



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA POLÍTICA DE REFUGIO DEL GOBIERNO DE MÉXICO.
CASO DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES:**

PRESENTA

MARÍA LUISA DEL PILAR GARCÍA HERNÁNDEZ

Asesor: Mtro. Manuel Martínez Justo

Naucalpan, Estado de México, octubre de 2013



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Mi tesis la dedico de manera muy especial a la memoria de Don Marcos García Ramírez. Tu vida, tus consejos y tu amor hicieron de mí lo que soy. Desde dónde estás, sigues siendo mi ejemplo. Tu recuerdo me impulsó a lograrlo. Te amo papito.

A mi esposo, Danilo Pancardo, compañero de vida y cómplice de proyectos. Gracias por tu apoyo y tus aportaciones, por estar ahí, por entender mis aceleres y mis afanes, este trabajo también es tuyo. ¡Lo logramos amor!

A mis hijos, Luis Daniel y Alex Fernando, ambos estudiantes de la UNAM, para orgullo mío y de papá. Ustedes son mi motor y mi aliciente. Desde que tienen uso de razón han visto mis intentos por titularme, hoy les dedico mi tesis y les comparto que toda meta es alcanzable con esfuerzo y compromiso. Adelante hijos, definan sus proyectos, disfruten realizarlos y perseveren en ellos. Los amo profundamente.

A mi mamá, Doña Dulce, admiro tu enorme capacidad de amar, gracias por hacerme sentir especial; a mis hermanos Paty, Marcos, Erick; a mis cuñados, que también son mis hermanos, Anamely, Mario, Alma; a mis sobrinos. Mi hermosa familia, gracias por celebrarme cada paso, por insignificante que sea, por hacerme sentir el orgullo que inmerecidamente sienten por mí. Ustedes son mis raíces y gracias a que están, puedo ser lo que soy. A Maryfer, en ti me veo reflejada, aprovecha la oportunidad que te da Dios, sé orgullo de tu tierra y de los tuyos, adelante con tus estudios mi niña.

A mis queridos amigos y colegas de la COMAR, el ACNUR y Sin Fronteras IAP, que compartieron conmigo la pasión por el trabajo con los refugiados, haciendo equipo desde diferentes trincheras por una causa común y humanitaria. En particular, Alicia Mejía y Erika Solana, más que colaboradoras, amigas entrañables.

También, a quienes me enseñaron a amar el trabajo con los refugiados y a enfrentar retos grandes y pequeños, al Doctor Antonio Fabila y la Maestra Katya Somohano, los mejores jefes que he tenido. Gran parte de lo que esta tesis sustenta, lo aprendí y lo viví bajo su liderazgo en la COMAR.

Con enorme cariño, a Ruby, Maru, Axel y Neto, compañeros de Universidad y amigos de la vida. Gracias por seguir estando.

Y por sobre todo, a Dios dedico esta tesis y mi vida entera. Gracias Padre por rescatarme, por ser mi sostén y mi salvación a través de Jesús. Gracias por abrir puertas para concluir mi trabajo. *Tu diestra me sustentó y tu benignidad me ha engrandecido.* Salmo 18:35.

*“México, has abierto las puertas y las manos
al errante, al herido
al desterrado, al héroe.*

*Siento que esto no puede decirse en otra forma
y quiero que se peguen mis palabras
otra vez como los besos en tus muros.*

*De par en par abriste tus puertas al combatiente
y se llenó de extraños hijos tu cabellera
y tú tocaste con tus duras manos
las mejillas del hijo
que te parió con lágrimas la tormenta del mundo”*

Del libro *Canto General*. Pablo Neruda

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DEFINICIONES, MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	5
1.1 Definiciones y conceptos relativos al asilo y refugio	5
1.1.1 La práctica del refugio	5
1.1.2 Asilo y asilado	7
1.1.3 Refugiado	9
1.1.4 Migrante y migrante económico	11
1.1.5 Protección complementaria	11
1.1.6 Repatriación voluntaria de refugiados	12
1.1.7 Integración del refugiado	12
1.2 Conceptos relativos al estado y la administración pública	13
1.2.1 Política exterior	13
1.2.2 Vinculación de la política exterior con la política interna	14
1.2.3 Política pública y política de refugio	15
1.2.4 Programas, proyectos y acciones de gobierno en beneficio de los refugiados guatemaltecos	16
1.2.5 Tratados y convenciones internacionales en materia de protección a refugiados	17
1.3 Marco jurídico	17
1.3.1 Marco jurídico internacional	18
1.3.2 Marco jurídico nacional	22
1.4 Evolución histórica de la atención a refugiados en el mundo	28
1.4.1 Ámbito histórico internacional	29
1.4.2 Ámbito histórico nacional	42

	Pág.
CAPÍTULO 2. ÉXODO MASIVO DE CAMPESINOS GUATEMALTECOS A MÉXICO.	53
2.1. Contexto político y social en Guatemala	53
2.1.1. Los primeros gobiernos. Predominan las dictaduras	54
2.1.2. La primavera democrática (1944-1954)	55
2.1.3. Intervención estadounidense, las nuevas dictaduras militares y el surgimiento de las guerrillas	56
2.1.4. Los regímenes de Lucas García, Efraín Ríos Montt y Humberto García Vítores. Represión y genocidio en poblaciones rurales	59
2.2. Hacia la reconciliación nacional	62
2.2.1. Inicio y estancamiento de las negociaciones de paz. Los gobiernos de Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986 – 1990) y Jorge Serrano Elías (1990 – 1993)	63
2.2.2. La firma de la paz. Los gobiernos de Ramiro de León Carpio (1993 – 1996) y Álvaro Arzú. (1996 – 2000)	68
2.3. Continúan la represión y violación a los derechos humanos después de la firma de la paz	72
2.3.1. El gobierno de Alfonso Portillo. Reaparece Efraín Ríos Montt	73
2.3.2. Las elecciones presidenciales del 2003 y la situación sociopolítica	74
2.4. Llegada de los refugiados guatemaltecos a México	77
2.4.1. Las masacres de aldeas en Guatemala y el inicio del éxodo	78
2.4.2. Recepción y ayuda por las comunidades mexicanas, la Iglesia católica y organizaciones no gubernamentales	81
2.4.3. Expulsión de los primeros grupos por las autoridades migratorias	84
2.4.4. Reconocimiento y atención del problema	86
 CAPÍTULO 3. LAS ETAPAS DE ATENCIÓN AL REFUGIO GUATEMALTECO.	 91
3.1 Etapa de emergencia en la selva de Chiapas (1982 - 1984)	93
3.2 Reubicación (1984 - 1985)	97
3.3 Los programas de asistencia (1984 - 1995)	103
3.3.1 El paternalismo de los programas asistenciales	104
3.3.2 Asistencialismo en Campeche y Quintana Roo	106
3.3.3 Asistencialismo en Chiapas	110
3.3.4 En busca de la autosuficiencia: un compromiso internacional	112

	Pág.
3.4 El apoyo a la repatriación voluntaria (1993 – 1999)	116
3.4.1 La repatriación individual o independiente	118
3.4.2 El retorno colectivo y organizado	120
3.4.3 Los programas de apoyo al retorno por parte del gobierno de México	123
3.5 La integración definitiva	132
3.5.1 Nuevas condiciones en los campamentos de refugiados	132
3.5.2 Declinación del proceso de repatriación voluntaria	133
3.5.3 Reducción significativa del financiamiento internacional	133
3.5.4 Los comités pro- integración	135
CAPÍTULO 4. LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA INTEGRACIÓN DEFINITIVA DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS. UNA VISIÓN CRÍTICA	137
4.1 Inicio del proceso de integración definitiva	137
4.1.1. Las motivaciones de los refugiados para permanecer	138
4.1.2. Reacción y respuesta institucional	139
4.1.3. Anuncio del Programa de Estabilización Migratoria para Campeche y Quintana Roo	141
4.1.4. Los logros del primer año de ejecución de los programas de integración	143
4.2 Replanteamiento de la política de integración	145
4.2.1. Replanteamiento en Campeche y Quintana Roo	146
4.2.2. Replanteamiento en Chiapas	150
4.3 Análisis de resultados	153
4.3.1. Anuncio oficial de la conclusión del refugio guatemalteco	153
4.3.2. Situación que guardaban los programas de integración al cierre de los mismos	155
4.3.3. Cierre de oficinas y retiro del apoyo institucional	162
4.3.4. Algunos datos sobre la situación de los ex refugiados al cierre de los apoyos institucionales	165
CONCLUSIONES	166
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y SIGLAS	173
FUENTES DE CONSULTA	175

ÍNDICE DE MAPAS, FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Mapa 1.1 Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	32
Mapa 1.2 Distribución de refugiados en el mundo bajo amparo del ACNUR al 2010	41
Mapa 2.1 Principales zonas de expulsión de los refugiados guatemaltecos 1980 – 1981	80
Mapa 3.1 Distribución de campamentos de refugiados guatemaltecos en México	101
Mapa 3.2 Principales zonas de repatriación y/o retorno de refugiados guatemaltecos	130
Figura 2.1 Refugiados recién llegados a Chiapas en 1981.	83
Figura 3.1 Reubicación de refugiados desde Chiapas.	99
Figura 3.2 Retorno de refugiados a Guatemala vía aérea	128
Gráfico 1.1. Instrumentos jurídicos aplicables en México en materia de asilo	8
Gráfico 1.2 Instrumentos jurídicos aplicables en México para la protección a refugiados	28
Gráfico 3.1 Mapa conceptual sobre los refugiados guatemaltecos en México.	92
Tabla 1.1 Instancias de protección a refugiados en Europa antes de 1951	30
Tabla 1.2 Países de origen de asilados políticos en México 1964 - 1978	44
Tabla 1.3 Países de origen de refugiados en México 2002 – 2011	49
Tabla 1.4 Diferencias fundamentales entre los conceptos de asilo y refugio	51
Tabla 2.1 Jefes de Estado en Guatemala 1963 - 1986	58
Tabla 3.1 Descripción de los grupos étnicos de origen de los refugiados guatemaltecos que ingresaron a México	94
Tabla 4.1 Distribución de tierras por superficie y tipo de propiedad en asentamientos de refugiados en Campeche al año 1997	149
Tabla 4.2 Distribución de tierras por superficie y tipo de propiedad en asentamientos de refugiados en Quintana Roo al año 1997	150

INTRODUCCIÓN

La problemática de los refugiados guatemaltecos que llegaron en 1981 al sureste de México es un tema que se dio por concluido en la agenda nacional entre los años 2004 y 2005, después de más de 20 años de programas de protección y asistencia a esa población.

El gobierno federal considera que las políticas públicas para la atención de estos refugiados fueron eficientes, efectivas y, sobre todo, respetuosas de los derechos humanos.

La sociedad civil organizada, que durante los primeros años del refugio guatemalteco tuvo un intenso activismo en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, con el inicio del siglo XXI volcó su interés hacia problemáticas de mayor vigencia y relevancia y dejó a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como única instancia de atención a los refugiados. En tal virtud, poco puede opinar sobre tal cuestión.

La agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que conforme a su mandato desempeñó permanentemente un papel de apoyo y supervisión hacia los programas de protección y asistencia a los refugiados, tuvo en distintos momentos coincidencias y diferencias con las formas y los criterios de las políticas gubernamentales de México, pero al final del camino, ha reconocido a nivel internacional la práctica de México como país de asilo y refugio.

En este sentido, el presente trabajo pretende aportar información, elementos de análisis que permitan a los interesados en el tema formar un juicio al respecto. Por tanto, intenta constituir un recorrido histórico y analítico del éxodo masivo de campesinos guatemaltecos y su prolongada permanencia en México con el estatus de refugiados.

La investigación, integrada por cuatro capítulos, busca aportar una visión completa de la política de asilo y refugio del gobierno de México, de la problemática que obligó a los guatemaltecos a solicitar asilo y de la evolución de su situación en nuestro país. Pero a la vez, al abordar el tema del derecho internacional de los refugiados y, específicamente, el de los principios internacionales de protección a los refugiados, pretende allegar elementos útiles para los estudiosos de las relaciones internacionales, en los campos de los derechos humanos y la protección internacional de las personas, al tomar como punto de referencia el refugio guatemalteco en México.

Bajo ese tenor, el primer capítulo presenta un acercamiento inicial al tema, mediante un marco conceptual que hace énfasis en aclarar las confusiones que constantemente existen entre los conceptos de asilo y refugio. También se revisa el marco jurídico y el marco histórico de la protección internacional a refugiados, en los ámbitos nacional, regional y mundial, así como de los instrumentos vinculantes o declarativos que conforman el derecho internacional de los refugiados.

Respecto a la situación de los refugiados en México, se aborda la evolución entre los refugios masivos (como el español, los sudamericanos y los centroamericanos) y los refugiados individuales de nacionalidades diversas que el país ha recibido en los últimos años, como consecuencia de los cambios en los flujos migratorios.

El segundo capítulo examina, ya de manera específica, la problemática de los refugiados guatemaltecos, empezando por el contexto político y social en Guatemala, desde una perspectiva histórica, mostrando las políticas represivas de regímenes autoritarios como una constante que provocó, entre 1980 y 1982, la salida de miles de refugiados. Se analizan también las causas de la llegada de los refugiados a la frontera sur de México, así como las reacciones de los distintos sectores de la sociedad y del gobierno ante tan inesperado fenómeno.

En el tercer capítulo, se revisan las etapas de atención a los refugiados guatemaltecos, desde la situación de emergencia en los primeros dos años; posteriormente, la

reubicación parcial en Campeche y Quintana Roo, que abrió la posibilidad de una atención más planificada y eficiente; se continúa con la etapa de programas asistenciales orientados a la autosuficiencia; y finalmente, se abordan las soluciones duraderas como la repatriación voluntaria a Guatemala y el inicio del proceso de integración a México.

Finalmente, el cuarto capítulo analiza, desde un punto de vista crítico, la integración definitiva que permitió dar por concluido el refugio guatemalteco. Para ello, se mencionan las bondades y logros de los programas de integración, pero también las limitaciones en el alcance de los mismos.

Es indispensable mencionar que esta investigación es producto del esfuerzo de varios años de estudio y de recopilación de material, así como de acopio de experiencia y elementos de juicio adquiridos como servidor público de la Coordinación General de la COMAR.

Se espera que el haber pertenecido a dicha Dependencia no haya afectado la capacidad de análisis adquirida como estudiante de relaciones internacionales. Y finalmente, también se espera que justamente esta participación directa en tan apasionante labor humanitaria, desde una perspectiva de gobierno, pueda aportar a aquellos interesados en el tema, pero ajenos al mismo, elementos útiles, no solo respecto del llamado refugio guatemalteco, sino del papel de México como país de refugio.

CAPÍTULO 1

DEFINICIONES, MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El refugio guatemalteco en México, se inserta en la disciplina de las relaciones internacionales desde varias perspectivas: en primer término, como un fenómeno de migración internacional; asimismo, como un asunto vinculado con el derecho internacional, por lo que hace a la protección internacional de la persona humana; por otro lado, es también un suceso estrechamente relacionado con la coyuntura internacional de la región centroamericana en los años ochenta.

Aunque el refugio guatemalteco se considera concluido aproximadamente desde el año 2004, al ser la última experiencia de refugio masivo en México, constituye un referente para la protección y asistencia a refugiados y es, en ese contexto, que su estudio tiene relevancia. En ese sentido, antes de entrar de lleno en el análisis de tan compleja problemática, es importante definir los conceptos, los fundamentos jurídicos, así como los sucesos históricos con los que se vincula.

1.1. Definiciones y conceptos relativos al asilo y refugio.

El marco conceptual que se aporta es amplio y aborda primeramente conceptos y definiciones relacionados con el refugio, el asilo y los mecanismos de protección a refugiados.

1.1.1. La práctica del refugio.

Para abordar la temática del refugio, es necesario contextualizarla en el ámbito del derecho internacional, como una de las tres vertientes de protección internacional de la persona humana, a saber, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados,

convergentes todas ellas “por el propósito común de protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias”.¹

Por otro lado, al hablar del concepto de refugio, es inevitable hacer referencia al de asilo, ya que ambos conceptos están de alguna forma vinculados. De hecho, para muchos, son entendidos como sinónimos, “ya que a través de ambas instituciones se intenta igualmente acordar protección a los individuos que no pueden recibirla de sus gobiernos”.²

Para la Oficina del ACNUR y un sector importante de la sociedad civil especializada en el tema, es incorrecto hablar de *refugio* y el hacerlo provoca una confusión terminológica, ya que “el sistema edificado por las Naciones Unidas trata de la condición de refugiado y no del refugio... (y) en este sistema también se encuentra la figura del asilo, prevista para refugiados reconocidos, como el país donde podrán residir y seguir adelante con sus vidas...”.³ En ese sentido, la postura promovida por Naciones Unidas denomina *asilo*, y no *refugio*, a la figura de protección internacional para los refugiados, de tal forma que refiere como *solicitantes de asilo* a aquellos que buscan el reconocimiento de la condición de refugiado.

En tal virtud, aún cuando no es materia de la presente investigación profundizar en el análisis del dualismo asilo – refugio, la interrelación aludida hace conveniente explicar ambas definiciones, sus diferencias así como las esferas donde ambas figuras confluyen y coexisten.

¹ IIDH- ACNUR. *Memoria del Coloquio Internacional “A 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994”*. San José. 1995, p. 166.

² Cecilia Imaz. *La práctica del asilo y del refugio en México*. México: Potrerillos. 1996, p. 15

³ Leonardo Franco (compilador). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo – refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. San José: Editorama, S.A. 2004, p. 14.

1.1.2. Asilo y asilado.

La palabra asilo proviene de la raíz latina “*asilum*”,⁴ que significa lugar inviolable. Atendiendo al vocablo griego compuesto de la partícula privativa “*a*” y el verbo “*sylao*” que significa capturar, violentar, devastar, se entiende como sin captura, sin violencia o sin devastación. En el marco de las relaciones internacionales, América Latina es la única región del mundo con una sólida experiencia en materia de asilo político, que tuvo sus inicios ante la necesidad de consolidar la soberanía de los estados – nación que comenzaban su vida independiente.

Como se mencionó, en el contexto del Sistema de Naciones Unidas, “... el término asilo (se utiliza) para designar el acto de admisión y protección de refugiados por parte de un Estado”,⁵ por lo que consideran erróneo hacer una diferenciación entre el sistema de *asilo* y el de *refugio*.

Sin embargo, para el sistema interamericano, el término asilo político se refiere a la protección que concede un Estado a un individuo de otra nacionalidad, debido a persecuciones en su país de origen por "delitos políticos, concurrentes en los que no procede la extradición (o) por motivos políticos".⁶ Destaca el hecho de que el asilo laico se ha enfocado exclusivamente a la protección de un Estado a perseguidos políticos provenientes de otro país, lo cual explica la necesidad de instrumentos jurídicos bilaterales o multilaterales para dirimir o evitar conflictos entre estados receptores y expulsores.

Los convenios interamericanos distinguen dos modalidades de asilo: el territorial, que, como lo indica su denominación, es concedido por un estado en su propio territorio. El asilo diplomático, en cambio, es el que concede un estado “en la Sede de su Legación (Embajada) o en un barco detenido en las costas del Estado a cuya jurisdicción intenta

⁴ ACNUR, *Un instrumento de Paz*. Madrid. 1996, p. 10.

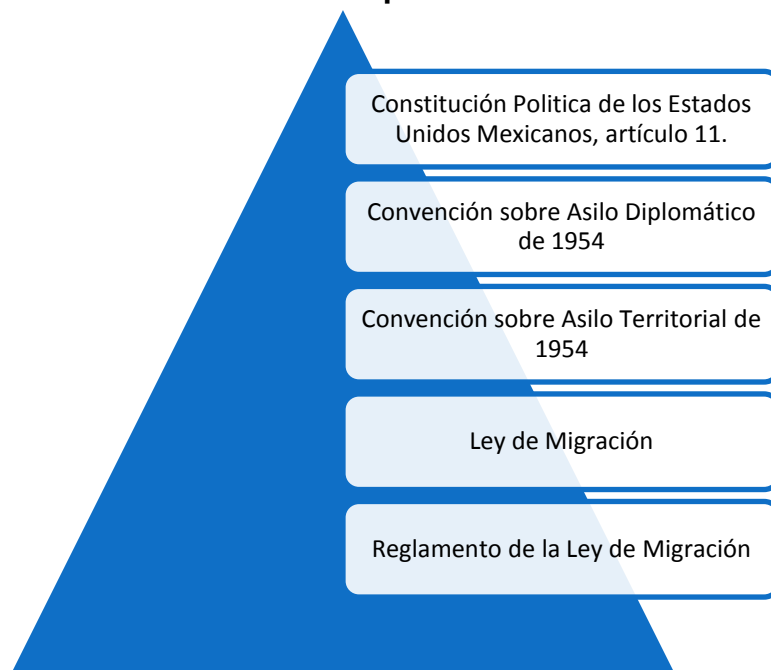
⁵ Leonardo Franco (compilador), *op. cit.*, p. 36.

⁶ Cecilia Imaz, *op. cit.*, p. 22.

sustraerse el individuo”.⁷ El más avanzado instrumento normativo sobre la materia surge en 1954, a través de la *Convención sobre Asilo Territorial* y la *Convención sobre Asilo Diplomático*, mediante las que se hace una diferenciación formal entre ambas modalidades de asilo. Al respecto, México ratificó la Convención de Asilo Diplomático en 1957 y la de Asilo Territorial en 1981.⁸

De manera congruente, la legislación mexicana define como asilado político al extranjero que solicita el ingreso a territorio nacional “para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano”.⁹

Gráfico 1.1. Instrumentos jurídicos aplicables en México en materia de asilo político.



Elaboración propia con información recabada en página web www.sre.gob.mx/tratados e información derivada de la experiencia de la autora de la tesis como capacitadora en materia de protección internacional de las personas.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁸ Consúltese www.sre.gob.mx/tratados.

⁹ Cfr. Ley de Migración, Artículo 3, fracción III. Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 2011.

1.1.3. Refugiado.

1.1.3.1. Según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

La definición de refugiado, tal como se entiende en el derecho internacional, surge a partir de la experiencia de las migraciones provocadas por la Segunda Guerra Mundial. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo de 1967 definen como tal a la 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....”.¹⁰

1.1.3.2. Según la Declaración de Cartagena.

En América Latina, de conformidad con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, el concepto de refugiado se refiere a las personas que presentan las causales contenidas en la Convención de 1951 y, además, aquellas 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”.¹¹

1.1.3.3. Según la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

En México, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, promulgada en 2011, establece una definición integral de refugiado al considerar como tales a los extranjeros en territorio nacional que cumplan con alguno de los siguientes supuestos:

¹⁰ ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra. 1988, p. 11.

¹¹ Cfr. *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Problemas Jurídicos y humanitarios”*, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Apartado III, Conclusión Tercera.

- “Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹²

Cabe destacar que la definición de la mencionada Ley, incorpora la causal de género como un motivo de persecución, sentando un precedente de vanguardia en la región, al establecer disposiciones específicas de reconocimiento a situaciones vinculadas con “actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores y costumbres morales, entre otras causas, siempre que el Estado sea incapaz o negligente para otorgar protección efectiva”.¹³

1.1.3.4. Concepto de refugiado *prima facie*.

La definición de refugiado aportada por la Convención en la materia, establece que toda persona que solicite reconocimiento como tal, debe justificar la existencia de un temor individualizado de ser perseguida. Sin embargo, en caso de desplazamiento de grupos enteros por causales de persecución y en circunstancias que hagan imposible realizar una determinación individualizada, los criterios del ACNUR establecen la posibilidad de una “determinación colectiva de la condición de refugiado, mediante la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es *prima facie* un refugiado”.¹⁴

En congruencia, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece que “en caso de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional... la Secretaría (de Gobernación) podrá fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo,

¹² Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, artículo 13, fracciones I y II. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 2011.

¹³ Texto de la Iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria enviada por el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión el 12 de mayo de 2010, p. 6.

¹⁴ ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, op. cit., p. 14.

en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Una vez atendido el ingreso masivo, tan pronto le sea posible a la Secretaría, procederá a la determinación individual de la condición de refugiado”.¹⁵ Cabe destacar que mediante esta disposición, México garantiza la atención expedita de grupos masivos de refugiados, con pleno respeto a sus derechos humanos, pero sin otorgar un reconocimiento de primera instancia como tal.

1.1.4. Migrante y migrante económico.

La Ley de Migración define como migrante “al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.¹⁶ En este concepto están incluidos los refugiados, asilados y cualquier otro tipo de migrantes como pueden ser aquellos que salen de sus países por razones ambientales, catástrofes naturales, o motivos económicos, entre otras causas.

Entre los solicitantes de la condición de refugiado, es común que pretendan obtener reconocimiento como tales, migrantes económicos, que son aquellas personas que abandonan voluntariamente su país de origen por razones exclusivamente económicas, con la intención de mejorar sus condiciones de vida. La diferencia fundamental entre los migrantes económicos y los refugiados es que “los primeros disfrutan de la protección de su país de origen, mientras que los refugiados no”.¹⁷

1.1.5. Protección complementaria.

La protección complementaria es un nuevo concepto en el ámbito de la protección internacional de las personas, que pretende ampliar los alcances de dicha protección, más allá del concepto de asilo o de refugio. En México, se podrá otorgar al extranjero que no siendo reconocido como refugiado, “requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas

¹⁵ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *op. cit.*, artículo 26.

¹⁶ Ley de Migración, *op. cit.*, artículo 3 fracción XVII.

¹⁷ ACNUR. *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. Ginebra. 2003, p. 41.

para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.¹⁸

1.1.6. Repatriación voluntaria de refugiados.

Es el regreso de un refugiado a su país de origen con base en una decisión tomada libremente. Para efectos de la protección internacional de los refugiados, la repatriación voluntaria puede ser organizada, si se realiza bajo los auspicios de los involucrados y del ACNUR; o espontánea, si el refugiado regresa por sus propios medios.¹⁹ Asimismo, puede ser colectiva, si se trata del regreso de grupos de refugiados, o individual.

1.1.7. Integración del refugiado.

En el ámbito del refugio, el término se refiere específicamente a la incorporación definitiva de un refugiado al medio nacional del país receptor. En otras palabras, es “el último producto de un proceso multifacético que avanza y en el cual una parte central es la autosuficiencia de la población refugiada... y que requiere preparación por parte de los refugiados para adaptarse a la sociedad receptora, sin perder su identidad cultural,... comunidades que de manera sensible den acogida a los refugiados y de instituciones públicas capaces de enfrentar las diversas necesidades de la población”.²⁰

Por su parte, el Consejo Europeo para Exiliados y Refugiados (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) define la integración de refugiados como un proceso de cambio dinámico y de dos vías, en el que refugiados y sociedad receptora están vinculados estrechamente; de largo plazo, ya que inicia con la llegada del refugiado al país de asilo y concluye cuando éste se convierte en miembro activo de la sociedad receptora en los ámbitos legal, social, económico, educativo y cultural; finalmente, es un

¹⁸ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *op. cit.*, artículo 28.

¹⁹ ACNUR. *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, *op. cit.*, p. 134.

²⁰ ACNUR. *Documento Oficial EC/GC/02/6.25 April 25, 2002. Global Consultations on International Protection.*

proceso multidimensional, al involucrar a los refugiados en aspectos de la vida económica, social, cultural, civil del país de asilo.

El Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, lo define como el “proceso mediante el cual los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, desarrollan condiciones de autosuficiencia, acceso al trabajo, educación, servicios de salud, adaptación en el ámbito social y cultural, entre otros”.²¹

1.2. Conceptos relativos al estado y la administración pública.

Con la finalidad de facilitar el análisis de la actuación del estado mexicano hacia los refugiados guatemaltecos, el marco conceptual aborda también términos vinculados con políticas y acciones de gobierno.

1.2.1. Política exterior.

Por política exterior de un Estado, se entiende “el conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables... por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas...”.²²

Como se ha mencionado, una política exterior debe estar compuesta por doctrinas, entendidas éstas como un conjunto de opiniones o tesis sostenidas por uno o varios autores o juristas de renombre, sobre un tema o punto de vista controvertido.²³

²¹ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, artículo 2, fracción VII. Publicado en el Diario Oficial de la federación el 21 de febrero de 2012.

²² Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Diccionario de Política Internacional, Tomo II, 6ª Edición*. México: Porrúa. 2002. p. 935.

²³ Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III*. México: Porrúa. 2002, pp. 604- 605.

Asimismo, las doctrinas de política exterior se traducen en principios de política exterior, que para México pueden definirse como “el conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales...”²⁴

Los principios que rigen la política exterior mexicana son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo y al lucha por la paz y la seguridad internacionales.²⁵

1.2.2. Vinculación de la política exterior con la política interna.

La política exterior está estrechamente relacionada con la política interna de un Estado; en primer lugar, en virtud de que las doctrinas, principios y acciones que la conforman, derivan de su propia experiencia histórica; y por otro lado, debido a que dichas doctrinas, principios y acciones tienen repercusiones para su vida interna.

Respecto a la política del gobierno de México vinculada con los refugiados guatemaltecos, destaca lo siguiente:

En la década de los ochenta, preocupado por las repercusiones que los conflictos en Centroamérica pudieran tener a nivel regional y por tanto, para México, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, orientó su política exterior a la “promoción de soluciones pacíficas y negociaciones multilaterales de acuerdos de paz para la solución de los conflictos bélicos de Centroamérica”.²⁶

²⁴ Edmundo Hernández – Vela Salgado, *op. cit.*, p. 950.

²⁵ Cfr. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, fracción X.

²⁶ México, Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis. Documento: Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México, México, septiembre 2005, p. 7.

En el ámbito interno, la política hacia los refugiados guatemaltecos inicialmente fue de resguardo de las fronteras, por consideraciones de seguridad nacional. No obstante, ante la presión de la comunidad internacional, así como por mantener congruencia con su liderazgo como impulsor de la pacificación en la región, a partir de 1983, México se pronunció por una política de protección y ayuda a los refugiados, misma que mantuvo durante más de 20 años, hasta la repatriación voluntaria o la integración al país de dicho grupo.²⁷

1.2.3. Política pública y política de refugio.

El concepto de política pública se refiere a “una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país, con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de ‘grupos que conforman blancos’, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.²⁸

Atendiendo a dicha definición, la política de refugio sustentada por México en relación con los refugiados guatemaltecos, es una política pública. Durante la primera década del refugio guatemalteco, dicha política se orientó a la atención de las necesidades de los refugiados y al apoyo para su regreso a Guatemala. Fue durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, que México asumió como política pública el impulso a la integración definitiva de los refugiados, misma a la que dio continuidad el gobierno del presidente Fox Quesada.

A partir del año 2002, como resultado de la adhesión de México a la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, la política de refugio del gobierno de México

²⁷ Sergio Aguayo. *El Éxodo Centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*. México: SEP. 1985, pp. 25-26, 96-97.

²⁸ Edith Kauffer Michel. *Las Políticas Públicas: Algunos Apuntes Generales*. En: www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf. Consultado el 27 de noviembre de 2012.

es aquella que asume la Secretaría de Gobernación, para “brindar protección internacional a los refugiados, así como... cooperar para encontrar soluciones duraderas con pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados y de los solicitantes de refugio, con apego a los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida”.²⁹ Cabe mencionar que a partir del año 2011, con la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la política de refugio se orienta, entre otros aspectos a:

- Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que lo soliciten
- Promover y coordinar acciones pública, estrategias y programas para otorgar protección y asistencia institucional a solicitantes de la condición de refugiado ya refugiados
- Promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados durante su estancia en territorio nacional.³⁰

1.2.4. Programas, proyectos y acciones de gobierno en beneficio de los refugiados guatemaltecos.

Por programa de gobierno se entiende “un instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinando al cumplimiento de las funciones de una organización, por el cual se establece el orden de actuación, así como los objetivos o metas, cuantificables o no..., que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos y para lo cual se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros; especifica tiempo y espacio en los que se va a desarrollar y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas”.³¹

Por otro lado, un proyecto es “un conjunto de obras o acciones específicas necesarias para alcanzar los objetivos y metas definidas por un programa o subprograma, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia

²⁹ Secretaría de Gobernación. *Segundo Informe de Labores de la Administración 2006 – 2012* presentado ante el Honorable Congreso de la Unión. México. Agosto de 2008, p. 130.

³⁰ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *op. cit.*, artículo 15, fracciones I, II y III.

³¹ Página web www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/referencias/defpro.asp. Consultada el 13 de noviembre de 2008.

y responsabilidad de cada unidad... Un proyecto, por definición, está orientado hacia la acción; un conjunto de proyectos conformará un programa o subprograma”.³²

Los principales programas del gobierno mexicano establecidos para apoyar la integración de los refugiados guatemaltecos fueron: el programa de naturalización, el programa de estabilización migratoria y el programa de adjudicación de tierras.³³

Asimismo, en virtud de un acuerdo con la Delegación en México de la Unión Europea, se estableció un proyecto denominado “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Ex Refugiados Guatemaltecos Asentados en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo”,³⁴ que se insertaba en los programas desarrollados a nivel regional por la Unión Europea.

1.2.5. Tratados y convenciones internacionales en materia de protección a refugiados.

Un Tratado Internacional es “cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”,³⁵ es decir, que los tratados internacionales tienen efectos vinculantes u obligatorios para los estados parte. En materia de protección internacional a refugiados, el tratado internacional es la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, y su Protocolo de 1967.

1.3. Marco jurídico.

La adecuada protección de los refugiados involucra relaciones bilaterales y multilaterales, no solo entre Estados, sino también con organismos internacionales. En

³² *Idem.*

³³ Secretaría de Gobernación. Segundo Informe de Labores de la Administración 2000 – 2006, *op. cit.*, p. 120.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Max Sorensen. *Manual de Derecho internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica. 1978, p. 155.

ese sentido, el marco jurídico que a continuación se aborda, incluye tanto instrumentos internacionales como normas y legislación nacional.

1.3.1. Marco jurídico internacional.

El marco jurídico internacional en materia de la protección internacional de los refugiados, está constituido por tres disciplinas del derecho internacional; primeramente, el derecho internacional de los refugiados, que agrupa instrumentos de aplicación específica en materia de protección internacional de las personas; también, el derecho internacional humanitario; y finalmente, el derecho internacional de los derechos humanos.

1.3.1.1. Derecho internacional de los refugiados.

Para el sistema de Naciones Unidas, el derecho internacional de los refugiados “se encuentra desarrollado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, en el Estatuto del ACNUR y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, de 1967”.³⁶ Por otro lado, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), así como las *Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*, aportan interpretaciones valiosas al tema. A nivel regional, instrumentos y declaraciones que se ajustan a problemáticas específicas, forman también parte del derecho internacional de los refugiados.

El régimen jurídico universal aplicable a los refugiados, tiene su origen en la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, que entró en vigor el 22 de abril de 1954, así como su Protocolo de 1967. En conjunto, las principales aportaciones de ambos instrumentos son:

³⁶ CNDH, ACNUR, Universidad Iberoamericana. *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Principios y criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos, Tomo I*. México. 2002, pp. 30-31

- La definición del término *refugiado*, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado.
- El estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o integridad peligran.
- Las obligaciones de los Estados (para el adecuado tratamiento de las personas reconocidas como refugiadas).³⁷

Complementariamente a las normas universales, África y América Latina generaron sendos instrumentos que, sin contraponerse a lo establecido por la Convención de 1951 y su Protocolo, aportan elementos más cercanos a su realidad regional en cuanto a la problemática de los refugiados.

La *Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, suscrita el 10 de septiembre de 1969 por los países miembros de la entonces Organización de la Unidad Africana (OUA), aportó la ampliación de la definición de refugiado, considerando como tales, no únicamente a quienes tengan fundados temores de persecución individualizada por los motivos que la Convención de 1951 establece, sino aquellas personas que se vean obligadas a huir de su país “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”.³⁸

En América Latina, durante la década de los 80, desde Centroamérica empezaron a generarse flujos masivos de personas que abandonaban sus países, aún sin tener temor fundado de persecución individualizada, huyendo más bien de la amenaza que representaba para su seguridad la situación generalizada de violencia y conflicto.

En ese contexto, en 1984 representantes gubernamentales de diez países latinoamericanos y expertos de doce países, celebraron en Cartagena de Indias, Colombia, un coloquio sobre la situación de los refugiados centroamericanos, adoptando la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, cuya principal aportación fue

³⁷ ACNUR. *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, op. cit., p. 10.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

la de incorporar a la terminología de refugiado elementos relativos a la problemática regional.

A pesar de no ser un instrumento jurídicamente vinculante para los estados, la utilidad de los planteamientos de *Cartagena* para abordar en la práctica el problema del refugio centroamericano, así como el hecho de que varios países adoptaron en sus legislaciones nacionales la definición de refugiado que aporta, le han otorgado un valor más allá que el simplemente declarativo.

Complementariamente, en noviembre de 2004, en conmemoración del vigésimo aniversario de la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984, veinte países latinoamericanos, entre ellos México, adoptaron el *Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina* (PAM) y reiteraron su compromiso para encontrar soluciones duraderas para los refugiados en la región.

Aun cuando tampoco es un instrumento jurídicamente vinculante, el *PAM* constituyó un marco regional estratégico y operativo desarrollado para atender la compleja situación humanitaria derivada del desplazamiento forzado en la región, que preveía la acción coordinada de diversos actores gubernamentales, organismos internacionales y sociedad civil, teniendo como ejes de acción apoyar la “autosuficiencia e integración local en las ciudades (el programa ‘Ciudades de solidaridad’), estimular el desarrollo social y económico en áreas fronterizas para beneficiar a los refugiados y a la población local (el programa ‘Fronteras de solidaridad’), así como establecer un programa de reasentamiento en América Latina como una forma de aliviar la presión en las comunidades que recibieron grandes cantidades de refugiados (el programa ‘Reasentamiento en solidaridad’)”.³⁹

³⁹ Página web <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4151>. Consultada el 10 de octubre de 2011.

El *Comité Ejecutivo del ACNUR* (Excom), es el máximo órgano de decisiones de ese organismo internacional, creado en 1958 por el *Consejo Económico y Social* de la ONU (ECOSOC) y está integrado por 78 Estados miembros, entre ellos México. Básicamente, su labor es asesorar al ACNUR en el desempeño de sus funciones, para lo cual se reúne anualmente, a fin de discutir problemas específicos de la protección internacional de los refugiados.⁴⁰ Muchos países suelen remitirse a las Conclusiones del *Excom* al elaborar sus normas y políticas en materia de refugiados. Cabe mencionar que el hecho que sus Conclusiones sean adoptadas por consenso, le agrega relevancia.

1.3.1.2. El derecho internacional humanitario.

Esta disciplina del derecho está integrada por un conjunto de normas aplicables en tiempos de guerra, para proteger a las personas que no participan en las hostilidades, o que han dejado de hacerlo. Los principales instrumentos del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos de 1977.

En virtud de que muchos refugiados, sobre todo en contextos de éxodo masivo, se han visto afectados por algún conflicto armado internacional o no internacional, el derecho internacional humanitario se vincula frecuentemente con el derecho internacional de los refugiados. De manera particular, el *IV Convenio de Ginebra* relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949) contiene un artículo específicamente dedicado a los refugiados y los desplazados internos (artículo 44).⁴¹

1.3.1.3. El derecho internacional de los derechos humanos.

Los derechos humanos, comprendidos como los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo, están establecidos en tratados o a través del derecho internacional consuetudinario y otras fuentes del derecho internacional que

⁴⁰ Página web http://www.acnur.org/index.php?id_sec=24. Consultada el 7 de mayo de 2013.

⁴¹ ACNUR. *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, op. cit., p. 18.

integran el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo objetivo es establecer “...las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma... a fin de promover y proteger los derechos humanos...”.⁴²

En tal virtud, los refugiados deben gozar de dos conjuntos de derechos parcialmente convergentes: aquellos que les son inherentes como seres humanos y los que les son específicos por su condición de refugiados. De manera específica para los refugiados, el derecho a solicitar asilo, está previsto en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, establece en su artículo 14 el derecho de toda persona a buscar asilo y disfrutar de él. De manera similar, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o “Pacto de San José”, en su artículo 22, así como la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, en su artículo XXVII, establecen que buscar y recibir asilo es un derecho humano.⁴³

1.3.2. Marco jurídico nacional.

En México, el marco jurídico aplicable a nivel nacional en materia tanto de asilo como de refugio, está constituido por la legislación nacional aplicable, así como por los tratados internacionales en la materia de los que México es Estado parte. De ellos es posible destacar los tratados sobre extradición suscritos en el siglo XIX con Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia, Bélgica y España; y las convenciones regionales sobre asilo de La Habana (1928), Montevideo (1939) y Caracas (1954).

⁴² Página web <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Consultada el 13 de marzo de 2008.

⁴³ ACNUR. *Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos*. México. 2005, p. 199.

1.3.2.1. Tratados sobre extradición, asilo político y refugio suscritos por México.

Respecto al asilo político, “en sus primeros años de vida independiente, México firmó el Tratado de Unión, Liga y Confederación con la gran Colombia en 1823...”,⁴⁴ que establecía disposiciones para el otorgamiento de asilo para los perseguidos políticos.

También en la esfera bilateral, suscribió tratados “... con Gran Bretaña (1841), Estados Unidos (1861), Italia (1870), Bélgica y España (1881) y posteriormente con España, donde se contempló la cláusula de la no-extradición por delitos políticos...”,⁴⁵ perfilando desde ese tiempo su vocación de asilo.

