantenerla.

El elemento clave que se desprende de las consideraciones anteriores, y de la experiencia del refugio estudiada, es la necesidad de considerar con mayor atención y desde un principio las posibilidades de integración que se pueden encontrar en cada caso específico, pero que normalmente es el propio modelo del refugio que impide sistemáticamente la integración, porque se basa en una concepción tradicional del refugio que no es totalmente cierta.

Esta concepción tradicional del refugio la podemos resumir muy brevemente en los siguientes principales supuestos:

- 1) Los refugiados representan un fenómeno humanitario que dura en la mayoría de los casos poco tiempo.
- 2) La responsabilidad de los refugiados es casi exclusiva de ACNUR.



- 3) Los refugiados son peligrosos para el país huésped.
- 4) Los refugiados deben de permanecer segregados y concentrados para su mejor control, asistencia y repatriación.
- 5) La mejor opción para los refugiados es la repatriación.
- 6) La repatriación depende de las mejores opciones de tierras, ventajas económicas y documentación legal que los refugiados puedan obtener.
- 7) La integración de los refugiados impide la repatriación.
- 8) Los refugiados entre menos integrados se encuentren y peores sean sus condiciones de vida, su repatriación será más rápida y sencilla.
- 9) Evitar el desarrollo y la autosuficiencia de los refugiados dificulta la integración, pero favorece la repatriación.
- 10) El último paso o acción en una situación de refugio debe ser la integración, una vez que la repatriación ya no es posible, de lo contrario se frena el proceso de repatriación.

Para poder seguir los supuestos anteriores e instrumentarlos en la práctica se llega en muchas ocasiones a crear una situación artificial, una realidad donde puedan vivir los refugiados no integrados a su medio y que sólo puede existir y ser mantenida por el ACNUR y la Unión Europea, gracias a la ayuda exterior. Por tanto, es la responsabilidad de ACNUR asegurar las condiciones mínimas del refugio y del apoyo de los donantes.

Esta situación crea una situación de dependencia casi total hacia el ACNUR y la Unión Europea, en general a la ayuda humanitaria, no sólo por parte de los refugiados sino también de las autoridades locales y nacionales del país huésped, así como de los organismos oficiales de refugio y de las ONG's, quienes dependen todos de la permanencia y estabilidad de esta situación de dependencia. Mientras mayores sean los fondos del financiamiento, mayores serán las relaciones de dependencia. Por ello no es extraño que en las situaciones de refugio prolongado, siempre haya habido un momento donde se contó con un financiamiento elevado.

Una vez que la dependencia se establece, el ACNUR, ya no puede fácilmente salir de esta situación, pues queda más bien atrapado, con muy poco control sobre ella, dependiendo de complejas condiciones políticas para las posibles repatriaciones y de la buena voluntad de los donantes para mantener todavía la misma situación.

La experiencia mexicana no siguió completamente este esquema anterior porque el ACNUR pudo realizar acuerdos políticos para la integración y el desarrollo de los refugiados que evitaron en parte una mayor dependencia.

A la luz de esta experiencia, se puede observar que hubo muchas circunstancias que no pueden ser explicadas solamente en base a los supuestos tradicionales y a una concepción que se base en estos supuestos. Se destacan marcadas diferencias que es posible contrastar:

- 1) Los refugiados, una vez cruzadas las fronteras, permanecen en la mayoría de los casos muchos años en el país huésped y una parte de ellos se queda a residir definitivamente, como ha sido el caso de los guatemaltecos en México.
- 2) La responsabilidad de los refugiados, en el largo plazo, recae en los gobiernos de los países huésped. ACNUR no debe de substituir a las autoridades, sino ayudarles a ejercer su responsabilidad.
- 3) Los refugiados no necesariamente son peligrosos para el país huésped, por el contrario, gracias a su trabajo pueden ser un catalizador del desarrollo regional en los lugares donde habitan. Esto quedó claramente evidenciado en los campamentos de los estados de Campeche y Quintana Roo, donde han podido dinamizar la producción agrícola de su región.
- 4) El refugio crea dependencia. La no integración de los refugiados crea una situación de dependencia hacia el ACNUR, y a veces de resentimiento de la población que los rodea y que los considera privilegiados. A mayor disposición de financiamiento se produce por tanto mayor dependencia. Este fue el caso de los campamentos en Chiapas. Donde hubo mayor asistencia, hubo mayor dependencia hacia el ACNUR y las ONG's, así como mayores diferencias entre guatemaltecos y mexicanos. Estos últimos buscaban negociar en ocasiones compensaciones económicas o apoyos para sus comunidades con los organismos de asistencia a cambio de tolerar o apoyar a los refugiados en su región. En general en estos lugares fue más difícil empezar el proceso de integración. En Chiapas en los campamentos que recibieron menor asistencia, la integración fue mucho más sencilla con sus vecinos mexicanos.
- 5) La integración se puede convertir desde el principio en una opción viable, como sucedió en los campamentos de Campeche y Quintana Roo.
- 6) La repatriación depende no sólo de las diferentes condiciones económicas que se pueda ofrecer a los refugiados, sino principalmente de condiciones políticas, de seguridad y de la edad de los miembros más jóvenes de las familias.