Asimismo, ha sido parte de las convenciones regionales sobre asilo, entre las que destacan la *Convención sobre Asilo de La Habana*, de 1928; *Convención sobre Extradición de Montevideo*, de 1933; *Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo*, de 1939; y la *Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático*, de 1954,⁴⁶ que codifican el sistema interamericano sobre asilo político.

México también firmó, en 1969, el *Pacto de San José sobre Derechos Humanos*, que “establece el derecho de los individuos a pedir y recibir asilo por ser perseguidos políticos o por delitos comunes ligados con lo político”.⁴⁷

Al respecto, vale la pena hacer un paréntesis para mencionar que si bien el sistema interamericano de asilo se constituyó en una institución propia del Continente, con un sólido prestigio a nivel mundial, enfrenta la desventaja de no contar con un organismo supranacional que lo regule.

⁴⁴Secretaría de Gobernación. *México, tradición de Asilo y Refugio*. México: Talleres Gráficos de México. 2ª edición. 2000, p. 24.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Los textos de dichas Convenciones pueden consultarse en: ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Costa Rica, 1992.

⁴⁷ Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” aprobada en la Conferencia de los Estados Americanos de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, artículo 22, párrafo 7.

A nivel nacional, fue hasta 2011, con la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, que el derecho al asilo se eleva a rango Constitucional, diferenciándolo del derecho al refugio, al establecer que “en caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”.⁴⁸

La Ley de Migración promulgada en 2011, así como su Reglamento, publicado el 28 de septiembre de 2012, establecen las disposiciones para el otorgamiento de asilo político, dando facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores para realizar el procedimiento para otorgar asilo político.⁴⁹

Respecto a la figura del refugio, como se ha mencionado, el gobierno mexicano firmó en 1984 la Declaración de Cartagena sobre refugiados, que redefinió el concepto de refugiado conforme a la experiencia regional. Y más recientemente, en 2004, en el marco de la conmemoración del Vigésimo Aniversario de esa Declaración, celebrado precisamente en México, firmó junto con otras 20 naciones, el *Plan de Acción México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina* (PAM), que como ya se mencionó, busca proporcionar estrategias regionales para promover soluciones duraderas con respecto a los refugiados provenientes de los éxodos masivos de los años 80.⁵⁰

En lo referente a la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, 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 citada Convención y su Protocolo de 1967. México fue el país signatario número 138 de esta Convención. El 1° de junio del 2000 se publicó en el Diario oficial el Decreto por el que se aprobó la adhesión de México a

⁴⁸ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2011.

⁴⁹ Cfr. Reglamento de la Ley de Migración, artículo 64, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre de 2012.

⁵⁰ ACNUR. *Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos*, op. cit., p. 61

dichos instrumentos internacionales y, finalmente, el 8 de junio del 2000, el gobierno de México depositó ante la Secretaría General de Naciones Unidas, en Nueva York, los instrumentos de adhesión.

Como consecuencia, a petición de la COMAR, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) gestionó ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU el ingreso de México al *Excom*, en calidad de miembro pleno, con lo que desde el año 2001 nuestro país participa en las decisiones y políticas mundiales sobre el refugio, de acuerdo a nuestra tradicional política en la materia.

1.3.2.2. Las leyes migratorias.

En materia migratoria, los conceptos y las disposiciones sobre refugiados y asilados ha evolucionando a través de los años. En las tres leyes promulgadas en materia de inmigración o migración entre 1909 y 1930, no existía disposición alguna respecto a los asilados o refugiados.

En la Ley General de Población de 1936, no se incluye aún el concepto de *asilado*, sin embargo, establece en su artículo 58 que: “Los extranjeros que vengan huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de Migración, previa identificación, con carácter provisional...”.⁵¹ Así, la política de asilo del presidente Cárdenas hacia los españoles perseguidos por el gobierno franquista se fundamentó en la disposición legal citada, así como en los tratados sobre asilo de los que México era parte.

La Ley General de Población de 1947, prevé en su artículo 41 la admisión de perseguidos políticos, con la calidad de no inmigrantes,⁵² pero la circunscribe exclusivamente a aquellos originarios de países americanos.

⁵¹ Instituto Nacional de Migración. *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821 – 2000*. México: SEGOB. 2000, p. 192.

⁵² *Ibid.*, p. 225.

La Ley General de Población promulgada en 1974, establecía en su artículo 42, fracción V, dentro de la calidad de no inmigrante, el concepto de *asilado político*, que se define como aquel extranjero que ingresa al país “*para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen...*”,⁵³ con lo que se extiende los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad.

La influencia de la *Declaración de Cartagena* se vio reflejada a nivel regional en las legislaciones nacionales, como es el caso de México. En 1990, se reformó la Ley General de Población para incorporar el concepto de refugiado por primera vez en la legislación nacional, recogiendo la definición de Cartagena, pero no la que provenía de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951, instrumento del que México aún no era Estado parte.

Cabe mencionar que la definición adoptada por la *Declaración de Cartagena*, partía “del reconocimiento de que el concepto de refugiado establecido en la Convención de 1951 requería ser complementado mediante supuestos jurídicos que reconocieran la realidad de la región latinoamericana, mismos que se centran en el contexto de inestabilidad política, disturbios sociales o violación generalizada de los derechos humanos”.⁵⁴ En ese sentido, con la incorporación de esa definición a la legislación nacional, se resolvió el problema que en ese momento implicaba la estancia de refugiados centroamericanos en territorio nacional. No obstante, su alcance era limitado al no incluir la persecución individualizada a la que alude la citada *Convención de 1951*.

La adhesión de México a la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* proporcionó al gobierno federal el fundamento para reconocer la condición de refugiado, tanto por la definición de la Ley General de Población, como por la definición de dicho instrumento internacional.

⁵³ *Ibid.*, p. 252.

⁵⁴ Katya Somohano. “Hacia un nuevo marco jurídico: la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”. En: Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coordinadores). *El refugio en México. Entre la Historia y los Desafíos Contemporáneos*. México: Secretaría de Gobernación. 2011, p. 84.

“Como resultado de lo anterior, a partir del año 2000 existían dos conceptos diferentes de refugiados en la legislación nacional: uno (proveniente) de la Convención de 1951 y otro establecido en la Ley General de Población, retomado de la Declaración de Cartagena, (constituyendo ambos) fundamento jurídico para el otorgamiento de la calidad de refugiados”.⁵⁵ Sin embargo, el hecho de que no existiera un precepto jurídico que proporcionara una definición completa de todas las causales por las cuales un extranjero puede ser reconocido como refugiado, hacía evidente la necesidad de revisar y adecuar el marco jurídico nacional en materia de refugio.

Después de un largo proceso legislativo, dicha omisión quedó solventada a principios del año 2011, con el establecimiento de un marco jurídico específico en materia de refugiados.

1.3.2.3. La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Así como a partir de “la experiencia acumulada en una década de atender las necesidades de millares de guatemaltecos, en 1990 quedó incorporada en la legislación la categoría de ‘refugiado’”,⁵⁶ la experiencia en la atención a los refugiados individuales a los que México atiende a partir de su adhesión a la *Convención de 1951* y la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado, advertida por expertos, académicos y sociedad civil, culminaron en la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en vigor a partir del 28 de enero de 2011.

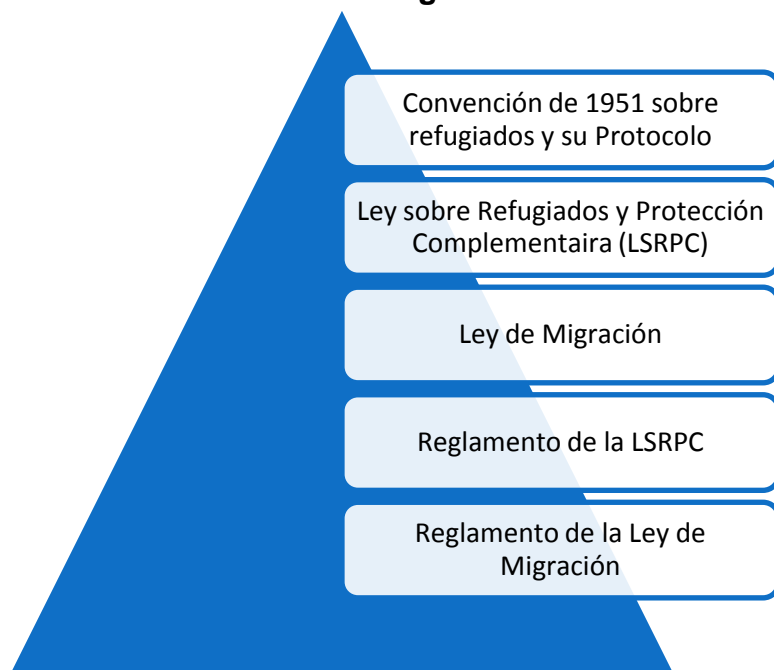
Además de establecer una definición integral de refugiado, que incorpora las causales de reconocimiento establecidas en la *Convención de 1951* en la materia, así como las que prevé la *Declaración de Cartagena* de 1984, la Ley establece como principios fundamentales para los refugiados, la no devolución, la no discriminación, la confidencialidad, el interés superior del niño y la unidad familiar.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Pablo Yankelevich. “Reglas y excepciones: a propósito del asilo y el refugio en México”, En: Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coordinadores). *El Refugio en México. Entre la Historia y los Desafíos Contemporáneos*, op. cit., p. 25.

Del mismo modo, establece los supuestos y alcances de la protección y la asistencia institucional a refugiados, previendo procedimientos para la determinación de dicha condición y estableciendo derechos y obligaciones para quienes soliciten refugio o sean reconocidos como tales. Asimismo, faculta a la Secretaría de Gobernación como autoridad responsable en la materia. Y finalmente, establece las bases para la atención de los refugiados que se encuentran en territorio nacional, con pleno respeto a sus derechos humanos.⁵⁷ En suma, el marco jurídico aplicable en México para la protección a refugiados está integrado por la Convención en la materia y las leyes específicas.

Gráfico 1.2. Instrumentos jurídicos aplicables en México para la protección a refugiados.



Elaboración propia con información recabada en el documento COMAR. Presentación para la capacitación de Oficiales de Protección a la Infancia del INM. Octubre 2012.

1.4. Evolución histórica de la atención a refugiados en el mundo.

La dinámica y condiciones del desplazamiento forzoso de refugiados a nivel mundial, así como los alcances y desafíos de la comunidad internacional para la protección de

⁵⁷ Ver Decreto Promulgatorio de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 2011.

los refugiados, evolucionan a partir de acontecimientos históricos o del establecimiento de instrumentos o preceptos jurídicos, como los que se revisarán en el presente apartado.

1.4.1. Ámbito histórico internacional.

El concepto de refugiado como se conoce actualmente por el derecho internacional, empieza a gestarse después de la Primera Guerra Mundial; a partir de entonces, diversos han sido los organismos internacionales de protección a refugiados, así como las crisis de refugiados que se han presentado a nivel mundial. En ese sentido, el marco histórico internacional que se presenta abarca desde los refugiados generados por conflictos sobrevinientes a la Primera Guerra Mundial, hasta la actualidad.

1.4.1.1. Surgimiento del concepto a partir de la Primera Guerra Mundial.

Al término de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones asumía como su tarea prioritaria mantener la paz y la seguridad internacional. En ese contexto, derivado del colapso de los Imperios Ruso, Austro – Húngaro y Otomano, “cientos de miles de personas de diversos orígenes étnicos y nacionales (se vieron obligadas) a abandonar los lugares donde habían vivido durante generaciones”,⁵⁸ situación que hizo necesaria la intervención de la Sociedad de Naciones para buscar una alternativa de protección para dichas personas.

En agosto de 1921, se nombró al Dr. Fridtjof Nansen, estadista noruego y Premio Nóbel de la Paz, como Primer Alto Comisionado para Refugiados Rusos. A partir de entonces, la Sociedad de Naciones, animada por el interés de la comunidad internacional en el tema de la protección humanitaria de los refugiados surgidos de las guerras mundiales, auspició la adopción de varios instrumentos internacionales sobre el tema.

⁵⁸ CNDH, ACNUR, Universidad Iberoamericana. *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Principios y criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos, Tomo I.* México. 2002, p. 19.

Sin embargo la labor que la Sociedad de Naciones desarrolló en favor de los refugiados, se caracterizó por la firma de acuerdos *ad hoc* y la creación de instancias de protección que vinculaban cada categoría de refugiados a determinado origen nacional y a situaciones específicas de persecución,⁵⁹ de tal manera que a cada grupo de refugiados correspondía una definición específica:

Tabla 1.1 Instancias de protección a refugiados en Europa antes de 1951.

Organismo	Fecha de creación	Mandato
Alto Comisionado para los Refugiados	Agosto de 1921	Atención a griegos y turcos (Guerra de 1922); armenios establecidos en Siria; y búlgaros provenientes de Tracia.
Oficina Nansen para los refugiados	Enero de 1930	
Alto Comisionado para Refugiados de Alemania	Octubre de 1935	Judíos no arios y opositores al régimen nazista.
Comité Intergubernamental para los refugiados	Julio de 1938	Víctimas en territorios ocupados por Alemania.
Administración de las Naciones Unidas de Socorro y reconstrucción (UNRRA)	Noviembre de 1943	Socorro y reconstrucción de las zonas devastadas y brindar asistencia a personas desplazadas por la Segunda Guerra Mundial.
Organización internacional de Refugiados (OIR)	Julio de 1947 (con mandato limitado al 30 de junio de 1950).	Apoyar la repatriación, identificación, registro, asistencia, protección legal, transporte, y reasentamiento de refugiados europeos a E.U., Australia, Israel, Canadá y Latinoamérica, incluyendo México.

Fuente: Elaboración propia con información de: ACNUR. "The States of the World's Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action". New York, 2000, Oxford University Press, pp. 15-19.

1.4.1.2. Creación y funciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La experiencia de la Sociedad de Naciones en materia de atención a refugiados fue asimilada, después de la Conferencia de San Francisco, por la Organización de las Naciones Unidas.

La existencia de refugiados, como secuela no resuelta de la Segunda Guerra Mundial, hizo sentir a los estados la necesidad de sustituir la práctica de celebrar acuerdos *ad hoc* por instrumentos jurídicos que incluyesen una definición general del concepto.

⁵⁹ ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, op. cit., p. 3.

Las negociaciones se vieron afectadas por las tensiones ideológicas de la Guerra Fría. La Unión Soviética y sus estados satélites boicotearon totalmente muchas de las negociaciones, ya que no tenían interés alguno en la creación de un órgano de ayuda a refugiados, muchos de ellos expulsados de países del bloque socialista.

Estados Unidos empujaba por 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 (Organización Internacional de Refugiados) que aún no tenían resuelta su situación...”.⁶⁰ El resto de los países de Europa Occidental, que junto con Pakistán y la India eran los más afectados por la presencia de refugiados, pugnaron por la creación de un Alto Comisionado independiente, con un mandato prolongado y con facultad para recaudar fondos y distribuirlos para la atención de los refugiados en los distintos países de asilo.

El acuerdo logrado en el seno de la Asamblea General de la ONU, fue aceptable para todas las partes. Mediante la Resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950, se estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por un período inicial de tres años, a partir del 1º de enero de 1951, temporalidad que se ha venido prorrogando hasta el momento. En la misma fecha se adoptó su Estatuto, que contiene el mandato original que la ONU le confirió, como órgano dependiente de la Asamblea General, con carácter apolítico, humanitario y de ayuda social, para asuntos estrictamente vinculados a refugiados.⁶¹

El 28 de julio de 1951 fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, la cual entró en vigor el 21 de abril de 1954.⁶² La Convención, además de aportar una definición

⁶⁰ ACNUR. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Cincuenta Años de Acción Humanitaria*. Barcelona: Editorial Icaria. 2000, p. 22.

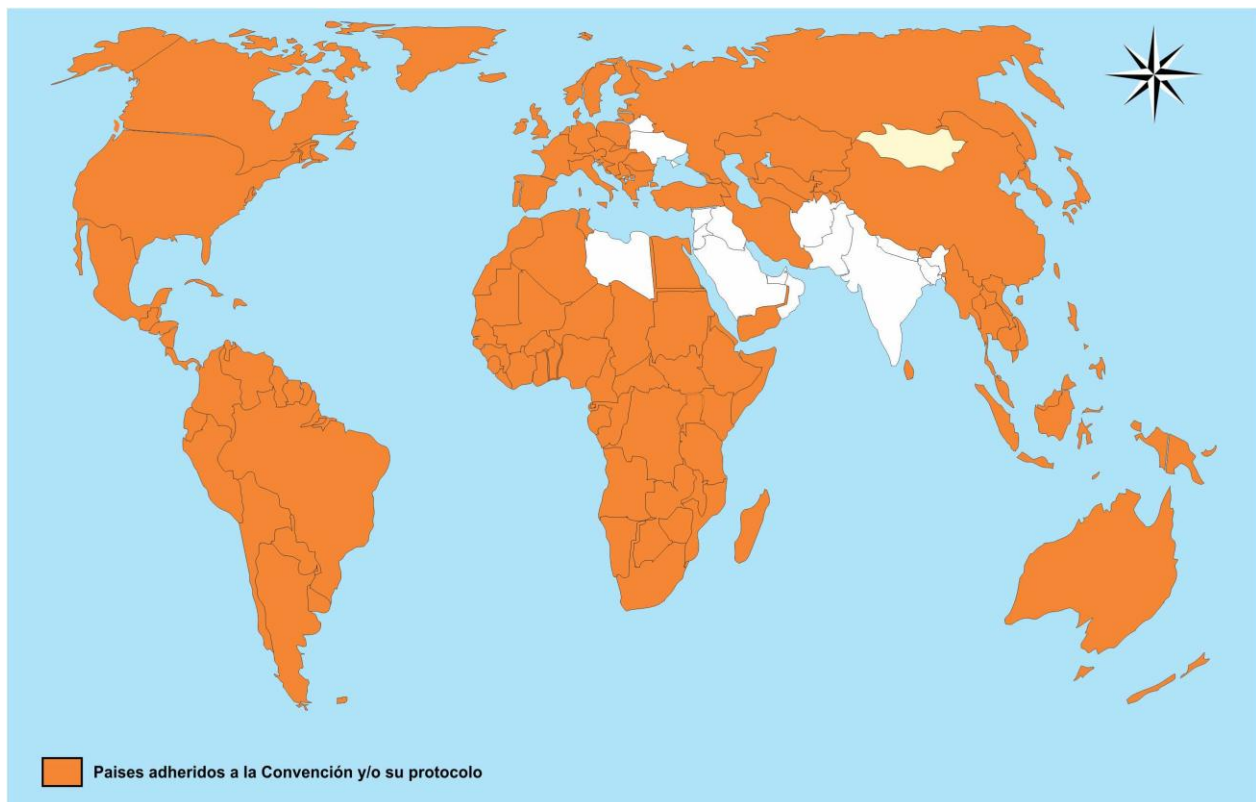
⁶¹ *Ibid*, p. 23.

⁶² ACNUR. *Manual de Procedimientos para Determinar la Condición de Refugiado*, *op. cit.*, pp. 3- 4

universal del término refugiado, establece como obligaciones de los Estados parte, reconocer y proteger a quienes se consideren como tales de acuerdo a su mandato.

Ante nuevas situaciones de refugio surgidas de manera posterior a la adopción de la Convención, los países firmantes se vieron en la necesidad de incorporar disposiciones que pudieran ser aplicables a dichas situaciones. En ese sentido, en 1967 se adoptó un *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*,⁶³ que conservó en esencia el término, suprimiendo únicamente la condicionante de temporalidad previa a 1951, como limitante para la calificación de refugiados.

Mapa 1.1 Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados al año 2000.



Fuente: ACNUR, La Situación de los Refugiados en el Mundo. Cincuenta Años de Acción Humanitaria, Barcelona, España, 2000, Editorial Icaria.

⁶³ *Idem.*

La fuerza o el alcance en la aplicación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, radica en el número de países que lo han ratificado, que como se aprecia en el mapa 1.1, para 2000 ascendían a 134 y para 2011 a 147.⁶⁴

El mandato del ACNUR, según su estatuto de creación, puede resumirse en dos puntos básicos, por un lado, proporcionar protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto y en la Convención adoptada en 1951 y por otra parte, buscar soluciones duraderas a su situación.⁶⁵

En el contexto de la protección internacional de los refugiados, el ACNUR ha consagrado diversas líneas de acción, entre las que destacan:

- El principio de *no devolución*, que apegado al texto de la Convención de 1951 establece que “ningún estado podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre...”⁶⁶. Al respecto, el ACNUR ha convertido su defensa en uno de los pilares de su labor institucional.
- *No rechazo en la frontera*, lo cual se logra precisamente mediante la negociación con los países de asilo, para la inclusión de disposiciones en las legislaciones nacionales y las actividades de difusión entre las autoridades migratorias involucradas.
- *No sanción por ingreso ilegal*, considerando sobre todo que las circunstancias de su huída obligan a los refugiados a salir sin documentación legal, utilizando en muchas ocasiones a las organizaciones de tráfico ilegal de personas para evadir las restricciones migratorias de las fronteras.⁶⁷

En cuanto a la búsqueda de soluciones permanentes a la problemática de refugiados, el ACNUR reconoce tres: el apoyo a la repatriación voluntaria; el apoyo a la integración local en los países receptores; y el apoyo a la reubicación en un tercer país.⁶⁸ Para cualquiera de dichas opciones, la acción del ACNUR no puede ser unilateral, es necesario el consentimiento y colaboración de los gobiernos involucrados.

⁶⁴ ACNUR. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Cincuenta Años de Acción Humanitaria*, op. cit., pp. 331 – 335.

⁶⁵ ACNUR. *Un instrumento de Paz*, op. cit., p. 39.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ ACNUR. *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, op. cit., pp. 76 – 79.

1.4.1.3. Los grandes conflictos contemporáneos y la evolución de las dinámicas de desplazamiento forzado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la Guerra Fría, los desplazamientos de refugiados se dieron sobre todo desde países del régimen comunista, como Hungría, de donde personas que huían de la represión soviética tras el levantamiento húngaro, fueron recibidos por países como Yugoslavia y Austria, para ser reasentados posteriormente en países de Europa Occidental.⁶⁹

En la década de 1960, los éxodos de refugiados se concentraron en África, como consecuencia de la descolonización del continente, a través de movimientos de independencia y de liberación nacional. Provenientes de Argelia, aproximadamente 250 mil personas se refugiaron en Túnez y Marruecos, hasta su repatriación al término de los conflictos bélicos. Y en la región de los Grandes Lagos, la independencia del Congo, Ruanda y Burundi, provocó matanzas generalizadas y un desplazamiento masivo de la población. También desde Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Sudáfrica, Ghana, Sudán, la entonces provincia de Eritrea, Zambia y la región de Biafra, en Nigeria, entre otros, se dieron movimientos de personas que se refugiaron en países de la misma región del continente.⁷⁰

Para 1965, había alrededor de 850 mil refugiados en África, pero la inestabilidad política de la región puso al ACNUR frente a un reto nuevo hasta entonces: la necesidad de reunir fondos para ayuda humanitaria que supliera la imposibilidad de los países receptores de asumir la asistencia para los refugiados.

En la década de 1970, Asia fue el escenario de grandes concentraciones de refugiados. La guerra en Pakistán por la Independencia de Bangladesh provocó la huida de por lo

⁶⁹ ACNUR. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Cincuenta Años de Acción Humanitaria*, op. cit. p. 30.

⁷⁰ *Ibid.* p. 6.

menos 10 millones de personas a la India “en lo que fue el mayor desplazamiento de refugiados de la segunda mitad del Siglo XX”.⁷¹

La labor del ACNUR se dividió en tres fases: la asistencia a los refugiados, el apoyo a su repatriación voluntaria y la ayuda de emergencia al gobierno de Bangladesh para la reintegración de los retornados.

Hacia mediados de esa década, las convulsiones políticas en las antiguas colonias francesas de Indochina (Laos, Camboya y Vietnam), generadas por la lucha entre el régimen comunista instalado en el norte con sede en Hanoi, y el occidental representado por Francia con apoyo de Estados Unidos, dieron lugar a los llamados “boat people” o *refugiados del mar* “El éxodo desde Indochina se prolongó por más de 20 años, alcanzando una cifra de más de 3 millones de refugiados”.⁷² El reasentamiento a países occidentales, sobre todo a Estados Unidos, fue la solución más viable después del refugio temporal en países del sudeste asiático.

En América Latina, los golpes de Estado de Chile y Uruguay en 1973 y de Argentina de 1976, provocaron la huida de cientos de miles de perseguidos políticos, que en su mayoría se refugiaron en países del continente americano, entre ellos México, aunque muchos fueron recibidos en los países de Europa Occidental, por intermediación del ACNUR.

Hacia 1980, el endurecimiento de la Guerra Fría se manifestaba en la intromisión de las grandes potencias en los conflictos internos nacionales. En ese contexto, se produjeron oleadas de refugiados y desplazados en el Cuerno de África, Afganistán y Centroamérica, poniendo por primera vez al ACNUR ante el reto de atender simultáneamente refugios masivos en tres continentes distintos.

⁷¹ *Ibid.*, p. 7.

⁷² *Ibid.*, p. 8.

En África, la intervención de la Unión Soviética como aliado de Etiopía y de Estados Unidos a favor de Somalia, influyeron en el conflicto interno en el primer país y el intento de invasión de Somalia a la región etíope de Ogaden, sucesos que derivaron en aproximadamente 700 mil refugiados etíopes en Somalia, Sudán y Yibuti, atendidos por el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), hasta su repatriación entre 1984 y 1986. Paradójicamente, un gran número de sudaneses y somalíes buscaron refugio en Etiopía.

En Afganistán, uno de los países con mayor pobreza a nivel mundial, la implicación de ambas superpotencias en sus conflictos internos, provocó el refugio de por lo menos 6 millones de afganos en Irán y Pakistán, convirtiéndose en el mayor número de refugiados en el mundo.

En Centroamérica, Estados Unidos intervino a favor de los gobiernos de El Salvador y Guatemala en su lucha para combatir las guerrillas y, en cambio, apoyó a la “contrarrevolución” nicaragüense en su intento por recuperar el poder que había ganado el Frente Sandinista, convertido en gobierno. Como consecuencia, “... en 1986, Honduras acogía a unos 68 mil refugiados de los que aproximadamente 43 mil procedían de Nicaragua... 46 mil eran salvadoreños y un pequeño número eran guatemaltecos”.⁷³ México recibió por lo menos 46 mil refugiados guatemaltecos, que son el tema central del presente estudio.

En la misma década de 1980, se presenta en Europa un cambio drástico en la dinámica de los flujos migratorios de solicitantes de refugio. Un número creciente de solicitantes de asilo llegaron directamente a Europa, procedentes de la ex Yugoslavia, Rumania, Turquía, ex URSS, Iraq, Sri Lanka, Somalia, Afganistán, Irán, Bulgaria, Congo, Pakistán, India, Vietnam, Nigeria, Argelia, Albania, Líbano, China, Ghana, Angola, Etiopía, Polonia, Bangladesh, en un rango que fue de menos de 70 mil en 1983, a 200 mil en 1999.⁷⁴ Este incremento se relacionaba con los conflictos internos y las graves

⁷³ *Ibid.*, p. 138.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 173 – 355.

violaciones de derechos humanos que se estaban dando en África, Asia, América Latina y el Cercano Oriente, así como el mayor acceso a medios de transporte y las mejoras en las comunicaciones.

A diferencia de los reasentamientos masivos y planeados desde países de primer asilo, por primera vez estos solicitantes de refugio llegaron directamente a Europa en movimientos espontáneos, fuera del contexto de la Guerra Fría y como parte de *flujos mixtos* de refugiados y migrantes comunes o de flujos *de migración por motivos mixtos*, es decir, de "... personas que dejan su país por una combinación de razones políticas, económicas y de otra índole".⁷⁵

El hecho de que los solicitantes provinieran de países relativamente distantes y que en su trayecto hacia Europa atravesaran países que potencialmente hubieran podido constituir una opción de asilo, así como el que utilizaran a traficantes de personas para alcanzar su destino, reforzó en los países receptores la percepción negativa hacia ellos.

A partir de entonces, Europa ha endurecido sus políticas de acceso a sus fronteras, así como la aplicación de los procedimientos de elegibilidad de refugiados. También han restringido a los refugiados en cuanto al acceso al empleo, el derecho a la asistencia social y a la reunificación familiar y han desarrollado una política de búsqueda de "terceros países seguros", consistente en devolver a los solicitantes de refugio a algún país a través del que hubiera viajado en su huida y que, como firmante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, pueda acoger su solicitud de refugio.

A la par del escenario descrito, persisten los éxodos masivos de refugiados. En la década de 1990, al término de la Guerra Fría, fueron tres las principales situaciones de emergencia que derivaron en situaciones de refugiados. Por un lado, la desintegración de la Unión Soviética y los conflictos interétnicos o separatistas que le sobrevinieron, generaron oleadas de refugiados desde Armenia y Azerbaiyán, los territorios georgianos de Abjazia y Osetia del Sur, Moldavia, Tayikistán y Chechenia, entre otros.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 171.

También, la represión del gobierno de Iraq provocó la huida masiva de kurdos, que ante la negativa de Turquía para concederles asilo, fueron asistidos por el ACNUR en zonas de “refugio provisional”, en la frontera norte del propio Iraq.⁷⁶

En la región de los Balcanes, la desintegración violenta de Yugoslavia provocó la mayor crisis de refugiados en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, con el éxodo de más de 4 millones de refugiados a países vecinos o desplazados internos, debido a las violentas políticas de “limpieza étnica” en Croacia y en Bosnia – Herzegovina; más tarde, la guerra de Kosovo provocó la huida de por lo menos 800 mil albanos - kosovares a Albania y Macedonia. La intervención de la OTAN y la firma de los Acuerdos de Paz de Dayton, en 1995, pusieron fin a la crisis de refugiados; sin embargo, la situación política de la región continuó siendo tensa.⁷⁷

En África, más de 2 millones de ruandeses se refugiaron en el entonces Zaire (actualmente República Democrática del Congo), Tanzania, Burundi y Uganda, como consecuencia de la lucha entre la etnia *tutsi*, mayoritariamente exiliada en Uganda y el gobierno en el poder, controlado por los *hutus*. La politización y militarización de los campamentos por parte de los líderes de las etnias en conflicto, convirtieron a los refugiados en escudos humanos y extendieron el conflicto en la región, implicando a Zaire, Burundi y Ruanda y generando refugiados procedentes de esos países.⁷⁸

Las últimas crisis de refugiados del Siglo XX fueron no menos impactantes. Los conflictos internos en Somalia y Timor Oriental provocaron la diáspora de millones de refugiados.

En el nuevo siglo, el mundo ha presenciado la resolución de muchos de los conflictos armados de larga duración que provocaron refugios masivos de gran impacto; también ha habido una significativa reducción de las guerras *etnonacionales* o separatistas;

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 205 -233.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 271 – 274.

asimismo, los conflictos entre países no son tan frecuentes.⁷⁹ No obstante, la guerra global contra el terrorismo iniciada a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, así como nuevos enfrentamientos internos, guerras civiles (especialmente en África) y situaciones de violación masiva de derechos humanos, provocaron nuevas situaciones de refugio, aunque no todos con características de éxodos masivos.

Para 2004, el ACNUR tenía registradas 33 situaciones de refugiados de larga duración, con 5,7 millones de afectados. Refugiados de Afganistán se asentaron en Europa, Pakistán e Irán; países africanos como Sudán, Burundi, República Democrática del Congo y Somalia, como consecuencia de crisis de larga duración, continuaron expulsando refugiados principalmente hacia países de la misma región; y el surgimiento de nuevos conflictos en Etiopía, por la guerra separatista con Eritrea, provocó también otra crisis de refugiados, aunque de menor medida y duración; los conflictos en Palestina, Iraq y Azerbayán también provocaron situaciones de refugiados.⁸⁰

En el continente americano, la población en Colombia se vio afectada por la presencia de diversos grupos armados irregulares enfrentados con el ejército; más recientemente, la inestabilidad política y la grave situación de los derechos humanos en Haití ha provocado la salida de refugiados; asimismo, el recrudecimiento de la violencia generada por pandillas en Centroamérica, ante la incapacidad de los gobiernos de países como Honduras y El Salvador para proteger a sus nacionales, expulsan también flujos de refugiados.

De la otra parte, América también se ubica como receptora de refugiados provenientes de países de otras regiones. Dicha dinámica se explica a partir de las nuevas conexiones que existen entre asilo y migraciones derivadas de factores vinculados al proceso de globalización, como “el crecimiento del transporte, las comunicaciones y las redes sociales a nivel global y la facilidad con que los capitales y las mercancías

⁷⁹ ACNUR. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Desplazamientos Humanos en el Nuevo Milenio*. Barcelona: Editorial Icaria. 2006, pp. 10-11.

⁸⁰ *Idem*.

pueden actualmente circular de un país a otro...”,⁸¹ así como el desarrollo de organizaciones clandestinas, incluyendo las de tráfico humano, que siguen puntualmente la lógica de la globalización y utilizan toda la infraestructura tecnológica creada a su alrededor, para sus fines ilícitos.

El endurecimiento de las políticas migratorias en Europa y Estados Unidos, aunado a las facilidades para el tráfico humano en distancias tan grandes, situaron a América del Norte, sobre todo a Canadá y en menor medida México, como alternativas viables para el flujo de refugiados provenientes no solo de países continentales como Colombia y Haití, sino también de algunos de Asia y África en donde hay conflictos, incluidos Bangladesh, Somalia, Etiopía, Eritrea, Congo, por mencionar sólo algunos.

En la actualidad, las políticas restrictivas y de control de las fronteras de muchos países industrializados, han provocado un importante desequilibrio en la distribución de los refugiados en el mundo.

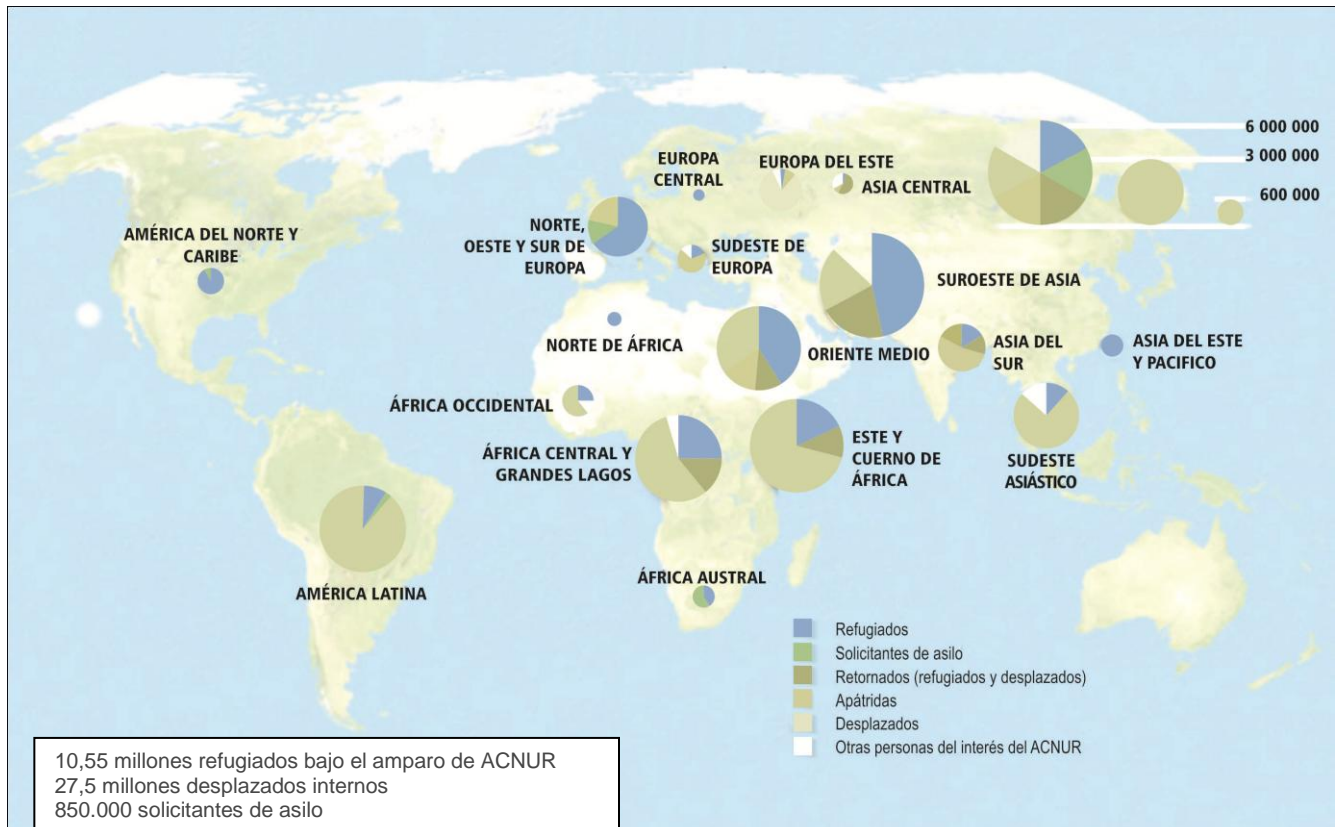
El Informe *Tendencias globales 2010*, del ACNUR, destaca que cuando se creó la Agencia de la ONU para los refugiados, el número de personas bajo el amparo de ese organismo era de 2,1 millones de refugiados europeos, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. En cambio, para el año mencionado, el trabajo del ACNUR se extendía a más de 120 países, para proteger a 43 millones de personas desplazadas en todo el mundo, de las cuales poco más de 10 millones eran refugiados bajo amparo del ACNUR (sin tomar en cuenta los 4,8 millones de refugiados bajo el amparo de la UNRWA).

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, el temor ante una supuesta avalancha de refugiados por parte de los países industrializados, está dejando que los países más pobres soporten toda la carga de la protección de los refugiados.

⁸¹ *Ibid.*, p. 56.

Como lo ilustra el mapa 1.2, al año 2010 por lo menos el 80% de los solicitantes de asilo o refugiados en el mundo eran acogidos por países en vías de desarrollo, tanto en términos absolutos, como en relación con el tamaño de sus economías.⁸²

Mapa 1.2 Distribución de refugiados en el mundo bajo amparo del ACNUR al 2010.



Fuente: www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-80-de-los-refugiados-en-el-mundo-viven-en-paises-en-vias-de-desarrollo/

⁸² ACNUR. *Informe: Tendencias globales 2010*. En: página web <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-80-de-los-refugiados-en-el-mundo-viven-en-paises-en-vias-de-desarrollo/>. Consultada el 17 de septiembre de 2013.

1.4.2. Ámbito histórico nacional.

A través de su historia, México ha dado muestras de su vocación de protección a las instituciones del asilo y el refugio, misma que al paso del tiempo, se ha convertido en una tradición reconocida a nivel internacional. Múltiples han sido los personajes y los grupos de asilados y refugiados que han sido recibidos en nuestro país. Destaca el exilio español de los años 40, los sudamericanos de los años 70 y los centroamericanos de los años 80, que son el objeto de la presente investigación, así como refugiados de diversas nacionalidades que llegan al país en busca de protección por persecuciones individuales.

En el ámbito internacional, la tradición de México como país de asilo es irrefutable. No obstante, como se pretende mostrar en el presente documento, el espíritu solidario que nuestra Nación ha desplegado para con los extranjeros que buscan asilo, ha dependido en su mayor medida de la disposición política de quienes en cada momento histórico han tenido la facultad de decisión sobre el tema, más que de un marco jurídico adecuado.

1.4.2.1. Tradición de asilo y refugio.

Desde el inicio de su vida independiente, México ha dado muestras de su vocación humanitaria hacia los refugiados, al acoger en su territorio a perseguidos que llegan en flujos masivos o de manera individual.

Se puede citar, por ejemplo, "... en el siglo XIX la presencia de los indios kikapú que huyendo de la persecución y las políticas de exterminio llevadas a cabo en los Estados Unidos, se refugiaron en territorio mexicano, en donde gracias a las facilidades que les otorgaron los presidentes José Joaquín Herrera y Benito Juárez, pudieron asentarse definitivamente en el Estado de Coahuila ... (y conservar) su cultura y tradición".⁸³ Otro

⁸³ Secretaría de Gobernación. *México. Tradición de Asilo y Refugio, op. cit.*, p. 10.

caso del siglo (ante) pasado, fue el de miles de confederados norteamericanos que, huyendo de la guerra civil de su país, cruzaron la frontera de México para refugiarse.

1.4.2.2. La práctica del asilo durante el régimen cardenista.

Herederos de los postulados de la Revolución Mexicana, la política exterior del gobierno del General Lázaro Cárdenas abanderó la defensa del derecho de asilo y el respeto a los derechos humanos de los perseguidos políticos.