En México, donde proporcionalmente hubo más repatriaciones fue en Quintana Roo, porque las familias refugiadas y sus líderes, eran más solidarios con el proceso de cambio social y los acuerdos de paz que se perfilaban en Guatemala y en el cual querían participar, a pesar de que las condiciones de infraestructura y comercialización eran sensiblemente más limitadas en Guatemala. En Chiapas los refugiados que decidieron quedarse en México, fue el 33 % del total de su población, a pesar de no poseer tierras para cultivar. Igualmente cuando en 1998 y 1999 se quiso dar un último impulso a la repatriación individual en Chiapas, se

aumentaron los apoyos económicos, especialmente una prima en efectivo, o *cash grant*, por familia que se repatriara. De esta forma varios cientos de familias aceptaron repatriarse a Guatemala para acceder al dinero ofrecido, sólo para después de pocos días regresar de nueva cuenta a sus campamentos en México.

7) La integración no impide la repatriación simultánea o posterior.

La integración temprana inducida en Campeche y Quintana Roo, desde 1984, así como la tolerada en Chiapas, no impidió que la mayoría de los refugiados, el 65 %, se repatriara a Guatemala. Donde se había promovido más la integración, como en Campeche y Quintana Roo, el porcentaje fue de 62 %, por lo que no hubo una variación significativa.

8) Malas condiciones de vida no necesariamente impulsan la repatriación, como tampoco el desarrollo y mejores condiciones de vida de los refugiados impiden su repatriación

Como se anotó arriba, las diferencias del número de repatriados en relación a regiones con mayores o menores grados de bienestar en los campamentos es poco significativa. Las mejores condiciones en Campeche y Quintana Roo no impidieron que la mayoría haya optado por repatriarse, en proporciones semejantes a los de Chiapas.

9) El desarrollo y autosostenimiento de los refugiados impulsa su integración y no impide su repatriación.

Los programas de desarrollo y producción que apoyó el ACNUR en Campeche y Quintana Roo, le dieron un fuerte impulso a la integración en el ámbito local y no impidieron que la mayoría de la población se repatriara. El caso extremo fue Quintana Roo, donde el 80 % se repatrió, comparado con el 65 % que regresó de Chiapas y donde se habían limitado los proyectos de autosuficiencia e integración.

10) El primer paso en una situación de refugio, una vez pasada la emergencia, debería ser la integración, aunque la repatriación sea todavía una alternativa posible.

Este fue el caso, en 1984, del reasentamiento de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo, así como el proceso de integración y autosostenimiento que llevó consigo. Posteriormente entre, 1996 y 1999, se llevaron a cabo simultáneamente el último período de repatriaciones y el proceso de integración legal.

11) Finalmente, el tratamiento a futuras poblaciones desarraigadas que solicitarán refugio en México, debería de atenderse desde el inicio como un problema público que causa aflicción a quien lo sufre, como a la sociedad que los recibe.

Hasta esta altura del trabajo, se han utilizado diversas herramientas de análisis, se ha profundizado en el problema, se ha despejado la incertidumbre y se ha desentrañado los lineamientos propuesto de acciones concretas para contribuir a encontrar el modelo de política de cooperación para la solución duradera al problema de la conclusión del refugio guatemalteco, a través de la integración definitiva, desde el punto de vista del cliente, consecuentemente corresponde concluir el trabajo.



## Conclusiones

Como se demostró en 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global.

En efecto, la constitución del Estatuto de los Refugiados, consolidó una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados con normas para protegerlos de las persecuciones a través de la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo.

La rica tradición jurídica latinoamericana enriqueció la definición del Estatuto de Refugiados, proponiendo e implementando una definición integral, *ad hoc*, a la idiosincrasia de los pueblos latinos y realista a la nueva dinámica mundial.

La cooperación internacional ha evolucionado *ad hoc* a las nuevas realidades de las crisis humanitarias, tratando de vincular los programas de ayuda de emergencia con programas de desarrollo sostenible. Asimismo, a fin de reducir la cooperación en términos asimétricos se ha tratado de construir las capacidades técnicas del personal local de los países beneficiarios. También se trata de reducir los márgenes de intervención vertical, proponiendo modelos de convenios de cofinanciación a fin de estar en igualdad de circunstancias, derivando en una cooperación simétrica.

Para el gobierno de México la falta de un marco jurídico integral, se manifestó dramáticamente con el éxodo de los guatemaltecos hacia la frontera del estado de Chiapas, lo cual puso en una encrucijada al gobierno de México, ya que no encontraba la respuesta adecuada ante la oleada de indígenas guatemaltecos que huían de la violencia generalizada, demandando protección a los mexicanos, los cuales, por una parte, los campesinos mexicanos respondieron de manera valiente y solidaria y, por otro lado, las autoridades mexicanas respondieron de manera confusa, grave, lamentable y contraria a todo valor humano.