El caso de mayor trascendencia se presentó entre 1936 y 1939, con el éxodo de miles de españoles. Ante la avanzada del ataque nazi - fascista a Francia en 1940, las autoridades francesas iniciaron deportaciones masivas de asilados españoles republicanos, que coincidieron con la caída de la República Española bajo el régimen franquista, con consecuencias nefastas para los deportados. Ante esa situación de emergencia, el gobierno de México decidió abrir las puertas de su territorio a través del Tratado Franco – Mexicano, firmado en agosto de 1940, que permitió el traslado de los españoles radicados en territorio francés.⁸⁴

Entre 1940 y 1942, México alcanzó a recibir a más de 20 mil españoles y de otras nacionalidades, bajo la característica de asilados políticos. El perfil de los refugiados españoles se enmarcaba en las esferas política, económica e intelectual de la España republicana, por lo que contribuyeron a reactivar las ciencias y artes mexicanas, como son el caso de El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica, creados por iniciativa de mexicanos y asilados españoles.⁸⁵

Destaca también la hospitalidad brindada a León Trotsky, trasladado en 1937 a territorio mexicano desde Noruega, ante el rechazo de todos los países europeos por brindarle asilo. Ante las críticas de algunos sectores de la población, el gobierno de México fundamentó su política en un sentido de justicia, equidad y respeto a los derechos

⁸⁴ Alberto Enríquez Perea. *México y España: Solidaridad y Asilo (1936- 1942)*. México: Archivo Histórico Diplomático Mexicano de la SRE. 1990, pp. 28 -42.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 47.

humanos, que no implicaba afinidad de pensamiento o tendencias entre nuestro país con el beneficiario del asilo, logrando de esta manera la recepción formal de Trotsky como asilado político.⁸⁶

1.4.2.3. La diáspora latinoamericana de los 70.

Las situaciones generadas por los regímenes militares y dictatoriales en Sudamérica, marcaron las décadas de 1960 y 1970, como un período de flujos y reflujos masivos de asilados y refugiados, que tuvieron una fuerte repercusión en la vida nacional. Estos movimientos migratorios pueden resumirse como sigue:

Tabla 1.2 Países de origen de asilados políticos en México 1964 – 1978.

Año	Nacionalidad de Origen
1964	Brasil
1965	Rep. Dominicana y Haití
1966	Cuba
1973	Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia
1976	Argentina
1978	Nicaragua

Fuente: Elaboración propia a partir de información recabada en el documento *México, tradición de Asilo y Refugio, SEGOB, 2000.*

A principios de los 70's, había en Chile un estimado de 15 mil asilados latinoamericanos que a su vez habían huido de las dictaduras de Argentina, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Paraguay, principalmente. El golpe de Estado protagonizado por Pinochet, obligó a chilenos y latinoamericanos a buscar asilo en más de 25 embajadas y *santuarios* (lugares de refugio) creados *ex - profeso*; por lo menos 10 mil personas fueron evacuadas hacia Argentina, Perú y posteriormente a otros países,⁸⁷ incluyendo México, que mantuvo una actitud receptiva hacia los refugiados.

⁸⁶ Cecilia Imaz, *op. cit.*, pp. 49 -50.

⁸⁷ Erazmo Sáenz Carrete. *Historia del Asilo en América Latina: 1960- 1996*. Ponencia presentada el 20 de febrero de 1997 durante el Seminario del Proyecto Interinstitucional de Capacitación para Agentes de Migración, p. 12.

En ese mismo período, Uruguay y Argentina (donde en aquel momento se asentaban asilados chilenos, uruguayos, paraguayos y bolivianos), atravesaban por situaciones caóticas que dejaron en una situación de extrema emergencia a casi 20 mil refugiados, que fueron reubicados por gestiones del ACNUR en varios países.⁸⁸ Los refugiados acogidos por México se incorporaron a diferentes sectores de la producción y a la esfera intelectual y de la investigación, principalmente.

1.4.2.4. El éxodo centroamericano en los 80. Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Más recientemente, en las postrimerías de los 70's e inicios de los 80's, se presentaron conflictos internos en la mayoría de los países de América Central, que provocaron el desplazamiento de población y amenazaron la paz de la región entera.

Un factor fundamental para entender el fenómeno del refugio centroamericano, es que la percepción de los conflictos por parte de los países receptores de refugiados repercutía en la actitud hacia los mismos.

Los gobiernos de Estados Unidos y de Honduras, opositores al régimen sandinista, veían con simpatía a los refugiados nicaragüenses; en cambio, los vínculos de esos gobiernos con los de El Salvador y Guatemala, explicaban que los refugiados provenientes de esos países fueran vistos como indeseables ideológicos⁸⁹ y sus campamentos, como bases de guerrilleros.

Por otra parte, quienes simpatizaban con el régimen sandinista y los grupos opositores de El Salvador, reprobaban el uso de los campos de refugiados en Honduras como base de operaciones de la contrarrevolución nicaragüense,⁹⁰ considerando a los refugiados salvadoreños y guatemaltecos como víctimas de la violencia, susceptibles de protección.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Sergio Aguayo Quezada. "Éxodo centroamericano", en: *Revista Nexos*, v. 8, num. 88, abril de 1985. p. 37. México.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 38.

México, fiel a su política de asilo, recibió a una cantidad significativa de centroamericanos que huyeron de lo que amenazaba con convertirse en una crisis regional. Lo inesperado del fenómeno y la falta de antecedentes sobre movimientos masivos similares, dificultan la compilación de datos precisos, ya que las cifras estimadas oscilan en un rango muy amplio.

Esta corriente migratoria estuvo constituida por tres flujos principales. Entre 1978 y 1979, llegó un grupo pequeño de nicaragüenses. En 1980 se presenta la segunda oleada conformada por salvadoreños. El tercer flujo fue integrado por grandes contingentes de campesinos guatemaltecos,⁹¹ que son el objeto del presente estudio.

La mayoría de estos migrantes se asentaron en la Ciudad de México, Ciudad Juárez, así como poblaciones de los estados de Puebla, Morelos, Tabasco y Jalisco.⁹² Aunque era difícil determinar si se trataban de refugiados o de migrantes por razones económicas, resultaba evidente la importancia de su presencia en el país, ante el interés que estaban despertando en la opinión pública internacional.

México, al igual que los países de la región, no estaba preparado para la llegada masiva de refugiados. El concepto de *refugiado* aún no estaba previsto en la legislación mexicana. México no era parte de la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y mucho menos existía organismo nacional alguno encargado de su atención.

Ante dicho panorama, el 22 de julio de 1980, mediante Acuerdo Presidencial, el Poder Ejecutivo Federal crea con carácter permanente la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, presidida por el Titular de la Secretaría de Gobernación e integrada además por un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. Las funciones encomendadas a la Comisión por el presidente de la

⁹¹ Laura O'doherty. *Migrantes económicos en la ciudad de México*. México: El Colegio de México. 1988, p. 31.

⁹² *Ibid.*, p. 5.

república fueron “estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional; proponer las relaciones e intercambios con mecanismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.; aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país; buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados”.⁹³

Por otro lado, en 1982, con base en el Estatuto del ACNUR que permite a dicho organismo internacional, por invitación de un gobierno, trabajar en países que no son parte de la Convención de 1951,⁹⁴ la Cancillería Mexicana firmó un acuerdo, mediante el cual se estableció una Representación Regional del ACNUR, con sede en el país, lo que permitió el inicio de programas conjuntos de atención a refugiados.

En 1983, debido al éxodo masivo de campesinos guatemaltecos que buscaron refugio en el sureste del país y a la situación de emergencia que esto implicaba, la COMAR orientó su labor a la atención de guatemaltecos ubicados originalmente en campamentos de difícil acceso en la selva lacandona.⁹⁵ La protección y asistencia a los refugiados urbanos se convierte en tarea exclusiva del ACNUR, apoyado por diversas agencias y organismos no gubernamentales.

1.4.2.5. La tendencia de los últimos años: refugiados individuales provenientes de países continentales y no continentales.

Los conflictos sociopolíticos en distintas partes del mundo, la evolución en la dinámica de los desplazamientos forzados en función de la globalización mundial, así como las tendencias de los flujos migratorios hacia México, han sido determinantes en la evolución del tema de los refugiados en México.

Como consecuencia, y en cumplimiento con los compromisos internacionales adquiridos por México, como parte de la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y su Protocolo de 1967, la labor de la Coordinación General de la COMAR,

⁹³ Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación Sección 5 B*. México. Publicado el 22 de julio de 1980.

⁹⁴ Cecilia Imaz, *op. cit.*, p. 76.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 9.

orientada por muchos años a la atención del refugio masivo de campesinos guatemaltecos, se reorientó hacia la protección y asistencia de refugiados individuales de distintas nacionalidades.

A partir del año 2002, derivado de la adhesión de México a la Convención de 1951 y las modificaciones al Reglamento de la Ley General de Población, México asumió la responsabilidad de realizar la determinación de la condición de refugiado, que hasta ese momento recaía en el ACNUR conforme a su mandato.

Para tal efecto, el ordenamiento jurídico mencionado, otorgaba al Instituto Nacional de Migración (INM), la facultad para reconocer o no la condición de refugiado a un extranjero, a partir de la recomendación de una instancia intersecretarial denominada *Comité de Elegibilidad*, conformada por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, quien lo presidía; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), un representante de la Coordinación General de la COMAR y un representante del propio INM.⁹⁶

Cabe mencionar que en su calidad de Secretario Ejecutivo del Comité, la Coordinación General de la COMAR incorporó a sus funciones, las de “estudiar y analizar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado”,⁹⁷ a fin de presentar en las sesiones del Comité de Elegibilidad, proyectos de recomendaciones para la determinación de la condición de refugiado.

Si bien tales disposiciones constituyeron un avance en materia de protección a los refugiados, la facultad de la determinación se adjudicaba al INM, dejando el tema en el ámbito de la regulación de los flujos migratorios, más que en el de la protección de los derechos humanos.

⁹⁶ Reglamento de la Ley General de Población, artículos 166 y 167.

⁹⁷ Página web www.comar.gob.mx. Consultada el 3 de septiembre de 2010.

De marzo del 2002 a diciembre de 2011, se recibieron más de 5 mil solicitudes de refugio y se reconocieron 1,110 refugiados, provenientes principalmente de Etiopía, Eritrea, República Democrática del Congo, Yemen, Costa de Marfil, Somalia y Nigeria en África; Albania y ex Yugoslavia en Europa Oriental; Afganistán, Irán, Iraq y Palestina de Oriente Medio; Bangladesh, Myanmar, China y Sri Lanka, en Asia; Colombia, Haití, El Salvador, Guatemala y Honduras, en América Latina.⁹⁸

Tabla 1.3 Países de origen de refugiados en México 2002 – 2011.

País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Afganistán	1	Ecuador	1	Nigeria	32
Albania	6	El Salvador	131	Pakistán	3
Angola	2	Eritrea	69	Palestina	3
Apátrida	1	Etiopía	49	Perú	3
Arabia Saudita	1	Ghana	7	República Democrática del Congo	22
Argelia	1	Guatemala	49	República Dominicana	4
Armenia	1	Guinea	5	Rusia	1
Bangladesh	3	Haití	141	Senegal	3
Belize	1	Honduras	61	Somalia	38
Brasil	1	India	15	Sri Lanka	59
Burundi	1	Irak	35	Sudáfrica	1
Camerún	10	Irán	20	Sudán	3
China	6	Jamaica	2	Turquía	7
Colombia	217	Kosovo	1	Uganda	1
Congo	7	Liberia	2	Uzbekistán	2
Corea del Norte	1	Myanmar	23	Venezuela	10
Costa de Marfil	8	Nepal	16	Yemen	1
Cuba	11	Nicaragua	4	Yugoslavia	4
Total: 1,110 refugiados				Zimbaue	3

Elaboración propia con información de la COMAR, *vid.*, Informes de Labores de COMAR 2002 a 2012.

⁹⁸ Fuente: Secretaría de Gobernación. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Unidad de Enlace de Transparencia.

Además de las funciones de análisis de las solicitudes de refugio, la COMAR asumió la responsabilidad de proporcionar asistencia institucional a los refugiados reconocidos, a través de relaciones de colaboración con dependencias de gobierno, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, que proporcionen apoyos directos a los refugiados para procurarles una vida digna y de pleno respeto a sus derechos humanos.

Conforme lo establece la propia Convención de 1951 y otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, la asistencia que la COMAR proporciona se orienta al establecimiento de redes institucionales con dependencias, organismos y organizaciones de la sociedad civil, que brinden apoyos y servicios en las áreas de salud, educación, capacitación para el trabajo, apoyos sociales, documentos de identidad y viaje, trámites migratorios, reunificación familiar y naturalización, entre otros.⁹⁹

1.4.2.6. Evolución en las funciones de la Coordinación General de la COMAR a partir de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento.

Derivado de las disposiciones de la referida Ley y su Reglamento, en vigor desde el 28 de enero de 2011 y el 22 de febrero de 2012, respectivamente, la Coordinación General de la COMAR incorpora a sus atribuciones, entre otras: recibir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado; resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten; determinar el otorgamiento de protección complementaria a los extranjeros que se encuentren en los supuestos establecidos en la Ley; proporcionar, cuando sea procedente, asistencia institucional a solicitantes, refugiados y extranjeros que reciban protección complementaria. En cuanto al estatus migratorio, se establece que el INM les otorgará la calidad de residentes permanentes.¹⁰⁰

⁹⁹ Secretaría de Gobernación. *Segundo Informe de Labores de la Administración 2006 – 2012*, op. cit., p. 130.

¹⁰⁰ Cfr. Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, artículo 15, fracciones II, III, V y XV y artículo 87.

Esta distribución de facultades, coloca el tema de la protección internacional de los refugiados y los extranjeros con protección complementaria, en el ámbito de los derechos humanos, al atribuir la responsabilidad de la determinación, la protección y la asistencia institucional, a una dependencia especializada como la Coordinación General de la COMAR, y a la vez, delimitar la actuación del INM, como autoridad, exclusivamente al otorgamiento de la legal estancia en el país.

En resumen, para el gobierno mexicano, en congruencia con el sistema interamericano, el asilo político y el refugio son formas de protección con elementos comunes, pero diferenciadas una de la otra de la siguiente manera:

Tabla 1.4 Diferencias fundamentales entre los conceptos de asilo y refugio.

ASILO	REFUGIO
<ul style="list-style-type: none"> • Regulado por el sistema interamericano • Su otorgamiento es un acto soberano del país de asilo, con fundamento en los tratados interamericanos y la legislación interna de cada país <ul style="list-style-type: none"> - Tratados sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954 - Art. 11 Constitucional - Arts. 62 al 64 Reglamento Ley de Migración • Acto constitutivo, el asilo se otorga • Admite modalidad diplomática y territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulado por el sistema de la ONU • Su reconocimiento se fundamenta en los instrumentos internacionales y la legislación interna de cada país <ul style="list-style-type: none"> - Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo - Ley sobre Refugiados y protección Complementaria y su Reglamento • Acto declarativo, la condición de refugiado se reconoce • Solo admite modalidad territorial

Elaboración propia con información recabada de la experiencia de la autora de la tesis como capacitadora en materia de protección internacional de las personas.

Así, el episodio de los campesinos guatemaltecos exiliados en México que motiva la presente tesis, se inserta en la modalidad del refugio, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

ÉXODO MASIVO DE CAMPESINOS GUATEMALTECOS A MÉXICO.

La crisis de refugiados guatemaltecos en la región latinoamericana, tiene su origen en la situación de inseguridad provocada por el conflicto entre el Ejército y la guerrilla en ese país, que amenazaba la vida de los campesinos no combatientes, residentes en la zona de conflicto. México, por su situación fronteriza con Guatemala, fue el país que recibió el mayor número de refugiados.

Por tanto, para entender la situación de los refugiados guatemaltecos en México, se requiere abordar primeramente, la historia del conflicto que origina la situación, así como las condiciones de su llegada al país.

2.1. Contexto político y social en Guatemala.

Guatemala es un país que históricamente se ha caracterizado por profundas desigualdades sociales, derivadas de la concentración de la riqueza y del poder político.

Tradicionalmente, “en el país, más de la mitad del terreno cultivable (ha estado) en manos de menos del tres por ciento de la población y una décima parte de los guatemaltecos concentra casi la mitad del ingreso nacional. Más de las tres cuartas partes de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, que afecta principalmente a los indígenas”.¹⁰¹

Junto con la concentración de la tierra, de la riqueza y del poder, se presenta en Guatemala un fenómeno de relaciones asimétricas que a lo largo de su historia han derivado en graves conflictos étnicos y culturales, así como en movimientos sociales. Adicionalmente, el estado ha mantenido por prolongados períodos de tiempo, regímenes militares y dictatoriales que han desembocado en los enfrentamientos y el conflicto armado que dio lugar al éxodo de refugiados.

¹⁰¹ Carlos Camacho Nassar. *et al. Memoria de la Esperanza. El Retorno de los Refugiados Guatemaltecos*. Guatemala: Gobierno de Guatemala – Comisión Europea. 1997, pp. 3-4.

2.1.1. Los primeros gobiernos. Predominan las dictaduras.

Guatemala es uno de los países latinoamericanos que ha tenido mayor número de gobiernos militares. Desde su independencia, cuando aún era parte de la Unión Centroamericana, se caracterizó por regímenes autoritarios, como el del primer presidente de la República Federal de Centroamérica, general Manuel José Arce, que gobernó de 1825 a 1828, y el del general Francisco Morazán, presidente de Centroamérica de 1830 a 1838. Ambos sostuvieron políticas de abuso y de saqueo, en perjuicio del pueblo de Guatemala.

Cuando se separó de la Federación Centroamericana y se constituyó en un estado independiente, continuó el predominio de regímenes militares, entre ellos el del capitán José Rafael Carrera, de 1844 a 1848 y de 1851 a 1865; del mariscal de campo Vicente Cerna, de 1865 a 1871; del general Justo Rufino Barrios de 1873 a 1885; del general Manuel Lisandro Barillas, de 1883 a 1892; del general José María Reyna, de 1892 a 1898; y del licenciado Manuel Estrada Cabrera, de 1898 a 1920.¹⁰²

De 1931 a 1944, gobernó el general de división Jorge Ubico Castañeda. Aunque su acceso a la presidencia fue por elección popular, se prolongó en el gobierno por vía de la fuerza, violando el principio de no reelección. La historia identifica su gobierno como “nefasto, titánico y tenebroso..., nadie podía expresarse libremente por temor a ser apaleado, encarcelado y hasta fusilado. Los poetas, periodistas e intelectuales eran perseguidos...”¹⁰³

En resumen, al revisar los acontecimientos, “Guatemala es uno de los países latinoamericanos que más gobiernos militares ha tenido en toda la época republicana,

¹⁰² Página web <http://www.monografias.com/trabajos12/presguat/presguat.shtml>. Consultada el 2 de noviembre de 2012.

¹⁰³ *Ibid.*

ya sea en formas de dictaduras clásicas, juntas militares, gobiernos constitucionales, etc.”.¹⁰⁴ Tan solo en el siglo XX, por 79 años gobernaron regímenes militares.

2.1.2. La primavera democrática (1944 –1954).

En 1944, los abusos del gobierno del general Ubico llegaron a su máxima expresión al ser restringidas las garantías individuales. Sectores importantes de la población empezaron a manifestarse exigiendo su renuncia y, en ese mismo año, una rebelión popular logró que subiera al poder una Junta Revolucionaria de Gobierno compuesta por tres miembros: el ciudadano Jorge Toriello, el mayor Francisco Arana y el capitán Jacobo Arbenz Guzmán,¹⁰⁵ marcando el inicio de lo que muchos estudiosos de la historia guatemalteca llaman la primavera política y social de ese país.

Después de la elecciones democráticas de 1945, “el estado dejó de ser una maquinaria antipopular y represiva, los sectores populares dejaron de ser perseguidos; se permitió su organización; se suprimieron los trabajos forzados”.¹⁰⁶ El gobierno del doctor Juan José Arévalo abrió las posibilidades de crecimiento y participación política.

El fortalecimiento de esta etapa pareció llegar con el gobierno de Jacobo Arbenz, electo en 1951, y cuyo programa de trabajo “contemplaba la independencia económica de Guatemala (y) la modernización del país, superando sus características feudales... Para esto se proyectaron obras públicas (carretera al mar Caribe, construcción de un puerto nacional y construcción de una planta hidroeléctrica, entre otras)”.¹⁰⁷ Por otra parte, la situación del agro constituyó una preocupación prioritaria del régimen de Arbenz, la cual intentó solucionarse a través de la Ley de la Reforma Agraria, que expropió la tierra no cultivada.

¹⁰⁴ Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. 1993, p. 7.

¹⁰⁵ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Luis Eduardo Martínez de León, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁷ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

Dicha reforma agraria consistía en distribuir de manera más justa la tierra, al repartir entre los campesinos sin tierra, o con parcelas pequeñas, aquellas propiedades ociosas o de más de 100 hectáreas, lo cual afectó los intereses de empresas transnacionales estadounidenses, en particular la United Fruit Company, quien sufrió la expropiación de alrededor de 162 mil hectáreas, debido a que estaban incultas,¹⁰⁸ motivo por el cual dicha transnacional exigió una cuantiosa indemnización.

2.1.3. Intervención estadounidense, las nuevas dictaduras militares y el surgimiento de las guerrillas.

Las políticas populares del gobierno de Arbenz fueron calificadas por los grupos capitalistas como tendencias comunistas que amenazaban la estabilidad del país, intentando con estos argumentos justificar la intervención estadounidense de junio de 1954.

La invasión, iniciada desde Honduras, “estuvo acompañada por operaciones aéreas de la CIA sobre la Ciudad de Guatemala y otras ciudades. De nada sirvieron las protestas del gobierno de Guatemala ante la ONU y la OEA... Jacobo Arbenz, ya incapaz de organizar una verdadera resistencia, renuncia y deja el gobierno en manos de un triunvirato. Pero, como no era eso lo que buscaba los Estados Unidos, continúan las operaciones militares, hasta que el 3 de julio (de 1954) el coronel Carlos Castillo Armas llega a la ciudad de Guatemala... para hacerse cargo del gobierno”.¹⁰⁹ Una de las prioridades de ese gobierno, fue revertir las políticas liberales de los años anteriores.

Después de la intervención, se presentó un corto período de constantes cambios de gobierno, todos ellos caracterizados por el abuso del poder. Las obras públicas programadas se suspendieron, la apertura en cuanto organización de los sectores de la población fue sustituida por políticas represivas y los programas de ayuda al campesinado, en explotación hacia ellos.

¹⁰⁸ Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: entre el dolor y la Esperanza*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala – Universidad de Valencia. 1995, p. 33.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 35.

“... La contrarrevolución canceló de tajo 553 sindicatos e introdujo en el Código del Trabajo enmiendas que hacían prácticamente imposible la sindicalización... Fueron suspendidos los programas de alfabetización que, según el gobierno, eran un medio de ‘indoctrinamiento comunista’ ... Las leyes de arrendamiento forzoso y reforma agraria fueron revocadas... con la consiguiente desposesión de los campesinos”.¹¹⁰ En ese contexto, la United Fruit Company, recuperó las tierras que le habían sido expropiadas.

Con el beneplácito de Estados Unidos, después de constantes cambios de gobierno, en 1958 asumió el poder el general Miguel Ydígoras Fuentes. En esa etapa, el apoyo de Estados Unidos se vio incrementado en grandes dimensiones; “en sólo 3 años, Guatemala recibió 90 millones de dólares en asistencia económica... (cuando la) ayuda estadounidense para toda América Latina era de 60 millones anuales”.¹¹¹ Lo anterior con el consiguiente fortalecimiento del ejército y el empresariado local.

Ante el totalitarismo gubernamental, “tras un primer intento fallido en marzo de 1962, a finales de ese año se organizaron en las montañas guatemalteca las primeras guerrillas”.¹¹² Paralelamente, los sectores estudiantiles y sindicales empezaron a manifestarse y se crearon organizaciones campesinas en demanda de tierra.

Las crecientes movilizaciones de la población tanto rural como urbana, pero sobre todo la presencia de la guerrilla en el oriente del país, causaron preocupación en la cúpula del poder político y empresarial de Guatemala, así como en el gobierno estadounidense.

En ese contexto, en marzo de 1963, fue depuesto el general Ydígoras Fuentes por un golpe de estado que colocó en el poder al coronel Enrique Peralta Azurdía, en una “estrategia conjunta del ejército, la iniciativa privada y la administración estadounidense,

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 37

¹¹¹ *Ibid.*, p. 42

¹¹² Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado*, op. cit., p. 7.

los tres factores de poder en Guatemala”.¹¹³ A partir de entonces, se hizo más evidente la militarización del poder.

De hecho, el ejército se hizo cargo del país, ya sea al frente o detrás de los puestos de gobierno, a través de la fórmula del poder político militarizado, que otorgaba al aparato de estado mayor capacidad represiva, subordinando cualquier programa del gobierno a la contrainsurgencia. Los gobiernos que se sucedieron fueron los siguientes:

Tabla 2.1 Jefes de Estado en Guatemala 1963 – 1986.

Período	Gobernante	Ascenso al poder
1963 - 1965	Coronel Enrique Peralta Azurdia	Golpe de Estado
1965 - 1970	Lic. J. César Méndez Montenegro	Electo
1970 - 1974	Gral. Carlos Arana Osorio	Electo
1974 - 1978	Gral. Eugenio Laugerd García	Electo (supuesto fraude)
1978 - 1982	Gral. Fernando Romeo Lucas García	Electo (supuesto fraude)
1982 - 1983	Junta Militar presidida por Gral Efraín Ríos Mont	Golpe de Estado
1983 - 1986	General Humberto Mejía Víctores	Golpe de Estado

Fuente: Elaboración propia con información de: Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado, op. cit.*, pp. 11 – 16..

Durante este período, la represión militar se recrudeció a través de grupos clandestinos denominados *escuadrones de la muerte*, encargados de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, así como mediante la política de *tierra arrasada*, que permitió la devastación de aldeas completas bajo el argumento de exterminar focos guerrilleros.

“Para 1966, a la par de una fuerte campaña contrainsurgente dirigida por el ejército norteamericano, se dieron masacres y hechos represivos todos los días... Durante un año (1970 - 1971) se vivió en estado de excepción (toque de queda y suspensión de garantías individuales)”.¹¹⁴ El descontento entre la población creció.

¹¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁴ Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos. *Informe de un Genocidio, los refugiados guatemaltecos en México*. México: Editorial La Paz. 1983, p. 10.

En consecuencia, de manera clandestina continuaron proliferando movimientos insurgentes; uno de los más importantes, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), intensificó su labor “dando énfasis al trabajo de masas con la población campesina, con el objetivo de formar una base de apoyo logística, política e ideológica en los departamentos del noroccidente (del país)...”.¹¹⁵ El campesinado, ante las condiciones de segregación y la pobreza, apoyaron de manera incipiente a la guerrilla, provocando que el gobierno lo considerara como una insurrección masiva, dirigiendo entonces las acciones contrainsurgentes hacia la población civil.

En el ámbito urbano, en 1973 “se empezaron a manifestar los primeros brotes aislados del auge de masas... este auge se empezó a ser visible en marzo de 1976... y el movimiento popular creció vertiginosamente encontrándose con la unidad del movimiento obrero (a través del) Comité Nacional de la Unidad Sindical...”.¹¹⁶ Las expresiones de inconformidad se generaban desde todos los sectores de la población, reflejando que la tolerancia hacia los atropellos del gobierno había rebasado el límite soportable.

2.1.4. Los regímenes de Lucas García, Efraín Ríos Montt y Humberto García Vítores. Represión y genocidio en poblaciones rurales.

Sin duda, entre los regímenes antidemocráticos de Guatemala, el de Lucas García es registrado en la historia de ese país como el que abrió la pauta a las violaciones masivas a los derechos humanos, que hasta entonces se habían realizado de manera selectiva, muy focalizadas hacia ciertos sectores de la población.

Una de las principales estrategias de horror utilizada por el gobierno de Lucas García hacia la población rural guatemalteca, fue la política de *tierra arrasada*, mediante la que se quemaban o bombardeaban aldeas enteras con sus habitantes dentro, por la simple percepción de que eran *semillero de guerrilleros*. Algunos estudios reportan que el

¹¹⁵ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁶ Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos, *op. cit.*, p. 11.

resultado de tales prácticas represivas fueron “440 aldeas arrasadas, más de cien mil muertos, cuarenta mil desaparecidos (que de hecho se encuentran en los innumerables cementerios clandestinos del país) (y) un millón de desplazados internos...”.¹¹⁷ El éxodo masivo de refugiados a México se da precisamente en ese contexto.

“...Entre enero y noviembre de 1980 unas 3,000 personas fueron muertas en el acto o capturadas y más tarde asesinadas...Este dato es complementario con la denuncia que hizo la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido de que en sólo 2 años (1 de julio de 1978 al 1 de julio de 1980) de gobierno de Lucas García, fueron asesinados unos 7,000 guatemaltecos”,¹¹⁸ según informes de la organización Amnistía Internacional. A su gobierno se le atribuye la responsabilidad del incendio de la embajada española en Guatemala en enero de 1980, donde murieron varios ciudadanos españoles, así como más de una treintena de campesinos guatemaltecos, incluido Vicente Menchú, padre de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú.

En 1982, surge la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), integrada por los principales movimientos guerrilleros: Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT).

Los dirigentes de la URNG exponen en su *Carta Política por la Salvación Nacional* que “El pueblo de Guatemala se vio obligado a recurrir a la guerra, al cerrársele todo espacio de expresión política y al negársele su derecho a organizarse, a luchar por sus legítimos intereses... surgimos y nos unimos para luchar, junto a nuestro pueblo, por la democracia real, el ejercicio de la soberanía nacional, contra la injusticia social, la miseria y el atraso; para eliminar la discriminación racista; por el derecho a la vida y a la paz”.¹¹⁹ Esta descripción de las condiciones de descomposición social y política del país

¹¹⁷ Página web <http://www.nodo50.org/pchiapas/guate/brico/1.htm>. Consultada el 25 de noviembre de 2012.

¹¹⁸ Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos, *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁹ Luis Eduardo Martínez de León, *et al. Guatemala: Conflicto Armado y Negociación*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. 1996, p. 9.

descrita por la guerrilla, era corroborada por las denuncias de los organismos internacionales de defensa a los derechos humanos.

Las dos sucesiones forzadas que se dieron a principios de la década de 1980, si bien derrocaban al gobierno anterior, paradójicamente tuvieron como objetivo primordial preservar los tres factores de poder (ejército, empresariado nacional y monopolios extranjeros), cuya alianza los había situado en el control político del país.

Bajo el mando del general Efraín Ríos Montt, autonombado presidente de la república, al desplazar a los otros integrantes de la Junta Militar que llegó al poder por el golpe de Estado de 1982, se concibió el *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*, continuado por el también golpista general Humberto García Vítores.

Ambos gobiernos justificaron sus masacres bajo la doctrina de seguridad nacional y establecieron como ejes de su estrategia gubernamental las políticas de *frijoles y fusiles*, la creación de *aldeas modelo* y la integración de *patrullas de autodefensa civil*,¹²⁰ con lo que se rebasó por mucho el horror sembrado por la política de *tierra arrasada* de Lucas García.

Las políticas antisubversivas se combinaron con los programas de asistencia gubernamental en las zonas consideradas con presencia insurreccional, “dentro del Programa de Asistencia a Áreas de Conflicto, PAAC, que consistía en sacar de los trámites burocráticos normales las acciones de gobierno que fueran tendientes a aliviar o atender las poblaciones en ocho departamentos designados como áreas de conflicto”.¹²¹ Los frijoles y los fusiles entrelazados perseguían como objetivo común lograr el control de la población por cualquiera de los dos medios, o de ambos.

Por otro lado, las *aldeas modelo* no eran más que poblaciones bajo control militar y las *patrullas de autodefensa civil* (PACs), se trataban de campesinos reclutados por el

¹²⁰ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p.15.

¹²¹ *Idem.*

mismo ejército y utilizados como bandas paramilitares a las que se les ofrecía todo lo que se le quitaba a la población.

En 1983, preocupados por la inestabilidad de la región, los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, constituyeron en enero de 1983 el *Grupo Contadora*, “con el objetivo de lograr la pacificación de América Central, y en particular la finalización de las guerras civiles de El Salvador y Guatemala, y del enfrentamiento entre Nicaragua y Estados Unidos”,¹²² todo ello mediante la propiciación del diálogo y el impulso de soluciones regionales. Dicha instancia multilateral, fue fundamental para la pacificación regional, como se detallará más adelante.

2.2. Hacia la reconciliación nacional.

Los golpes de Estado de 1982 y 1983, evidenciaron la crisis en la que se encontraba el régimen guatemalteco a inicios de esa década; “el ejército no sólo había fracasado en su combate al movimiento revolucionario, sino también como institución gobernante”¹²³, y sus repercusiones en la opinión de la comunidad internacional dificultaron la continuidad de los apoyos por parte del gobierno de Estados Unidos, haciendo apremiante una reestructuración de estrategias.

Por otro lado, la actividad de mediación de la comunidad internacional seguía incrementándose, a medida que el problema regional se intensificaba. En 1985, en respuesta a una iniciativa presentada por el presidente de Perú, Alan García, el día de su investidura, Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, crearon el *Grupo de Apoyo a Contadora* o *Grupo de Lima*, que junto con *Contadora* integraron los que se conoció como *Grupo de los Ocho*.¹²⁴

¹²² Página web www.fundcionprincipedeasturias.org/esp/04/premiados/trayectorias/trayectoria263. Consultada el 24 de diciembre de 2008.

¹²³ Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado*, op. cit., p. 15.

¹²⁴ Página web www.fundcionprincipedeasturias.org/esp/04/premiados/trayectorias/trayectoria263, op. cit. Consultada el 24 de diciembre de 2008.

La situación descrita hizo imperiosa la necesidad de una recomposición del país y de su gobierno, poniendo distancia con los regímenes militares, lo cual se logró a través de los gobiernos civiles de los presidentes Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y Alvaro Arzú, en cuya administración se concretó la firma de la paz.

2.2.1. Inicio y estancamiento de las negociaciones de paz. Los gobiernos de Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986 – 1990) y Jorge Serrano Elías (1990 – 1993).

El *Grupo Contadora* y el *Grupo de Apoyo a Contadora*, convencidos de que los problemas regionales debían ser resueltos por los propios centroamericanos, impulsaron el establecimiento de acuerdos, planes de acción y declaraciones conjuntas con miras a la pacificación. Ejemplo de ello es la *Declaración de Esquipulas*, suscrita en 1986, en la que los presidentes centroamericanos se comprometen a continuar el diálogo, formalizar las reuniones de presidentes de la región y suscribir el “*Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*”¹²⁵.

Ante la crisis generada por el desgaste de los gobiernos castrenses, así como por la presión de la comunidad a través de los esfuerzos de mediación para la pacificación regional, las esferas de poder en Guatemala concibieron un *proyecto democratizador*, mediante el que “el alto mando militar (ofreció) compartir algunas esferas del poder con algún político nuevo, no comprometido directamente con la represión...”¹²⁶, mientras que el ejército conservaría el poder tras del telón.

A través de un gobierno civil emanado de las urnas, los artífices del *proyecto democratizador* pretendían lograr “el aislamiento político del movimiento revolucionario armado... quitarle sus banderas de lucha, restarle apoyo popular...”¹²⁷ Este cambio aparente favorecería, además, la alianza del ejército guatemalteco con Estados Unidos,

¹²⁵ Documento: *Declaración de Esquipulas I*, Firmado durante la *I Cumbre de Presidentes Centroamericanos*, Esquipulas, Guatemala, 25 de mayo de 1986.

¹²⁶ Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado*, op. cit., p. 16.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 17.

quien para continuar apoyando a Guatemala, necesitaba un aliado más respetable que los desprestigiados gobiernos militares.

Fue el Partido Demócrata Cristiano, a través de la victoria de su candidato a la presidencia, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien logró concretar tal estrategia.

Mucho se habló entonces del establecimiento y desarrollo de la democracia en el país, sin embargo, ya como presidente de la república, “Cerezo evitó todo enfrentamiento con el ejército y no perdió oportunidad para intentar defenderlo, rehabilitarlo y prestigiarlo... (en vez de fortalecer su autonomía como gobierno civil) su misma sobrevivencia se basó en componendas y concesiones a los sectores más conservadores del ejército...”.

¹²⁸ Muestra de ello fue la preservación de la estructura y jefatura del ejército, sí como la promoción de los jefes militares que habían participado en la represión en los regímenes anteriores

En relación con la pacificación del país, el discurso del gobierno de Vinicio Cerezo expresaba una disposición total para el diálogo con la guerrilla. Sin embargo, ejército y gobierno pusieron como condición innegociable para el inicio de las conversaciones de paz, que los guerrilleros depusieran las armas. En este contexto, no se logró concretar ningún encuentro para la negociación por más de un año.

En tanto, a nivel regional, el 7 de agosto de 1987, alentados por el *Grupo Contadora* y el *Grupo de Apoyo a Favor de la Paz*, los cinco presidentes de los países centroamericanos se reunieron en Guatemala y firmaron el *Acuerdo de Esquipulas II*, para el establecimiento de la paz firme y duradera en Centroamérica, con base en la reconciliación nacional a través del diálogo, la amnistía y la creación de comisiones de reconciliación nacional; la exhortación al cese de hostilidades; la democratización de cada país; la celebración de elecciones libres, entre otros.¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹²⁹ Documento Oficial: Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

En octubre de ese mismo año, se realizó en Madrid el primer encuentro entre representantes de la URNG y el gobierno, más que nada como resultado de las presiones internacionales y la importancia que a nivel regional representaban el mencionado *Acuerdo de Esquipulas II*. Sin embargo, no se logró ningún avance debido a la divergencia de visiones; por un lado el gobierno insistía como condición para el inicio del diálogo “que los insurgentes debían deponer las armas, acogerse a una amnistía y participar en forma pacífica en el proceso político del país”.¹³⁰ Por otro lado, la URNG exigía la creación previa de condiciones para el inicio de la democratización

La *Comisión Nacional de Reconciliación (CNR)*, creada también como resultado de *Esquipulas II*, tuvo un papel fundamental para concretar el inicio del diálogo. Los resultados, sin embargo, también fueron desalentadores, la parte gubernamental manifestó de inmediato que no habría más pláticas.

Las negociaciones no fueron reanudadas sino hasta marzo de 1990. Delegados de la URNG y de la CNR, se reunieron en Oslo, Noruega, acordando “iniciar un proceso serio que (culminara) con el logro de la paz...”¹³¹ dicho proceso incluiría reuniones entre la URNG y delegados de los sectores más representativos de la vida política del país (empresarios, partidos políticos, académicos, religiosos, popular, entre otros).

La mayoría de estos sectores apoyaron la posición de la guerrilla en cuanto a que el diálogo y la negociación eran el camino correcto para lograr una paz firme y duradera. No obstante, la aceptación gubernamental al diálogo, obedeció más bien a su percepción de que la situación política en Europa del Este y la reciente derrota electoral del régimen sandinista en Nicaragua, “provocaría un debilitamiento político y militar del movimiento revolucionario guatemalteco...”¹³² que se traduciría en la capitulación de la URNG.

¹³⁰ Luis Eduardo Martínez de León, *et al. Guatemala: Conflicto Armado y Negociación, op. cit.*, p. 19.

¹³¹ *Ibid.*, p. 33.

¹³² Luis Eduardo Martínez de León (coordinador). *Guatemala: Un país militarizado, op. cit.*, p. 30.

Al no cumplirse sus expectativas, gobierno y ejército retomaron la rigidez en sus posicionamientos y las negociaciones se detuvieron en la etapa final del gobierno de Cerezo, quien concluyó su período presidencial con una imagen de desprestigio y carente de credibilidad, debido no sólo a los nulos avances en la pacificación, sino también a las prácticas antidemocráticas, la corrupción y el incumplimiento de las expectativas de crecimiento económico.

En enero de 1991, en la segunda vuelta de las elecciones, el ingeniero Jorge Serrano Elías resultó ganador de la contienda por la presidencia, con un alto índice de abstencionismo en el proceso electoral.

El nuevo presidente enfrentó dos grandes retos iniciales. Por un lado, lograr la estabilidad económica del país y, por el otro, solucionar el problema de la guerrilla. “En marzo de 1991, el presidente Serrano dijo estar dispuesto a entablar negociaciones directas con la URNG”,¹³³ en conversaciones privadas y no muy prolongadas, con miras a un acuerdo de *paz total*.

En abril del mismo año, bajo el auspicio de México, se concretó una reunión de negociación entre el gobierno guatemalteco, cinco altos mandos militares y la URNG, en la que se adoptó un “*Acuerdo de Procedimientos para la búsqueda de la paz por medios políticos*”, en el que se comprometían a llevar a cabo un proceso de negociación que (permitiera), en el menor tiempo posible, la firma de un acuerdo de paz firme y duradera”,¹³⁴ estableciendo términos de verificación, con participación de la *Comisión Nacional de Reconciliación*, la ONU y otras instancias internacionales.

También concretaron una agenda de temas prioritarios para discutir en reuniones posteriores, como democratización, derechos humanos, fortalecimiento del poder civil, identidad y derecho de los pueblos indígenas, situación agraria, poblaciones

¹³³ Luis Eduardo Martínez de León, *et al. Guatemala: Conflicto Armado y Negociación*, op. cit., p. 45.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 46.

desarraigadas, incorporación de la URNG a la vida política nacional, cese al fuego, desmovilización, entre otros.¹³⁵

El diálogo para la paz se caracterizó por su lentitud, su complejidad y un difícil clima de posturas encontradas. La presión del ejército sobre el gobierno de Serrano Elías aumentaba la presión en los intentos de pacificación. Por dos años, los temas acordados fueron abordados en distintas reuniones, aunque de manera lenta y espinosa.

Uno de los aspectos de mayor controversia fue la propuesta de la URNG, apoyada por las instancias internacionales y gobiernos, para el acompañamiento internacional del proceso y la instalación de una *Comisión de la Verdad* que indagara las violaciones a los derechos humanos en el pasado. El gobierno y el ejército se opusieron a la verificación internacional, y condicionaron el establecimiento de la *Comisión de la Verdad*, al cese al fuego y la desmovilización de los guerrilleros. El proceso de paz se estancó nuevamente.¹³⁶

En tanto, Guatemala continuaba sufriendo violaciones masivas a los derechos humanos, muchas de ellas a través de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y reclutamientos forzosos de indígenas al ejército, entre otros.¹³⁷ En materia económica, la administración del presidente Serrano recibía duras críticas de varios sectores de la población, incluyendo la Iglesia, sobre todo por la falta de una reforma agraria eficaz, las acciones hacia la privatización del sector eléctrico y las altas tasas de inflación. Dicha situación se recrudecía ante la falta de apoyo del Congreso para sus iniciativas.

En el contexto descrito, el presidente de Guatemala se enfrentó a fuertes presiones para mantener la gobernabilidad en medio de posturas tan encontradas en torno al

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Ibid.*, p. 48.

¹³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1991. En: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.IVc.guatemala.htm>. Consultado el 15 de agosto de 2007.

tema de la pacificación y de la política económica, de tal forma que en un intento por recuperar el control, el 25 de mayo de 1993, con el apoyo de algunos militares, intentó un autogolpe de Estado, derogando varios artículos de la Constitución y disolviendo el Congreso y la Suprema Corte de Justicia. El rechazo nacional e internacional, así como la presión de Estados Unidos, obligaron a Serrano a dar marcha atrás y abandonar la presidencia.¹³⁸

2.2.2. La firma de la paz. Los gobiernos de Ramiro de León Carpio (1993 – 1996) y Alvaro Arzú. (1996 – 2000).

El 6 de junio de 1993, Ramiro de León Carpio, ex Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala, fue designado como presidente interino. Las expectativas que para algunos sectores nacionales e internacionales pudiera representar que un ex Ombudsman ocupara la presidencia de Guatemala en momentos políticos tan difíciles, muy pronto se desvanecieron.

Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz 1993, reproduce en un documento, consideraciones de la organización *Human Righth Watch* en cuanto a que "... el presidente de León Carpio no ha llegado a desafiar a los militares en aspectos tan importantes como la conducta ilegal de las patrullas civiles ... (quienes) continúan cometiendo graves abusos con impunidad incluyendo asesinatos, amenazas de muerte, desplazamientos forzados y detenciones ilegales ...".¹³⁹ La política de represión aludida por la Premio Nobel de la Paz, era ejecutada por el Ministro de Gobernación, Danilo Parrinello Blanco, ex diputado derechista asociado con la línea dura del ejército.

A pesar de la situación descrita, la pacificación continuó avanzando, aunque de manera lenta. El 6 de enero de 1994, el gobierno de Guatemala y la URNG firman un *Acuerdo*

¹³⁸ Página web

www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/jorge_serrano_elias. Consultada el 7 de noviembre de 2007.

¹³⁹ Documento: Querrela de Rigoberta Menchú Tum al Juzgado Central de Instrucción de Guardia de la Audiencia Nacional de España, presentada el 2 de diciembre de 1999, para solicitar la intervención del Gobierno Español en la aclaración de los hechos vinculados con la masacre de indígenas guatemaltecos en la Embajada de España en Guatemala (incluido su padre).

Marco para la Reanudación de las negociaciones de Paz, cuyos puntos principales eran: el establecimiento de una nueva agenda de negociaciones, tomando como base el *Acuerdo de procedimientos para la búsqueda de la paz por medios políticos* firmado en 1991, pero sujeto a verificación; la participación de la ONU en las propuestas de iniciativas de paz; la participación de un grupo de países amigos del proceso de paz (Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela) para dar mayor seguridad a los acuerdos.¹⁴⁰

Posteriormente, el 29 de marzo de 1994, se suscribe un *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*, mediante el que el gobierno guatemalteco se comprometía a disolver a las patrullas de autodefensa civil (PAC), identificadas por su largo historial de violaciones a los derechos humanos; también se aceptaba la verificación internacional, a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).¹⁴¹ En el mes de junio, se firma en Oslo el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas*, que beneficiaría a desplazados internos y a refugiados en México que decidían repatriarse voluntariamente.

Sin embargo, a la par de esos acontecimientos, que pudieron traducirse como avances en el camino hacia la paz, en 1995 las negociaciones volvieron a estancarse. La Misión de la ONU reportó ese mismo año que la impunidad continuaba siendo el mayor obstáculo al respeto de los derechos humanos y documentó numerosos casos de tortura, detenciones ilegales y ejecuciones extrajudiciales.¹⁴²

Quizá uno de los más significativos fue en octubre de 1995, la *Masacre de Xamán*, comunidad de refugiados en México, retornados en 1994, y que precisamente se encontraban preparando la fiesta de su Aniversario de retorno. Este suceso ocurrió a

¹⁴⁰ Luis Eduardo Martínez de León, *et al. Guatemala: Conflicto Armado y Negociación*, op. cit., p. 71.

¹⁴¹ Página web

http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/r_amiro_de_leon_carpio. Consultada el 6 de febrero de 2009.

¹⁴² MINUGUA. Documento: *Cuarto informe del Director de la Misión de las Naciones Unidas de verificación de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala*. Guatemala. Marzo de 1996.

tan sólo unos días de las elecciones presidenciales y de la visita de la *experta independiente en materia de Derechos Humanos de la ONU para Guatemala*.¹⁴³

En el ámbito político, el presidente de León Carpio intentó una depuración de los poderes legislativo y judicial, con la pretensión de restablecer la credibilidad en el gobierno. Sin embargo, derivado de las “fuertes presiones del sector empresarial, (la iniciativa) se convirtió en una pelea que en vez de restablecer la credibilidad del sistema político, lo mantuvo en una permanente crisis”.¹⁴⁴ Eso, aunado a la resistencia de los legisladores, escudados en la *legalidad institucional*, terminó alejando al presidente de la república de ambos grupos, con el consecuente estancamiento de las reformas previstas.

El gobierno de Ramiro de León concluyó sin que se hubieran dado en realidad cambios estructurales en lo político, ni en lo económico, ni en lo social, además de que tanto los empresarios como los militares le retiraron el apoyo que en distintos momentos de su gobierno le habían dado.

En enero de 1996, por la vía electoral, asumió la presidencia de la república de Guatemala, Alvaro Arzú Irigoyen, del Partido Avanzada Nacional (PAN) y perteneciente a la clase empresarial.

Una de las primeras medidas del presidente Arzú en la ruta hacia la firma de los acuerdos de paz, fue la recomposición de la Comisión para la Paz (COPAZ), que inmediatamente inició negociaciones con la URNG, para la definición del *Acuerdo Socioeconómico y Agrario*, que fue firmado en México en mayo de 1996, el cual pretendía modernizar la regulación de la tenencia de la tierra.¹⁴⁵

¹⁴³ Página web <http://www.gara.net/paperezkoa/20070425/14812/es/La/masacre/Xaman/>. Consultada el 25 de abril de 2009.

¹⁴⁴ Página web www.odhag.org.gt/INFREMHI/TOMO3C8.HTM. Consultada el 20 de enero de 2005.

¹⁴⁵ Página web www.urng.org.gt/aapp/tema22.html. Consultada el 21 de enero de 2005.

A partir de este encuentro, se establece un clima de mayor confianza entre las partes, las negociaciones se perciben más ágiles, las comisiones de ambas partes se reducen a cuatro miembros, con mayor facilidad para la definición de acuerdos en cada tema. Bajo el auspicio del *Grupo de Países Amigos* (España, Estados Unidos, México y Noruega) y ante el interés de la comunidad internacional en pleno, se realizaron las reuniones finales en México, Oslo, Estocolmo y Madrid.¹⁴⁶

El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Guatemala y la URNG firman, en Guatemala, el *Acuerdo Final de Paz Firme y Duradera*, que establecía los siguientes principios:

- *Observancia plena de los derechos humanos.*
- *Retorno y reasentamiento de la sociedad desarraigada.*
- *Esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno.*
- *Respeto a identidad y derechos de pueblos indígenas.*
- *Desarrollo económico participativo y orientado al bien común.*
- *Compromiso del Estado como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública, proveedor de servicios básicos, promotor de la concertación social, de la participación ciudadana y de la resolución de conflictos.*
- *Orientación de la política económica hacia la reducción del empobrecimiento, el desempleo, la elevación del nivel de vida, salud, educación y seguridad social.*
- *Resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural.*
- *Fortalecimiento del poder civil y readecuación del Ejército de Guatemala a la época de paz.*
- *Reincorporación de la URNG a la legalidad en condiciones de seguridad y dignidad.*
- *Reformas constitucionales para el logro de los acuerdos de paz.*
- *Perfeccionamiento del sistema electoral para la transformación democrática del país*
- *Implementación de una agenda nacional para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos de paz.*¹⁴⁷

¹⁴⁶ Página web

www.ndu.edu/inss/books/Books_1999/Crisis%20What%20Crisis%20Spa%20Oct%201999/spcris9.html.

Consultada el 21 de enero de 2005.

¹⁴⁷ Documento. *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*. Guatemala. 29 de diciembre de 1996. En: <http://www.usip.org/library/pa/Guatemala/guat/final961229.html>. Consultado el 21 de enero de 2005.

Sin embargo, la efectividad en el cumplimiento de los acuerdos de paz se vio limitado, ante la “indefinición esencial respecto a (su) estatuto jurídico y político”¹⁴⁸ y el rechazo popular al proyecto de reforma constitucional presentado en mayo de 1999, que pretendía elevar a rango constitucional los términos para la ejecución de dichos acuerdos.

En materia económica, entre 1996 y 1998 el *producto interno bruto* se mantuvo en ascenso; sin embargo, el presidente Arzú no fue verdaderamente coherente en su política económica, “subordinando excesivamente su acción a los criterios de los organismos internacionales vinculados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y perdiendo el control del déficit fiscal especialmente en el último año de su gobierno...”,¹⁴⁹ incrementando el gasto público de una manera notable, en buena medida para satisfacer los compromisos contraídos en los acuerdos de paz.

En el tema de derechos humanos, la resistencia del gobierno para dar efectiva atención al esclarecimiento de los crímenes del pasado y la ineficiencia del poder judicial, quedaron manifiestas con el asesinato de Monseñor Gerardi, Director de Derechos Humanos de la Oficina del Arzobispado, el mismo día en que presentó su Informe sobre el Proyecto REMHI “Recuperación de la Memoria Histórica”, que ilustraba 55 mil violaciones a los derechos humanos, cometidas mayoritariamente por el ejército, durante el conflicto armado.¹⁵⁰

2.3. Continúan la represión y violación a los derechos humanos después de la firma de la paz.

La firma de los *Acuerdos de Paz* no se tradujo en estabilidad social, ni puso un alto en la violación de derechos humanos en Guatemala. Según la organización Human Right Watch, después de la firma de la paz, “la violencia política en Guatemala ya no se lleva(ba) a cabo en general como parte de la política oficial, (pero) la impunidad por

¹⁴⁸ Página web <http://paginas.ufm.edu/sabino/gua-cap-3.htm>, Consultada el 7 de octubre de 2004.

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ Documento: *Querrela de Rigoberta Menchú Tum al Juzgado Central de Instrucción de Guardia de la Audiencia Nacional de España, op. cit.*

dichos actos de violencia (seguía) siendo un problema crónico”.¹⁵¹ En suma, los nulos esfuerzos del gobierno por investigar y castigar los abusos del pasado, así como el acoso de que eran objeto los defensores de derechos humanos, eran evidentes.

En años posteriores, la inestabilidad política y social continuaron prevaleciendo en Guatemala y los crímenes del pasado seguían sin solución.

2.3.1. El gobierno de Alfonso Portillo. Reaparece Efraín Ríos Montt.

Para las elecciones presidenciales de 1999, gracias a una campaña de corte populista, el triunfo fue para Alfonso Portillo, candidato del Frente Republicano Guatemalteco, partido controlado por el ex dictador, general Efraín Ríos Montt. Portillo fue señalado “de ser una marioneta de Ríos Montt y diversas organizaciones de derechos humanos manifestaron su temor por la llegada al poder del FRG...”.¹⁵² Y aunque el gobierno de Portillo inició con la promesa de implementar las medidas acordadas con la suscripción del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* de 1996, al término de su mandato, el balance era más bien negativo.

En septiembre de 2002, a poco más de un año de finalizar el mandato de Portillo, el Jefe de la Misión de Verificación de la ONU para Guatemala (MINUGUA), presentó su noveno y último informe sobre los avances en los acuerdos de paz. Destacaba en el citado informe, la apreciación de MINUGUA de que, tras ocho años de la firma de la paz, las acciones para la creación de un estado multicultural, multiétnico y plurilingüe habían sido más de forma que de fondo, de manera tal que la realidad de la población indígena guatemalteca había cambiado muy poco.

En cuanto a la situación socioeconómica, el informe mencionaba que el porcentaje de población en pobreza era de 57% y el de paupérrimos de 21,5%. Las causas de ello, según el informe, eran sobre todo que “la pobreza extrema y la desigualdad del ingreso,

¹⁵¹ Human Right Watch, *Conclusiones de la Misión a Guatemala*. En <http://www.acnur.org/pais/docs/318.pdf>. Consultadas el 20 de octubre de 2005.

¹⁵² Página web www.deguate.com/infocentros/personajes/presidentes/portillo.htm. Consultada el 21 de enero de 2005.

la distribución desigual de la tierra y el estado de abandono de las áreas rurales por el Estado (que) fueron las causas del conflicto armado... todavía persist(ían)”.¹⁵³

A conclusiones similares llegó el *Grupo Consultivo para Guatemala* (GC), conformado por representantes de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Holanda, Japón, Noruega y Suecia, así como algunos organismos internacionales, quién se reunió en mayo del 2003, unos meses antes de la conclusión del gobierno de Portillo, criticando el “... desaceleramiento del proceso de paz, la preocupante situación de los derechos humanos y la creciente inseguridad pública del país, así como la falta de avances en materia de legislación y lucha contra la pobreza...”,¹⁵⁴ responsabilizando al gobierno, a los partidos representados en el Congreso y al empresariado.

2.3.2. Las elecciones presidenciales del 2003 y la situación sociopolítica.

Este ambiente político y social se vio aún más enrarecido con las aspiraciones presidenciales del general Efraín Ríos Montt, que pasando por encima del precepto constitucional que prohíbe a protagonistas de un golpe de estado su participación en contiendas electorales, logró su inscripción como candidato del FRG, ante la inmovilidad del gobierno de Portillo por impedirlo.¹⁵⁵

La voluntad popular no favoreció, sin embargo, a Ríos Montt. Oscar Berger, del derechista Gran Alianza Nacional (GANAN), fue electo presidente de Guatemala para el período 2004 – 2008. Berger prometió un gobierno transparente que “... investig(aría) a los funcionarios corruptos de la administración saliente, se refirió al daño que había hecho al país *una gestión de gobierno sin valores morales y éticos*, prometió (poner) fin a los *ámbitos de impunidad*”,¹⁵⁶ en alusión directa al saliente partido en el poder, el FRG.

¹⁵³ Documento: *ONU pide a Guatemala consolidar estado de derecho y acuerdo de paz*. En: www.prensalatina.com.mx. Consultado el 1º de octubre de 2004.

¹⁵⁴ Documento: *Situación en Guatemala*. En: www.elecciones-en-latinoamerica.de. Consultado el 5 de octubre de 2004.

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ Página web http://www.aquiguatemala.net/presidentes/oscar_berger.html. Consultada el 4 de agosto de 2008.

Sin embargo, el gobierno de Berger no resolvió la situación de derechos humanos en el país, ni realizó las reformas necesarias para abatir la desigualdad social o para solucionar las disputas por la tenencia de la tierra.

En 2005, la organización Amnistía Internacional manifestaba que en Guatemala, “los desalojos forzados y violentos en zonas rurales experimentaron un brusco crecimiento. Se siguió intimidando y persiguiendo a los defensores de los derechos humanos. Aumentó la violencia contra las mujeres, en particular los asesinatos. La impunidad continuó siendo endémica...”¹⁵⁷, sin emprenderse acciones para solucionar las violaciones de derechos humanos realizadas en el pasado.

En enero de 2008, el ingeniero Álvaro Colom, del Partido Unidad Nacional para la Esperanza (UNE), electo como presidente para el período siguiente, recibió un país con más de 50% de la población en pobreza y 15% en la pobreza extrema,¹⁵⁸ con problemas de seguridad, impunidad, de violación de derechos humanos y presencia de pandillas centroamericanas, entre otros.

En 2009, el clima político y social se cimbró ante el escándalo provocado por un video póstumo grabado por el abogado Rodrigo Rosenberg, “en el que responsabilizaba de su posible muerte al presidente Álvaro Colom y otros miembros del gobierno”. El asesinato y el video polarizaron al país, desencadenando manifestaciones en contra y a favor del gobierno por todo el país. Finalmente, la investigación de la *Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG), patrocinada por la ONU y encargada del caso, concluyó en septiembre de ese año con la detención de agentes y ex agentes de la policía, por su presunta implicación en el asesinato.

¹⁵⁷ Amnistía Internacional. *Informe 2005, La situación de los derechos humanos en el mundo*. Guatemala. 25 de mayo de 2005. En: www.web.amnesty.org/report2005/i. Consultado el 7 de agosto de 2008.

¹⁵⁸ Página web www.prensalatina.com.mx/article.asp?ID=%7BC6A6494B-D03A-46B0-BAE7-03337ACD4229%7D). Consultada el 13 de noviembre de 2004.

En materia de derechos humanos, los informes de la organización Amnistía Internacional 2011 y 2012, señalan que en Guatemala prevalecía un clima de violencia, tanto por el crimen organizado como por la continuidad en las violaciones a los derechos humanos. Reporta que “siguió imperando la corrupción (y que) las instituciones seguían siendo frágiles y vulnerables al crimen organizado”.¹⁵⁹ La escalada de violencia se incrementó por las actividades de pandillas y organizaciones vinculadas con el narcotráfico.

El 14 de febrero de 2012, tomó posesión como presidente de Guatemala el general retirado Otto Pérez Molina, quien fuera candidato por el Partido Patriota, fundado por él mismo en 2001. Comenzó su gobierno asumiendo “tres pactos: Hambre Cero, el Fiscal para el Cambio, y el de Paz, Seguridad y Justicia... (instruyendo) al Gabinete y a los consejos departamentales de Desarrollo que la inversión se vincule y ejecute hacia los programas de los pactos, con lo cual, las máximas autoridades centran su gestión en ellos”.¹⁶⁰ No obstante, a poco más de un año de su gobierno, los resultados no reflejan lo prometido.

Actualmente, “... los señalamientos y los análisis apuntan a que la administración (de Otto Pérez Molina) está en una pendiente crítica como consecuencia de una falta de estrategia, que no ha sabido atender los problemas estructurales del país... *El gobierno ha tenido dificultades para cumplir con la promesa de seguridad, los índices no evidencian mejoras, aún con buena voluntad, no hay recursos financieros o humanos para sobrellevar los procesos...*”.¹⁶¹ Y en materia de derechos humanos la situación no es distinta.

El 10 de mayo de 2013, “...un tribunal condenó al (general) Ríos Montt a 80 años de prisión por genocidio y crímenes de lesa humanidad, por la matanza de 1,771 indígenas

¹⁵⁹ Página web <http://www.amnesty.org/es/region/guatemala/report-2010>. Consultada el 18 de julio de 2013.

¹⁶⁰ Artículo: *Gestión de Otto Pérez: más retos que logros*. Guatemala: Periódico Prensa Libre. 14 de julio de 2013. En: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/retos-logros_0_955704453.html.

¹⁶¹ Artículo: *Los 18 meses de gobierno de Otto Pérez Molina*. Guatemala: El Periódico. 15 de julio de 2013. En <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130715/pais/231089/>.

ixiles perpetrada durante su gobierno (1982-1983). Sin embargo, diez días después, la Corte de Constitucionalidad (CC), máxima instancia judicial del país, anuló la sentencia aduciendo fallos en el debido proceso y ordenó retrotraer el juicio a un estado anterior a la sentencia...”,¹⁶² lo cual ha generado importantes protestas por parte de activistas de derechos humanos y sociedad civil.

Para los ex refugiados guatemaltecos, objeto de estudio de la presente investigación, la condena a Ríos Montt constituiría un acto indispensable en la búsqueda de justicia por las masacres en sus aldeas, que los obligaron a huir a México, como se verá en los apartados siguientes.

La situación de Guatemala, hoy por hoy, no es alentadora en términos de bienestar social, ni de desarrollo económico, ni de respeto a los derechos humanos. Continúa una concentración de pobreza y pobreza extrema entre la población campesina, mayoritariamente maya, sector al que pertenecen los miles de retornados guatemaltecos que estuvieron refugiados en México.

2.4. Llegada de los refugiados guatemaltecos a México.

La prolongada historia de inestabilidad política, dictaduras, imposición de intereses oligárquicos, explotación de las clases campesina y popular y violaciones a los derechos humanos en Guatemala fueron el caldo de cultivo para el éxodo de refugiados hacia México, iniciado a principio de la década de 1980.

El ejército guatemalteco, en su afán por acabar con los movimientos guerrilleros, identificaba a quienes que vivían en la zona de conflicto, como *semillero de guerrilla* y desplegaban métodos extremadamente crueles para exterminar sus aldeas. Fue en ese contexto, que miles de campesinos guatemaltecos se vieron forzados a huir hacia las

¹⁶² Artículo: *Demandan en Guatemala Justicia por Genocidio en Día Nacional del Ejército*. Guatemala: El Nuevo Herald, 1º julio de 2013. En: <http://www.elnuevoherald.com/2013/06/30/1512269/demandan-en-guatemala-justicia.html>.

montañas de Guatemala y, después de un tiempo, a cruzar la frontera hacia México en busca de refugio.

2.4.1. Las masacres de aldeas en Guatemala y el inicio del éxodo.

Durante los regímenes represivos de Lucas García y Efraín Ríos Montt, la violencia masiva alcanzó características de genocidio, cuyos alcances se ilustran de manera contundente con los relatos de sobrevivientes de las áreas mencionadas.

Por un lado, se ejercía el terror preventivo contra poblaciones que no tenían antecedentes de colaboración con la guerrilla "...con elementos disfrazados de guerrilleros y se realiza(ban) ejecuciones al azar. Posteriormente el ejército regresa(ba) de uniforme y organiza(ba) a los habitantes en milicias de autodefensa...".¹⁶³ Con ello, cualquier intento de apoyo a la guerrilla por habitantes de esas aldeas, era nulificado desde adentro por las patrullas de autodefensa civil.

En las poblaciones en las que el ejército sospechaba la existencia de simpatía con la insurrección armada, se tomaban medidas de represión selectiva, "...se ejecuta(ba) a los líderes de la comunidad (maestros rurales, cooperativistas, predicadores de la palabra, alcaldes, etcétera) y a sus familiares",¹⁶⁴ bajo la hipótesis de que los líderes de opinión eran quienes podrían empujar a la población a favor de la guerrilla.

El ejército hacía alarde de extrema crueldad al "desmembrar y mutilar a los niños pequeños frente a sus padres; abrir el vientre a las embarazadas, extraer el feto y colocar en la cavidad la cabeza cortada de los esposos".¹⁶⁵ Se trataba no sólo del exterminio físico, sino de someter la conciencia colectiva de los indígenas, a quienes se les consideraba guerrilleros por naturaleza, a través de tratos degradantes.

¹⁶³ Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos, *Op. Cit.*, p.33.

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 34.

Este escenario de violación masiva de derechos humanos en contra de mujeres, niños y civiles ajenos a la guerrilla, traducida en exterminio masivo y destrucción de sus aldeas, hizo que los campesinos guatemaltecos que sobrevivieron o escaparon de las masacres, se enfrentaran a disyuntivas poco alentadoras:

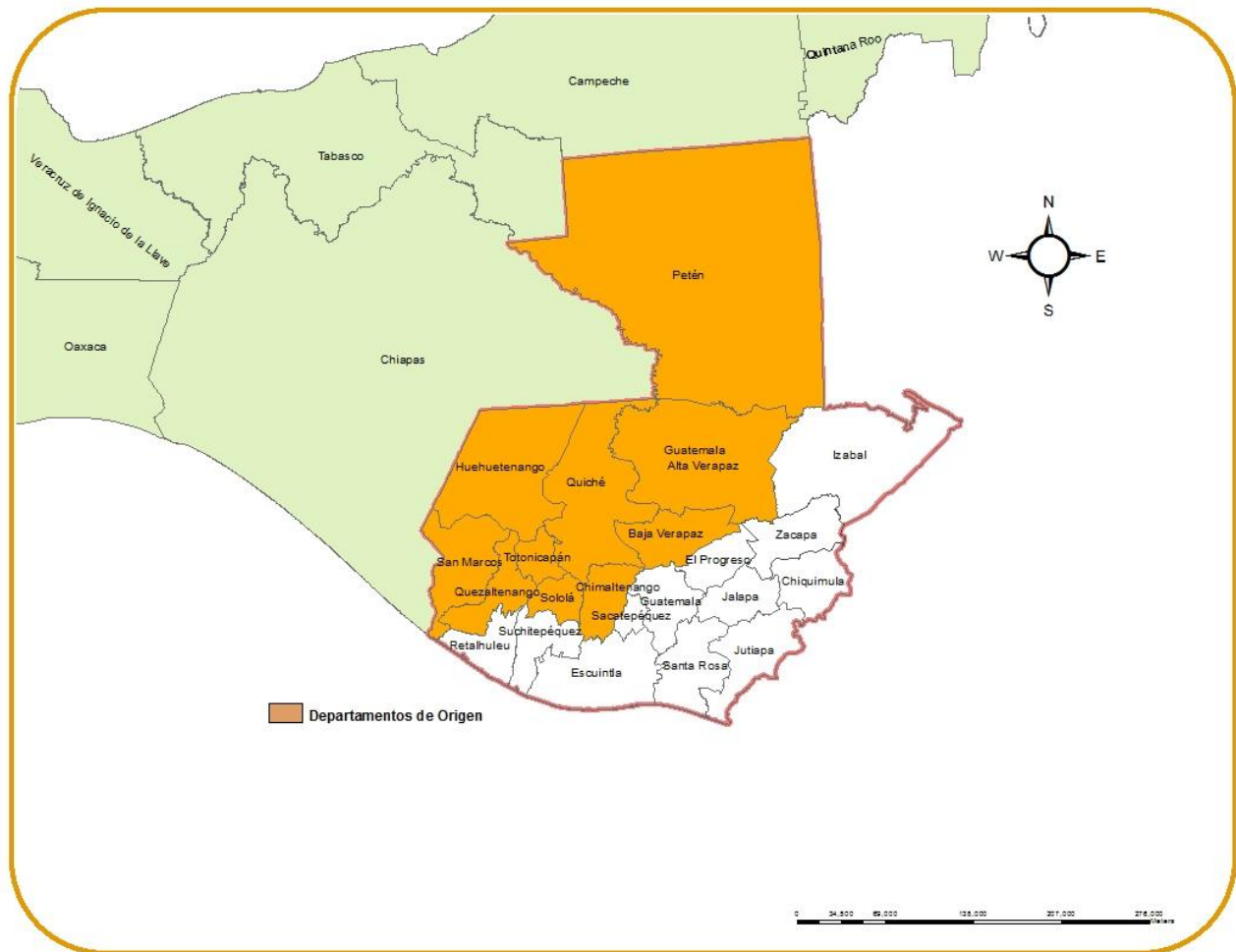
- Regresar o permanecer en sus aldeas con riesgo de nuevas incursiones del Ejército.
- Huir a otras zonas del país convirtiéndose en desplazados internos.
- Alistarse en la guerrilla o en la PAC's (patrullas de autodefensa civil).
- Salir del país en busca de protección.

Es importante mencionar que, por justificadas razones, la desconfianza de estos campesinos hacia toda acción de su gobierno había llegado a grados extremos. En ese sentido, la huida temporal fuera de su país constituyó la alternativa más esperanzadora y, respecto de ella, el territorio mexicano ofrecía mayores posibilidades para escapar de la acción genocida del ejército guatemalteco, no sólo por su cercanía, sino por las ventajas que las montañas y la selva representaban para eludir la persecución.

Por lo anterior, el éxodo se orientó hacia México, en mayor proporción que hacia otros países limítrofes. En 1981 lograron llegar a Honduras cerca de 1,800 guatemaltecos, ingresando “por el departamento de Copán, en el sector occidental de Honduras,... provenientes de Zacapa, donde las tropas del gobierno de Lucas García y las bandas paramilitares trata(ba)n de aniquilar a las fuerzas guerrilleras”.¹⁶⁶ Sin embargo, ni este caso, ni el de Belice, que albergó números similares de refugiados alcanzó las dimensiones de la migración masiva al sureste de México.

¹⁶⁶. *Ibid.*, p. 38.

Mapa 2.1 Principales zonas de expulsión de los refugiados guatemaltecos en 1980 – 1981.



Fuente: Elaboración propia con información de: Carlos Camacho Nassar *et al.*, *op.cit.*, p. 52.

Entre un 80 y un 85% de los refugiados provenían de las zonas rurales de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz.¹⁶⁷ Otras zonas de expulsión fueron también El Petén, Quetzaltenango, Totonicapán, Chimaltenango, Sololá y San Marcos. En el mapa 2.1 se señala la ubicación geográfica de dichos departamentos y se puede apreciar que el área de mayor expulsión fue la zona fronteriza.

¹⁶⁷ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

La inesperada migración de estos miles de guatemaltecos en las condiciones ya descritas, sorprende a México en una situación política y económica de crisis; el boom petrolero empezaba a ser insuficiente para sostener la economía nacional, y la inconformidad de sectores importantes de la sociedad hacia el régimen sexenal a punto de terminar se hacía manifiesta¹⁶⁸. En este contexto, no resultaba fácil la definición de una política favorable hacia los refugiados guatemaltecos.

Por otro lado, México había adquirido un prestigio internacional en relación con su política de asilo; sin embargo, la recepción y protección de españoles, sudamericanos e incluso de centroamericanos, respondieron a decisiones específicas de gobierno hacia coyunturas históricas especiales y no al cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos a través de la adhesión a un instrumento internacional, como la *Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, ya que México no era estado parte de dicha Convención.

2.4.2. Recepción y ayuda por las comunidades mexicanas, la iglesia católica y organizaciones no gubernamentales.

El éxodo hacia México inició en 1981. Al principio, cruzaban la frontera grupos reducidos de dos o más familias, con un ingreso promedio de 400 refugiados a la semana. “En julio de 1982 se mencionaban cifras que iban de 15,000 a 22,000 guatemaltecos localizados entre La Trinitaria y la Selva Lacandona... En 1983 su número se había duplicado, cuando menos”.¹⁶⁹No obstante la magnitud del problema, aún no se daba una decisión gubernamental para el reconocimiento de dichos grupos como refugiados y su permanencia en el país, hasta ese momento, dependía exclusivamente de la buena voluntad de los mexicanos habitantes de esa zona.

Entre los sectores de la sociedad, se presentaron diversas reacciones ante la llegada de los miles de guatemaltecos a Chiapas, dependiendo en gran medida de la concepción de cada grupo respecto al conflicto en Centroamérica. “...Por el lado

¹⁶⁸ Página web <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jimenezw06.htm>. Consultada el 15 de diciembre de 2008.

¹⁶⁹ Sergio Aguayo. *El Éxodo Centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*. México: SEP. 1985, p.26.

conservador se afirma(ba) que quita(ban) trabajo, (eran) bases de guerrilleros... y otro instrumento de la conspiración soviética para apoderarse de México".¹⁷⁰ La corriente opuesta, impulsada sobre todo por la iglesia católica y organizaciones afines, pugnaban por su aceptación como refugiados, bajo argumentos de derecho humanitario.

Sin embargo, al margen de estas posturas contrarias tanto por parte del gobierno como de la sociedad, la reacción de las comunidades chiapanecas directamente involucradas fue solidaria, haciendo respetar por iniciativa propia el derecho de los refugiados.

A pesar de lo inesperado de la situación, en los ranchos se improvisaron albergues para recibir a los refugiados: "Nos empezamos a dar cuenta que estaban masacrando gente muy cerca de la frontera... se vieron obligados a salir en medio de la noche. Nosotros en la finca recibimos en un período de 2 o 3 días aproximadamente 1,200 familias. Aproximadamente 2,500 familias se refugiaron con nosotros".¹⁷¹ Sin embargo, las condiciones de recepción eran alarmantes por el grado de pobreza, desnutrición y enfermedades, así como la ausencia de medios por parte de las comunidades mexicanas para solucionar tales males.

El testimonio de un comisario ejidal de Montebello narra: "Nosotros les dijimos que éramos igual de pobres que ellos, que era muy difícil ayudarlos, pero también les dijimos que si los estaban matando y querían quedarse un tiempo no hay problema".¹⁷² La situación era similar en la mayoría de los ejidos.

Hay que mencionar, sin embargo, que tal actitud se dio en el contexto de una situación considerada como temporal. Tanto los mexicanos como los refugiados creían que la situación en las aldeas guatemaltecas se estabilizaría pronto.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 100.

¹⁷¹ Citado en: Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁷² Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos, *op. cit.*, p. 46.

Figura 2.1 Refugiados recién llegados a Chiapas en 1981.



Fuente: Archivo COMAR. En: Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coordinadores), *op. cit.*, p. 67.

La capacidad de recepción fue rápidamente rebasada por la magnitud del éxodo. A medida que se agravaba la situación, la iglesia y organizaciones civiles de orden humanitario se sumaron a los esfuerzos espontáneos de las comunidades. "En el Soconusco chiapaneco... la Diócesis de Tapachula creó la Coordinación Diocesana de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (CODAIF), la cual (desarrolló) programas de ayuda de emergencia".¹⁷³ Otro de los principales benefactores fue la Diócesis de San Cristóbal, a través del Comité Cristiano de Solidaridad.

¹⁷³ Sergio Aguayo. *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*, *Op. Cit.*, p. 98.

2.4.3. Expulsión de los primeros grupos por las autoridades migratorias.

La respuesta de México ante las migraciones forzadas de salvadoreños y otros centroamericanos a zonas urbanas del país, a raíz de los conflictos internos de los 80, había sido de aceptación. En 1983, el entonces presidente de la república, licenciado Miguel de la Madrid, afirmó en su Primer Informe de Gobierno que el establecimiento de una Representación Regional del ACNUR con sede en el país reflejaba "la buena disposición del gobierno de México para colaborar con los fines humanitarios del organismo y constituía un elemento de apoyo para el tratamiento del problema de los refugiados provenientes de Centroamérica".¹⁷⁴

La creación, en 1980, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), respaldaba de hecho ese discurso. Sin embargo, la actitud del gobierno frente al ingreso de campesinos guatemaltecos a Chiapas, en números muy superiores, fue radicalmente diferente, regida por consideraciones de seguridad nacional, más que por el derecho humanitario. La actitud de las autoridades migratorias locales ante los primeros contingentes de guatemaltecos, fue la de devolver a quienes detectaba en territorio nacional.¹⁷⁵

El primer caso masivo del que se tuvo conocimiento fue el de "500 guatemaltecos que entraron al (Ejido) Arroyo Negro, Campeche, en mayo de 1981, pero 48 horas después ya habían sido devueltos a Guatemala por las autoridades mexicanas. Testimonios posteriores señalaron que fueron desaparecidos o muertos por el ejército guatemalteco".¹⁷⁶

A pesar de las restricciones migratorias, los flujos de guatemaltecos eran cada vez mayores. Para el mes de junio de 1981, el gobierno de México tenía conocimiento de "800 familias (que entraron) a los poblados de Benemérito, La Fortuna, Frontera Echeverría (áreas fronterizas con el Departamento del Petén en Guatemala)... estos

¹⁷⁴ Citado en: *Ibid.*, p. 85.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 25

¹⁷⁶ *Idem.*

guatemaltecos fueron expulsados y las autoridades migratorias decidieron dar asilo a sólo 46 de ellos”,¹⁷⁷ lo cual evidenciaba que los altos niveles del gobierno eludían la definición de una política de refugio, dejando a juicio de las autoridades locales la resolución de cada caso.

La cifra oficial del total de refugiados guatemaltecos que solicitaron la protección de México es de 46 mil, aunque algunos investigadores de credibilidad reconocida, como Sergio Aguayo, consideraban que “una cifra más cercana a la realidad sería la de 50,000 guatemaltecos”.¹⁷⁸ Otros investigadores manejaron cantidades que oscilaban entre 200 y 250 mil.

Por ejemplo, “la Diócesis local de la iglesia católica, que trabajó con estos refugiados, reportó (para 1984) un total de casi 93 000...”.¹⁷⁹ Esta indefinición inicial, aparentemente contradictoria con la política exterior de defensa al derecho de asilo que ha caracterizado a México tradicionalmente, respondió a factores de tipo económico y de intereses políticos, relacionados con los conceptos de seguridad y soberanía nacional.

En el aspecto económico, la ambigüedad en la política hacia los refugiados se explica, primero, en su número, “que excede al de los casos de asilo anteriores. Su origen social (era) diverso y (llegaron) de forma espontánea... e ingresaron al país en un área políticamente sensible y en el contexto de una crisis económica de consecuencias (en ese momento) imprevisibles”.¹⁸⁰

La llegada de los refugiados centroamericanos “se da en uno de los períodos más álgidos de la historia mexicana. La crisis económica y la gradual alienación de sectores

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 25

¹⁷⁹ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados Guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 1993, p. 25.

¹⁸⁰ Sergio Aguayo (compilador). *Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Condiciones Sociales y Culturales*. México; El Colegio de México. 1989, p. 15.

sociales frente al régimen (incrementó) la acritud del debate... no (eran unos cuantos sino) cientos de miles...”.¹⁸¹

En el ámbito político, la llegada de los refugiados guatemaltecos, como asunto de estado, fueron de incumbencia de cuando menos tres Secretarías del Poder Ejecutivo Federal: Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa, cada una de ellas con visiones distintas con respecto a tal eventualidad. Adicionalmente, los refugiados guatemaltecos se convirtieron en un asunto de preocupación mundial, ante lo cual, México pretendió “mantener su prestigio en el exterior con una política de asilo, pero también preservar su soberanía nacional en asuntos internos.”¹⁸²

Además de los mencionados factores de tipo político y económico, la expulsión de los primeros grupos fue posible, ante la ausencia de disposiciones que normara la actuación de la autoridad migratoria en la frontera frente a este ingreso masivo, en contraste con el derecho internacional, que considera al principio de *no devolución* la piedra angular de los derechos de los refugiados, mismo que se encuentra establecido en el artículo 33 de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras.¹⁸³

Cabe mencionar que en la evolución que la protección a los refugiados ha tenido en México, actualmente la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, establece la *no devolución* como un principio y consigna el no rechazo en frontera de cualquier solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁸⁴

2.4.4. Reconocimiento y atención del problema.

Al interior del Estado mexicano, fueron dos las corrientes que estuvieron en pugna para la definición de la política hacia los refugiados guatemaltecos.

¹⁸¹ Sergio Aguayo. *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*, op. cit., p. 87.

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ Página web <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/01151>. Consultada el 13 de noviembre de 2008.

¹⁸⁴ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, op. cit., artículo 5, fracción I y artículo 6.

La primera, defendida por razones obvias por la Secretaría de Relaciones Exteriores, “los percib(ía) como un fenómeno inevitable del conflicto en América Central y considera(ba) que, en tanto no se (resolviera) la causa central, se les deb(ía) dar refugio... en congruencia a la tradición de asilo interpretada en su sentido más amplio”.¹⁸⁵ Por su parte, la COMAR y el ACNUR, afines con esta corriente, consideraban a los guatemaltecos como refugiados, y de hecho la COMAR, en acato a las funciones para las que fue creada, empezó a elaborar proyectos para darles atención, conjuntamente con el ACNUR.

La segunda, abanderada por la Secretaría de Gobernación, principalmente a través de la Dirección General de Servicios Migratorios, concebía este fenómeno como una amenaza para la estabilidad interna, por lo que era prioritario frenarlo o controlarlo, otorgando asilo únicamente a quien podía demostrar las causas de persecución. Esta corriente era producto de la percepción de que el boom económico que gozaba México todavía a inicio de los 80, había alentado la migración desde Centroamérica.¹⁸⁶

Es importante mencionar que en esta polémica, la Coordinación General de la COMAR se enfrentó a serias dificultades para el desempeño de sus labores, muchas de ellas generadas desde adentro de la propia Secretaría de Gobernación, a la que estructuralmente pertenece.

El principal obstáculo era que las acciones de restricción de la frontera, por parte de Migración, se contraponían a las labores de protección de la COMAR, “...mientras Gabino Fraga (Coordinador General de la COMAR) declaraba que no habría deportaciones en masa, el 20 de julio y el 4 de agosto de 1981 fueron deportados 2,000 guatemaltecos”.¹⁸⁷ Dicha situación provocó la renuncia del titular de la COMAR, ante su desacuerdo por la falta de voluntad política del gobierno, que impedía a esa institución cumplir con la labor para la que había sido creada.

¹⁸⁵ Sergio Aguayo (compilador). *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*, op. cit., p. 88.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 90

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 91.

Los enfrentamientos entre los diferentes sectores dentro y fuera del gobierno, obligaron al Ejecutivo a pronunciarse oficialmente respecto al problema. En enero de 1982, se publicó en los diarios: "Hoy fue día de decisiones, la Secretaría de Gobernación aseguró que el número de refugiados es de aproximadamente 6 mil en los asentamientos humanos más grandes en los cuales ya se inició la ayuda médico-sanitaria, empezaron a llegar despensas de alimentos y ropa...".¹⁸⁸ A partir de entonces, hubo una cierta regularización de los programas de apoyo otorgados por la COMAR y el ACNUR en Chiapas.

Además de las acciones de asistencia, la política migratoria parecía haberse modificado, las autoridades se comprometieron a suspender las deportaciones masivas de los guatemaltecos que seguían llegando. Sin embargo, las autoridades locales continuaron devolviendo a los guatemaltecos que ingresaban y, por otro lado, el gobierno de México aún se pronunciaba formalmente para dar un reconocimiento *de facto* como refugiados, a los que lograban quedarse.