La cooperación con el ACNUR permitió que madurara el sistema del refugio, sus insumos de cooperación técnica, financiera y humanitaria, permitieron a México ir renovando y retroalimentado una nueva visión sobre esta crisis humanitaria. A tal grado que el gobierno de México reconoció *prima facie* el estatus de refugiado a más de 46 mil personas que lo habían solicitado de manera espontánea y colectiva

En efecto, México después de algunos desaciertos, logró evolucionar en su política migratoria entorno a los solicitantes de refugio y contribuyó a encontrar elementos jurídicos constitutivos de dos características diferentes, como son el asilo y el refugio.

Es necesario reconocer que al inicio del refugio guatemalteco, la conformación del estatuto nacional de refugiado, permitió valorar el campo de la compenetración del

sistema de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados en el núcleo duro de la política exterior de México.

En este contexto del análisis expuesto en círculos concéntricos del sistema de refugio, podemos afirmar que el verdadero *statu quo* que el gobierno de México estableció para el tratamiento del refugio guatemalteco, desde los inicios de la década de los ochentas hasta, por lo menos, 1996, favoreció la defensa del interés de la seguridad nacional y del equilibrio de poder a través de la cooperación internacional.

En la práctica este sesgo del gobierno no hizo otra cosa que imprimir el sello del realismo político de la política exterior de México en torno a los instrumentos jurídicos del sistema internacional del derecho de los refugiados.

El gobierno de México al exponer en el escenario de la comunidad internacional sus avances normativos en política interna de protección a los refugiados, aunque en el interior la realidad distaba mucho del ideal, pretendía dar señales de establecer tendencias para “subordinar y limitar la política de poder –en torno de la legislación del refugio- en tal forma que pudiera prevalecer el orden internacional. En el plano regional, México jugó una política exterior activa. La nueva reforma a la Ley General de Población le proporcionó una plataforma de principios morales en abstracto, los cuales no se aplicaron en la acción política (no se entregó la FMR), que en lo concreto significó un poder político de negociación en los diferentes foros regionales, a fin de regular la necesaria concertación de políticas que instrumentaban los organismos y programas especializados del Sistema de Naciones Unidas y de los foros regionales de América Central.

En efecto, la realidad del sistema de refugio nacional, tal como es y no como debería de ser, permitió al gobierno de México, por un lado, administrar la correlación de fuerzas en la gestión de la cooperación internacional con el ACNUR y con la Unión Europea.

La reubicación de los refugiados en 1984 y el alzamiento de los zapatistas en 1994 fueron contextos de crisis que permitieron valorar las capacidades de gestión de los funcionarios públicos al frente de la COMAR para procesar los insumos de conflicto que ingresaban en el sistema a fin de reconvertirlos en productos de política con valor agregado, que permitían la retroalimentación de las lecciones aprendidas, en las etapas anteriores, a fin de que el gobierno asumiera el mando y control del mismo sistema.

Por otra parte, este sistema permitió, hasta principios de 1996, a la COMAR llevar a cabo un simple ejercicio retórico, sin contenidos concretos de una política que contribuyera a resolver de manera duradera la problemática de los refugiados guatemaltecos.

Esta situación tuvo un cambio constructivo, con el diseño de la nueva política mexicana para los refugiados políticos guatemaltecos, la implementación de esta

política, conjuntamente con las reformas jurídicas realizadas en 1996 y 1998, permitieron al gobierno preservar intocable el prestigio de la tradición de México como tierra de asilo y refugio.

La aplicación de la política de estabilización migratoria respondió tanto a la actitud del Gobierno de Guatemala, que propició la desaparición de las causas que dieron origen al refugio, al aceptar el retorno de los refugiados a Guatemala y de las Instituciones civiles de la guerrilla que previeron una reinserción de los refugiados en predios comprados para reubicar a la población retornada; empero, debe señalarse que la mayoría de la población refugiada prefirió permanecer en México; la perspectiva de repatriación masiva se convirtió en la perspectiva de repatriación parcial; ya fuera de decisión individual o global.

La cooperación llevada a cabo con el ACNUR fue fructífera debido en gran medida a que este organismo manejó este caso, durante los casi 20 años que duró el refugio, de manera diferente a cómo lo hace normalmente. Esta diferencia consistió principalmente en que pudo impulsar la integración, relativamente temprana, con la negociación de la reubicación, del 40 % del total de los refugiados asentados originalmente en Chiapas, quienes fueron trasladados lejos de la frontera, a los estados de Campeche y Quintana Roo. Lo que abrió una nueva perspectiva al refugio y un mayor margen de maniobra de ACNUR para:

- 1) Negociar la repatriación y la integración definitiva con los gobiernos de Guatemala y México.
- 2) Obtener mayores fondos internacionales para el desarrollo y la capacitación de los refugiados.
- 3) Lograr una mayor participación de los propios refugiados en la administración de los campamentos y en el proceso de repatriación colectiva a Guatemala.