En marzo de 1983, "... las nuevas autoridades migratorias mexicanas... aplicaron una serie de medidas administrativas con el propósito de controlar el flujo de los centroamericanos que seguían llegando... Además, en junio se relevó a Luis Ortiz Monasterios de sus funciones de Coordinador de (la) COMAR. En su lugar se puso al Director de Asuntos Migratorios... Ello generó reacciones de algunos sectores de la opinión pública nacional e internacional, y peticiones de organizaciones humanitarias al gobierno mexicano para que clarificara su política hacia refugiados".¹⁸⁹ Nuevamente aparecieron los discursos y las reuniones de alto nivel, de las que emanaron compromisos de la cúpula de gobierno sobre el respeto al asilo.

Como resultado de negociaciones del ACNUR con los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, en junio del mismo año se emitió un comunicado de

¹⁸⁸ Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos, *op. cit.*, p. 40.

¹⁸⁹ Sergio Aguayo. *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*, *op. cit.*, p. 96.

prensa mediante el que México manifestó que "no pensaba repatriar a los guatemaltecos contra su voluntad, que les seguiría proporcionando la ayuda requerida y que no se habían tomado medidas para impedir el ingreso a centroamericanos".¹⁹⁰

La voluntad política del gobierno mexicano, a partir de estas declaraciones, constituyó el punto de partida para que la COMAR, en colaboración con el ACNUR y con otras contrapartes de los gobiernos federal, estatal y municipal, sociedad civil y organismos internacionales, consolidaran programas de atención a los refugiados guatemaltecos, más allá de la ayuda elemental que se les otorgó en los primeros tiempos.

El reconocimiento del gobierno de México, sin embargo, fue estrictamente *de facto*, ya que como se ha mencionado, en aquellas fechas México no era estado parte de la convención en la materia, ni existía en la legislación nacional el concepto de "refugiado", que aportara un fundamento jurídico para que se les reconociera como tales.

A modo de comparación, la ya referida Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria vigente desde 2011, además de las disposiciones para el reconocimiento individual de la condición de refugiado, establece que en caso de presentarse un ingreso masivo de solicitantes de refugio, se les dará atención como grupo y en cuanto sea posible se procederá a la determinación individual.¹⁹¹ Disposiciones como las mencionadas, hubieran reducido la actuación discrecional de las autoridades migratorias y el rechazo en la frontera. Asimismo, hubiera permitido que los refugiados tuvieran un reconocimiento formal que ampliara el espectro para su protección, sin depender de la voluntad política del gobierno, como se verá en el siguiente capítulo.

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 97.

¹⁹¹ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *op. cit.*, artículo 26.

CAPÍTULO 3

LAS ETAPAS DE ATENCIÓN AL REFUGIO GUATEMALTECO.

El gobierno de México, a través de la COMAR, otorgó atención a los refugiados guatemaltecos durante más de dos décadas. Sin embargo, el reconocimiento se limitó a los aproximadamente 46 mil que se mencionaron en el capítulo anterior. Un número indeterminado de ellos permanecieron dispersos y ajenos a la ayuda institucional.

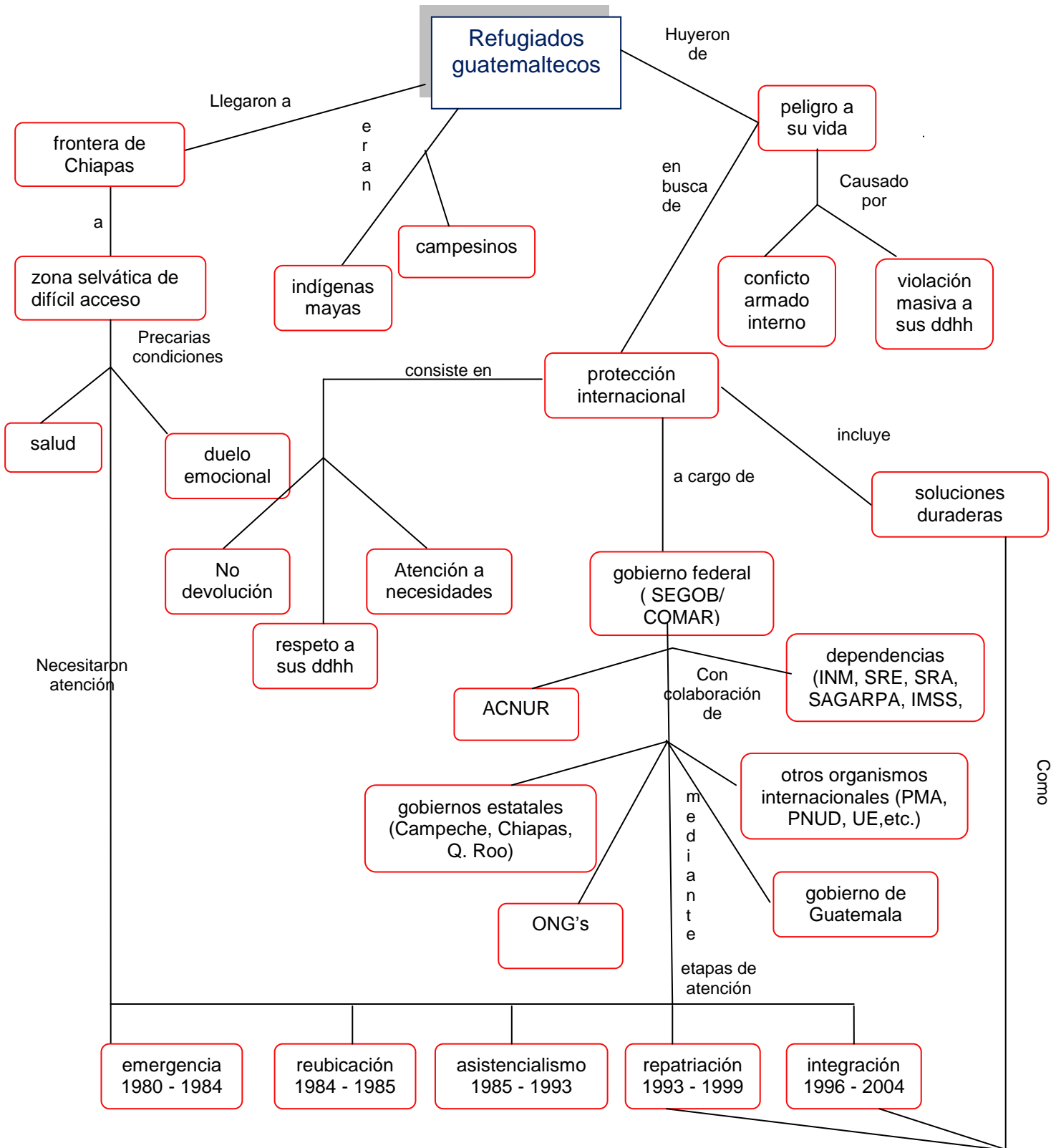
El trabajo en beneficio de los refugiados guatemaltecos, a lo largo de más de veinte años, se ubica en varias etapas. Hasta 1988 podían visualizarse tres: la primera consistió básicamente en el proceso de llegada y atención de emergencia; la segunda se refería a la reubicación realizada en 1984 a los estados de Campeche y Quintana Roo; y la tercera se inicia a partir de 1985, orientándose al proceso de soluciones duraderas a través de los programas de asistencia y autosuficiencia, así como al de repatriación.¹⁹² Con posterioridad, los programas de apoyo a la integración definitiva, se sumaron al proceso de soluciones duraderas.

En la atención a los refugiados guatemaltecos, la COMAR contó con la colaboración de organismos internacionales, primordialmente el ACNUR, el PMA y la Delegación de la Comunidad Europea en México; asimismo, dependencias como la Secretaría de Salud, el IMSS la SRE, la SEP, la SRA, e INM y gobiernos estatales, se involucraron en la ejecución de acciones y/o programas en beneficio de dicha población refugiada.

En el presente capítulo se abordarán a detalle las referidas etapas de atención, incluyendo las causales y condiciones de salida de Guatemala y de llegada a México, los actores involucrados en su atención y la evolución social y organizativa de los propios refugiados. A manera de resumen previo, el gráfico 3.1, ilustra el panorama general de este suceso.

¹⁹² Graciela Freyermuth, *et al. Una década de refugio en México, Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*. México: SEP. 1992, p. 43.

Gráfico 3.1. Mapa Conceptual sobre los refugiados guatemaltecos en México



3.1 Etapa de emergencia en la selva de Chiapas (1982 - 1984).

Como se ha mencionado, la llegada de los refugiados al país estuvo rodeada de condiciones adversas. Testimonios de los propios refugiados dan cuenta de las azarosas circunstancias en las que llegaron a México: "... Salimos 15 familias de nuestra comunidad 'Maya Lan' porque a nuestros vecinos los había matado... Hicimos 15 días para llegar... caminando a pura montaña, ya no andábamos en el camino porque el ejército estaba patrullándolo, comíamos palmito; también, donde encontrábamos siembra de los vecinos que ya habían huido, la recogíamos. Tomábamos agua de la montaña".¹⁹³ Tales circunstancias hicieron mella en su salud física y mental.

Esta llegada masiva de refugiados a la zona fronteriza "... en una región incomunicada e inaccesible por la falta de vías de comunicación o el mal estado de las mismas, con ubicación dispersa a lo largo de más de 300 km. de la línea fronteriza, y en malas condiciones de salud, sobre todo de la población vulnerable, determinó que el gobierno de México, en coordinación con el ACNUR, llevara a cabo un complejo programa asistencial de emergencia, abasteciendo la ayuda necesaria para dar atención médica, alimentación y materiales para el acondicionamiento de los campamentos..."¹⁹⁴

Ante la ubicación de los improvisados campamentos en una zona inhóspita y de difícil acceso, las instituciones se enfrentaron a serias dificultades para proporcionar una atención adecuada, ya que la ayuda material tenía que hacerse llegar en "lanchas, avionetas y transporte terrestre por caminos de terracería o brechas"¹⁹⁵ y no podía hacerse tan frecuentemente como era necesario.

Los refugiados guatemaltecos eran "indígenas que pertenecían a diversas etnias del tronco maya, procedentes de diversas regiones de Guatemala y en su mayoría

¹⁹³ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados Guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia, op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁴ Graciela Freyermuth, *et al. Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos, op.cit.*, p. 43.

¹⁹⁵ *Idem.*

monolingües y analfabetas. Aunque compartían la cultura maya, la comunicación entre ellos fue difícil debido a la diferencia de lenguas”.¹⁹⁶ Tal heterogeneidad puede dar una idea de lo difícil que fue tanto para los refugiados como para las instituciones esta primera etapa de atención de emergencia.

Tabla 3.1 Descripción de los grupos étnicos de origen de los refugiados guatemaltecos que ingresaron a México.

Grupo étnico	Departamentos donde se localiza	Municipios donde se localiza
Qánjob'al	Huehuetenango	San Pedro Soloma, San Juan Ixcay, Santa Eulalia y Barillas.
Mam	San Marcos, sur de Huehuetenango, oeste Quetzaltenango, noroeste de Retalhuleu	55 municipios de los cuatro Departamentos.
Chuj	Huhuetenango	San Mateo Ixtatán, San Sebastián Coatán y una parte de Nentón.
Jakalteco	Huehuetenango	Jacaltenango, La Democracia, Concepción, San Antonio Huista, Santa Ana Huista y parte de Nentón.
Chol- Lacandón	Petén	Sayaxché
K'iche'	Quetzaltenango, El Quiché, Suchitepéquez, Retalhuleu, Baja Verapaz	70 municipios de los cinco Departamentos.
Kaqchikel	Chimaltenango, Sacatepéquez, noroeste de Sololá, norte de Escuintla, norte de Suchitepéquez y parte de Baja Verapaz	47 municipios de esos Departamentos.
Q'eqchi'	Alta Verapaz, Petén, Izabal y Quiché	15 municipios de esos Departamentos

Elaboración propia con información de: Camacho Nassar, et al., Memoria de la Esperanza, el retorno de los refugiados guatemaltecos, Gobierno de Guatemala –Comisión Europea.

Nota: Los Departamentos y Municipios corresponden al origen del grupo étnico, pero no forzosamente a zonas de expulsión de refugiados.

Entre 1981 y 1984, se establecieron en poco más de 90 campamentos improvisados cercanos a la frontera, constituyendo tres formas de asentamiento “los grandes, constituidos por 2 a 6 000 personas, los pequeños, ubicados a poca distancia de los ejidos; y aquellos en donde los refugiados se integraron a las comunidades y convivían estrechamente con los mexicanos”.¹⁹⁷ El tipo de campamento determinó con posterioridad la interrelación que llegaron a tener con las comunidades locales.

¹⁹⁶ Graciela Freyermuth, et al. *Refugiados Guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*, op. cit., p. 25.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 28.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, a su arribo a México, los refugiados estaban enfermos. “Las condiciones de salud y nutrición, de por sí precarias desde Guatemala, aunadas al cansancio y a la tensión durante la huida a pie, se vieron empeoradas al tener que vivir en asentamientos sobrepoblados, en casas improvisadas sin agua potable ni instalaciones sanitarias básicas y con abundante agentes transmisores de enfermedades..., (condiciones que determinaron que) el paludismo, la tuberculosis, las anemias severas, la disentería, el dengue, la hepatitis, el sarampión y la tosferina fueran enfermedades predominantes, así como que la tasa de mortalidad fuera tan alta...”¹⁹⁸

Tan grave fue la situación, que una de las instituciones que estuvieron involucradas en su atención, “el Hospital de Comitán (Chiapas), estimó que de los guatemaltecos que buscaron refugio en México, murieron un 5 o 6% entre 1981 y 1984”.¹⁹⁹

En ese contexto, “los refugiados que se asentaron entre las familias mexicanas, o cerca de los ejidos, fueron los que tuvieron la oportunidad de crear mejores condiciones de vida... la existencia de un poblado les aseguró condiciones de vida superiores a las de aquellos refugiados asentados en la selva”.²⁰⁰

De la ayuda recibida por las diferentes instancias que se involucraron en la atención del refugio guatemalteco, “la estrategia de emergencia puesta en marcha por la iglesia (a través del Comité Cristiano de Solidaridad), consistió en proporcionar alimentos básicos, asistencia médica, vivienda, vestido, saneamiento ambiental ... (Por otra parte) el Hospital de Comitán, instancia de segundo nivel dentro de la estructura de la Secretaría de Salud...desarrollaba un programa de atención denominado *Plan de la Selva*, dirigido a los campesinos de las zonas a donde llegaron los refugiados. Así... (a petición de los propios campesinos mexicanos), inicialmente prestó atención a los

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 30.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 31.

campamentos a través de brigadas móviles... (pero) el Hospital era pequeño para la demanda a que se vio sometido”.²⁰¹

Siendo la salud y el control de enfermedades el tema prioritario, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de sus Unidades Médicas Rurales (UMR), participo también en la ayuda a refugiados. Primeramente, “aquellos guatemaltecos que vivían entre mexicanos, o se habían instalado a poca distancia de los ejidos, fueron atendidos en las UMR establecidas dentro de las comunidades mexicanas... Sin embargo, las mayores concentraciones de guatemaltecos estaban en la selva... (por lo que) en respuesta, en 1983 IMSS –COPLAMAR organizó su propio equipo móvil de 80 personas para dar atención médica básica y vacunación a quienes vivían en la selva”.²⁰²

En cuanto a la labor de COMAR y ACNUR, “ en 1982, el ACNUR y México establecieron un convenio de ayuda para el financiamiento de los programas de refugiados asentados en Chiapas... que se llevarían a cabo a través de la COMAR, aunque parte de los fondos se canalizaron a través de ésta a la Secretaría de Salud para apoyar el trabajo del Hospital de Comitán”.²⁰³ El apoyo alimentario si estuvo a cargo de la COMAR, aunque por las dificultades de acceso en algunos campamentos la ayuda llegaba retrasada.

La acción institucional descrita se complementó en gran manera con el trabajo de las ONG's existentes en la zona y la proliferación de otras nuevas. Los refugiados tuvieron la ventaja de llegar “a una de las pocas regiones del sureste mexicano donde existían organizaciones sociales independientes del gobierno. Esto fue determinante porque (los refugiados) se convirtieron en la razón de ser de las ONG's, que en alianza con otras fuerzas políticas, obligaron al gobierno mexicano a modificar su reacción inicial hacia los guatemaltecos: la deportación. De estas instituciones la más importante fue el comité creado por la Diócesis de San Cristóbal, que desarrollaba una pastoral de

²⁰¹ *Ibid.*, p. 32.

²⁰² *Ibid.*, p. 33.

²⁰³ *Ibid.*, p. 35.

solidaridad para chiapanecos pobres”²⁰⁴ y que extendió su labor hacia los refugiados guatemaltecos.

3.2 Reubicación (1984 - 1985).

Además de las dificultades para el otorgamiento de la ayuda humanitaria, la estancia de los refugiados en la franja fronteriza de Chiapas tuvo implicaciones desfavorables para su seguridad “Entre 1981 y 1984 el ejército guatemalteco cruzó más de 70 veces la frontera, con un saldo de 20 refugiados asesinados, otros tantos secuestrados y por los menos siete campesinos muertos”.²⁰⁵ Como consecuencia, a principios de 1984, el gobierno de México tomó la decisión de reubicar a los refugiados para alejarlos de la zona de riesgo.

Tal medida fue anunciada por el gobierno federal, como una acción de tipo humanitario; sin embargo, obedeció en gran medida a razones de seguridad nacional, defensa a la soberanía y a la integridad territorial. Así, “el ataque al campamento de El Chupadero (30 de abril de 1984) aceleró la instrumentación de decisiones tomadas de antemano... (los) refugiados guatemaltecos residentes en Chiapas en ese momento, serían reubicados en asentamientos permanentes en los estados vecinos de Campeche y Quintana Roo”.²⁰⁶

Del análisis de la situación, pueden concluirse cuatro factores que determinaron la reubicación, así como la elección de los estados de Campeche y Quintana Roo para su reasentamiento: “En primer lugar, ... el motivo central de la reubicación era la búsqueda de la seguridad de los refugiados (y el reducir las tensiones en Guatemala por ese motivo)...”.²⁰⁷ Indiscutiblemente, la existencia de campamentos en la franja fronteriza representaba una amenaza para la seguridad de los refugiados, por lo que el traslado a

²⁰⁴ Sergio Aguayo. “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”. *Foro Internacional*. Enero – marzo de 1992. Tomo XXXII. Núm. 3, p. 326. México.

²⁰⁵ Graciela Freyermuth, *et al.* *Refugiados Guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*, *op. cit.*, p. 47.

²⁰⁶ Sergio Aguayo, *et al.* *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales*, *op. cit.*, p. 17.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 18.

Campeche y Quintana Roo constituía una buena alternativa, al alejarlos de la zona de riesgo de incursiones del ejército guatemalteco, manteniéndolos relativamente cerca de su país y conservando la repatriación como una opción viable logísticamente.

En segundo lugar, Chiapas era desde entonces una entidad densamente poblada y con un permanente conflicto por la tierra; Campeche y Quintana Roo, en cambio, se caracterizaban "...por una densidad de población muy baja y por estimular la colonización de tierras".²⁰⁸

Por otra parte, "en Chiapas los refugiados se encontraban dispersos en más de 100 asentamientos, algunos localizados en selva virgen (por lo que)... la logística para llevarles ayuda era extremadamente compleja y resultaba imposible establecer proyectos productivos".²⁰⁹ La labor de asistencia de la COMAR y el ACNUR resultaría más fácil y más eficiente en cuanto a cobertura y frecuencia en Campeche y Quintana Roo, en donde se planeaba establecer asentamientos ubicados en espacios más concentrados y de fácil acceso.

Finalmente, el escenario político en Chiapas se caracterizaba por la proliferación de grupos religiosos, ONG's y partidos de oposición que estaban creando vínculos con los refugiados, lo que generó el temor de que "podrían ser instrumentalizados en cualquier conflicto social que amenazara el predominio del partido oficial",²¹⁰ caso que no sucedería en Campeche y Quintana Roo, en donde prácticamente no existía oposición.

Los métodos utilizados en el traslado de los refugiados fuera de Chiapas, pusieron por segunda vez de manifiesto que existía un jaloneo de fuerzas entre los diferentes sectores que conformaban el gobierno federal y que repercutían directamente en la definición de la política de refugio, contradiciendo en ocasiones como ésta, el discurso humanitario.

²⁰⁸ *Idem.*

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Ibid.*, p. 19.

Ante la incursión armada al campamento El Chupadero “se inició de forma apresurada y poco planificada el proceso de reubicación... Las primeras familias reubicadas pertenecían a asentamientos del municipio de Trinitaria. Posteriormente se reubicaron los campamentos más grandes y que se encontraban ubicados en la región de la Selva Lacandona... (el traslado) se llevó a cabo en forma violenta y estuvo a cargo de elementos del Ejército, la Marina y la COMAR”.²¹¹ Como medida definitiva, después del desalojo, el ejército prendía fuego a los campamentos.

Otra característica negativa que marcó la reubicación fueron las críticas condiciones tanto del traslado como de los primeros meses: “La población guatemalteca de aquellos campamentos localizados en la selva fue trasladada inicialmente en lanchas y después por caminos de terracería hasta llegar al ferrocarril... otros realizaron la mayor parte del traslado en camiones...”.²¹² De una u otra forma, muchos refugiados viajaron de pie durante todo el trayecto.

Figura 3.1 Reubicación de refugiados desde Chiapas.



Fuente: COMAR. Acervo fotográfico.

²¹¹ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de Emergencia, op. cit.*, p. 50.

²¹² *Ibid.*, p. 51.

Con todo, únicamente se logró reubicar a 18,500 personas; 22 mil refugiados permanecieron en Chiapas en aproximadamente 64 campamentos en la zona fronteriza.²¹³ El resto se dispersó en el territorio de dicho estado o se repatrió voluntariamente.

Como se aprecia en el mapa 3.1, en el estado de Campeche los campamentos Quetzal Edzná y Los Laureles, estaban ubicados en el municipio de Campeche; asimismo, Santo Domingo Kesté y Maya Tecún se localizaban en Champotón. En Quintana Roo, los campamentos se ubicaban en el municipio de Othón P. Blanco.

En Chiapas, se presentó una movilidad en la ubicación y número de los campamentos, ya que inicialmente, eran más de 100 y estaban localizados en los municipios de Marqués de Comillas, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Las Margaritas, La Trinitaria y Frontera Comalapa. Después de la reubicación, la mayoría de los campamentos instalados en la selva lacandona (zona A del mapa 3.1), como Ocosingo, Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas, fueron reubicados. Con ello, se redujo el número de campamentos a poco más de 60, que se ubicaron en los municipios de Las Margaritas, Amatenango de la Frontera y Maravilla Tenejapa (zona B del mapa 3.1); así como Frontera Comalapa, Chicomuselo, Bellavista, La Trinitaria y La Independencia (zona C del mapa 3.1).

²¹³ Graciela Freyermuth, *et al. Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos, op. cit.*, p. 44.

Mapa 3.1 Distribución de campamentos de refugiados guatemaltecos en México.



Division por zona geografica de los campamentos en Chiapas:

A ZONA SELVA

1. Ixcán
2. Puerto Rico
3. Loma Bonita
4. Chajul
5. Playón de la Gloria
6. Galaxia
7. López Mateos
8. Reforma Agraria
9. Pico de Oro
10. Quiringüicharo
11. Benemérito de las Américas
12. La Victoria
13. frontera Corozal

B ZONA MARGARITAS

14. Flor de Café
15. Monte Flor
16. Peña Rosada
17. La Ventana
18. Santo Domingo
19. Río Azul
20. Poza Rica
21. Nuevo Huixtán
22. A. Aguatinta
23. Santa Martha
24. Cuauhtémoc
25. Santiago El Vértice
26. La Sombra

C ZONA TRINITARIA Y COMALAPA

27. La Hamaca
28. Rancho Tajer
29. J. Miguel Gutiérrez
30. Sabinalito
31. Paso Hondo
32. Comalapa
33. Laguna Tarzán
34. Pacayal de la Frontera
35. Pacayalito
36. Santa Rosa

Fuente: SEGOB. Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México. FCE. 2000.

Las condiciones de vida que tuvieron los refugiados durante los primeros meses después de la reubicación, fueron bastante precarias. En Campeche, por ejemplo, “pasaron los primeros dos meses hacinados en las bodegas de China y Hecelchkan (al sur del estado), antes de poder instalarse en el lugar destinado para el asentamiento definitivo. (Ahí) se les proporcionó atención médica... pero a pesar de ello muchos murieron”.²¹⁴

Para la COMAR y el ACNUR, tan nefasta situación fue en parte atribuida a los refugiados, derivada de “sus pobres condiciones de salud y nutrición previas al traslado y a sus deficientes hábitos higiénicos. Al mismo tiempo se consideraba que las pésimas circunstancias encontradas a su llegada, las variaciones climáticas y el hacinamiento del que fueron víctimas en los albergues temporales, habían sido factores igualmente importantes”.²¹⁵

Lo cierto es que a pesar de que la COMAR en conjunto con el ACNUR y el IMSS COPLAMAR previeron una estrategia conjunta de atención en el contexto de la reubicación, dichas instituciones no fueron capaces de proporcionar a los refugiados el apoyo adecuado. “Los refugiados carecieron de los servicios básicos como agua, alimentos y servicios sanitarios. Además, los medios de transporte no fueron adecuados y los períodos de descanso durante el viaje, insuficientes. Las pertenencias de los refugiados fueron tan mal manejadas, que muchos de ellos volvieron a quedarse sin nada”.²¹⁶ Otro elemento que demeritó el proceso de reubicación fue la falta de información clara y precisa a los refugiados.

Las condiciones de hacinamiento y la situación de salud ya descritas, generaron altas tasas de morbilidad. “En Campeche, se estimó que más del 7% de la población infantil murió, y en Quintana Roo se reportó que a su llegada morían de dos a tres personas al día...”²¹⁷

²¹⁴ *Ibid.*, p. 52.

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 52 - 53

²¹⁷ *Ibid.*, p. 54.

Hay que reconocer, no obstante, que a raíz de estos acontecimientos, la COMAR y el ACNUR reforzaron los programas de salud. “Junto con el IMSS – COPLAMAR, que instaló UMR en algunos campamentos, y la SSA, que puso a disposición servicios básicos y de tercer nivel en sus hospitales, la COMAR creó una red de servicios de salud ... construyó clínicas rudimentarias (aunque al principio) no las dotó de agua ni de sistemas de refrigeración”.²¹⁸

3.3 Los programas de asistencia (1984 – 1995).

Una vez superadas las etapas de emergencia y de reubicación, hubo las condiciones para que el gobierno de México, en colaboración con la comunidad internacional, desarrollara programas de atención y asistencia a las necesidades de los refugiados, más allá de las orientadas a la preservación de la vida, la atención médica y la alimentación, que habían sido las prioridades durante la etapa de emergencia.

La asistencia se otorgó de manera diferenciada, dependiendo de la ubicación de los refugiados, ya que para Campeche y Quintana Roo, con asentamientos de características similares, existían condiciones para desarrollar programas de apoyo en los rubros de educación y proyectos productivos, por mencionar algunos. En Chiapas, la situación continuó siendo precaria, por lo que la asistencia alimentaria continuó siendo prioridad por varios años.

Y por otro lado, en los años inmediatos a la reubicación, para los refugiados asentados en los tres estados, los programas institucionales de asistencia, se concentraron en el otorgamiento de un catálogo de ayudas, prevaleciendo un criterio asistencialista o paternalista, que fue evolucionando hasta lograr el desarrollar programas que impulsaron la autosuficiencia y autogestión de los refugiados.

²¹⁸ *Idem.*

3.3.1 El paternalismo de los programas asistenciales.

Los programas de asistencia como tales, iniciaron al abandonar los refugiados los albergues temporales a los que llegaron en la reubicación. “Hacia finales de 1985 y principios de 1986, todos los refugiados reubicados fueron ocupando (sus) nuevas casas... Una vez terminados los trabajos mínimos de acondicionamiento de los campamentos de Campeche y Quintana Roo, se iniciaron los proyectos para su incorporación productiva”.²¹⁹ la generación de ingresos fue quizá la primera prioridad en esos momento.

Por otra parte, en Chiapas “pese a las condiciones geográficas adversas y a la acentuada dispersión de los campamentos, durante el período 1986 a 1988 se continuó otorgando asistencia básica, de acuerdo con los parámetros establecidos por el ACNUR para esa población”.²²⁰ Esos parámetros, que correspondían a refugiados en situación de campamentos, otorgaban a la asistencia alimentaria la más alta prioridad.

Pese a que las prioridades en la asistencia eran distintas para Campeche y Quintana Roo, que para Chiapas, en los tres estados la acción institucional se caracterizaba por un paternalismo en los programas de ayuda, criterio motivado por varias causas. Por un lado, las instituciones de ayuda a los refugiados estaban convencidas de que éstos se encontraban en una situación de vulnerabilidad tal, que no podrían alcanzar condiciones de autosuficiencia.

Algunos datos demográficos de la composición de las familias, respaldaban esta percepción “... en abril de 1985, 14.8% de las familias de Campeche estaban encabezadas por una viuda. En otras familias, el padre esta(ba) incapacitado para trabajar, ya sea por enfermedades crónicas o por estar mutilado... (en tal virtud) es posible estimar que un quinto de las familias serían parte de un grupo vulnerable caracterizado por carecer de un jefe de familia con capacidad de proveer recursos monetarios y contribuir al proyecto económico en los asentamientos... En Quintana

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ *Ibid.*, p. 45.

Roo, el número de viudas representa(ba) 8.1% de las familias, y el de los hombres incapacitados para trabajar... 5.2%. El total de las familias vulnerables (por tanto) se aproxima a 13 por ciento”.²²¹

En Chiapas, los refugiados que no aceptaron ser reubicados “permanecieron en gran precariedad... asentados ilegalmente en tierras ejidales, siempre con el temor de ser expulsados y dispersos en 121 asentamientos (aunque nominalmente se reconocían cerca de 94)...”.²²² Tal situación constituía de manera indudable un escenario de vulnerabilidad.

Por otro lado, a partir de la reubicación, la COMAR se convirtió para los refugiados en la instancia más importante en su relación con el medio exterior. A diferencia de la etapa de emergencia, en la que una diversidad de organizaciones participaban en el otorgamiento de apoyos, “la reubicación de Chiapas a Campeche y Quintana Roo implicó que otras organizaciones de ayuda fueran excluidas, dejando a los refugiados y a la COMAR frente a frente, solo con la mediación del ACNUR”,²²³ con lo que se acrecentó la dependencia de los refugiados hacia la ayuda de la COMAR.

Otros aspecto que influyó de igual manera en el asistencialismo fue que para 1986, el gobierno de México continuaba considerando como mejor opción que los refugiados regresaran a Guatemala en un mediano plazo; por tanto, aunque se desarrollaban proyectos agrícolas y pecuarios, las expectativas de alcanzar la autosuficiencia era muy limitada.²²⁴

En ese contexto, los programas de asistencia se desarrollaban de manera diferenciada para Campeche y Quintana Roo, por un lado, y para Chiapas por el otro, bajo las características que a continuación se describen.

²²¹ Sergio Aguayo, *et al. Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales*, *op. cit.*, p. 23.

²²² Graciela Freyermuth, *et al. Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 37.

²²³ Sergio Aguayo, *et al. Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: Condiciones Sociales y Culturales*, *op. cit.*, p. 67.

²²⁴ *Ibid.*, p. 74.

3.3.2 Asistencialismo en Campeche y Quintana Roo.

A los dos meses de su llegada, los refugiados reubicados se distribuyeron en 4 asentamientos: “En Campeche, Quetzal Edzná y Maya Tecum albergaban a 4,833 y 7,671 refugiados, respectivamente. En Quintana Roo, 2056 (refugiados estaban asentados) en Los Lirios y (en) Maya Balam (se ubicaban) 3,686...”.²²⁵ Entre 1986 y 1989, se construyeron 4 nuevos asentamientos: Kesté y Los Laureles, en Campeche, así como La Laguna y Kuchumatán, en Quintana Roo.

Los 8 asentamientos se caracterizaron por ser planeados y construidos *ex profeso* para albergar a la comunidad refugiada. A través de financiamiento internacional fueron dotados de infraestructura básica: “...calles trazadas, solares y viviendas rústicas; agua entubada, electricidad comunitaria, escuela primaria de organización completa, clínica rural, carpintería y panadería...”.²²⁶ Con ello, se iban alcanzando condiciones de bienestar y dignidad para su estancia.

En materia de alimentación, los refugiados recibían “cada semana una ración de alimentos, donados por el gobierno mexicano y la comunidad internacional, (que incluían) carne fresca, verduras y fruta... Desde un principio se planteó la distribución de alimentos como una medida que respondía a esquemas de asistencia temporales, y que, conforme el proyecto de autosuficiencia avanzara, la donación de alimentos sería sustituido por la producción en los asentamientos”.²²⁷ Sin embargo, transcurrieron varios años para que los refugiados dejaran de depender de esta ayuda alimentaria.

En el rubro de la atención médica, una vez superada la emergencia de la malas condiciones de salud en la que llegaron los reubicados, existieron condiciones para el “desarrollo formal de programas de salud... proporcionados por el programa IMSS –

²²⁵ *Ibid.*, p. 21.

²²⁶ Graciela Freyermuth, *et al. Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos, op. cit.*, p. 37.

²²⁷ Sergio Aguayo, *et al. Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales, op. cit.*, p. 73.

Solidaridad, en los asentamientos del estado de Campeche, y por los Servicios Coordinados de Salud en la entidad, en los asentamientos del estado de Quintana Roo. Ambos programas (estaban) estructurados con base en el Sistema Nacional de Salud de México”.²²⁸

Por su parte, “la COMAR instaló sus propias unidades médicas, dotadas de 10 médicos, un odontólogo, dos nutricionistas y ocho enfermeras que trabajaban en tres campamentos de Quintana Roo, en 1985. Unidades similares se establecieron en Campeche.”²²⁹ Empezaba a prevalecer una visión de respeto a los derechos humanos fundamentales, aunque bajo una perspectiva evidentemente asistencialista, en la que el objetivo no era que los refugiados construyeran sus propias herramientas de autogestión, sino acercarles toda la ayuda a sus comunidades y llevar a la vez un estricto control de su movilidad.

En el tema de educación, la COMAR y la Secretaría de Educación Pública (SEP), desarrollaron partir de 1985 un programa educativo para los niños refugiados, “a partir de una concepción bilingüe, bicultural e integral”.²³⁰ Nuevamente, no se promovió la incorporación de los niños a las escuelas mexicanas, sino que se estructuró un programa *ad hoc* para su educación, que de inicio, no tuvo reconocimiento oficial.

Al respecto, con el objeto de lograr el reconocimiento oficial para certificar los estudios básicos de los niños refugiados, “se instrumenta(ba) el programa educativo oficial, basado en el libro de texto gratuito, además de complementar el programa escolar con la geografía, historia, instituciones y cultura de Guatemala, preservando en lo posible la identidad nacional y la cultura de los niños guatemaltecos”.²³¹ Cabe mencionar que en este tenor, fue fundamental el papel de promotores de educación refugiados, que con

²²⁸ Graciela Freyermuth, *et al. Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 262.

²²⁹ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de Emergencia*, *op. cit.*, p. 54.

²³⁰ *Ibid.*, p. 241.

²³¹ *Ibid.*, p. 242.

apoyo de incentivos económicos aportados por el ACNUR, se encargaban de la instrucción escolar de los niños refugiados, con asesoría de la SEP.

Por lo que se refiere a los incipientes proyectos productivos, no lograron el éxito esperado, prolongando la dependencia a la asistencia alimentaria por varios años. Uno de los factores que influyó negativamente fue que "... los refugiados no (sentían) que los proyectos o las actividades culturales les (pertenecieron) por completo, y se (observaba) una gradual erosión en el entusiasmo y la iniciativa... La participación limitada y el sentirse ajenos al proyecto amenaza(ba) la consistencia y éxito de éste".²³² Siendo los refugiados campesinos con vocación agrícola, el sentir que la COMAR no tomó en cuenta su opinión en la estructuración de los proyectos, repercutió tanto en su ánimo como en la confianza hacia los proyectos.

Por otro lado, hubo una notoria falta de planeación y estudio técnico previo al desarrollo de los proyectos. "La mayor parte de las tierras... no se había cultivado con anterioridad (y no existía) conocimiento técnico suficiente de cuáles (eran) los mejores cultivos para ese tipo de suelo".²³³ Lo anterior generó graves problemas y fracasos.

El ejemplo más evidente de esta situación fue lo ocurrido en Quintana Roo donde "el 85% de la población del asentamiento Los Lirios... después de establecer la infraestructura necesaria para habitar el poblado... , está siendo reubicada en Maya Balam (ya que) según afirma la COMAR 'ante la premura de la situación de reubicación no hubo posibilidad de realizar los estudios indispensables... (y posteriormente) se observó que no existía tierra apropiada para el cultivo de básicos y frutales".²³⁴ Cabe mencionar que en 1994 el asentamiento quedó vacío, ya que eran tierras inundables por lo que sus habitantes prefirieron repatriarse o irse a alguna otra de las comunidades.

²³² Sergio Aguayo, *et al. Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales*, *op. cit.*, p. 69

²³³ *Ibid.*, p. 76.

²³⁴ *Idem.*

Ante esta situación, “en el tercer trimestre de 1985, (la COMAR) se vio en la necesidad de hacer un análisis de los resultados obtenidos en un año de trabajo, es decir, desde el traslado de Chiapas a Campeche (y Quintana Roo), hasta el momento en que se recogieron las primeras cosechas... (a partir de los resultados obtenidos), se hizo necesario profundizar en el diagnóstico y plantear el programa operativo para 1986; en su elaboración se convocó a todos los (refugiados) representantes de grupo... para que, juntos, funcionarios y refugiados formularan el programa”.²³⁵

A partir del ejercicio de planeación para la definición del programa operativo 1986, la COMAR detectó la necesidad de “llevar a cabo un proceso de planeación participativa con toda la comunidad refugiada, con dos propósitos: hacer un plan de desarrollo económico mejor fundamentado para 1987, y sobre todo, desarrollar un Programa Multianual”.²³⁶ El período de ejecución del mencionado *Programa Multianual* fue establecido para tres años, de 1988 a 1991.

Para la formulación del posteriormente llamado *Plan Multianual*, se acordó que debía formularse congruentemente con los planes de desarrollo regional; promover la integración gradual de los refugiados en la región, respetando los valores culturales tanto de las comunidades de acogida como de los refugiados; buscar fórmulas jurídicas que permitieran a los refugiados el usufructo de la tierra que se les había asignado; procurar proyectos que beneficiaran tanto a las comunidades mexicanas como a la refugiada; buscar que los refugiados alcanzaran niveles de vida equivalentes a las poblaciones locales; procurar que los asentamientos y los proyectos respetaran el balance ecológico y demográfico de la región; y mantener la repatriación voluntaria como prerrogativa vigente.²³⁷

²³⁵ Laura Carrera Lugo. “Creación de nuevos asentamientos en Campeche y el Programa Multianual”. En: COMAR – ACNUR. Memoria: *Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. 2000, p. 91.

²³⁶ *Ibid.*, p. 92.

²³⁷ *Ibid.*, p. 93.

Con la definición del *Plan Multianual*, la COMAR dio un giro en la concepción de los programas asistenciales para Campeche y Quintana Roo, incorporando por un lado la participación de los refugiados y fijando como meta la autosuficiencia.

3.3.3 Asistencialismo en Chiapas.

En 1985, la COMAR continuaba asistiendo a poco más de 20 mil refugiados en Chiapas “distribuidos en 64 campamentos dispersos a lo largo de la franja fronteriza... en tres zonas: Margaritas, Trinitaria y Comalapa”.²³⁸ Aun cuando se había logrado reducir el número de campamentos y municipios en los que se asentaban, la magnitud en número de refugiados hacía una empresa difícil el otorgamiento de los apoyos, limitando incluso sus alcances.

En cuanto a la ayuda alimentaria, la situación de los refugiados que permanecieron en Chiapas era de mayor vulnerabilidad, “la población vivía sumamente dispersa... contaba con una tasa de crecimiento del 4% y era receptora de alimentos y recursos...”²³⁹ Estos apoyos continuaban siendo otorgados por la COMAR, a partir de la ayuda recibida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Conclusiones de una evaluación realizada por la COMAR y el ACNUR en 1985, arrojaron que “cada familia contaba con una ... vivienda rústica... Los principales problemas eran la escasez de agua potable... Los campamentos grandes contaban con *escuelas* y *clínicas* propias, construidas también en forma rústica y prácticamente sin mobiliario ni servicios”²⁴⁰. A pesar de ello, la población persistía en su negativa a reubicarse y además, derivado de las circunstancias que caracterizaron al movimiento de reubicación de 1984, habían perdido la confianza hacia los técnicos de la COMAR.

²³⁸ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de Emergencia*, *op. cit.*, p. 56.

²³⁹ Luis Enrique Pérez Mota. “El Asiento Seguro en Chiapas”. En: COMAR-ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, *op. cit.*, p. 136.

²⁴⁰ Graciela Freyermuth, *et al. Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de Emergencia*, *op. cit.*, p. 60.