En este sentido el asilo seguro que permitió la repatriación en las mejores condiciones posibles y el generoso apoyo financiero de los donantes que obtuvo este grupo, se explican en gran parte como consecuencia de la integración lograda en los primeros años en Campeche y Quintana Roo y no al revés, como su causa. De esto se desprende que la lección fundamental del caso mexicano es la conveniencia de buscar desde el principio la integración y el desarrollo de las poblaciones refugiadas. Esto fortalece y facilita la posición del ACNUR en las negociaciones políticas posteriores con los gobiernos, y además la integración no entorpece necesariamente el proceso de repatriación que se esté llevando en curso, como normalmente se cree.

El impacto de los programas de distribución de tierras, así como los de generación de ingresos, patrocinados por el ACNUR, en los campamentos de Campeche y Quintana Roo, fueron importantes para mejorar las condiciones de vida de los refugiados y para su integración, pero no pueden ser considerados como el elemento determinante para la decisión de los refugiados de permanecer en México o



repatriarse, por lo que no se puede afirmar que estos programas hayan podido impedir la repatriación. La decisión de regresar a Guatemala estuvo más influenciada por el compromiso político de los refugiados y sus líderes, como también por la composición de las familias, especialmente en lo que se refiere a los jóvenes, quienes habían vivido la mayor parte de su vida en el exilio y no se identificaban con el país de origen de sus padres.

En el contexto de la búsqueda de soluciones duraderas al problema del refugio, México propuso e implementó su nueva política por el lado de la protección jurídica, con el apoyo del ACNUR, para financiar la infraestructura básica de los campamentos y para cubrir el operativo de regularización y naturalización de los exrefugiados.

Esta nueva política del gobierno mexicano la complementó con la integración socioeconómica a partir de la firma del convenio de financiación con la Unión Europea, para implementar el proyecto de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos.

En general, esta nueva política permitió ejecutar las soluciones de repatriación e integración, según la práctica internacional, para resolver exitosamente el refugio guatemalteco.

El éxito y la sostenibilidad de los programas de cooperación internacional para el desarrollo sustentable dependieron en gran medida del compromiso de la población local. Sin embargo, la responsabilidad final estuvo en la capacidad de intervención que los gestores del Estado realizaron para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear «valor público», a partir de la administración del sistema de cooperación internacional. De esta manera además de resolver los problemas del vínculo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo sustentable, se creó valor público en las políticas públicas implementadas a partir de la integración definitiva de los exrefugiados guatemaltecos.

El uso de las herramientas teóricas para la identificación, el diseño e implementación de políticas públicas contribuyen a crear y ejecutar políticas públicas, que disminuyen las aflicciones y malestares de las poblaciones.

En efecto, este largo proceso de cooperación (1980-2000), tanto con el ACNUR como con la Unión Europea ha logrado aportar esfuerzos para encontrar la conexión entre la cooperación para la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo sustentable.

Tal como se demostró las soluciones duraderas implementadas por el gobierno de México, permitieron, por un lado, dar por concluido este largo proceso de refugio y, por otro, corroborar una metodología para dinamizar el desarrollo territorial capaz de combatir la pobreza y contribuir a que el desarrollo sustentable deje de ser un mito y se convierta en un instrumento de políticas públicas.

Una de las lecciones más importante de la experiencia de la COMAR, demuestra que no es suficiente con crear nuevas estructuras, si éstas no van acompañadas de una política bien definida que permita darles dirección. Por esto, los mejores momentos de COMAR han sido precisamente cuando ha contado con lineamientos que orienten sus acciones en el mediano y largo plazo.

Considerando, que la construcción del sistema de refugio permitió reconocer al núcleo duro de la política exterior de México, el cual logro preservar celosamente su prestigio en torno a considerarse una tierra generosa de asilo, el reto para las siguientes administraciones del gobierno de México será: 1) preservar el capital político de la noble tradición de asilo, producido por el valor público e internacional que dejó la estrategia política para resolver el refugio guatemalteco; 2) acrecentar dicho capital político, lo que implica evitar dilapidar el valor agregado a está practica de protección a los perseguidos.

Considerando los resultados de la implementación de la nueva política, así como los juicios realizados por la Sra. Sadako Ogata, quien ha bautizado la política de México como «El Modelo Mexicano»; pero sobre todo por los resultados tangibles que se han demostrado de esta nueva política a lo largo de este trabajo, se puede concluir que se creó valor público a partir de la cooperación internacional, y que este valor de la política *per se* constituye un modelo de cooperación humanitaria internacional. Por la tanto replicable por otros Estados y organismos internacionales que tengan que enfrentar este flagelo de las migraciones forzadas.

Una reflexión a partir de la experiencia de México con la política de integración de los refugiados guatemaltecos, permite recomendar tomar nota de las retroalimentaciones dejadas, por las lecciones aprendidas, durante los últimos 24 años, a fin de implementar una política racional ante, posibles, futuros arribos de refugiados, ya sea de manera masiva o de tipo individual.

El contexto regional presenta tensiones políticas que pueden derivar en conflictos que conlleven escenarios de violencia generalizada, lo que significaría nuevos desarraigos de población civil. Particularmente, Colombia debido a su situación política esta produciendo migraciones forzadas.

El gobierno de México, conjuntamente con el ACNUR y la Comisión Europea, están en condiciones ideales para ofrecer una cooperación técnica para contribuir a la pacificación del conflicto y para llevar nuevos enfoques metodológicos que ayuden a la creación de nuevas políticas públicas que permitan construir un clima de tolerancia, de pleno respeto a los derechos humanos y sobre todo a implementar programas de desarrollo que vinculen la ayuda humanitaria con la cooperación para el desarrollo.

El enfoque de ésta experiencia del gobierno mexicano puede contribuir a encontrar nuevos caminos para la cooperación técnica en materia de tratamiento a poblaciones desarraigadas y que a su vez ésta sea un nuevo valor para la política exterior de

México. Con ello se lograría acrecentar el valor de la tradicional política de asilo y refugio.

Es importante señalar también, que la experiencia de COMAR está en riesgo. En la actual coyuntura, la estructura operativa de COMAR está desapareciendo, pues al cumplirse los objetivos de la función para la que fue creada, está disminuyendo paulatinamente su planta de personal, lo que hace necesario obrar con rapidez, si se quieren conservar los cuadros técnicos que se han formado a lo largo de los años, y su capacidad de operación, misma que, además, hasta ahora ha sido financiada fundamentalmente con los fondos internacionales de ACNUR.

Al termino de este trabajo de investigación, el autor ve confirmada su doble apuesta: la de intentar un análisis de la estrategia política mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos y la de emplear, un ecléctico instrumental intelectual forjado, tanto por los teóricos del análisis sistémico, como por los del análisis de políticas públicas, para concluir que esta política se constituyó en un modelo de cooperación humanitaria.

Ciudad Universitaria, noviembre del 2004.  
México. D.F.

## Bibliografía

**Aguayo,** Sergio. El éxodo centroamericano. México, Ed. Secretaría de Educación Pública, 1985.

**Aguayo,** Hanne Christensen, Laoura O' Dogherty, Stefano Varesse, Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: Condiciones sociales y culturales, El Colegio de México, México, 1989. p. 87.

**Aguilar,** Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), Antologías de Política Pública, Volumen I, Ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Tercera Edición, México, 2000, 281 p.

**Aguilar,** Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), Antologías de Política Pública, Volumen IV, Ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Tercera Edición, México, 2000, 434 p.

**Aguilar,** Villanueva, Luis F. La implantación de las políticas. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), Antologías de Política Pública, Volumen IV, Ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Tercera Edición, México, 2000, 281 p.

**Aguilar,** Villanueva, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), Antologías de Política Pública, Volumen IV, Ed., México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Tercera Edición, México, p. 286.

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.** ACNUR un instrumento de paz. Madrid, ACNUR, agosto, 1996.

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.** Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. Ginebra, ACNUR, 1979. 102 p.

**Alto comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.** La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones. España De. cast.: Alianza Editorial, S.A., Madrid 1995.

**Alto comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.** La Situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones. España Ed. cast.: Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2000. p.26.

**Alto comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.** Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a refugiados y Derechos Humanos. ACNUR, San José, Costa rica, 1992, p. 118.

**Aron**, Raymon, Estudios políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.441-548.

**Attali**, Jacques. Milenio. Tr. de R.M. Bassols. México Ed. Seis Barral, 1993 (c1993) 109 p.

**Bardach**, Eugene, Practical guide for policy analysis, Chatham House Publishers. New York, 2000, pp. 125.

**Bardach**, Eugene, "Problemas en la definición de problemas en el análisis de las políticas públicas", Problemas públicos y agenda de gobierno. en Luis Aguilar Villanueva (comp.), Antologías de Política Pública, Volumen III, Ed., México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1993, pp. 219-233.

**Burton**, J.W. Teoría General de las Relaciones Internacionales. México, Ed. UNAM. 1986. 416 p.

**Bosques**, Gilberto. Historia oral de la diplomacia mexicana. México, Ed. Secretaria de Relaciones Exteriores, 1988

**Bolesta-Koziebrodzki**, Léopold, Le Droit D'Asile, Leyde, A. W. Sythoff, Paris, Francia, 1962.

**Camacho**, Nassar, Carlos, Aguilar Stwolinsky, Carla.- Memoria de la esperanza, El retorno de los refugiados guatemaltecos. México, Ed. CEAR, p. 86.

**Carmona**, Toloza, Iván, Proyecto de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo. en Edith F. Kaufer Michel (comp.) La integración de los exrefugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples, Ed. ECOSUR. México. 202. pp. 35-50.

**Castells**, Manuel, La era de la información economía sociedad y cultura, El poder de la identidad. Volumen II, México, Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v. 2003. pp. 495.

**COMAR**, Memoria, Presencia de los refugiados guatemaltecos en México. México, COMAR-Fondo de Cultura Económica, 2000, 324 p.

**Comisión Europea**, Gestión del Ciclo de Proyecto – Manual, Bruxelles, 2001, 24 p.

**Conato**, D, La gestione del Ciclo di progetto – Manuale per la formazione, Roma, 2001, 44 p.

**Corona**, Godinez, La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico. Tesis de Licenciatura en Estudios Latinoamericanos. UNAM. México. 1991. 162 p.