Ante tal situación, “La COMAR decidió que, para obtener consenso y promover la reubicación, habría que mejorar su imagen, lo que se intentó mediante la contratación - de 40 personas calificadas. La atención a la salud se consideró prioritaria y se planteó, entre otras metas ‘asegurar un aprovisionamiento suficiente y constante de medicinas...’ Proporcionar asistencia multidisciplinaria, lograr una mayor cobertura y mejorar las labores asistencia y médica para obtener confianza, eran los objetivos principales”.²⁴¹ Al transcurrir del tiempo, se abandonó el proyecto de una futura reubicación y los esfuerzos se orientaron a otorgar una atención integral, con la relativa ventaja de que se había recuperado a confianza de los refugiados y como se ha visto, se habían alcanzado logros importantes en los alcances de la asistencia.

Para 1989, la administración federal decidió “establecer programas productivos para lograr la asistencia de los refugiados también en Chiapas... Se acordó para ello, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – ... los proyectos específicos para lograrlo. Dichos proyectos (tomaban) en cuenta la gran diferencia respecto de Campeche y Quintana Roo: la enorme carencia de tierras en Chiapas. Por eso se (proyectaron) en dos vertientes: trabajo asalariado y actividades domésticas de traspatio”.²⁴² Bajo esta perspectiva, comienza a abandonarse el criterio puramente asistencialista, al buscar incentivar en los refugiados su capacidad productiva.

Otro de los aspectos que la COMAR y el ACNUR decidieron atender, fue el del registro de nacimiento de los hijos de refugiados nacidos en México, ya que “... un poco más de la tercera parte de la población refugiada ya había nacido en México, y no contaba con su partida de nacimiento”²⁴³. En ese sentido, el propósito para Chiapas, debido a la dispersión de campamentos, era establecer brigadas especiales con apoyo del registro civil y financiamiento internacional.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 61.

²⁴² Graciela Freyermuth, *et al. Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 38.

²⁴³ Luis Enrique Pérez Mota. “El Asiento Seguro en Chiapas”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, *op. cit.*, p. 139.

3.3.4 En busca de la autosuficiencia: un compromiso internacional.

La reorientación de la asistencia a los refugiados, hacia una perspectiva de impulso a la autosuficiencia, fue respaldada a nivel regional y tuvo un impacto importante en los foros multilaterales realizados en torno al tema de los refugiados centroamericanos.

Como se ha mencionado, el refugio centroamericano involucró a varios países de la región; por tal motivo, se dieron diversos esfuerzos multilaterales mediante los que las naciones afectadas buscaban encontrar soluciones integrales. Uno de ellos fue el ya mencionado Coloquio de Cartagena celebrado en 1984, que dio origen a la *Declaración de Cartagena* sobre refugiados centroamericanos.

Asimismo, “cinco años después del Coloquio de Cartagena, se celebró en la Ciudad de Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuyo objetivo principal fue encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos”.²⁴⁴ Lo anterior, bajo el liderazgo del ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes tuvieron un papel importante en la convocatoria, realización y seguimiento de la Conferencia.

El impacto de CIREFCA se manifestó a través de los dos documentos que de ella emanaron: “*Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, generalmente conocido como *Documento Jurídico de CIREFCA*, y la *Declaración y Plan de Acción Concertado a Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, generalmente conocido como *Plan de Acción*”.²⁴⁵

²⁴⁴ IIDH, ACNUR. *Memoria del Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y personas Desplazadas 1994*, op. cit., p. 48.

²⁴⁵ ACNUR, CNDH, et al., *Colección de Instrumento Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. III. Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981 – 1989*. México. 2da. Edición. 2002, p. 30.

En términos generales, el documento jurídico recogió los principios y recomendaciones para la protección de los refugiados enunciadas por la *Declaración de Cartagena*. Así, “reitera la importancia de la definición universal del término ‘refugiado’ y la definición regional (establecidas por la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena, respectivamente)... reitera que el reconocimiento de la condición de refugiado tiene un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario..., y el carácter civil del concepto de refugiado.... También recapitula las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados..., la importancia del principio fundamental de la no devolución..., de las soluciones duraderas como la repatriación voluntaria..., la integración local, y el reasentamiento”,²⁴⁶ incluyendo así normas del Derecho de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En cuanto al *Plan de Acción*, antes de desglosar su contenido, vale la pena abordar el contexto de la participación de México, para entender el impacto que tuvo la situación de los refugiados en nuestro país, en la definición del documento. Al respecto, la magnitud del problema del refugio guatemalteco en México, podía resumirse al decir que “de entre los 13 o 15 millones de refugiados en el mundo (que existían en 1989), México tenía 46 000 en su frontera sur. Así se presentó nuestro país en CIREFCA”.²⁴⁷ Es en ese sentido que el tema de los refugiados guatemaltecos en México, y las posibles soluciones a su situación, tuvieron un gran peso en los trabajos de esa conferencia internacional.

Siendo así, los programas multianuales para Campeche y Quintana Roo y los proyectos productivos para Chiapas “fueron presentados – todavía en la fase de perfil- en mayo de 1989 en CIREFCA, con gran beneplácito de la comunidad internacional y especialmente de los países cooperantes”.²⁴⁸ Cabe mencionar que con estos planteamientos, México se presentó como un país vanguardista, con capacidad de dar un viraje en la percepción de los refugiados como un problema de seguridad nacional

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 31

²⁴⁷ Luis Enrique Pérez Mota. “El Asiento Seguro en Chiapas”. En: COMAR–ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 138.

²⁴⁸ Esteban Garaiz. “Los Derechos Humanos y los Refugiados Guatemaltecos”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op.cit., p. 118.

que requería de un estado vigilante, hacia la visión de los refugiados como personas que requerían protección internacional.

Efectivamente, los países y organismos presentes en CIREFCA escucharon a nuestro país “hablar de proyectos productivos y otorgar actas de nacimiento a la población de refugiados. Era comenzar con un nuevo discurso... era cambiar el concepto de seguridad nacional por el de derechos humanos”.²⁴⁹ Con ello, se afianzó el liderazgo de México a nivel regional y su postura, viniendo del estado que mayor número de refugiados auspiciaba en el continente, tuvo un fuerte impacto en la definición del documento de trabajo regional.

En este contexto, el *Plan de Acción* de CIREFCA se propuso establecer una estrategia para la consolidación de soluciones duraderas a través de la asistencia, por lo que incluyó un apartado “relativo a la importancia de la asistencia para solucionar los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados... (En tal virtud), en el marco de CIREFCA se elaboraron maneras novedosas de brindar asistencia a los refugiados... se trató de planificar de manera que se incluyeran proyectos económicos”.²⁵⁰ Y es en ese sentido, que los elementos que consigna el *Plan de Acción*, fueron determinantes en la construcción de una nueva concepción en el otorgamiento de la asistencia a los refugiados guatemaltecos en México.

Al respecto, el *Plan de Acción* establecía que “para alcanzar los objetivos señalados, los países afectados han reorientado o consolidado sus políticas en materia de refugiados... con el propósito de proponer programas y proyectos para los próximos tres años...”,²⁵¹ es decir, CIREFCA hacía suyo el planteamiento de un *Plan Multianual*.

²⁴⁹ Luis Enrique Pérez Mota. “El Asiento Seguro en Chiapas”. En: *Ibid.*, p. 139.

²⁵⁰ ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumento Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. III. Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981 – 1989, op. cit.*, pp. 34-35

²⁵¹ ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. San José. 1992, p. 408.

De acuerdo con el texto del *Plan de Acción*, éste permitiría eventualmente a los refugiados “desempeñar un papel más amplio y positivo en el país receptor, y _ en aquellas situaciones en que las autoridades lo dispongan _ iniciar un proceso de integración. Ello (redundaría) en beneficio mutuo de los refugiados y de las poblaciones que los acogen”.²⁵² Bajo esa premisa, el *Plan de Acción* impulsó a los países a desarrollar proyectos sobre bases comunitarias, a fin de promover la interacción de los refugiados con las comunidades de acogida.

En lo referente a México, el texto del *Plan de Acción* establecía como objetivo lograr “la autosuficiencia (e) integración de 20,000 refugiados en Campeche y Quintana Roo, y a la autosuficiencia gradual de otros 23,000 refugiados en Chiapas”,²⁵³ para lo que se destinaron fondos internacionales como apoyo financiero a proyectos.

Para 1994, “el país había recibido 21 395 591 dólares estadounidenses para los programas de Chiapas y el *Plan Multianual* (para Campeche y Quintana Roo), recursos aportados por los gobiernos de Alemania, Austria, la entonces Comunidad Europea, España, Finlandia, Japón, Noruega y Suecia”,²⁵⁴ sin contar el financiamiento que en el marco de CIREFCA recibieron también las ONG’s pro refugiados y que se calculan en más de 2 millones de dólares.

Como resultado de ese flujo de financiamiento, en Campeche y Quintana Roo se logró alcanzar niveles aceptables de autosuficiencia que abrieron el camino para la etapa de integración definitiva de los refugiados. “El *Plan Multianual* en ese sentido cumplió con este objetivo en un lapso de tres años. Así pues, a fines de 1992 una misión del Programa Mundial de Alimentos constató formalmente el inicio de la autosuficiencia de los refugiados guatemaltecos que residían en Campeche y Quintana Roo”.²⁵⁵ Finalmente, se alcanzaban las condiciones para dar por terminados los apoyos alimentarios.

²⁵² *Ibid.*, p. 410.

²⁵³ *Ibid.*, p. 411.

²⁵⁴ Erasmo Saenz Carrete. “El Proceso de CIREFCA y los Refugiados Guatemaltecos en México”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 125.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 126.

En Chiapas, las circunstancias ya mencionadas de precariedad, dispersión y falta de tierras, limitaron sustantivamente los resultados, por lo que fue necesario dar un enfoque diferente a los proyectos productivos en Chiapas, que “consistieron básicamente en cinco áreas de trabajo: reforestación, reparación y mantenimiento de caminos, actividades de traspatio, trabajo de rescate arqueológico y proyecto agrícola”.²⁵⁶ El detalle de los proyectos productivos no es parte relevante del presente estudio, sin embargo, si vale la pena mencionar que el trabajo de los refugiados, además de las actividades agrícolas o de traspatio, tuvo repercusiones como la reforestación del Parque Nacional Lagos de Montebello o la restauración de ruinas en la zona de El Lagartero.

El impulso de CIREFCA para los refugiados en Chiapas, no logró que alcanzaran la autosuficiencia, sin embargo “la introducción de los proyectos productivos e iniciativas, así como los programas de trabajo asalariado, tuvieron cierto efecto en el ingreso de la familia refugiada, si bien fue cuatro veces inferior al percibido en los estados de Campeche y Quintana Roo”.²⁵⁷ Con todo, aunque los refugiados siguieron dependiendo de la ayuda institucional, alcanzaron la autosuficiencia alimentaria, de modo que el programa de dotación de alimentos concluyó en 1995.

3.4 El apoyo a la repatriación voluntaria (1993 – 1999).

Las soluciones duraderas son parte de la protección internacional que establece el derecho internacional de los refugiados. “...En el Sistema de Naciones Unidas se han desarrollado tres soluciones duraderas, a saber, la integración local, el reasentamiento en terceros países y la repatriación voluntaria... el objetivo de las soluciones duraderas es que la persona ya no necesite la protección internacional y deje de ser refugiado”.²⁵⁸

²⁵⁶ Luis Enrique Pérez Mota, “El Asiento Seguro en Chiapas”. En: COMAR–ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op.cit., p. 140.

²⁵⁷ Erasmo Saenz Carrete. “El Proceso de CIREFCA y los Refugiados Guatemaltecos en México”. En: COMAR–ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 127.

²⁵⁸ ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumento Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. I. Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. México. 2da. Edición. 2002, p. 43.

En tal sentido, el ACNUR orienta gran parte de sus esfuerzos en impulsar que los estados receptores y expulsores de refugiados, tomen medidas orientadas a la búsqueda de ellas.

La experiencia del ACNUR a través de los años, le ha llevado a concluir que la repatriación voluntaria es la solución idónea al problema de los refugiados, al permitir que éstos se reincorporen a su país. Al respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR (Excom), ha hecho énfasis en la necesidad de respetar el carácter esencialmente voluntario de la repatriación; proporcionar a los refugiados información oportuna y necesaria sobre las condiciones en su país de origen que puedan facilitar su decisión, incluyendo la posibilidad de visitas de los refugiados o sus representantes a su país, sobre todo en los casos de refugio masivo; asimismo, ha subrayado la importancia de vigilar que las repatriaciones se realicen en condiciones de absoluta seguridad y dignidad; para tal efecto, el ACNUR recomienda e impulsa el establecimiento, cuando sea posible, de comisiones tripartitas integradas por representantes del país de origen, el país de asilo y las Oficinas del ACNUR.²⁵⁹

A nivel regional, la *Declaración de Cartagena* (criterios *f* y *g*), así como el *documento jurídico* de CIREFCA (Capítulo VI. Soluciones Duraderas) y el *Plan de Acción* de CIREFCA (párrafo 21) ya mencionados, coinciden en reconocer a la repatriación voluntaria como solución idónea para los refugiados, destacar la importancia de que se realicen bajo condiciones de seguridad y dignidad y facilitarlas mediante el establecimiento de comisiones tripartitas integradas por el estado de origen, el estado receptor y el ACNUR.²⁶⁰ En congruencia con la práctica internacional, el gobierno de México, a través de la COMAR, apoyó las iniciativas de repatriación voluntaria de los refugiados y desplegó sus buenos oficios ante el gobierno guatemalteco, para facilitarla.

²⁵⁹ Documentos: Conclusión Núm. 18 (XXXI) REPATRIACIÓN VOLUNTARIA 1980 (31º. Período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR) y Conclusión Núm. 40 (XXXVI) REPATRIACIÓN VOLUNTARIA 1985(36º. Período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR). Consúltense en: ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumento Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. IV. Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1975 – 2000.* México. 2da. Edición. 2002, pp. 69-70, 106 -108.

²⁶⁰ Los planteamientos específicos pueden consultarse en: Graciela Freyermuth, et al. *Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos, op. cit.*, pp. 362- 368.

3.4.1 La repatriación individual o independiente.

El regreso de los refugiados a Guatemala empezó a darse desde los primeros años del éxodo. “Desde los días de la salida, 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... Según los datos de la COMAR y la CEAR [(Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados del Gobierno de Guatemala)], entre 1984 y 1985, retornaron 981 personas. No se cuenta con cifras del período entre 1981 y 1983, ni con información sobre las familias que retornaron ‘*espontáneamente*’, *sin intervención del ACNUR o de la COMAR*”.²⁶¹ Sin embargo, las condiciones en las que se dieron estas repatriaciones distaban mucho de contar con condiciones de seguridad y dignidad para los que regresaban.

Dada la situación política y social que Guatemala atravesaba, el regreso de los refugiados durante aquellos años “constituía una decisión difícil sobre todo si se considera que no existían condiciones objetivas para la repatriación y los repatriados debían ingresar al país dentro de las condiciones establecidas por el Gobierno... (firmando) un Acta de Amnistía en la que manifestaban su arrepentimiento por haber estado adheridos a grupos insurgentes”,²⁶² situación por demás violatoria de derechos humanos, sobre todo considerando que los refugiados afirmaban ser población civil desvinculada a la guerrilla, y que no existían pruebas fehacientes en contrario.

Para Guatemala, la elección democrática del presidente Vinicio Cerezo Arévalo, permitió en 1986 el inicio de un gobierno civil, después de 2 décadas de gobiernos militares; para los refugiados en México, este hecho representó la esperanza de reintegrarse a su patria para la reconstrucción de la paz. El gobierno de México y los organismos internacionales lo interpretaron también como una señal hacia la solución del refugio guatemalteco.

²⁶¹ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, pp. 86 – 87.

²⁶² *Idem.*

En 1986 se suscribió el Acuerdo de Esquipulas II denominado *Procedimientos para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera*, mediante el que los gobiernos de los países centroamericanos, se comprometieron a trabajar en la consolidación del proceso de paz. En el marco de *Esquipulas*, el gobierno de México solicitó al de Guatemala que se creara una instancia guatemalteca equivalente a la COMAR, con quien coordinar lo relativo a las repatriaciones de refugiados. Como respuesta, el 26 de septiembre de 1986, el gobierno guatemalteco creó la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR).²⁶³

De esta forma, dio inicio el programa tripartito de apoyo a la repatriación. "... la creación de la CEAR y la instalación y fortalecimiento de una misión del ACNUR en la ciudad de Guatemala constituyeron las bases formales para estructurar una coordinación y labor compartida... para la repatriación voluntaria... los propósitos fundamentales del programa se orientaron desde su inicio a facilitar la repatriación de los refugiados guatemaltecos, así como propiciar su reintegración a la vida económica, social y cultural en sus propias comunidades en condiciones de seguridad y dignidad".²⁶⁴ No obstante, el inicio del proceso fue bastante difícil.

La relación de la recién creada CEAR con el ejército guatemalteco se caracterizó por su rispidez, motivada por diferencias, como por ejemplo, la insistencia del ejército por continuar exigiendo, ante el desacuerdo de la CEAR, la firma de la boleta de amnistía por parte de los repatriados. De mayor gravedad era que se obligaba a los repatriados a incorporarse a las patrullas de autodefensa civil (PACs) controladas por el ejército.²⁶⁵ Ante esas circunstancias, los refugiados se confrontaron entre dos sentimientos: el deseo de terminar con su situación de refugio y volver a su patria; y el temor del futuro en Guatemala.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 89 – 90.

²⁶⁴ Máximo García Tovar. "Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria". En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., pp. 147 - 148.

²⁶⁵ Carlos Camacho Nassar, et al., op. cit., pp. 91 – 92.

3.4.2 El retorno colectivo y organizado.

El proceso de repatriación voluntaria de los refugiados guatemaltecos tuvo su aspecto más notable en la capacidad de organización de los propios refugiados para negociar con el Gobierno de Guatemala las condiciones de su regreso a través del *retorno colectivo y organizado*, que como se verá a continuación, logró movimientos de repatriación masiva.

Algunas interpretaciones atribuyen la capacidad de organización de los refugiados a la experiencia organizativa que algunos tuvieron antes del éxodo como cooperativistas rurales de la zona Ixcán o El Petén, desarrollando una organización colectiva para adquirir, parcelar y trabajar la tierra. Otros puntos de vista consideran que su alto nivel organizativo se genera en el refugio, uniéndose inicialmente ante las necesidades de emergencia, y luego cotidianas, ante lo cual surgieron comités de promotores de salud, de educación, entre otros. Así, esta cohesión constituyó el embrión de un nuevo proceso que permitió a los refugiados organizarse para presentar una lucha para reclamar su derecho al retorno y a una vida digna en Guatemala.²⁶⁶

Una de las primeras acciones del presidente Cerezo hacia los refugiados en México fue promover el flujo de información entre refugiados y Guatemala. Parte de esa estrategia fue “la visita gubernamental a los campamentos de refugiados, efectuada por Raquel Blandón de Cerezo, Primera Dama de la Nación (a fines de 1986), quien hizo un llamado a la población a retornar al país”.²⁶⁷ Para los refugiados, tal acción fue un importante parteaguas en la creación de las Comisiones Permanentes de los Refugiados (CCPP), instancia de negociación para el retorno.

El proceso de creación de las CCPP es por demás interesante. El anhelo por el retorno, llevó a los representantes de los asentamientos, que hasta ese momento no mantenían comunicación, a empezar a vincularse de manera permanente para organizarse, con la visión de pugnar por el retorno “concibiéndolo como colectivo y organizado, y el tema de

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 75 – 80.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 94.

la repatriación individual, como comúnmente se le denomina en términos del Derecho Internacional, no fue considerado como una alternativa viable y conveniente para los refugiados... Para negociar este nuevo concepto de retorno, los refugiados postularon la elección de las CCPP. Para esto, se convocaron Asambleas Generales en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo”.²⁶⁸ La capacidad de convocatoria y negociación que alcanzaron las CCPP, las convirtieron en una de las protagonistas fundamentales en el proceso de retorno.

El *Diálogo Nacional* (DN) convocado por el presidente Cerezo, abrió las puertas para el inicio de una negociación directa entre las CCPP y el gobierno de Guatemala. Mediante un documento presentado por las CCPP en 1989, se plantearon sus peticiones para garantizar la repatriación colectiva: “a) el retorno tiene que ser voluntario, en forma colectiva y organizada; b) garantía de que no se impediría retornar a las propias tierras; c) reconocimiento al derecho de organización; d) derecho a la vida e integridad personal y comunitaria; e) derecho al acompañamiento internacional...”.²⁶⁹ Si bien no se lograron acuerdos concretos para el retorno, las propias CCPP lo consideran unos de los precedentes de la negociación que permitió lograrlo.

“En enero de 1991 llegó a la presidencia de la república Jorge Serrano Elías... En mayo de 1991, una de las primeras acciones de su gobierno fue el establecimiento de la Instancia mediadora (IM), integrada por un representante de la Iglesia Católica, un representante de ACNUR en Guatemala, el Procurador de Derechos Humanos y un representante de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, CDHG, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos para facilitar el retorno... En febrero de 1992 se formó el Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno (GRICAR), integrado por las misiones diplomáticas de Francia, Suecia, Canadá, México y por delegados de ONG”.²⁷⁰ A pesar de la intensa actividad de mediación ejercida por ambas organizaciones, las negociaciones entre refugiados y gobierno se caracterizaron por su tirantez y lentitud.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 96 – 97.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 101.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 103.

Fue hasta finales de 1992, con la firma de los *Acuerdos del 8 de octubre* entre las CCPP y el gobierno del presidente guatemalteco, Jorge Serrano Elías, que finalmente se abrió el proceso de retorno masivo y organizado. Los puntos contenidos en dicho acuerdo fueron:

- “El retorno de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria...
- El reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados
- El acompañamiento (internacional) del retorno
- Libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo para los retornados y los miembros de las Comisiones Permanentes
- Derecho a la vida e integridad personal y comunitaria
- Acceso a la tierra
- Mediación, seguimiento y verificación”.²⁷¹

En cumplimiento del compromiso de los acuerdos referente al acceso a la tierra, “en diciembre de 1992 las CCPP y el gobierno de Guatemala, representado por FONAPAZ, suscribieron el *Reglamento de Crédito* para la adquisición de tierras para reasentamiento de la población retornada”.²⁷² A partir de ello, la expectación e inquietud de los refugiados para acelerar el primer retorno se tradujo en un fuerte activismo.

Ante la presión de las CCPP, el gobierno guatemalteco propuso realizar el primer retorno a la finca denominada Polígono 14, en el Ixcán. “La presión de los refugiados para retornar en enero de 1993 había agudizado las diferencias de opinión entre las CCPP y la CEAR. (Asimismo)... CEAR, COMAR y ACNUR sugerían el ingreso a través de la frontera de Ingenieros, en Ixcán, con acceso directo al Polígono 14, las CCPP proponían efectuarlo ingresando por la frontera de la Mesilla, en el Departamento de Huehuetenango, con paradas técnicas en Guatemala, Cobán y Chisec”.²⁷³ Evidentemente, el propósito de los refugiados al entrar por la vía larga, era la reivindicación política, muy cuestionada incluso por el propio ACNUR, pero justificada por los refugiados y grupos que le apoyaban, como un anhelo legítimo de visibilizar el primer retorno, después de casi 10 años de exilio.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 105.

²⁷² *Ibid.*, p. 106.

²⁷³ *Ibid.*, p. 111.

Finalmente, después de varias semanas de ríspidas negociaciones y confrontaciones, incluido el inicio de la marcha a pie de los refugiados desde sus campamentos en México hacia la frontera con Guatemala, el 20 de enero de 1993 se da el cruce de frontera del primer retorno masivo y organizado, constituido por 500 familias, transportadas en una caravana de más de 60 autobuses con el apoyo logístico y acompañamiento de la COMAR en territorio mexicano y del ACNUR, del lado guatemalteco. “Ahí estuvieron numerosas organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, religiosas, instituciones del gobierno, diplomáticos, ONG y personalidades entre las que podemos mencionar a Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, al licenciado Ramiro de León Carpio, Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala...”²⁷⁴ Actualmente, esa comunidad de retornados se llama *Victoria 20 de enero*, en clara y permanente alusión a la fecha de su retorno.

3.4.3 Los programas de apoyo al retorno por parte del gobierno de México.

México apoyó e impulsó la repatriación voluntaria de los refugiados guatemaltecos, por lo que, en el análisis de la política de refugio de México, es relevante desglosar los programas de apoyo al retorno, al ser uno de los ejes de la mencionada política, además del medio para concretar una de las soluciones duraderas reconocidas internacionalmente para los refugiados. Para ello, se ha considerado incluir información derivada de la labor de quien escribe este ensayo, como Subdirectora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la COMAR, durante el período 1995 a 1997, a fin de exponer información relevante no encontrada en fuentes bibliográficas.

En cuanto al papel de México como facilitador del retorno de los refugiados, destaca que “la organización y puesta en marcha (del traslado), compe(tía) fundamentalmente a las autoridades de México por medio de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados... En estrecha coordinación participa(ba) también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados... Esta fase se inicia(ba) con la organización

²⁷⁴ Rubio Mejía López, *et al.* “Retorno de la Vertiente Noroccidental”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, *op. cit.*, pp. 174 – 175.

de las salida de los refugiados de sus asentamientos en México y conclu(ía) con el arribo a sus lugares de destino al otro lado de la frontera”.²⁷⁵ Si bien como instancia especializada, correspondía a la COMAR coordinar la acción institucional para facilitar el retorno, también participaban otras instancias federales y los gobiernos de las entidades que albergaban a los refugiados.

Como se ha mencionado, en el apoyo al retorno colectivo y organizado, la coordinación tripartita entre los gobiernos de México y Guatemala, así como el ACNUR, fueron indispensables para ir concretando los bloques (grupos) de retorno. Efectivamente, organizar el movimiento de retorno de grupos constituidos por miles de personas, que tenían que viajar miles de kilómetros, atravesando varios estados de la república, con carga y pertenencias, no era nada sencillo.

La labor, para la COMAR, implicaba llevar el registro de la *voluntareidad*, que era el listado de los refugiados que se anotaban en un bloque de retorno, para alcanzar el *soporte poblacional* necesario, es decir, el cupo para la ocupación de la finca a la que pretendían retornar. Asimismo, le correspondía concretar el aspecto logístico del traslado, coordinando con las autoridades migratorias lo necesario para su salida de territorio nacional, con el ACNUR la organización de las caravanas terrestres o el traslado en aviones arrendados *ex profeso* y finalmente, con la CEAR, el arribo de los retornados al cruce de frontera o aeropuerto de llegada.²⁷⁶

Esta tarea demandaba, por un lado, el despliegue operativo del personal asignado a los campamentos para dar seguimiento a la paulatina integración del grupo de retorno y llegado el momento, la coordinación de la parte logística de definir la carga que cada refugiado podría llevarse a Guatemala. Durante el trabajo de quien sustenta esta tesis, en el Área de Protección y Retorno de la COMAR, se tuvo oportunidad de participar en reuniones con los representantes de los refugiados para concertar, dependiendo del

²⁷⁵ Carlos Véjar Ramos. “La participación tripartita en el proceso de retorno”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, op. cit.*, p. 210.

²⁷⁶ Información derivada de experiencia propia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la COMAR durante 1995.

número de integrantes del bloque de retorno y del espacio disponible, la carga “*viva*” o “*muerta*” por familia. Por carga *viva*, los refugiados se referían a animales de traspaso y mascotas; y denominaban como carga *muerta* a equipaje, artículos y enseres de la casa. Las pertenencias que no podrían ser trasladadas, debían ser vendidas antes del retorno.

Más allá de los cálculos de espacio disponible, la negociación debía hacerse con la sensibilidad para entender que aun siendo su anhelo regresar a Guatemala, los refugiados se enfrentaban al duelo de tener que dismantelar el patrimonio logrado en el exilio. Tal perspectiva explicaba cuán árida podía tornarse la definición de la carga permitida por familia.

Otros de los aspectos operativos de los que la COMAR se hacía cargo, cuando los traslados se hacían vía terrestre, era la definición de la ruta; si el retorno tenía origen en asentamientos de Campeche o Quintana Roo, se coordinaba la pernocta en algún punto de descanso, como la ciudad de Palenque, Chiapas. Para ello, se gestionaba con autoridades locales, estatales y federales, a fin de garantizar condiciones de dignidad y seguridad para el descanso. Situación similar se realizaba para el tema de la alimentación durante el traslado. Algo tan operativo, conllevaba el despliegue de una visión de respeto a los derechos humanos, sobre todo lo concerniente al derecho a la seguridad, a la dignidad y al respeto a su cultura, usos y costumbres.²⁷⁷

Por otro lado, correspondía también a la COMAR dar seguimiento con las autoridades de la CEAR, al avance en la compra de las fincas para el retorno, concertar la fecha del traslado y el cruce fronterizo en el que el gobierno de Guatemala esperaba a los retornados para continuar el camino. En el límite de la frontera, concluía la tarea de la COMAR, el acompañamiento hasta la finca de retorno, correspondía al ACNUR y a organismos no gubernamentales.

²⁷⁷ *Idem.*

Como medio de registro, documentación y control, el personal de la COMAR llenaba por duplicado unos documentos denominados *formatos únicos de repatriación*, que contenían los datos de cada familia repatriada. Un ejemplar lo conservaba el gobierno de México y otro era entregado en el cruce fronterizo al gobierno guatemalteco. Se daba vista a la autoridad migratoria de estos datos, para fines de registro y archivo migratorio. Cabe mencionar que a través de estos registros, en años posteriores se tuvo la posibilidad de identificar a guatemaltecos repatriados que regresaron espontáneamente a México y se instalaron en los asentamientos atendidos por la COMAR, pero que no tenían ya la condición de refugiados. Un aspecto sobre el que se debía tener cuidado era cuando en el último momento, algún refugiado ya anotado en los *formatos únicos de repatriación*, decidía permanecer en México.

La coordinación entre la COMAR, la CEAR y el ACNUR, se desarrollaba a través de *reuniones tripartitas* periódicas, que se desarrollaban alternadamente en México y Guatemala. “Se realizaron reuniones tripartitas entre los gobiernos de México y Guatemala con el ACNUR para facilitar la toma de decisiones. Históricamente se invitó a la población (refugiada) a tener un espacio en las tripartitas para conocer sus inquietudes”.²⁷⁸ Cabe mencionar que las reuniones con participación de las CCPP de refugiados, denominadas *cuatripartitas*, se realizaban para dirimir situaciones específicas de los bloques de retorno.

Esta dinámica de coordinación, que había permitido para 1994 el retorno de alrededor de 7,822 personas bajo los *acuerdos del 8 de octubre*,²⁷⁹ tuvo que ser revisada y redefinida, a partir del levantamiento en armas, en el estado de Chiapas, del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1º de enero de 1994.

A partir del estallido del conflicto zapatista, “más del 50% de los refugiados en territorio nacional, quedaron flanqueados al sur por el entonces todavía existente conflicto guatemalteco, del cual habían huido; y al norte por el chiapaneco, lo que se tradujo en

²⁷⁸ José Luis Gándara Gaborit. “Apoyo del Gobierno de Guatemala al proceso de retorno 1996 – 1998”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 224.

²⁷⁹ Carlos Camacho Nassar, et al., op. cit., p. 216.

nuevos riesgos para la estabilidad de la zona, de la frontera y para la propia seguridad de los refugiados, por no mencionar que también para la continuidad del proceso de retorno en su totalidad”.²⁸⁰

En ese contexto, buscando garantizar las condiciones de seguridad de los retornos, que para su traslado necesitaban atravesar la zona de conflicto, “a principios de 1994 se realizó un estudio de la logística del retorno y se optó por recomendar la vía aérea. Se concluyó que las más de 72 horas que en ocasiones llevaba a los refugiados su regreso a Guatemala, en caravanas de casi un centenar de autobuses transportando personas, animales, víveres, medicamentos, menajes y otros artículos, por caminos a veces en mal estado y, a partir de enero de 1994, por zonas carentes de seguridad, levantando campamentos temporales y centros transitorios de recepción, representaban riesgos para la seguridad, (por lo que) COMAR, CEAR y ACNUR decidieron en 1994 llevar a cabo las operaciones de retorno por avión”.²⁸¹ Nuevamente, la coordinación tripartita y cuatripartita fue fundamental para llevar a cabo los retornos.

Así, “... se celebraron numerosas reuniones bilaterales y tripartitas en las que se lograron acuerdos fundamentales no solo para reorganizar algunos aspectos operativos de los traslados, sino para destrabar problemas, asegurar mejores condiciones para los refugiados y discutir el financiamiento de las nuevas operaciones”.²⁸² El ACNUR continuaba dando apoyo financiero en la materia.

Como ejemplo de lo que para la COMAR implicó esta nueva modalidad para el retorno, puede mencionarse que “fue necesario designar los lugares de despegue en México, e identificar las pistas de aterrizaje en aquel lado de la frontera, ampliar y acondicionar pistas aéreas cercanas a las áreas de asentamiento, ... planear minuciosa y detalladamente operaciones logísticas, identificar al personal operativo participante, organizar la asistencia durante el traslado, concertar permisos y autorizaciones con una

²⁸⁰ Carlos Véjar Ramos. “La participación tripartita en el proceso de retorno”. En: COMAR–ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 212.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 216

²⁸² *Idem.*

diversidad de autoridades en ambos países, acondicionar la aeronave, programar a la población, trasladar la carga, en fin, ‘reinventar los retornos’.²⁸³ Además de la complejidad logística, se debió hacer una labor persuasiva con los refugiados para que aceptaran el traslado aéreo, al que no estaban acostumbrados.

Figura 3.2 Retorno de refugiados guatemaltecos vía aérea.



Refugiados guatemaltecos. 1994. Archivo ACNUR (A. Serrano)

Fuente: ACNUR. Archivo fotográfico

“Como resultado, de los casi 7,000 refugiados que durante 1994 retornaron a su país,... 3,100 de ellos optaron hacerlo por avión, en las mejores condiciones de seguridad, comodidad y rapidez, incluyendo cientos de toneladas de carga y animales”.²⁸⁴ Con todo, el respeto a la decisión de los propios refugiados prevaleció en los programas de apoyo al retorno, de tal forma que muchos que así lo decidieron, se repatriaron por vía terrestre.

²⁸³ *Ibid.*, pp. 216 – 217.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 217.

Cabe mencionar que si bien la COMAR, como organismo especializado, era la institución que participaba directamente en la coordinación tripartita, “en todas las operaciones de repatriación, COMAR contó con el apoyo de las Secretarías de Gobernación, mediante la Subsecretaría de Gobierno y del Instituto Nacional de Migración; de Relaciones Exteriores, con la Coordinación de Derechos Humanos y Narcotráfico y con la Dirección General para América Latina y el Caribe; de la Defensa Nacional; de Comunicaciones y Transportes, con su Dirección General de la Policía Federal de Caminos y con las autoridades de los Aeropuertos...; de Salud; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; del Instituto Mexicano del Seguro Social; de los gobiernos de los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo... y de las Presidencias Municipales de Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal, Comitán, Palenque, Campeche y Chetumal (Othón P. Blanco)”.²⁸⁵ La conjunción de todas estas instancias, de los tres diferentes órdenes de gobierno, reflejaba la cohesión que México tuvo en relación con el apoyo a la repatriación.

De esta forma, para 1996, habían regresado a Guatemala, vía repatriación individual, 18,867 personas y mediante el retorno colectivo, 14,516, haciendo un total de 33, 383 repatriados.²⁸⁶ Un movimiento de tal magnitud y con las características de respeto a los derechos humanos, solo fue posible gracias a la voluntad política del gobierno de México, así como a la disposición del gobierno guatemalteco y el apoyo del ACNUR, valiéndole a nuestro país el reconocimiento internacional.

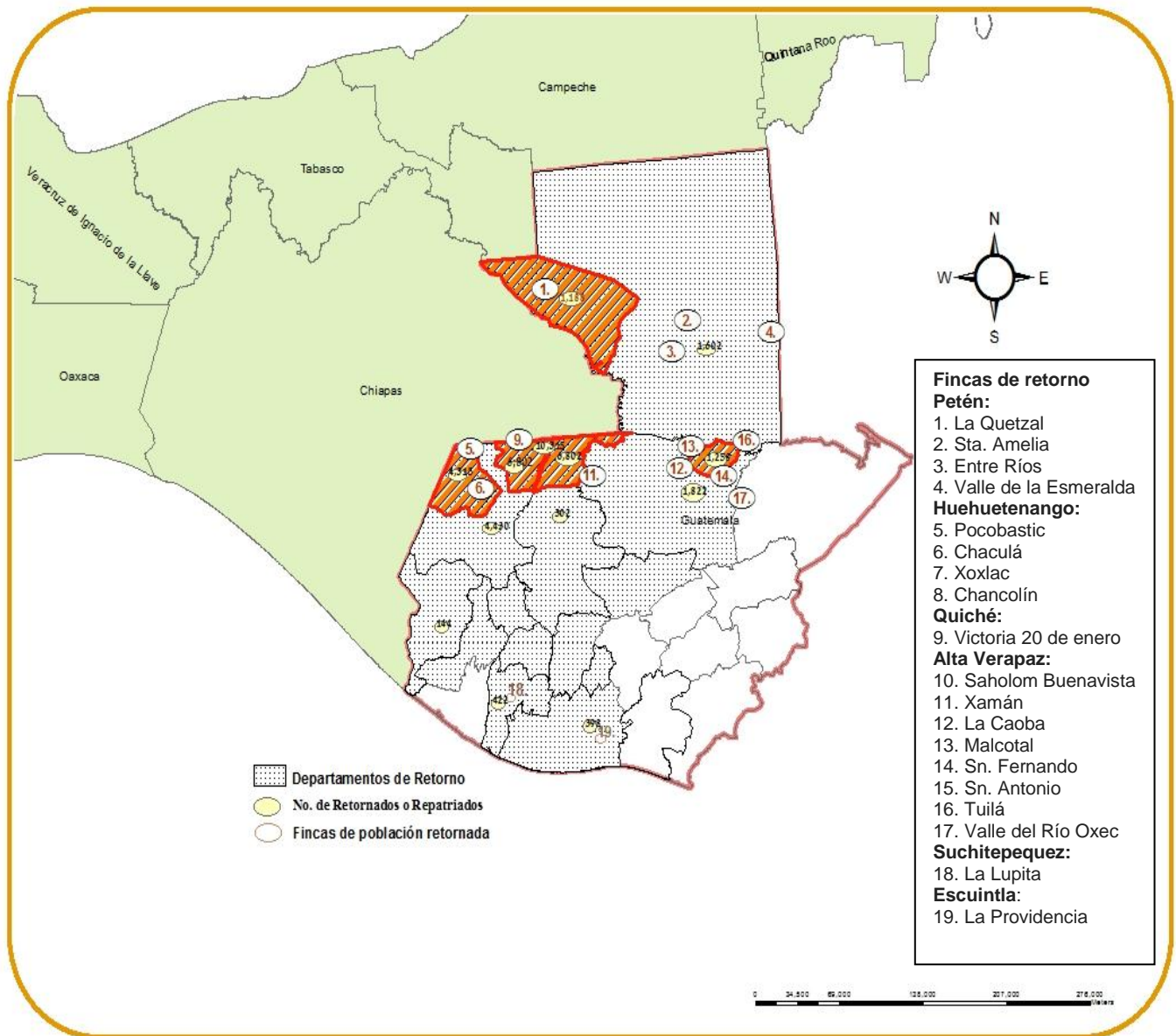
En opinión del *Representante del ACNUR para México*, “Con esta política, México muestra al mundo generosidad y amplitud de perspectiva frente a un problema que a veces se juzga con el lente equivocado. Ejerce una política humanitaria hacia los refugiados... Asimismo (comprueba) que la fuerza del diálogo y la negociación logró sentar a la mesa a diversos y contrapuestos actores, logrando soluciones con el

²⁸⁵ *Idem.*

²⁸⁶ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 214.

esfuerzo de todos, en un caso tan complejo como fue el retorno a Guatemala...”.²⁸⁷ La cifra de más de 40 mil retornados alcanzada al final del proceso, respaldan esa visión.

Mapa 3.2 Principales zonas de repatriación y/o retorno de refugiados guatemaltecos



Fuente: Elaboración propia con información de: Carlos Camacho Nassar *et al.*, *op. cit.*, pp. 213 – 221.

²⁸⁷ Michel Gabaudan, “La paz encuentra respuestas”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, *op. cit.*, p. 201.

Como se muestra en el mapa 3.2, las principales zonas de repatriación y/o retorno, fueron los departamentos de Huehuetenango, con 14,827 retornados o repatriados; Quiché, con 10,617; Alta Verapaz, con 3,081; y Petén, con 2,790. Dentro de las zonas señaladas, los municipios con mayor concentración de retornados o repatriados son Ixcán (10,315), en el Quiché; Barillas (6,082) y Nentón (4,315) en Huehuetenango; Fray Bartolomé de las Casas (1,259) en Alta Verapaz; y La Libertad (1,188) en El Petén. En menor medida, los departamentos de Suchitepequez, Escuintla, San Marcos y Quetzaltenango, también recibió a población repatriada o retornada.²⁸⁸

De manera particular, los retornos colectivos tuvieron como destino 19 fincas cuya ubicación se señala en el mapa 3.2.

Al analizar de manera comparativa las zonas de expulsión de los refugiados (mapa 2.1) con las zonas de repatriación y/o retorno (mapa 3.2), se visualiza que departamentos que no eran origen de refugiados, como Escuintla y Suchitepequez, recibieron grupos de retornados. Asimismo, algunos departamentos que expulsaron refugiados, como Totonicapán, Sololá y Chimaltenango, no registran retornados o repatriados en su territorio. Por otro lado, un grupo importante de refugiados, tanto por su número como por su capacidad organizativa, los parcelistas de la *Zona Reyna* del Ixcán, en El Quiché, no lograron recuperar sus tierras, que ya habían sido reasignadas, por lo que se les compensó con las fincas Entre Ríos y Santa Amelia, en El Petén; y San Francisco, en Alta Verapaz.²⁸⁹

En suma, no todos los refugiados que regresaron a Guatemala, pudieron hacerlo a sus lugares de origen, situación que influyó en su proceso de reinserción.