**Cuadra,** Héctor. "Acerca de los estudios del futuro". Relaciones Internacionales. V. XIII, n.50 UNAM. México, 1991.

**Del Arenal,** Celestino. Introducción de las Relaciones Internacionales. México, Ed. REI, 1993. 348 p.

**Dicken,** Peter. Global shift, Reshaping the global economic map in the 21st century. USA, Guilford Press, New DICKEN Peter. Global shift, Reshaping the global economic map in the 21st century. USA, Guilford Press, New York, 4th ed., 2003. 632 p.

**Easton,** David, Enfoques sobre teoría política. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores. 1973. 233 p.

**Easton,** David, Esquema para análisis político. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores. 1976. 187 p.

**Fazio,** Carlos. El tercer vínculo de la teoría del caos a la teoría de la militarización. México, Ed. Joaquín Mortiz, 1997.

**Fukuyama,** Francis. La fin de L. historie. France, Ed. Commentaire, V.XII, n.47 1992 107 p.

**Grocio,** H., Del derecho de la guerra y de la paz, libro II, capítulo II; XIII: "De aquellas cosas que competen comúnmente a los hombres", Tomo I, Madrid, 1925.

**Hernández,** Ortega Alfonso, Rivera Díaz Gabriela. La encrucijada de los refugiados guatemaltecos en Quintan Roo: "La repatriación o la integración definitiva". Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNAM. Edo. de México. 1997.

**Imaz,** Cecilia, La práctica del asilo y del refugio en México. México, Ed. Potrerillos Editores S.A. de C.V.1995.

**Iturriaga,** Renato, Marco Programático para el desarrollo de la cooperación técnica y científica. México, S.R.E., 1993.

**Jonhson,** Paul, Tiempos Modernos. Tr. de Anibal Leal.- Buenos Aires, Ed. Javier Vergara, 1990 (c1983) 746 p.

**Kauffer,** Michel, Edith, Refugiados Guatemaltecos en México. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central. Primera edición, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social (CIESAS), México, D.F.

**Kauffer,** Michel, Edith. Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas. Le retour du peuple du maïs, Un project politique. Paris: L'Harmattan, 2000.

**Kissinger,** Henry. La Diplomacia. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995. 2001. 919 p.

**Kennedy,** Paul, The Rise and fall of the great powers. New York, Ed. Random House, 1987 (c1987), 678 p.

**Kennedy,** Paul, Preparing for the twenty first century. New York, Ed. Random House. 1993 (c1993) 480 p.

**Le Bot,** Yvon. La guerra en tierras mayas. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995.

**Loeza,** Soledad, La cooperación internacional en un mundo desigual. México, Ed. El Colegio de México, 1994, p. 476.

**Lozoya,** Jorge Alberto, Abarca Ayala Abel y Alcázar Marco Antonio, La nueva política mexicana de cooperación internacional, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. 174 p.

**Mangas,** Martín Araceli, Liñan Nogueras, Diego J., Instituciones y Derecho de La Unión Europea. *Madrid*, Ed. McGraw-Hill, España, 1996, p. 712.

**Manheim,** Jarol B. Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencia política. España, Ed. cast.: Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1988.

**Mardones,** N. URSA JM. Filosofía de las ciencias humanas y sociales. materiales para una fundamentación científica. México, Ed. Fontamara, 1993 260 p.

**Martínez,** Velasco, Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la Frontera Sur de México, Gobierno del estado de Chiapas, 1994, 197 p.

**Martínez,** Viademonte, José Agustín, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de los Refugiados, Ediciones Botas, 1961.

**Merle,** Marcel, Sociología de las relaciones internacionales. España, Ed. Cast.: Alianza Editorial, S.A: Madrid, 1997. 584 p.

**Monroy,** Ordaz, Salvador, Dinero para los pobres: dispersión demográfica, pobreza y microcrédito rural, México. 2002. Tesis de licenciatura en Sociología. 105 p.

**Moore,** Mark, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998. 438 p.

**Montemayor,** Carlos. Chiapas la rebelión indígena de México. México, Ed. Joaquín Mortiz, 1997.

**Munguia,** Zatarain Irma y Salcedo Aquino José Manuel. Redacción e investigación documental y. Manual de técnicas de investigación documental. 2 Ed. México, Ed. Universidad Pedagógica Nacional y SEP, 1988, 233 p.

**Nadal,** Alejandro. Arsenales nucleares. México, Ed. El Colegio de México, 1991. 438 p.

**Nishijima,** Shoji y H. Smith Peter, ¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico. Primera Edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1997, 512 p.

**Nixon,** Richard M. La verdadera guerra. La tercera guerra mundial ha comenzado. Tr. de Carlos Andrés Alba. México. Ed. Planeta, 1985 (c1980) 351 p.

**Ojeda,** Mario. México el surgimiento de una política exterior activa. México, Ed. Secretaría de Educación Pública, 1991

**Páez,** Vieyra, Juan Carlos, Los refugiados guatemaltecos ante las negociaciones de paz en Guatemala: el proceso de repatriación. Tesis profesional de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, D.F. UNAM, 1998, 119 p.

**Paz,** Octavio. Pequeña crónica de grandes días. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990 (c1990),171 p.

**Pérez,** Bravo Alfredo y Sierra Iván, Cooperación técnica internacional, la dinámica internacional y la experiencia mexicana. Primera edición. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, diciembre de 1998, 269 p.

**Pérez,** De Cuellar Javier. Manual del derecho diplomático. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999. 267 p.

**Pirenne,** Jacques, Historia Universal. Las grandes corrientes de la historia, vol. II, México, 1983.

**Rouquié,** Alain, Guerras y paz en América Central. Primera Edición en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 359 p.

**Rusavin,** Georgi Ivanovich. Métodos de investigación científica. Tr. de Julián Mateo Tornés. La Habana, Cuba, Ed. Ciencias Sociales, 1990. 224 p.

**Saenz,** Carrete Erasmo. Un servidor público nacional e internacional con las refugiadas y los refugiados. México, De. Potrerillos. S.A. de C.V., 1994.



**Samuelson**, Paul y Nordhaus William, Economía, España, Mc Graw Hill, 2002. 701 p.

**Seara**, Vázquez Modesto. Política Exterior de México. México, Ed. Hara, 1985.

**Seara**, Vázquez Modesto. Derecho Internacional Público. México, Ed. Porrúa, Decimonovena Edición, 2001, 806 p.

**Serrano**, Migallón Fernando. El asilo político en México. México, Ed. Porrúa, 1998. 202 p.

**Sogge**, David, Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo. 2ª edición, Icaria, 1998. 347 p.

**Sogge**, David, Les Mirages de l'aide internationale. Enjeux Planète, París, 2003. 307 p.

**Sorensen**, Max. Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, D.F. 1973.

**Soria**, Morales, Ernesto, La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas. Tesis profesional de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, C. U. UNAM, 1999, p. 322.

**Fazio**, Carlos, Samuel Ruiz, El Caminante. Espasa Calpe. México. 1994. 328. p.

**Van**, Gigch John P., Teoría General de sistemas, 2ª Ed. México, Trillas, 2000, 607 p.

**Toffler**, Alvin. Cambio de Poder. Barcelona, Ed. Plaza y Janes, 1992 (c1990) 618 p.

**Sepúlveda**, Cesar. Derecho Internacional. México, Ed. Porrúa, 22ª Edición, 2000, 746 p.

**Guilly**, Adolfo. Chiapas la razón ardiente. México, Ed. Era, 1997.

**Le Bot**, Yvon. El sueño zapatista. México, Ed. Plaza y Janés, 1997.

**Toffler**, Alvin, La tercera ola. México Ed. Edivisión, 1991. 493 p.

**Thamson**, David. Historia Mundial de 1914 a 1968. 2 Ed. México Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989 (c1969) 269 p.

**Tecla**, Jiménez, Alfredo Metodología de las Ciencias Sociales. México, Ed taller abierto, 1990. 120 p.

- Tello, Díaz Carlos.** La rebelión en las Cañadas. México. Séptima Ed. Cal y arena, 1995.
- Toffler, Alvin.** El shock del futuro. Barcelona Ed.- Plaza y Janes, 1992 (c1989) 518 p.
- Toffler, Alvin,** Las guerras del futuro. Barcelona, España. Ed. Plaza y Janes, 1995. 416 p.
- Touchard, Jean,** Historia de las ideas políticas. México, Ed. REI-México, 1994. 348 p.
- Vieira, Manuel,** Derecho de Asilo Diplomático, Montevideo, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, 1961.
- Von, Bertalanffy Ludwig,** Teoría general de los sistemas, Primera Edición en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 311 p.
- Universidad Nacional Autónoma de México,** Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina. México. Ed. UNAM, 1982.
- Waltz, Kenneth N.** Teoría de la política internacional. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1979. 336 p.
- Witschi, Cestari, Alfredo, et. al.,** "La presencia de los refugiados". *Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México, en América Latina, documentos regionales,* 50 Aniversario del ACNUR, México, D.F. 2000, p. 54- 57.

## Monografía

- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. La legalidad de la injusticia. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 1998, p.30.
- COMAR, Manual del Programa interinstitucional capacitación y promoción para personal de Migración 1997-1998. COMAR. México, D.F. abril, 1997. p.11.
- Lobato, Rodolfo. Respuestas adecuadas a situaciones de refugio prolongado: el caso de los refugiados guatemaltecos en México. Informe de misión para ACNUR. Noviembre-Diciembre 2001.
- Lechervy, Ch., y Ryfman, Ph, Action humanitaire et solidarité internacionales: Les ONG, París, Hatier, 1993, p. 15

Nash, Michael, *Public Management: Does It Exist? How Do You Do It?*, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, Vol. 210: Technology, Organization, and Economic Structure (Berlin: Springer-Verlag, 1983).

Sauquillo, Francisca, et. al., *La ayuda humanitaria de la comunidad europea: Una reflexión constructiva.*, Ed. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1997, p. 135 y 136.

Varese, Luis, *¿La ayuda humanitaria contribuye al desarrollo?*, ACNUR, 1998, p. 2.