²⁸⁸ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, pp. 220 -221

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 220.

3.5 La integración definitiva.

Hasta 1995, la repatriación voluntaria había sido la única solución duradera para la que México había desarrollado programas de apoyo. De hecho, cuando concluyó el proceso de CIREFCA “al cual México le tocó presidir el Comité de Seguimiento en su etapa final, el acento estuvo sesgadamente orientado a la repatriación, no obstante que en la etapa de redacción del documento de los compromisos de los países convocantes el tema de la integración estaba en el aire”.²⁹⁰ Sin embargo, después de 15 años de permanencia en el país, una nueva dinámica social se estaba presentando desde adentro de la población refugiada, caracterizada por los siguientes factores: nuevas condiciones en los campamentos, declinación del proceso de repatriación voluntaria, reducción significativa del financiamiento internacional y el surgimiento de comités pro integración de refugiados; todos ellos, generaron para el gobierno mexicano, la necesidad de definir una nueva política de refugio, sostenible a mediano y largo plazo, como se verá a continuación.

3.5.1 Nuevas condiciones en los campamentos de refugiados.

A pesar de los avances en el programa de repatriación voluntaria, la población atendida por la COMAR en 1995, ascendía a aproximadamente 32 mil personas, de los que 17 mil eran guatemaltecos de origen y 15 mil hijos de refugiados nacidos en territorio mexicano. Asimismo, algunos refugiados se habían casado o unido con mexicanos, varios habían logrado adquirir tierras a nombre de sus hijos nacidos en México.²⁹¹

Por otro lado, como ya se mencionó, la situación de emergencia se había superado en virtud de los programas asistenciales y el proyecto multianual; en Campeche y Quintana Roo, y en menor medida en Chiapas, los refugiados habían alcanzado niveles de

²⁹⁰ Erazmo Sáenz Carrete. “Las vicisitudes en las políticas de integración de los refugiados guatemaltecos en México”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*. México: El Colegio de la Frontera Sur. 2002, p. 157.

²⁹¹ Alejandro Carrillo Castro. “La evolución del refugio guatemalteco en México. Sus últimas etapas”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, op. cit.*, p. 266.

autosuficiencia que les permitieron dejar de depender de la ayuda alimentaria; los niveles de salud habían mejorado; se había logrado un sistema educativo con reconocimiento oficial y la capacidad organizativa de los refugiados eran pieza clave en el desarrollo comunitario.

3.5.2 Declinación del proceso de repatriación voluntaria.

El año 1995 fue el año de la repatriación, al lograrse los movimientos más grandes de retorno colectivo, así como de repatriación individual, de tal forma que sólo para ese año, se registraron 9,526 regresos a Guatemala. Sin embargo, de manera contrastante, a pesar de que las expectativas de repatriación para 1996 se calculaban en un rango de 5 a 10 mil personas, presentó un decremento notable en ambas modalidades de repatriación, lo cual se hizo evidente en el levantamiento de la *voluntariedad*, ya que no fue posible completar el soporte poblacional suficiente para la compra de las fincas de retorno. Así, para ese año se registraron únicamente 3,984 regresos a Guatemala.²⁹²

Como consecuencia, el gobierno guatemalteco disminuyó la compra de tierras para los retornados “hasta que no se efectuara una verificación *in situ* en las áreas del retorno (para) contrastar la población asentada con el soporte poblacional de las fincas. Desde abril... hasta octubre de 1996, no se compraron tierras...”²⁹³ Como consecuencia, la tendencia de retorno declinó drásticamente a cifras menores a 4 mil repatriados por año.

3.5.3 Reducción significativa del financiamiento internacional.

Los programas de atención al refugio guatemalteco ejecutados por la COMAR, eran financiados de manera sustantiva por la comunidad internacional; sin embargo, con el tiempo, la ayuda se fue reduciendo ante la renuencia de los países donantes por canalizar sus recursos hacia un grupo que ya había superado la situación de

²⁹² Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 214.

²⁹³ *Ibid.*, p. 215.

emergencia, mientras que en otras partes del mundo existían refugiados en condiciones alarmantes.²⁹⁴

En materia alimentaria, “desde 1993, el Programa Mundial de Alimentos había iniciado la disminución de sus aportaciones para atender a los refugiados guatemaltecos, con el pretexto de que los donantes ya no aceptaban seguir signando recursos a un proceso tan prolongado... En 1994, se adicionó el argumento de que era inconsecuente continuar otorgando recursos a un país que había sido incluido como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), mientras que países con menor desarrollo relativo solicitaban con urgencia su apoyo para otros grupos de refugiados”.²⁹⁵ Primeramente, suspendió el apoyo regular en Campeche y Quintana Roo, dejando únicamente la dotación a vulnerables (desnutridos, ancianos y casos especiales). En 1995, se adoptó una medida similar para Chiapas y en 1996 se suspendió de manera definitiva la asistencia.

El *Programa de Educación Inicial*, ejecutado con éxito por refugiados y refugiadas promotores de educación, con financiamiento de la fundación holandesa *Bernard Van Leer*, redujo su cobertura en 1995 y concluyó definitivamente en 1997. De manera similar, el *Proyecto de Dotación de Infraestructura Escolar* que apoyaba el gobierno Vasco, también se dio por concluido en 1994.

Por su parte, el ACNUR inició en 1995 el recorte paulatino del presupuesto asignado a los refugiados en México. Entre las medidas de mayor repercusión se cuentan la reducción de su personal para Quintana Roo y Campeche a partir de 1996; el cierre de ambas oficinas en 1998 y 2000, respectivamente; la cancelación progresiva de plazas de honorarios contratadas por la COMAR con financiamiento de ese organismo internacional; desaparición progresiva de *acuerdos* y *sub-acuerdos* de financiamiento.

²⁹⁴ Los datos sobre este apartado, se derivan de la experiencia propia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la COMAR durante 1995.

²⁹⁵ Alejandro Carrillo Castro. “La Evolución del Refugio Guatemalteco en México. Sus Últimas Etapas”. En: COMAR–ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 266.

3.5.4 Los comités pro- integración.

Los antecedentes de los primeros *comités pro integración*, surgieron en pleno apogeo del proceso de retorno. Durante la *IV Reunión Cuatripartita* para la organización del segundo retorno colectivo, se presentaron los primeros comités integracionistas, procedentes de Quintana Roo, llevando como propuesta la petición para que “el gobierno de México considere a la población que decida quedarse en el país como residente a fin de facilitarle la naturalización a corto plazo”.²⁹⁶ Lo anterior, ante la reticencia de las propias CCPP, cuya prioridad era el retorno.

Ya para 1996, de manera paralela a las organizaciones para el retorno, los refugiados con pretensiones de permanecer en México solicitaron al gobierno de México “... nuevas condiciones migratorias que permitieran, a quien así lo decidiera libremente, integrarse a la vida mexicana”,²⁹⁷ poniendo al gobierno mexicano frente a la necesidad concebir un cambio de política. El resultado después de casi un año de análisis y consultas fue el anuncio de los nuevos programas para la integración definitiva.

²⁹⁶ Erazmo Sáenz Carrete. “Las vicisitudes en las políticas de integración de los refugiados guatemaltecos en México”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 161

²⁹⁷ Pedro Joaquín Coldwell. “Plan Mexicano para la estabilización migratoria de los refugiados guatemaltecos”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria. Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., pág. 262.

CAPÍTULO 4

LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA INTEGRACIÓN DEFINITIVA DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS. UNA VISIÓN CRÍTICA

Los programas de apoyo a la integración de los refugiados guatemaltecos, como tales, iniciaron en 1996. Para muchos, en ese año “México entró a la vanguardia en materia de soluciones duraderas al refugio, anunciando la Nueva Política de Estabilización y Regularización Migratoria... (y siendo) pionero en la aplicación de políticas para la solución duradera del refugio, al conjugar la repatriación voluntaria y la integración definitiva...”²⁹⁸

Complementariamente, “la integración (demandó) acciones no solo en su perspectiva de regularización migratoria (sino que se extendió) a los aspectos sociales, culturales y económicos, contando para el caso con el apoyo de las Naciones Unidas a través del ACNUR, como de los gobiernos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo... y a partir de 1998, de la Unión Europea...”²⁹⁹ Efectivamente, el apoyo a la integración le valió a México el reconocimiento internacional, como una estrategia exitosa en cuanto a *solución duradera*, sin embargo, su definición como política pública tuvo que atravesar por un proceso de ensayo – error, con vacíos en rubros fundamentales para una efectiva integración. Dichos aspectos serán los que se aborden en este capítulo.

4.1 Inicio del proceso de integración definitiva.

El trabajo institucional y la estructura organizacional de los propios refugiados en torno a la repatriación y el retorno, estaban aún en pleno auge, cuando se tuvieron los primeros indicios de las intenciones de permanencia definitiva por parte de un número importante de refugiados, derivando en decisiones institucionales hacia una solución de dos vías, repatriación e integración, de manera simultánea. A continuación se abordarán los aspectos que rodearon el inicio de este importante proceso.

²⁹⁸ Iván Carmona Toloza. “Proyecto de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 35.

²⁹⁹ Antonio Fabila Meléndez. “La integración de los ex refugiados guatemaltecos en México”. En: *Ibid.*, p. 24.

4.1.1. Las motivaciones de los refugiados para permanecer.

Se ha mencionado que después de 15 años de refugio, “las comunidades evidenciaban una asimilación natural al entorno y... aproximadamente el 50% de sus hijos eran mexicanos por nacimiento, además (de que) la mayoría de sus pobladores habían manifestado su deseo de permanecer en nuestro territorio...”.³⁰⁰ Este arraigo de facto fue uno de los primeros factores que empujaron la decisión de la integración.

Uno de los líderes de refugiados, explicaba: “Hemos decidido quedarnos en México porque la mayoría de nuestros hijos e hijas nacieron aquí, por nuestros familiares que han hecho matrimonio con familias mexicanas, por los jóvenes que se encuentran estudiando en diferentes niveles, porque queremos seguir construyendo nuestras vidas en este lugar y no volver a empezar de nuevo en Guatemala y poner en riesgo la vida de nuestros seres queridos”.³⁰¹ La interrelación entre refugiados y mexicanos era evidente.

Al analizar los niveles de vida de los refugiados en México, podemos afirmar que la intención de muchos por permanecer definitivamente en México fue motivada por razones de seguridad, estabilidad económica y social. De entrevistas a refugiados se derivó que “el acceso a la educación es uno de los temas básicos para decidir permanecer en México. Reiteradamente los jóvenes, las madres y los padres indican esta facilidad, contrastándola con sus recuerdos de Guatemala, donde la primaria era inaccesible para los campesinos. Correlativamente, los miembros de los *comités pro integración* a México insisten en el empleo, los servicios, las posibilidades productivas y la seguridad que les brindó México después del terror”.³⁰² Es en ese contexto que empiezan a generarse los *comités pro integración*.

³⁰⁰ Fabrizio Emir Díaz Alcázar. “Proceso de integración de los refugiados guatemaltecos al estado de Campeche”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 54.

³⁰¹ Pedro Joaquín Ortiz Gómez. “Comité Coordinador de Integración y Desarrollo Comunitario en Chiapas, México (CIDECH), y su papel en el proceso de la integración de los refugiados guatemaltecos en Chiapas”. En: *Ibid.*, p. 111.

³⁰² Carlos Camacho Nassar, *et al.*, op. cit., p.180.

Aún sin tener una estructura organizativa visible, como se mencionó en el capítulo anterior, las primeras expresiones colectivas en torno a la integración, se dio durante la IV Reunión Cuatripartita para el retorno, por un grupo de refugiados procedentes de Quintana Roo.

No obstante, fue necesario que los refugiados atravesaran por un proceso de transición en sus estructuras organizativas, volcadas en ese momento hacia el retorno; "... los líderes naturales, los más aguerridos, los más comprometidos, aquellos que encabezaban los procesos de transformación educativa y democrática e los campamentos, se repatriaron... (lo cual) tuvo como consecuencia una gran carencia de liderazgo para los que optaron por residir definitivamente en México". En ese contexto, nuevos líderes tuvieron que formarse y organizarse para lograr tener interlocución con las instancias de decisión que podrían hacer realidad la integración.

4.1.2. Reacción y respuesta institucional.

El proceso de CIREFCA tuvo una gran influencia en la integración de los refugiados guatemaltecos en México, al incluir desde su *Plan de Acción*, el componente de impulso a la autosuficiencia, que en México se tradujo al *Plan Multianual*. Asimismo, durante el proceso de evaluación, en la segunda reunión internacional del *Comité de Seguimiento*, se contó con la participación de las poblaciones beneficiarias.

"Dado que los grupos pro integración eran una realidad en algunos de los estados de presencia refugiada, se tuvieron reuniones y los representantes de estos grupos hicieron del conocimiento de los evaluadores la propuesta en esta dirección (la integración)".³⁰³ De esta forma, se logró consignar algunas de estas inquietudes en las conclusiones de la evaluación, pero con reservas por parte del gobierno mexicano.

³⁰³ Erazmo Sáenz Carrete. "Las vicisitudes en las políticas de integración de los refugiados guatemaltecos en México". En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 163.

En el documento de compromisos derivado de la citada reunión internacional, se incluyó el siguiente planteamiento: “[El gobierno de México renueva su compromiso de] evaluar, conforme el proceso de repatriación avance, las posibilidades de integración local de aquellos refugiados guatemaltecos que opten por permanecer, en el largo plazo, en los estados de Campeche y Quintana Roo”.³⁰⁴ Importante es recordar que en esos momentos, el conflicto armado en Chiapas había estallado, razón que influyó en que se volviera a un enfoque de seguridad nacional en la atención de los refugiados y por tanto, el tema de la integración se tomara con cautela.

Por otro lado, al inicio de la nueva administración federal, a cargo del presidente Ernesto Zedillo, se convocó a una consulta nacional para la definición del *Plan Nacional de Desarrollo*. En el foro de *Política Migratoria*, celebrado en abril de 1995, especialistas de sociedad civil y académicos expresaron la situación de arraigo y las intenciones de permanencia de los refugiados ya descritas, mencionando además que tanto en Campeche como en Quintana Roo, existían *comités pro integración*, lo cual planteaba la posibilidad de que unas 20 mil personas refugiadas pudieran optar por ese escenario.³⁰⁵

Tales planteamientos, encontraron eco en el entonces Coordinador General de la COMAR, doctor Alejandro Carrillo Castro, quien durante su gestión sentó las bases para que se diera forma de política pública a la integración de los refugiados, en un momento en que el proceso iba adquiriendo una inercia propia.

Atendiendo inquietudes expresadas por los *comités pro integración*, primeramente “la COMAR empezó a estudiar la posibilidad de otorgar la calidad de residentes temporales o permanentes [(inmigrantes)] a los refugiados que no tuvieran previsto un pronto retorno a Guatemala. (A consulta de la COMAR, los gobernadores de Campeche y Quintana Roo manifestaron la disposición de sus gobiernos para apoyar el proceso de integración). Sólo el gobierno de Chiapas consideró que aun no estaban dadas las

³⁰⁴ *Idem.*

³⁰⁵ *Ibid.* p. 164.

condiciones para que el proceso... se llevara a cabo también en su territorio”.³⁰⁶ Se planteó entonces limitar el apoyo a la integración a Campeche y Quintana Roo.

La COMAR continuó haciendo consultas con autoridades de alto nivel de la Secretaría de Gobernación, del Instituto Nacional de Migración, ACNUR, así como con el gobierno de Guatemala, a través de la CEAR y la embajada guatemalteca en México, recogiendo respuestas a favor de apoyar la integración. Adicionalmente, en ocasión de la visita de Estado del presidente de Guatemala, Alvaro Arzú, se logró que fuera a visitar los campamentos de Campeche, en donde manifestó su beneplácito y agradecimiento ante una eventual integración de los refugiados.³⁰⁷ En esa etapa, la línea de acción concebida para la integración, era la regularización migratoria.

En 1996, es nombrado Coordinador General de la COMAR el licenciado Pedro Joaquín Coldwell, con la encomienda de definir los términos de una política de integración. Dicho funcionario tenía como antecedente haber sido gobernador de Quintana Roo cuando los refugiados fueron reubicados a dicha entidad en 1984. Durante su administración al frente de la COMAR, se concluyó el análisis del tema y se formalizó la política de integración definitiva, en los términos que se desglosaran en el siguiente apartado.

4.1.3. Anuncio del Programa de Estabilización Migratoria para Campeche y Quintana Roo.

El primer paso concreto hacia la integración de los refugiados guatemaltecos se dio “mediante el Plan de Estabilización Migratoria propuesto por el entonces coordinador de la COMAR, Pedro Joaquín Coldwell... (mismo que fue formalmente anunciado) por parte del Secretario de Gobernación, Emilio Chauyffett Chemor, el 14 de agosto de

³⁰⁶ Alejandro Carrillo Castro. “La evolución del refugio guatemalteco en México. Sus últimas etapas”. En: COMAR-ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, op. cit.*, p. 266.

³⁰⁷ *Ibid.*, pp. 266 – 268.

1996”.³⁰⁸ Tal como se definió durante las consultas previas realizadas por la COMAR, los refugiados asentados en Chiapas quedaron excluidos de sus beneficios.

En su discurso pronunciado en el asentamiento Santo Domingo Kesté, Campeche, en agosto de 1996, al anunciar el *Plan de Estabilización Migratoria*, el Secretario de Gobernación decía: “El programa de estabilización migratoria que se inicia el día de hoy en forma piloto en el estado de Campeche y Quintana Roo, permitirá conceder la calidad de inmigrante a quienes decidan radicar en México... Adicionalmente, en beneficio de aquellos que tengan hijos nacidos en territorio nacional, o estén casados con mexicanos, se les ofrece la posibilidad de obtener por la vía privilegiada la nacionalidad mexicana”.³⁰⁹ Con esta connotación estrictamente migratoria se puso en marcha la integración.

En palabras del artífice de dicho plan, se partió del reconocimiento de que “la repatriación es la solución óptima a toda condición de refugiado... (sin embargo) reconoció también que la repatriación por si sola tiene limitaciones derivadas de la voluntad de las familias y en consecuencia no puede ser estrategia única, sino que requiere complementarse con la integración al país receptor”.³¹⁰ Esto, reconociendo el arraigo de quienes querían permanecer en el país.

Ya en su ejecución, el *Plan de Estabilización Migratoria* ofreció la calidad de inmigrante (residente temporal), y en un siguiente momento, la naturalización como mexicanos, a los refugiados en Campeche y Quintana Roo que desearan radicar definitivamente en México. Además, otorgó la calidad de no inmigrante (visitante) a los que tenían expectativas de repatriación. Adicionalmente, México gestionó apoyos internacionales provenientes del ACNUR y la Comisión Europea, a fin de tratar de consolidar la

³⁰⁸ Erasmo Sáenz Carrete. “Las vicisitudes en las políticas de integración de los refugiados guatemaltecos en México”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 165.

³⁰⁹ *Idem*.

³¹⁰ Pedro Joaquin Coldwell. “Plan Mexicano para la Estabilización Migratoria de los Refugiados Guatemaltecos”. En: COMAR-ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 262.

autosuficiencia de los refugiados mediante diversos proyectos de tipo agropecuario, de infraestructura y educativos, entre otros.³¹¹

4.1.4. Los logros del primer año de ejecución de los programas de integración.

Para 1997, se habían entregado 3,386 documentos migratorios FM2 de inmigrantes asimilados en Campeche y 1,191 en Quintana Roo; asimismo se habían naturalizado los primeros 48 refugiados.³¹² Para ello, la COMAR estaba a cargo de la gestión y coordinación con el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La labor de COMAR para la gestión de los documentos migratorios y las cartas de naturalización, requerían un gran despliegue logístico. Como funcionaria de dicha institución, correspondió a la autora de la presente investigación, trasladarse a los campamentos de refugiados en compañía de personal de las Delegaciones de Campeche y Quintana Roo, para integrar, *in situ*, los expedientes para la regularización migratoria y la naturalización. Largas filas de cientos de refugiados por jornada, a los que se debía explicar el motivo de la actividad, llenar formatos, tomar huellas. Y posteriormente, organizar la documentación, elaborar las listas, entregar expedientes al INM o la SRE y dar seguimiento al avance del trámite.³¹³

Como experiencia personal, algunas anécdotas de lo que acontecía durante estos operativos, pueden dar una idea de que a pesar de los esfuerzos por brindar durante los mismos una información adecuada a los refugiados, muchos de ellos (sobre todo los de mayor edad) no entendían los alcances de la obtención del documento migratorio o la naturalización. Al respecto, podía verse refugiados que acudían a formarse solicitando documento migratorio, cuando incluso ya estaban en trámite de

³¹¹ *Ibid.*, pp. 262 - 263

³¹² Fuente: COMAR, Dirección de Asistencia y Desarrollo. Documento: Estadísticas del Programa de Estabilización Migratoria, 1998.

³¹³ Información derivada de experiencia propia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo de la Coordinación General de la COMAR de 1997 a 2004.

naturalización, con el argumento de que para gestionar su carta habían tenido que entregar su FM2 y la querían de regreso, prefiriéndola a la propia carta de naturalización. Y más frecuentemente, refugiados que realizaban su trámite y se iban a trabajar a Estados Unidos, por lo que no estaban presentes cuando las autoridades acudían a entregar las cartas o los documentos migratorios.

Estas situaciones, generaban para la COMAR y para las autoridades migratorias y de naturalización, complicaciones logísticas, al generarse expedientes inválidos, duplicidad de trámites, así como un fuerte rezago en la entrega de los documentos.³¹⁴

Por otro lado, a la estabilización migratoria, se agregaron dos vertientes: la educativa y la relativa a los programas de capacitación para el trabajo. “En los días siguientes al inicio del plan, se inauguraron cinco telesecundarias en los campamentos de los estados de Campeche y Quintana Roo... (asimismo, se suscribió), con el Instituto de Capacitación de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción el Convenio... de adiestramiento para la producción y el trabajo. (Adicionalmente) expertos mexicanos incorporados a la COMAR, de la Unión Europea y del ACNUR, trabajaron conjuntamente para identificar proyectos productivos que contribuyan a la generación de empleos...”³¹⁵

Para Chiapas, que motivado en gran parte por el estallido del conflicto zapatista, en un primer momento quedó excluido de los programas para la integración, el énfasis para 1996 fue apoyar e impulsar la repatriación individual y el retorno colectivo de los bloques que estaban en proceso de conformación.

³¹⁴ Como Directora de Asistencia y Desarrollo de COMAR, la autora de esta tesis tuvo registro durante 2010 y 2011, de un grupo de refugiados que hasta ese año, no tenían consigo sus cartas de naturalización a pesar de que sí habían sido expedidas, o que se encontraban irregulares en el país por no haber concluido en su momento su regularización migratoria. Al no ser sus casos competencia de COMAR, fueron referidos al INM o a la SRE directamente.

³¹⁵ Pedro Joaquín Coldwell. “Plan Mexicano para la Estabilización Migratoria de los Refugiados Guatemaltecos”. En: COMAR-ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 263.

No obstante, para ese año, se presentó un decrecimiento notable en el ritmo de la repatriación, incluyendo a Chiapas, con todo y que la integración no era alternativa que se ofreciera a los refugiados asentados en ese territorio. La cifra de repatriados y retornados apenas alcanzó las 1,786 personas.³¹⁶

Otra medida adoptada fue la reorganización de los campamentos a fin de convertir los 110 campamentos hasta ese momento existentes, en solo 64. No obstante, “la dispersión geográfica de los (refugiados) en siete municipios de la entidad, en donde (habitaban) 12,432 (personas)... en 64 campamentos, dificulta(ba) (toda posibilidad de) integración...”³¹⁷

4.2 Replanteamiento de la política de integración.

Para 1997, a meses de haberse iniciado los apoyos para la integración en Campeche y Quintana Roo, los resultados podían concebirse como favorables, aunque en términos prácticos, concentrados hacia la parte del estatus migratorio o de nacionalidad. En cuanto a la autosuficiencia, la situación no había variado; los refugiados ya no dependían de la asistencia alimentaria, pero sus ingresos dependían casi totalmente de los proyectos productivos ejecutados por la COMAR y el ACNUR. En Chiapas, sin estar considerados como beneficiarios de los programas de integración y sin intenciones de repatriarse, los más de 12 mil refugiados ahí asentados, requerían una vía de solución.³¹⁸

Respecto a la dependencia de los refugiados a la ayuda institucional, existía en los campamentos un factor que dificultaba superar el asistencialismo. “Los grandes grupos organizados para la producción impulsados por la COMAR y el ACNUR, a través del Fondo de Apoyo Recuperable [(FAR)] (mecanismo de financiamiento con recursos

³¹⁶ Carlos Camacho Nassar, *et al.*, *op. cit.*, p. 214

³¹⁷ Antonio Fabila Meléndez. “Perspectiva histórica del refugio guatemalteco en México y los retos para su integración”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, *op. cit.*, p. 26.

³¹⁸ Información derivada de experiencia propia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo de la Coordinación General de la COMAR de 1997 a 2004.

internacionales), esta(ban) desarticulados y enfrenta(ba)n un importante adeudo a éste, el cual se (volvía) un impedimento para iniciar un proceso de integración definitiva”.³¹⁹

El panorama descrito dejó claro que la regularización migratoria o la naturalización como mexicanos, por sí, no garantizaban una verdadera integración, imponiendo al gobierno de México la necesidad de replantear la política de integración, para ampliar su espectro a algo más que tener un documento de legal estancia y un espacio habitacional.

4.2.1. Replanteamiento en Campeche y Quintana Roo.

Con la regularización de su legal estancia en el país, o incluso la adquisición de la nacionalidad mexicana, en términos jurídicos, los refugiados dejaban de tener tal estatus migratoriamente.³²⁰

Esta primera realidad de la integración hizo sumamente difícil encontrar un término preciso para denominar a esa población, ya que incluso muchos de ellos empezaron a rechazar el término *refugiado*. Si se les refería como *guatemaltecos*, se corría el riesgo de confundirlos con los migrantes económicos de esa nacionalidad; funcionarios de la COMAR comenzaron a usar el término *asimilado*, en alusión a su característica migratoria, aunque esto generó confusión al existir desconocimiento respecto a su significado.³²¹

Finalmente, existió consenso entre expertos, dependencias y organismos, “de usar el término de *ex refugiados*...denominación aceptada por la población guatemalteca (que)

³¹⁹ Iván Carmona Toloza. “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 38.

³²⁰ El artículo 42 Fracción VI de la Ley General de Población, vigente en aquel momento, establecía una característica migratoria específica de *no inmigrante refugiado*, para quienes tuvieran esa condición. A través del Programa de Estabilización Migratoria, se adquiría la calidad de *inmigrante*, con la característica de *asimilado*.

³²¹ Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., pp. 14 – 15.

aunque carezca de validez científica (jurídica), tiene la ventaja de indicar claramente de quien se trata”.³²² Sin embargo, al referirse a la población estudiada, como *ex refugiados*, se asumía que se había logrado la integración, situación que aún estaba lejos de alcanzar.

Consciente de tal situación, el gobierno de México, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobernación, a través de la COMAR, adicionó a la política de integración para Campeche y Quintana Roo, componentes de carácter económico y social, en aras de una integración efectiva.

En esta nueva fase del proceso de integración, la Unión Europea tuvo un papel importante, al colaborar de manera directa con el gobierno de México, ya sin intermediación del ACNUR, como lo había hecho en el contexto de CIREFCA, para el desarrollo del *Plan Multianual*.

Así, “en enero de 1997, se firmó en presencia de los señores presidentes de México y Guatemala, un Proyecto de Financiamiento entre la Unión Europea y el gobierno de México (con el) objetivo de contribuir al establecimiento de una nueva política, mediante el desarrollo del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva [(PAID)]... iniciativa conjunta de la Unión Europea y del gobierno de México para impulsar la integración socioeconómica de las poblaciones refugiadas en el país”.³²³ La duración del PAID estaba originalmente prevista por dos años.

Como se ha mencionado, al arranque de los programa de apoyo a la integración, los refugiados aún no eran autogestores ni independientes en cuanto a generación de ingresos, por lo que el PAID se planteó “como un instrumento definitivo en la terminación de la política de asistencia y protección al refugio guatemalteco...”,³²⁴ con

³²² *Ibid.*, p. 15.

³²³ Iván Carmona Toloza. “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 36.

³²⁴ *Ibid.*, p. 38.

base en el desarrollo microregional en el que se trataba de beneficiar por igual a refugiados y mexicanos de los pueblos vecinos, como ingrediente adicional de impulso a la integración.

Los ejes sobre los que se desarrolló el PAID fueron: producción agropecuaria y forestal; creación de empleo e ingreso no agrícola; mejoramiento de la infraestructura productiva (sistemas de riego, bodegas o centros de acopio, entre otras mejoras); fortalecimiento institucional (diagnósticos y talleres comunitarios, formación y formalización de asociaciones de refugiados, interrelación con instituciones); estudios socioeconómicos (estudios de factibilidad de proyectos, mercadeos); e infraestructuras sociales (apoyo en la gestión ante autoridades competentes en materia de saneamiento e infraestructura urbana).³²⁵ El proyecto incluía varias modalidades de financiamiento, supervisión y metodología para la recuperación de los recursos.

En diciembre de 2000, se decidió prorrogar la ejecución del PAID por otro período, para consolidar los resultados, por lo que se firmó una extensión del Convenio de Financiación entre el gobierno de México y la Unión Europea.³²⁶

La regularización jurídica de la tierra constituyó otro de los puntos nodales en el proceso de integración. Para Campeche, “en octubre de 1998 se publicó en el Periódico Oficial del gobierno del estado, el decreto número 95, en virtud del cual se modificaba la Ley Orgánica de los municipios, dando reconocimiento como nuevos centros de población a los asentamientos... (al quedar) incluidos en la Ley Orgánica del municipio con la categoría de Pueblos”.³²⁷ La organización informal de los asentamientos, fue sustituida por autoridades formalmente reconocidas por los respectivos ayuntamientos.

³²⁵ *Ibid.*, pp. 41 – 42.

³²⁶ COMAR. *Primer Informe de Labores 2000 – 2006*. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes. Consultado el 23 de julio de 2013.

³²⁷ Fabrizio Emir Díaz Alcázar. “Proceso de integración de los refugiados guatemaltecos al estado de Campeche”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 57.

Para Quintana Roo, “el 26 de enero de 1999, el H. Cabildo Municipal de Othón P. Blanco, con base en los artículos 6 inciso C y 32 fracción I inciso D de la Ley Orgánica Municipal del estado libre y soberano de Quintana Roo, otorgó el reconocimiento jurídico e integró administrativamente a los poblados de refugiados guatemaltecos a la jurisdicción municipal... con la categoría de rancherías y con la división municipal de subdelegaciones”.³²⁸ Este reconocimiento jurídico era el primer paso en la incorporación a las estructuras estatales, como consecuencia, debían ser dotados de infraestructura y la prestación de servicios públicos como salud y educación, asumida por los gobiernos.

Siendo los refugiados guatemaltecos campesinos, el tema de la regularización de la tenencia de la tierra, tanto para uso habitacional como para cultivo, era nodal. En tal virtud, la COMAR estableció el denominado *Programa de Adjudicación de Tierras* en Campeche y Quintana Roo, cuyo objetivo era otorgar a los refugiados en propiedad, la tierra que por años habían usufructuado. Para tal efecto, en 1997 se iniciaron negociaciones con las instancias involucradas: Secretaría de la Reforma Agraria, gobiernos estatales y municipales, dependiendo del tipo de propiedad de la tierra, conforme se detalla en los siguientes cuadros. El apoyo financiero para la regularización, fue otorgado por el ACNUR.³²⁹

Tabla 4.1 Distribución de tierras por superficie y tipo de propiedad en asentamientos de refugiados en Campeche al año 1997.

Asentamiento	Superficie en has.	Tipo de propiedad
Maya Tecún	1,322	Terrenos nacionales
Quetzal Edzná	1,683	
Los Laureles	3,226	
Subtotal	6,231	
Santo Domingo Kesté	5,208	Fideicomiso de Tierras COMAR –ACNUR
Total	11,439	

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Estadístico del Programa de Tierras de la Dirección de Asistencia y Desarrollo de COMAR, 1998.

³²⁸ Joaquín Ernesto Hendricks Díaz. “Los refugiados guatemaltecos en Quintana Roo”. En: *Memoria. Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, op. cit.*, p. 297.

³²⁹ Información derivada de experiencia propia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo de la Coordinación General de la COMAR de 1997 a 2004.

Tabla 4.2 Distribución de tierras por superficie y tipo de propiedad en asentamientos de refugiados en Quintana Roo al año 1997.

Poblado	Superficie en has. de terrenos del Fideicomiso de Tierras COMAR – ACNUR	Terrenos estatales	Superficie total
Maya Balam	200	3,771	3,971
Kuchumatán	1,921	785	2,706
La Laguna	1,169	0	1,169
Total	3,290	4,556	7,846

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Estadístico del Programa de Tierras de la Dirección de Asistencia y Desarrollo de COMAR, 1998

En el marco descrito, la propia COMAR reporta que “(D)urante el proceso de integración se desarrollaron dos programas base, el Programa de Regularización Migratoria y el Programa de Naturalización, y de manera complementaria, se desarrollaron programas para regularizar la tenencia de la tierra, generación de ingresos e incorporación de las comunidades de refugiados a los sistemas nacionales de educación y salud”.³³⁰ Además, por supuesto, del Programa de Apoyo a la Integración Definitiva (PAID), que no fue ejecutado directamente por COMAR, sino por personal bajo proyecto financiado por la Comunidad Europea.

4.2.2. Replanteamiento en Chiapas.

A partir del ya mencionado agotamiento de las intenciones de repatriación voluntaria y en un escenario de dispersión de la población refugiada, con un universo de “12,000 (refugiados) instalados/as en 60 asentamientos, ubicados/as en cuatro municipios...”,³³¹ tanto el gobierno de México como el ACNUR, se vieron ante la necesidad de considerar un plan para la integración definitiva, que considerara las particularidades socio políticas y la problemática agraria y de tierras de Chiapas en especial.

Una de las primeras medidas, desde una perspectiva de derechos humanos, todavía bajo el criterio de dar prioridad a la repatriación, a partir de abril de 1997 se decidió

³³⁰ Página web http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco. Consultada el 16 de agosto de 2013.

³³¹ Carlos Zaccagnini. “La integración en Chiapas, una visión para su consolidación”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La Integración de los ex refugiados Guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 77.

otorgarles FM3 de no inmigrantes visitantes. “Del 15 al 25 de marzo de 1997, se entregaron un total de 6,370 documentos FM-3 tipo credencial con fecha de expedición 04/02/97 y fecha de vencimiento del 07/02/98, distribuidos en los 7 municipios que comprendían los 110 campamentos”.³³² Tales documentos, si bien les daban legal estancia en tanto se concretaba la repatriación, no les otorgaba derechos de residencia.

Como parte de sus funciones de asesoría técnica, en 1997 el ACNUR financió una consultoría para la elaboración de un diagnóstico que sirviera de base para definir los componentes de eventuales proyectos para la integración en Chiapas. Con base en las conclusiones aportadas por el mencionado documento, se visualizó la necesidad de “dar un giro a los programas existentes y transitar de un asistencialismo enquistado en la precariedad de un refugio inevitablemente protector y paternalista a una integración de asentamientos humanos sustentables y autosuficientes... (para lo cual se requería) un cambio en el rumbo y contenido de (los) programas (de atención)”.³³³ Tarea nada fácil considerando la magnitud en número de refugiados y campamentos, así como su ubicación a lo largo de 300 kilómetros.

En tal virtud, a fines de 1997 la COMAR y el ACNUR elaboraron conjuntamente los componentes de los programas de integración para Chiapas y “con el fin de ordenar los diferentes ámbitos del proceso, se conciben tres ejes de acción, el legal, el social y el económico, dentro de los cuales se formulan y describen las diferentes actividades seleccionadas”.³³⁴

Básicamente, el eje legal incluía la promoción de decisiones para el otorgamiento del documento migratorio FM2 de *inmigrante asimilado*, así como el fortalecimiento institucional a través de la capacitación a autoridades en materia de derechos humanos y protección a refugiados, con miras al paulatino retiro del ACNUR; el eje social se

³³² ACNUR. La Integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas, Capítulo IV Estadísticas, México, diciembre de 2001. En: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=963. Consultado el 7 de agosto de 2013.

³³³ Carlos Zaccagnini. “Participación del ACNUR en la consolidación del proceso de integración en Chiapas”, En: COMAR – ACNUR. *Memoria. Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 289.

³³⁴ *Ibid.*, p.290.

orientaba al abatimiento del rezago de las comunidades, esto a través de concertar con los gobiernos estatal y municipal, la transferencia de servicios de salud y educación, proporcionados hasta ese momento con apoyo del ACNUR, así como dotación de infraestructura; y el eje económico, que buscaba fomentar el ahorro y el crédito, como medios hacia la autosuficiencia.³³⁵

En junio de 1998, en la Ciudad de Comitán, Chiapas, el Subsecretario de Población y Asuntos Migratorios, licenciado Fernando Solís Cámara, hizo el anuncio oficial del inicio del *Plan de Estabilización Migratoria* para los refugiados en Chiapas. A partir de ello, arrancó el proceso de apoyo a la integración, bajo los ejes propuestos por la COMAR y el ACNUR.³³⁶

Aunque no estaba previsto inicialmente, resultado de las concertaciones impulsadas por la COMAR y el ACNUR dentro del eje legal, en el año 2000 se decidió iniciar el *Programa de Naturalización* para los refugiados asentado en Chiapas. Del primer grupo de 94 personas naturalizadas, 5 recibieron su carta de naturalización en un acto protocolario celebrado el 25 de septiembre de ese año en el asentamiento Santo Domingo Kesté, en Campeche.³³⁷

De manera complementaria, “en diciembre de 2000, se firmó un Convenio de Financiación con la Unión Europea, con una contribución total de 5.5 millones de euros... (para la ejecución del) ‘Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los ex refugiados guatemaltecos asentados en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo’³³⁸. Al respecto, al término del primer convenio entre México y la Unión Europea para la ejecución del PAID en Campeche y Quintana Roo, se decidió prorrogarlo por

³³⁵ Carlos Zaccagnini. “La integración en Chiapas, una visión para su consolidación”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La Integración de los ex refugiados Guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., pp. 79 - 82.

³³⁶ Carlos Zaccagnini. “Participación del ACNUR en la consolidación del proceso de integración en Chiapas”. En: COMAR – ACNUR. *Memoria. Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, op. cit., p. 291.

³³⁷ ACNUR. *La Integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas*, op. cit., Capítulo IV Estadísticas.

³³⁸ COMAR. Documento: *Primer Informe de Labores 2000 – 2006*, op. cit.

otro período, incluyendo esta vez a Chiapas, con un importante impacto en el proceso de integración.

4.3 Análisis de resultados.

Los programas de integración definitiva estaban planeados para ser concluidos entre 1999 y 2000 en Campeche y Quintana Roo. Para Chiapas, se preveía que las labores se prolongaran un año más, hasta concluir el *Programa de Naturalización* recién iniciado en ese estado.

Sin embargo, los avances no fueron los previstos. Se presentaron dificultades y rezagos en los programas, que obligaron a hacer ajustes o a reorientar acciones en varios de ellos. El período de ejecución se prolongó de tal forma que a inicios de 2004, como se verá en este apartado, aún no se habían concluido varios de ellos.

4.3.1. Anuncio Oficial de la conclusión del refugio guatemalteco.

El 28 de julio de 1999, en un evento protocolario del más alto nivel, encabezado por el presidente de la república, Ernesto Zedillo, en compañía del presidente de Guatemala, Alvaro Arzú y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, se llevó a cabo la *Ceremonia de Conclusión del Refugio Guatemalteco en los estados de Campeche y Quintana Roo*.

En ese acto, el presidente de México sostuvo que *los mexicanos reafirmamos nuestro apego al derecho internacional, el respeto por los derechos humanos y la política permanente de asilo y refugio; asimismo, refirió que con el apoyo de las Naciones Unidas, Guatemala y México demuestran cómo la cooperación y el entendimiento, dentro de un marco de respeto e igualdad, pueden resolver, con buen éxito, la situación de los refugiados.*³³⁹

³³⁹ Presidencia de la República, Comunicado No. 1666, "Concluyó el programa de refugiados guatemaltecos en México", julio 28, 1999. En: zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1666.html. Consultado el 7 de agosto de 2013.

Por su parte, el presidente de Guatemala, reconoció la intermediación de México en el conflicto guatemalteco y el problema de los refugiados al decir: *vengo con el corazón de mi pueblo en las manos para expresarle a usted, presidente Zedillo y al noble pueblo mexicano, el agradecimiento por su enorme solidaridad, cariño y apoyo a nuestro proceso de paz.* La señora Sadako Ogata, reconoció a los gobiernos de México y Guatemala que *de manera concertada lograron un enfoque a este problema en dos vías: la repatriación voluntaria y la integración local, como medio para poner fin a años de exilio y a un futuro incierto de miles de refugiados guatemaltecos.*³⁴⁰ Esta perspectiva permeó en la comunidad internacional, generalizándose el reconocimiento a México por su política en materia de refugiados como una buena práctica.

El sentido de la ceremonia y por tanto, los discursos oficiales pronunciados durante la misma, daban por hecho que el refugio guatemalteco se había concluido y de manera exitosa. No obstante, a esa fecha, ninguno de los programas de apoyo a la integración que se han mencionado, estaban concluidos para Campeche y Quintana Roo, y mucho menos para Chiapas.

A manera de ejemplo, la Oficina de la Presidencia de la República reportó que “el total de cartas expedidas al amparo de este Programa, aunadas a las entregadas el día de hoy (durante la referida ceremonia), asciende a 2,740”.³⁴¹ Considerando que para ese año, los *ex refugiados* que permanecían en esos estados con intenciones de integrarse definitivamente, rebasaban los 5 mil, el programa apenas llevaba poco más del 50 % al darse el anuncio oficial de la conclusión del refugio guatemalteco, en ceremonia de tan alto nivel.

³⁴⁰ *Idem.*

³⁴¹ *Idem.*

4.3.2. Situación que guardaban los programas de integración al cierre de los mismos.

Más allá del discurso oficial y el anuncio de la conclusión del refugio guatemalteco, en los hechos, las dependencias y organismos involucrados con la integración, continuaron ejecutando los programas de apoyo por varios años. El cierre de los mismos fue paulatino y el balance de resultados al cierre de cada uno de ellos, se presenta a continuación.

4.3.2.1. Estabilización migratoria y naturalización.

Para junio de 2001, la COMAR informaba que había dado por concluida la ejecución del *Programa de Naturalización* para Campeche y Quintana Roo. El total de cartas de naturalización entregadas a esa fecha era de 3,683 para Campeche y 1,349 para Quintana Roo. Para Chiapas, se habían otorgado las primeras 180 naturalizaciones y el programa continuaría.³⁴²

Sin embargo, la movilidad de los *ex refugiados* fuera de los asentamientos, para conseguir trabajos temporales, provocó que muchos de los interesados no acudieran en los plazos que la COMAR estableció para la integración de los expedientes que habrían de tramitarse ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que aún después de anunciado el cierre del programa, se decidió continuar integrando trámites.³⁴³

Para 2004, la COMAR reportaba “el programa de naturalización se ha cerrado formalmente y durante 2005 únicamente se dará seguimiento a trámites rezagados. El total de cartas de naturalización entregadas a través del programa, iniciado en 1996 es de 10,098, con una aportación del gobierno federal de 15 089 830 de pesos, con recursos asignados a partir del año 2001, al darse por concluido el apoyo financiero que

³⁴² COMAR. Documento: *Primer Informe de Labores 2000 – 2006, op. cit.*

³⁴³ Información derivada de la experiencia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo, desempeñando funciones para coordinar con las Delegaciones de COMAR la integración de expedientes de naturalización.

el ACNUR destinaba a este programa”.³⁴⁴ Efectivamente, estas fueron las últimas cartas de naturalización que se gestionaron bajo programa.

En un balance final, se logró la naturalización de más del 90% de la población ex refugiada, quedando sin embargo fuera de los beneficios del programa, aquellos que por voluntad decidieron permanecer con la nacionalidad guatemalteca en calidad de inmigrados, o quienes por descuido no contaban con la situación migratoria regular para poder solicitar la naturalización.

En materia de regularización migratoria, para 2001 se reportaba que para Chiapas “a la mayoría de las personas con FM3 se les otorgó cambio de calidad migratoria a FM2 de asimilados, permaneciendo al mes de julio de 2001, únicamente 214 guatemaltecos con FM3”.³⁴⁵ En los años posteriores y hasta 2004, en coordinación con el INM, la COMAR llevó a cabo *operativos de refrendo* de los documentos migratorios, a fin de preservar la legal estancia de los *ex refugiados*.

Asimismo, posterior a la conclusión del *Programa de Naturalización*, se gestionó el cambio de calidad migratoria a inmigrado (residente permanente) de aquellos que aún conservaban la nacionalidad guatemalteca. Con todo, para 2004, únicamente se habían gestionado 390 credenciales de inmigrado,³⁴⁶ muchos de los ex refugiados permanecieron con situación migratoria irregular al vencerse sus documentos.

4.3.2.2. Programa de Adjudicación de Tierras en Campeche y Quintana Roo.

El 8 de mayo de 2001, el entonces presidente Vicente Fox, en el marco del arranque de la *Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica del Campo*, atestiguó la entrega de 2,788 títulos de propiedad de terrenos nacionales, expedidos un año antes, en favor de ex

³⁴⁴ COMAR, Documento: *Quinto Informe de Labores 2000 – 2006*, En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes, Consultado el 23 de julio de 2013.

³⁴⁵ *Idem*.

³⁴⁶ Consultar cifras en Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto Informes de Labores 2000 – 2006 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

refugiados en Campeche.³⁴⁷ Considerando que el 2001 era año previo a las elecciones para gobernador en ese estado, pudiera deducirse que la pospuesta en la entrega tuvo una connotación política, aún cuando los recursos para la regularización de las tierras provenían del ACNUR.

Para el año 2004, en coordinación entre la COMAR y la Secretaría de la Reforma Agraria, se habían entregado en Campeche 3,590 títulos de propiedad de terrenos nacionales, así como 3,347 títulos de propiedad de terrenos que habían sido adquiridos mediante el *Fideicomiso Tierras* constituido por la COMAR y el ACNUR,³⁴⁸ con lo que se concluyó el proceso de distribución de predios para Campeche.

A pesar de que el programa de tierras concluyó formalmente, en los poblados de ex refugiados prevalecía una extensión de terrenos nacionales que no había sido asignada en usufructo durante el refugio, constituyendo una potencial fuente de conflicto, por lo que en el año 2002, la COMAR decidió tomar acción al respecto, concertando con las autoridades de la SRA la transferencia de las tierras libres, cuya titulación sería costeadada por los beneficiarios, dando por terminados los programas de integración en Campeche, al ser una gestión de mexicanos naturalizados ante la SRA, que salían de la competencia de la COMAR.³⁴⁹

Para Quintana Roo, la modalidad de adjudicación de los terrenos estatales, fue a través de contratos de donación a título gratuito. Asimismo, la extensión de las tierras propiedad del Fideicomiso COMAR – ACNUR, se transferirían primeramente al gobierno del estado, para que también pudieran ser enajenadas a los refugiados a título gratuito.

³⁴⁷ Consultar información en Primer y Segundo Informe de Labores 2000 – 2006 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

³⁴⁸ Consultar información en Cuarto Informe de Labores 2000 – 2006 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes

³⁴⁹ Información derivada de la experiencia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo, desempeñando funciones de apoyo en la concertación con autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sin embargo, el proceso de adjudicación, a cargo del gobierno estatal, fue mucho más lento que el de Campeche, que estuvo a cargo del gobierno federal, a través de la SRA. Así, para 2004, el trabajo en este rubro se había orientado primordialmente “al levantamiento topográfico de terrenos, integración de expedientes de usufructuarios, elaboración y alimentación de bases de datos, trámites de compatibilidad urbanística...”.³⁵⁰ Personal de la COMAR estaba asignado para apoyar directamente las actividades descritas, sobre todo lo referente a la integración de expedientes y base de datos.

Para 2006, al término de la administración federal, se habían entregado poco más de mil contratos de donación, pero estaba pendiente de regularizar una cantidad similar de lotes, habitacionales, de cultivo y de áreas comunes. Lo terrenos adquiridos por el ACNUR mediante fideicomiso, habían sido traspasados al gobierno de Quintana Roo para que se encargara de adjudicarlos directamente a los ex refugiados.³⁵¹

Los subsecuentes informes de labores de la COMAR, correspondientes a la siguiente administración, ya no incluyen información relativa a los programas de integración de refugiados guatemaltecos,³⁵² pero en la experiencia de quien sustenta esta tesis, como Subdirectora de Asistencia de la COMAR, se conoce que para fines de 2007, no había sido posible concluir con la titulación de las tierras pendientes, y siendo ya la mayoría de los beneficiarios mexicanos por naturalización, se dejó la responsabilidad al gobierno estatal, retirándose la COMAR de los trabajos en torno al tema.

4.3.2.3. Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva (PAID).

Hacia fines de la primera etapa del PAID, los resultados hacia la integración socioeconómica de los refugiados, eran favorables “se (tenían) en operación un total de

³⁵⁰ COMAR. Documento: *Cuarto Informe de Labores 2000 – 2006*. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes. Consultado el 23 de julio de 2013.

³⁵¹ Consultar información en Quinto y Sexto Informe de Labores 2000 – 2006 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

³⁵² Consultar información en los Informes de Labores 2007 – 2012 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

76 proyectos de carácter agropecuario y forestal para ambos estados (Campeche y Quintana Roo), creación de empleos e ingresos no agrícolas, mejoramiento de infraestructura productiva, fortalecimiento institucional y de infraestructura social”.³⁵³ La segunda etapa buscaba consolidar los logros y extenderlos a Chiapas.

Lamentablemente, el inicio de operaciones de la segunda fase del PAID, prevista para abril del 2001, se retrasó considerablemente al cambio de administración del gobierno federal. Los recursos para la ejecución del primer *Programa Operativo Anual* fueron liberados hasta el año 2002, a partir de una nueva administración en la Coordinación General de la COMAR.³⁵⁴

Para ese año, habiendo transcurrido más de 12 meses de los 36 previstos por el Convenio de Financiación para la ejecución del PAID, el proyecto se encontraba en fase de diagnóstico, determinación de viabilidad y planeación. Para abril 2004, el proyecto se dio por concluido, sin posibilidad de un cierre adecuado que incluyera mecanismos de seguimiento y habiendo tenido solo 24 meses de operación y no más de 42 proyectos apoyados para los tres estados,³⁵⁵ en suma, apenas arriba del número de proyectos alcanzados por el PAID I.

4.3.2.4. Acciones adicionales en apoyo a la integración.

La incorporación de las comunidades *ex refugiadas* a las administraciones municipales y estatales respectivas, incluyendo la transferencia en la prestación de los servicios públicos, ocuparon también un lugar importante en las acciones de la COMAR y el ACNUR en apoyo a la integración, aun cuando no formaron parte de programas específicos, sino de acciones de concertación con instancias de los tres órdenes de gobierno.

³⁵³ Antonio Fabila Meléndez. “Perspectiva histórica del refugio guatemalteco en México y los retos para su integración”. En: Edith Kauffer (compiladora). *La integración de los refugiados guatemaltecos en México: una experiencia con rostros múltiples*, op. cit., p. 25.

³⁵⁴ Información derivada de la experiencia de la autora de la tesis, como Subdirectora de Asistencia y Desarrollo, en el período estudiado.

³⁵⁵ Consultar información en Tercer y Cuarto Informe de Labores 2000 – 2006 de COMAR. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

Como se mencionó, de 1998 a 1999, los asentamientos de refugiados en Campeche y Quintana Roo, dejaron de serlo, para convertirse en poblados en el caso de Campeche y rancherías en Quintana Roo. En Chiapas, los asentamientos, que no fueron contruidos *ex profeso* como en los otros dos estados, se ubicaban dentro de los perímetros de ejidos, rancherías o comunidades mexicanas,³⁵⁶ por lo que no tuvieron la necesidad de pasar por un proceso similar de incorporación

Para 2001, se reportaba que dado que los 62 asentamientos de ex refugiados en Chiapas estaban en municipios considerados de atención inmediata por su alta marginación, recibían apoyos de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) por parte de SEDESOL; asimismo, el gobierno estatal otorgaba atención a 80% de los ex refugiados en el sector salud y al 100% en el sector educación. Para Campeche y Quintana Roo, las escuelas y clínicas eran atendidas por las instituciones estatales de salud y educación y las comunidades estaban incluidas en los beneficios de PROGRESA. De igual forma, los productores ex refugiados, estaban incluidos en los beneficios del *Programa de Apoyos Directos al Campo* (PROCAMPO).³⁵⁷

En cuanto a dotación de infraestructura, nuevamente los ex refugiados en Chiapas eran los que requerían mayores apoyos, al no contar con asentamientos equipados como los de Campeche y Quintana Roo.

En tal virtud, a través del ACNUR la comunidad internacional financió la construcción del Centro de Salud en Amparo Agua Tinta y promovió la transferencia al sector salud de 25 clínicas comunitarias administradas por ONG's y 9 casas de salud reproductiva de la mujer. También, a través del CAPECE (Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas), se construyeron un total de 55 aulas, con

³⁵⁶ ACNUR. La Integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas, *op. cit.*, Documento anexo al Capítulo IV Estadísticas: *Situación de las Tierras de la población refugiada en Chiapas, México.*

³⁵⁷ COMAR. Primer y Segundo Informe de Labores 2000 - 2006. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes.

financiamiento del ACNUR.³⁵⁸ El papel de las redes de promotores de salud, parteras y promotores de educación refugiados y refugiadas, fue determinante para el desarrollo en los servicios de salud y educación, y en el establecimiento de la infraestructura descrita.

En cuanto a la infraestructura básica para las comunidades, la COMAR, “en coordinación con el ACNUR y los Comités de Obra Pública de los Municipios... (impulsaron) la construcción o reparación de cerca de 260 obras, entre las que destacan sistemas de agua potable, sistemas de electrificación, caminos y puentes de acceso, aulas y clínicas comunitarias; beneficiando a más de 1,800 familias, equivalentes al 70% de la población”.³⁵⁹ Al estar los asentamientos de *ex refugiados* insertos en comunidades mexicanas, dichas obras eran de beneficio para ambas poblaciones, facilitando así la integración social.

Como acción adicional en 1997, a iniciativas del ACNUR, la COMAR tomó a cargo la ejecución para Campeche y Quintana Roo, de un “sistema autogestionario de cajas comunales de crédito, apoyado por una pequeña organización de profesionales en finanzas, compuesta por refugiados guatemaltecos que tuvieron la iniciativa y oportunidad de estudiar en México durante el proceso de refugio (PACEPIC)”.³⁶⁰ En el año 2000 se incorporó Chiapas a estos proyectos.

Siendo de inicio tan solo una actividad complementaria, al tiempo, las *cajas comunales de crédito* constituían la primera fuente de crédito para los productores ex - refugiados, logrando un buen nivel de recuperación del capital y de intereses, por arriba del 90%. Con ello, estas cajas comunales ayudaban a incrementar la capacidad productiva de los ex refugiados, además de que, a través del trabajo de PACEPIC con la comunidad, se

³⁵⁸ ACNUR. *La Integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas*, op. cit., Capítulo I Resumen Ejecutivo.

³⁵⁹ *Idem.*

³⁶⁰ *Idem.*

promovía el fortalecimiento institucional y autogestionario, factor fundamental en el proceso de integración en México.³⁶¹

4.3.3. Cierre de Oficinas y retiro del apoyo institucional.

Los informes de labores 2000 – 2006 de la COMAR (ya citados), dan cuenta de que a partir de 2004, se inicia en términos reales el retiro paulatino de los apoyos institucionales a la población ex refugiada. Al respecto, de los propios reportes de la COMAR resulta claro que al cierre de los programas, quedaban tareas pendientes por realizar, cuya falta de realización repercutieron directamente en los alcances de la integración efectiva de los ex refugiados.

Como ejemplo, el programa de naturalización se dio formal y prácticamente por concluido en diciembre de 2004. Para 2006, la COMAR informaba que “se acordó con la Secretaría de Relaciones Exteriores que las acciones de seguimiento las atenderá directamente esta dependencia, a través de sus oficinas en Campeche, Quintana Roo y Chiapas, a petición directa de los interesados”.³⁶² Lo cierto es que no se definieron mecanismos específicos de seguimiento, ni los *ex refugiados* lograron tener un canal de atención por parte de las oficinas de Relaciones Exteriores en los estados, derivando en naturalizaciones inconclusas, muchas de las cuales, persisten a casi 10 años de finalizados los programas.

Para ese año, 2006, ya se había cerrado la *Delegación de la COMAR en Campeche*, aún cuando no solo el programa de naturalización presentaba pendientes, sino también otros como el de adjudicación de tierras y la propia estabilización migratoria, al haber *ex refugiados* pendientes de cambio de calidad a *inmigrados* o con documentos vencidos.

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² COMAR. *Sexto Informe de Labores 2000 – 2006*. En: www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes. Consultado el 7 de agosto de 2013.

Para solventar cualquiera de esos asuntos, los interesados debían contactar a las oficinas centrales de la COMAR.³⁶³

En Chiapas, aún cuando los programas de apoyo a la integración iniciaron más tarde con respecto a Campeche y Quintana Roo, la *Delegación de la COMAR en Chiapas*, establecida en la Ciudad de Comitán, fue cerrando funciones paulatinamente desde 2004, trasladando a parte de su personal a la Ciudad de Tapachula, hasta que en 2006 la delegación como tal se instaló en esta última ciudad, dejando toda función relacionada con el refugio guatemalteco. En Quintana Roo, la delegación de la COMAR se redujo, dejando de acudir a los asentamientos y conservando únicamente funciones de seguimiento con el gobierno estatal para la adjudicación de las tierras, hasta su cierre en 2010.³⁶⁴

Por su parte, ACNUR también se retiró paulatinamente del trabajo con ex refugiados guatemaltecos, cerrando las oficinas que tenía en los tres estados. Actualmente, las oficinas de ACNUR acreditadas ante el gobierno de México se localizan en el Distrito Federal y en la Ciudad de Tapachula.³⁶⁵ El trabajo de este organismo internacional en nuestro país, se orienta en su totalidad al tema de los refugiados individuales de distintas nacionalidades.

Esta terminación (a juicio de quien sustenta esta tesis), anticipada, de la labor institucional hacia los refugiados guatemaltecos, se relaciona con los compromisos internacionales adquiridos por México como Estado parte de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y su Protocolo de 1967.

³⁶³ Como Encargada de la Dirección de Asistencia y Desarrollo, a partir de 2006 correspondió a quien sustenta esta Tesis, atender de manera directa asuntos vinculados con naturalizaciones rezagadas, casos de ex refugiados irregulares migratoriamente, o problemáticas vinculadas con la tenencia de la tierra.

³⁶⁴ Información derivada de la experiencia de la autora de la presente Tesis, como Directora de Asistencia y Desarrollo de la COMAR, a partir de 2009.

³⁶⁵ Página web

http://www.sre.gob.mx/acreditadas/index.php?option=com_content&view=article&id=159:129&catid=38.

Consultada el 7 de agosto de 2013.

Efectivamente, “a partir de marzo de 2002 (derivado de la adhesión de México a la Convención de 1951), el gobierno de México, a través de la COMAR como órgano especializado, asumió la responsabilidad de analizar cada solicitud de refugio presentada por un extranjero en nuestro país; labor que desde 1982, el ACNUR había desempeñado bajo su mandato”.³⁶⁶ Al hacer frente a esta nueva función, no se mantuvo un equilibrio con las tareas que implicaba el dar un cierre adecuado a la atención de refugio guatemalteco, sino que se optó por darlo por concluido.

En el desempeño como Subdirectora y posteriormente Directora de Asistencia y Desarrollo de la Coordinación General de la COMAR,³⁶⁷ correspondió a quien sustenta el presente ensayo, dejar las funciones que venía llevando a cabo para la atención del refugio guatemalteco, a fin de hacer frente al reto de construir un esquema de asistencia para los refugiados individuales ubicados en centros urbanos del país, principalmente en la Ciudad de México, quienes hasta entonces venían siendo atendidos por la sociedad civil, con apoyo del ACNUR.

Una reconversión de funciones de tal magnitud, implicó, por encargo de quienes tomaban las decisiones, dejar la conclusión del proceso de integración, en manos de las Dependencias competentes en cada tema, ante quienes los *ex refugiados* debían realizar de manera directa sus gestiones, como el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Reforma Agraria, así como sector salud, educación y otras áreas de los gobiernos estatales. En ese contexto, la COMAR perdió toda posibilidad de llevar el seguimiento de los avances o dificultades en la etapa final de la integración de los refugiados.

Con esta misma perspectiva, señala una experta en el tema que “las autoridades mexicanas no saben cuántos refugiados no concluyeron su proceso de naturalización, pues nunca sistematizaron la información del Programa de Naturalización de la

³⁶⁶ Página web http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La_nueva_tendencia. Consultada el 7 de agosto de 2013.

³⁶⁷ De 1996 a 2009, la autora de esta Tesis, fungió como Subdirectora de Asistencia de la Coordinación General de COMAR y de 2009 a 2013, como Directora de Asistencia y Desarrollo de la misma institución.

Secretaría de Relaciones Exteriores [(SRE)], operado con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [(COMAR)]. Tampoco se elaboró un informe al cerrarse el programa en 2005”,³⁶⁸ siendo esta la razón por la cual no se cuenta con información fidedigna de la situación actual de los *ex refugiados* y sus descendientes, a poco más de 30 años de su llegada a México.

4.3.4. Algunos datos sobre la situación de los ex refugiados al cierre de los apoyos institucionales.

En síntesis, los beneficios de los programas y apoyos institucionales a la integración, al cierre de los programas, se traducían en la situación de los refugiados, de la siguiente manera:

- La mayoría eran mexicanos por naturalización o inmigrados con residencia definitiva, pero un número importante permanecía con situación migratoria irregular.
- Algunos tramitaron su carta de naturalización, pero no acudieron en tiempo a recogerla, quedando en un limbo jurídico al no tener ya documento migratorio ni poder acreditar la nacionalidad mexicana.
- Tenían sus propias fuentes de ingreso y no dependían de la asistencia institucional.
- Eran beneficiarios de los programas sociales a nivel federal y estatal (PROCAMPO, OPORTUNIDADES, servicios de salud, educación, etc).
- Los ex refugiados en Campeche eran propietarios de una parcela agrícola y un predio habitacional.
- En Quintana Roo, solo el 50% de los ex – refugiados se habían beneficiado con la transferencia de predios. La otra mitad estaba en espera de su adjudicación, pero con garantías de usufructo de la tierra.
- En Chiapas, algunos ex refugiados lograron adquirir tierras por sus propios medios. El único apoyo recibido fue la asesoría legal del ACNUR.
- Las comunidades ex refugiadas en Campeche y Quintana Roo se convirtieron en poblados incorporados a las administraciones estatales y municipales, y lograron una relación estrecha con sus Ayuntamientos.
- En Chiapas, las condiciones de vida de los ex refugiados era más precaria y la infraestructura básica de sus comunidades no era homogénea.

³⁶⁸ Ruiz Lagier, Verónica, Ojarasca “El eterno retorno de los refugiados guatemaltecos”, En: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/10/oja-retorno.html>. Consultado el 8 de agosto de 2013.

CONCLUSIONES.

El ingreso masivo de refugiados guatemaltecos a México, tuvo su origen en la situación de violencia generalizada que atravesaba Guatemala entre 1980 y 1981, como consecuencia del conflicto interno que enfrentó al ejército con la guerrilla, a raíz de las políticas autoritarias y las prácticas represivas del gobierno guatemalteco.

Ingresaron más de 40 mil refugiados por la frontera de Chiapas, lo que generó reacciones diversas. La iglesia católica, a través de la Diócesis de San Cristóbal, el ACNUR, organizaciones de la sociedad civil y algunos sectores del propio gobierno federal, visualizaban el problema como una cuestión de derechos humanos y pugnaban por el reconocimiento de los refugiados. Otros grupos de la sociedad y del gobierno mantenían la percepción de los guatemaltecos como posibles guerrilleros y una carga para el país

Los primeros grupos fueron expulsados por las autoridades locales y fue en 1983 que el gobierno de México manifestó formalmente su decisión de reconocer y brindar protección a estos refugiados. A partir de ese anuncio, se desarrollaron de manera regular los programas de atención a refugiados a cargo de la COMAR, con la colaboración del ACNUR, otros organismos internacionales y un número significativo de organizaciones de la sociedad civil.

Es importante mencionar, sin embargo, que si bien hubo un reconocimiento *de facto* para los refugiados, transcurrió más de una década para que pudieran tener acceso a una documentación migratoria de legal estancia en el país y otra década más para que México asumiera formalmente compromisos en materia de refugio, a través de la adhesión a la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y su *Protocolo de 1967*.

Los programas de asistencia desarrollados por la COMAR, entre 1985 y 1995, se orientaron a promover la autosuficiencia de los refugiados, sobre todo en Campeche y

Quintana Roo, en donde existían mayores posibilidades para ello. En Chiapas, los alcances fueron mucho más limitados, debido a las condiciones económicas y sociales propias del estado.

Complementariamente, en 1993, a partir de los acuerdos entre las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP) y con el apoyo de COMAR y ACNUR, inició el proceso de retorno colectivo y organizado, que concluyó formalmente en 1999, con la repatriación de un total de 42 mil refugiados.

El gobierno mexicano ofreció a la población refugiada que en 15 años de refugio había creado condiciones de arraigo permanente, la posibilidad de permanecer de manera definitiva en el país.

Con la colaboración de las dependencias federales competentes, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otros, así como los gobiernos estatales de Campeche, Chiapas y Quintana Roo, organismos internacionales como el ACNUR y la Delegación de la Unión Europea en México, la COMAR desarrolló programas y proyectos para la integración de los refugiados, entre los que por su impacto destacan:

- Programa de Estabilización Migratoria
- Programa de Naturalización
- Programa de Adjudicación de tierras en Campeche y Quintana Roo
- Proyecto de Dotación de infraestructura en Chiapas
- Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva (PAID)

En términos estrictos, el refugio guatemalteco duró alrededor de 17 años (1982 – 1999). Los refugiados dejaron de serlo, al cambiar su estatus migratorio por el de *inmigrantes asimilados* y, posteriormente, adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización o la calidad de *inmigrados* (residentes permanentes), sin embargo, los programas institucionales para atención a esa población, se prolongaron por más de 20 años, debido al proceso de integración definitiva.

A fines del año 2004, se dieron por concluidos los programas de integración, con excepción de un rezago en el Programa de Adjudicación de Tierras en Quintana Roo, que prolongó la presencia de la COMAR en ese estado, hasta 2010.

Al cierre de los programas, los ex refugiados guatemaltecos eran en su mayoría mexicanos por naturalización o inmigrados con residencia permanente en el país. En Campeche, con ayuda institucional y financiamiento del ACNUR, eran propietarios legítimos de las tierras que por muchos años cultivaron y habitaron en usufructo; en Chiapas, un número significativo adquirió tierras por su cuenta o pactaron terrenos en arrendamiento; todos ellos eran autosuficientes, autogestivos y estaban plenamente integrados a las comunidades, con plena participación en la vida social y política y con niveles de vida similares al resto de los campesinos de la zona.

En 20 años de atención a los refugiados guatemaltecos, se identifican aciertos destacados en las políticas y acciones del gobierno mexicano. Entre otras, se pueden mencionar:

- La capacidad de la COMAR para coordinar esfuerzos de las distintas instancias que desde sus ámbitos de competencia colaboraron en la atención del refugio guatemaltecos: los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); organismos internacionales como el ACNUR, el PMA y la Delegación de la Comisión Europea; así como organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales.
- La capacidad de mediación de la COMAR, para propiciar las negociaciones entre refugiados y el gobierno guatemalteco, que permitieron la repatriación voluntaria de más de 40 mil personas.
- La voluntad política del estado mexicano y la capacidad del gobierno federal para incorporar a sus políticas públicas, programas de apoyo orientados a

dos de las soluciones permanentes que el derecho internacional de los refugiados establece para la problemática de las personas con ese estatus: la repatriación voluntaria y la integración definitiva.

- El compromiso de instancias de los tres niveles de gobierno que, aún cuando no eran especializadas en el tema de derechos humanos, participaron de manera decidida en los programas que permitieron, en distintos momentos, la repatriación o la integración de los refugiados.
- La adecuación de la legislación nacional para incorporar a la Ley General de Población las características de *no inmigrante refugiado* (1991) y la de *inmigrante asimilado* (1996).

Sin embargo, las bondades de dicha política pública no siempre fueron determinadas por la voluntad del gobierno mexicano. En ocasiones se vio influida o condicionada por elementos de la coyuntura nacional e internacional, tales como:

- La presión de la comunidad internacional y el interés de México por conservar su papel de líder regional en los 80, fueron determinantes para el reconocimiento de los refugiados, después del rechazo de los primeros grupos.
- El activismo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la capacidad de organización de los propios refugiados, marcaron en ocasiones la pauta para que, a partir de la presión ejercida, el gobierno federal accediera a tomar decisiones o acciones.
- El anuncio del retiro de apoyos internacionales como el del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el financiamiento del ACNUR, apresuraron las decisiones sobre permitir y apoyar la integración definitiva como una opción

adicional a la repatriación voluntaria, considerada hasta entonces por México como la única vía de solución al refugio guatemalteco.

Para completar el análisis, también se identifican vacíos o sesgos, entre los que destacan:

- Durante el éxodo guatemalteco, México no era Estado parte de la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, ni existía en el marco jurídico nacional disposición alguna sobre refugiados. Dicha situación influyó en gran manera en la indefinición de criterios y los enfrentamientos al interior del gobierno federal ante la llegada de los primeros contingentes, incluyendo el regreso de los primeros grupos.
- La ausencia de un marco jurídico y normativo en la materia determinó que el reconocimiento a los refugiados guatemaltecos, se hiciera solo *de facto*, al no haber en la legislación disposición alguna sobre el otorgamiento de tal condición.
- Otra consecuencia de la falta de normatividad fue que no hubiera continuidad de criterios entre una administración de gobierno y otra, ya que los mismos dependían casi totalmente de la voluntad de la autoridad a cargo.
- Algunos de los programas no tuvieron la eficiencia que se esperaba, debido a la falta de planeación, al apresuramiento de los tiempos, a la poca preparación de los escenarios, a la falta de consulta de los actores interesados o a la ausencia de conocimientos técnicos de quienes ejecutaban los proyectos. Por poner un ejemplo, los primeros proyectos productivos desarrollados en el contexto del *Plan Multianual* para Campeche, fueron un fracaso, por falta de estudios de factibilidad de las tierras.

En suma, haciendo un balance de todos los elementos analizados, y aún reconociendo los vacíos mencionados, la política del gobierno de México hacia los refugiados

guatemaltecos, mereció el reconocimiento internacional en foros del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como una política ejemplar en cuanto al tratamiento de las soluciones duraderas como la repatriación voluntaria y la integración.

Al respecto, 42 mil retornados, así como más de 10 mil ex refugiados naturalizados y su descendencia mexicana que constituyeron comunidades incorporadas a sus localidades, son el resultado más visible.

Así, la prolongada presencia de los refugiados guatemaltecos en México y las vicisitudes que el gobierno federal, los organismos y la OSC enfrentaron para brindarles atención, puso de manifiesto la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado, por lo cual, constituye el precedente de importantes reformas a la Ley General de Población y su Reglamento, y posteriormente, de la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LSRPC) y su Reglamento, así como de otras disposiciones como la Ley de Migración y las reformas al artículo 11 constitucional relativas al asilo y refugio.

Finalmente, analizándola en su perspectiva más amplia, la política mexicana hacia los refugiados guatemaltecos y el *expertise* institucional adquirido, dejó como legado a una institución sólida, especializada y con vocación humanitaria dentro de la Administración Pública Federal (APF), como la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que hoy por hoy, tiene la capacidad de proporcionar atención a los refugiados en México, bajo los estándares de calidad que la práctica internacional establece. En tal virtud, aún siendo un fenómeno concluido, el tema de los refugiados guatemaltecos continuará siendo un referente importante en lo que a la protección y asistencia a refugiados se refiere.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCPP	Comisiones Permanentes de Refugiados
CEAR	Comisión Especial de Atención a Refugiados, Retornados y Desplazados de Guatemala
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación de Guatemala
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CG COMAR	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EXCOM	Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz de Guatemala
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GC	Grupo Consultivo para Guatemala
HRW	Human Rights Watch
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INM	Instituto Nacional de Migración
INTA	Instituto Nacional para la Transformación Agraria de Guatemala
LSRPC	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
ONG	Organización no Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PACEPIC	Promotores de Administración y Contabilidad para Empresas de Producción Industrialización y Comercio, A.C.
PACs	Patrullas de Autodefensa Civil de Guatemala
PAID	Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva
PAM	Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptado en la Ciudad de México el 16 de noviembre del 2004
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. San José: Talleres Gráficos Trejo Hnos. 1992.
2. ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales. Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. San José: Talleres Gráficos Trejo Hnos. 1992.
3. ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. I. Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. México. 2da. Edición. 2002.
4. ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. III. Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981 – 1989*. México. 2da. Edición. 2002.
5. ACNUR, CNDH, et al. *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Vol. IV. Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1975 – 2000*. México. 2da. Edición. 2002.
6. ACNUR, *La Integración de los Refugiados Guatemaltecos en Chiapas. Resumen Ejecutivo Final*. Comitán. Noviembre del 2001,
7. ACNUR. *La Situación de los Refugiados en el Mundo: 50 años de labor humanitaria*. Barcelona: Editorial Icaria. 2000.
8. ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo: Desplazamientos Humanos en el Nuevo Milenio*. Barcelona: Editorial Icaria. 2006.
9. ACNUR. *Legislación y Estándares Internacionales Básicos*. México. 2005.
10. ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra: OACNUR (Oficina ACNUR). Diciembre 1992.
11. ACNUR. *Un instrumento de Paz*. Madrid. 1996.
12. ACNUR. *Protección de los refugiados. Guía sobre en Derecho Internacional de los Refugiados*. Ginebra: ACNUR - Unión Interparlamentaria. 2003.

13. Aguayo Quezada, Sergio. "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano". *Foro Internacional*. Enero - marzo de 1992. Tomo XXXII. México
14. Aguayo Quezada, Sergio. *El Exodo Centroamericano. Consecuencias de un Conflicto*. México: SEP. 1985.
15. Aguayo Quezada, Sergio. "Éxodo centroamericano". *En: Revista Nexos*. V. 8, No. 88. Abril de 1985. México.
16. Aguayo Quezada, Sergio, et al. *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales*. México: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social - El Colegio de México. 1989.
17. Cabrera, Maruja. *Construyendo Ciudadanía*. México: Talleres Gráficos de México - Secretaría de Gobernación. 1999.
18. Camacho Nassar, Carlos, et al. *Memoria de la Esperanza: el retorno de los refugiados guatemaltecos*. Guatemala: Programa de Apoyo Institucional a CEAR. 1997.
19. COMAR – ACNUR. *Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. 2000.
20. Enríquez Perea, Alberto. *México y España: Solidaridad y Asilo político (1936-1942)*. México: Archivo Histórico Diplomático Mexicano. S.R.E. 1990.
21. Franco, Leonardo (coordinador). *El Asilo y la Protección de los Refugiados en América latina: Análisis Crítico del Dualismo "asilo – refugio" a la luz del derecho internacional de los derechos Humanos*. Buenos Aires: ACNUR. 2004.
22. Freyermuth, Graciela, et al. *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*. México: SEP. 1992.
23. Freyermuth, Graciela, et al. *Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de Emergencia*. México: CIESAS. 1993.
24. Grupo de Apoyo a Refugiados Guatemaltecos. *Informe de un Genocidio, los refugiados guatemaltecos en México*. México: Editorial La Paz. 1983.
25. Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional. Tomo II*. México: Ed. Porrúa. 6ª Edición. 2002.
26. Herrera, René y Ojeda, Mario. *La Política de México hacia Centroamérica*. México: Jornadas El Colegio de México. 1983.

27. IIDH, ACNUR. *Memoria del Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y personas Desplazadas 1994*. San José. 1995.
28. Imaz, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio en México*. México: Potrerillos. 1996.
29. Instituto Nacional de Migración. *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821 – 2000*. México: SEGOB. 2001.
30. Kauffer Michel, Edith F. *La Integración de los ex refugiados guatemaltecos en México; una experiencia con rostros múltiples*. México: El Colegio de la Frontera Sur. 2002.
31. Mamá Maquín. *De refugiadas a retornadas*. México: CIAM. 1994.
32. Martínez de León, Luis Eduardo (coordinador). *Guatemala: Un país Militarizado*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. 1993.
33. Martínez de León, Luis Eduardo, et al. *Guatemala: Conflicto Armado y Negociación*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. 1996.
34. Martínez de León, Luis Eduardo (coordinador) *Guatemala: entre el dolor y la Esperanza*. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala - Universidad de Valencia. 1995.
35. O'doherty, Laura. *Migrantes económicos en la ciudad de México*. México: El Colegio de México. 1988.
36. Ojeda, Mario (compilador). *Las Relaciones de México con los Países de América Central*. México: El Colegio de México. 1983.
37. Pacheco Gómez, Máximo. *Los Derechos Humanos. Documentos Básicos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición, 1992.
38. Secretaría de Gobernación. *México, tradición de Asilo y Refugio*. México: Talleres Gráficos de México. 2ª edición. 2000.
39. Secretaría de Gobernación. *Segundo Informe de Labores de la Administración 2006 – 2012 presentado ante el Honorable Congreso de la Unión*. México. Agosto de 2008.
40. Sorensen, Max. *Manual de Derecho internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.

41. UNAM. Instituto de investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo III*. México: Ed. Porrúa. 2002.
42. Yankelevich, Pablo, *et al. El refugio en México. Entre la Historia y los Desafíos Contemporáneos*. México: Secretaría de Gobernación. 2011.

LEYES Y REGLAMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma al artículo 11 publicada en el DOF el 10 de junio de 2011. México.
2. Ley General de Población. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974 (Reformas publicadas en 1990). México.
3. Ley de Migración. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 2011. México.
4. Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 2011. México.
5. Reglamento de la Ley de Migración. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre de 2012. México.
6. Reglamento de la Ley General de Población. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril del 2000. México.
7. Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012.

DOCUMENTOS OFICIALES

1. Acuerdo de Creación de la COMAR. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1980, Sección 5 B. México.
2. Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. 7 de agosto de 1987. Guatemala.
3. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Problemas Jurídicos y humanitarios” celebrado del 19 al 22 de noviembre de 1984. Cartagena, Colombia.
4. Declaración de Esquipulas I, Firmado durante la *I Cumbre de Presidentes Centroamericanos*. 25 de mayo de 1986. Esquipulas, Guatemala

5. Querrela de Rigoberta Menchú Tum al Juzgado Central de Instrucción de Guardia de la Audiencia Nacional de España, presentada el 2 de diciembre de 1999, para solicitar la intervención del gobierno Español en la aclaración de los hechos vinculados con la masacre de indígenas guatemaltecos en la Embajada de España en Guatemala (incluido su padre)

PÁGINAS WEB

1. www.acnur.org. Consultado el 10 de octubre de 2011 (entre otras fechas).
2. www.prensalatina.com.mx/article.asp?ID=%7BC6A6494B-D03A-46B0-BAE7-03337ACD4229%7D). Consultado el 13 de noviembre de 2004.
3. www.elecciones-en-latinoamerica.de/. Consultado el 5 de octubre de 2004.
4. www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx. Consultado el 13 de marzo de 2008.
5. www.nodo50.org. Consultado el 25 de noviembre de 2012.
6. www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf. Consultado el 27 de noviembre de 2012.
7. www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/referencias/defpro.asp. Consultado el 13 de noviembre de 2008.
8. www.comar.gob.mx. Consultado el 3 de septiembre de 2010 (entre otras fechas).
9. <http://www.monografias.com/trabajos12/presquat/presquat.shtml>. Consultado el 2 de noviembre de 2012.
10. www.fundcionprincipedeasturias.org/esp/04/premiados/trayectorias/trayectoria263. Consultado el 24 de diciembre de 2008.
11. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.IVc.guatemala.htm>. Consultado el 15 de agosto de 2007.
12. www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala. Consultado el 7 de noviembre de 2007 (entre otras fechas).
13. <http://www.gara.net/paperezkoa/20070425/14812/es/La/masacre/Xaman/>. Consultado el 25 de abril de 2009.
14. www.odhag.org.gt/INFREMHI/TOMO3C8.HTM. Consultado el 20 de enero de 2005.

15. www.urng.org.gt/aapp/tema22.html. Consultado el 21 de enero de 2005.
16. www.ndu.edu/inss/books/Books_1999/Crisis%20What%20Crisis%20Spa%20Oct%202099/spcris9.html. Consultado el 21 de enero de 2005.
17. <http://paginas.ufm.edu/sabino/gua-cap-3.htm>. Consultado el 7 de octubre de 2004.
18. www.dequate.com/infocentros/personajes/presidentes/portillo.htm. Consultado el 21 de enero de 2005.
19. http://www.aquiguatemala.net/presidentes/oscar_berger.html. Consultado el 4 de agosto de 2008.
20. www.web.amnesty.org/report2005/i. Consultado el 7 de agosto de 2008.
21. <http://www.amnesty.org/es/region/guatemala/report-2010>. Consultado el 18 de julio de 2013.
22. http://www.prensalibre.com/noticias/politica/retos-logros_0_955704453.html. Consultado el 14 de julio de 2013.
23. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130715/pais/231089/>. Consultado el 15 de julio de 2013.
24. <http://www.elnuevoherald.com/2013/06/30/1512269/demandan-en-guatemala-justicia.html>. Consultado el 1o. de julio de 2013.
25. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jimenezw06.htm>. Consultado el 15 de diciembre de 2008.
26. www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes. Consultado el 23 de julio de 2013 (entre otras fechas).
27. http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco. Consultado el 16 de agosto de 2013.
28. http://www.acnur.org/index.php?id_pag=963. Consultado el 7 de agosto de 2013.
29. www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1666.html. Consultado el 7 de agosto de 2013.
30. http://www.sre.gob.mx/acreditadas/index.php?option=com_content&view=article&id=159:129&catid=38. Consultado el 7 de agosto de 2013.
31. <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/10/oja-retorno.html>. Consultado el 8 de agosto de 2013.