Vidal Garza Cantú, *Las políticas públicas ante la globalización: breve apunte*, ITESM, México, 2001, pp. 164 y 165.

### Fuentes consultadas en internet:

**Carmona**, Toloza, Iván, *Pequeñas Organizaciones Sociales Aprendientes, Sistemas Aprendientes: Teoría y Práctica*, Coautor, ed. ITESM, México, junio 2002.

[http://www.ruv.itesm.mx/cgi-](http://www.ruv.itesm.mx/cgi-bin/pgit/TWiki/bin/view/madisonWebley/PequeñasOrganizacionesSocialesAprendientes)

[bin/pgit/TWiki/bin/view/madisonWebley/PequeñasOrganizacionesSocialesAprendientes](http://www.ruv.itesm.mx/cgi-bin/pgit/TWiki/bin/view/madisonWebley/PequeñasOrganizacionesSocialesAprendientes)

[http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=801](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=801)

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf)

<http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/>

<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/ciddh.htm>

<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/ObjetivosDesarrollo/ODM.htm>

[http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm)

<http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla53.htm>

[http://www.msf.es/3\\_6\\_1.asp](http://www.msf.es/3_6_1.asp)

<http://www.delmx.cec.eu.int/>

[http://www.risolidaria.org/canales/canal\\_congde/conceptos\\_basicos/cooperacion\\_desarrollo.jsp](http://www.risolidaria.org/canales/canal_congde/conceptos_basicos/cooperacion_desarrollo.jsp)

[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o\\_p\\_ref\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o_p_ref_sp.htm)

[\[info.net/desplazados/Venezuela/documentos/konrad/DerechosHumanos1.doc\]\(http://www.disaster-info.net/desplazados/Venezuela/documentos/konrad/DerechosHumanos1.doc\)](http://www.disaster-</a></p></div><div data-bbox=)

[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o\\_p\\_ref\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o_p_ref_sp.htm)

[\[info.net/desplazados/Venezuela/documentos/konrad/DerechosHumanos1.doc\]\(http://www.disaster-info.net/desplazados/Venezuela/documentos/konrad/DerechosHumanos1.doc\)](http://www.disaster-</a></p></div><div data-bbox=)

## Índice de ilustraciones

Fig. 1:	Conceptos de la definición del Estatuto de refugiados	29
Fig. 2:	Especificidades jurídicas de los conceptos de asilo y refugio	29
Fig. 3:	Esquema de modelos de cooperación simétricos y asimétricos	37
Fig. 4:	Instrumentos y actores empleados en la Cooperación para el Desarrollo	39
Fig. 5:	Recursos y fondos en la Cooperación para el Desarrollo	40
Fig. 6:	Diferencias entre la Ayuda y la Cooperación	47
Fig. 7:	Gestión del ciclo de proyecto (GCP)	53
Fig. 8:	Segunda etapa del ciclo de proyecto: identificación	54
Fig. 9:	Matriz del Marco lógico	56
Fig. 10:	Criterios y topologías de evaluación	57
Fig. 11:	Localizaciones de los estados con refugiados guatemaltecos	58
Fig. 12:	Principales movimientos de refugiados en América Central, década de 1980	80
Fig. 13:	Zona de refugio guatemalteco en Chiapas.	83

Fig. 14:	Población guatemalteca refugiada en el sureste mexicano después de la reubicación	91
Fig. 15:	Ubicación de los refugiados guatemaltecos dispersos reconocidos y no reconocidos	92
Fig. 16:	Áreas de asentamiento de los campamentos de refugiados.	94
Fig. 17:	Repatriaciones voluntarias 1984 -1999	103
Fig. 18:	Campamentos ubicados en la zona de conflicto del EZLN	105
Fig. 19:	Municipios en los que tienen presencia los grupos armados y paramilitares	106
Fig. 20:	Alineación de esfuerzos e inversiones entorno al impulso del retorno y repatriación	107
Fig. 21:	Desalineación con dispersión de esfuerzos y fragmentación de energía	109
Fig. 22:	Ciclo de progresión de la nueva Política para el refugio y retroalimentación de experiencia	111
Fig. 23:	Convenios ACNUR-COMAR de asistencia a refugiados urbanos, semiurbanos y rurales entre 1981 a 1983	115
Fig. 24:	Flujo circular del financiamiento de la cooperación internacional para el sistema de refugio guatemalteco en México	119
Fig. 25:	Georeferenciación de los campamentos en Chiapas	130
Fig. 26:	Localización y beneficiarios	135
Fig. 27:	Localización de las microregiones de intervención del PAID.	136
Fig. 28:	Modelo de David Easton	143
Fig. 29:	Población guatemalteca refugiada en México en 1996	151
Fig. 30:	Sistema sin alineación de actores, sin punto de equilibrio	155
Fig. 31:	Clasificación de políticas según Lindblom y Grindlee	159
Fig. 32:	Clasificación de políticas según Dror	159
Fig. 33:	Valores públicos sobre opciones	169
Fig. 34:	Alineación de los actores entorno a las tres soluciones al problema del refugio, según la practica internacional	174
Fig. 35:	Triangulo estratégico	177