

00462

4
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



REFUGIADOS CENTRO AMERICANOS EN MEXICO

El problema de su reconocimiento

1979 - 1993

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A .

RAUL SALVADOR **WYBO** GILBERT

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

JUNIO 1994



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 está 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.

"El exilio es la grieta insalvable producida por la fuerza entre un ser humano y su lugar de nacimiento, entre el yo y su verdadero hogar. La desdicha esencial de esta ruptura no puede superarse. Ciertamente existen historias que presentan al exilio como una condición que se abre a la vida a episodios heroicos, románticos, gloriosos y hasta triunfales. Pero son sólo historias, esfuerzos para vencer la... desdicha del extrañamiento. Los logros de cualquier exiliado están permanentemente carcomidos por su sentido de pérdida".

Edward Said en Un recuerdo del invierno.

"Los exiliados no conocen casas. Sólo puertas".

- Angelica Mufiz Huberman en La puerta del exilio.

I N D I C E

<u>Presentación</u>	PAG. I
CAPITULO 1.	
1.1. Introducción	2
1.2. ¿Quiénes son los refugiados?	22
1.3. La noción jurídica del refugio en México	35
CAPITULO 2.	
2.1. Centroamérica y el origen de los refugiados.	42
2.2. El problema del reconocimiento de los refugiados en México.	58
2.3. Los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos: un caso excepcional de reconocimiento	63
2.4. Los refugiados centroamericanos dispersos: los olvidados	99
CAPITULO 3.	
3.1. Por un reconocimiento pleno del refugio en México: una propuesta	113
3.2. Conclusiones	128
<u>Lista de abreviaturas</u>	139
<u>Referencias</u>	142
ANEXO 1: Fracciones V y VI del artículo 42 de la Ley General de población.	
ANEXO 2: El regreso de los refugiados guatemaltecos.	

Presentación:

Me interesé por los refugiados centroamericanos en México a partir de 1990, año en que ingresé a trabajar en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Sus siglas son COMAR y pertenece al gobierno). Desde entonces, llamó mi atención la falta de reconocimiento oficial hacia la inmensa mayoría de estos refugiados y las diversas limitaciones que existían en la legislación mexicana sobre la cuestión. Al profundizar en el problema, hallé hechos terribles derivados de esta falta de reconocimiento, como fue la deportación de un número indeterminado de refugiados guatemaltecos a su país entre 1981 y 1982, la cual costó la vida a muchos de ellos.

El exilio español en los años 30 y el chileno en los 70 fueron bien recibidos en México. ¿Cómo, entonces, un país con una tradición de asilo respetable como la de México, pudo mancharla tan tristemente en el caso de los refugiados centroamericanos?

Preocupado por esta situación, decidí investigar el origen del problema y luego intentar sugerir, desde mi escasa experiencia, algunas medidas que pudieran quizá mejorar en lo posible ese reconocimiento. El resultado fue el presente texto. El que cumpliera con las expectativas antes señaladas, es algo que sólo el lector puede decidir.

* * *

Este estudio está dividido en 3 capítulos. El primer capítulo comienza con una introducción general al problema y luego trata la definición de refugiado, la cual está actualmente en debate y por tanto requiere de algunas aclaraciones previas. Por último, se aborda la noción de refugiado en la ley mexicana la cual apareció hace tres años (en 1990) y es una definición muy interesante y muy amplia, incluso más amplia que la de Naciones Unidas.

El segundo capítulo empieza con un apartado (el número 2.1) que busca señalar algunas causas del fenómeno de los refugiados de Centroamérica, y se describe a rasgos generales el exodo de refugiados centroamericanos. Inmediatamente después, en el apartado 2.2 se examina el panorama del reconocimiento de los refugiados por parte del gobierno mexicano.

En el apartado 2.3 se trata al único grupo numeroso de refugiados centroamericanos que lograron alguna aceptación oficial, a saber, los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos que llegaron entre 1981 y 1984. El apartado 2.4 es una tentativa para explicar el caso opuesto: la falta de reconocimiento de la mayoría de los demás refugiados centroamericanos en territorio nacional.

El tercer capítulo presenta una propuesta mía para buscar que el gobierno brinde un pleno reconocimiento de los refugiados en lo sucesivo. La propuesta es solamente un diseño general basado en los problemas de reconocimiento de la figura del refugiado que se observaron durante la investigación. Este capítulo termina con las conclusiones generales de la investigación.

El anexo 1 contiene la legislación mexicana sobre el asilo político y el refugio, y el Anexo 2 es una semblanza del regreso a Guatemala de los refugiados de grupos étnicos.

Al final del texto aparece una lista de abreviaturas y las referencias que se emplearon durante la investigación. Bajo referencias específicas aparecen listadas las fuentes por apellido del autor y bajo las generales se enumeran los periódicos y revistas consultadas.

* * *

Esta investigación fue asesorada por Carlos Gallegos Elias quien fue mi tutor durante la maestría en Ciencia Política en la UNAM. Le agradezco sinceramente su apoyo y orientación. Estoy en deuda también con Luis Ortiz Monasterio y Esteban Garaiz Izarra de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y con Marc Mataneru de la Fundación Bernard Van Leer de Holanda, por brindarme la oportunidad de trabajar de cerca con los refugiados centroamericanos en México.

El apoyo y el intercambio de ideas con Jean F. Durieux y Patricia Wohlers del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con Alberto Lazo y Gregg Smith de la rama de oficiales de asilo del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos, con Gloria Ramirez del Seminario de Derechos Humanos, Política y Sociedad de la FCPyS y con Hugo Frias de la COMAR, resultaron muy importantes para nutrir mis ideas y la investigación en el campo de los refugiados.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el apoyo brindado para realizar mis estudios de maestría. Agradezco la amistad de las personas con quienes compartí

experiencias de estudio y trabajo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la COMAR, la Secretaría de Educación Pública, el SIN, el ACNUR y del Diplomado en Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Universidad Iberoamericana, así como a Teresa Rojas y Mónica Sandoval por ocuparse tan gentilmente del trabajo mecanográfico de este texto.

CAPITULO 1.

1.1. Introducción

Durante la década de los años ochenta, la región centroamericana sufrió varios conflictos armados cuya consecuencia fue la aparición de más de un millón de refugiados, muchos de los cuales migraron hacia el norte de América. México fue, después de los Estados Unidos, el país al que llegaron más refugiados centroamericanos. Para 1990, algunas estimaciones consideran que había alrededor de 300 mil refugiados en el país. Sin embargo, el gobierno mexicano reconoció únicamente a 50 mil de ellos aproximadamente, esto es, a un 17 por ciento del total. Esto significó que algo más de 8 de cada 10 refugiados en México no alcanzaron reconocimiento oficial ni la atención humanitaria a la que tenían derecho y fueron obligados a vivir en la ilegalidad, siendo por ello frecuentemente detenidos y extorsionados por las autoridades migratorias, e incluso deportados, poniendo con ello en peligro su integridad.

¿Por qué se reconocieron a tan pocos refugiados centroamericanos en México? ¿Cuáles fueron las causas que originaron este déficit en su reconocimiento? ¿Qué factores limitaron dicho reconocimiento oficial? ¿Por qué algunos pocos refugiados sí alcanzaron este reconocimiento y por qué los demás no? El propósito de esta investigación es responder a estas preguntas.

Hay varios libros importantes acerca de los refugiados centroamericanos en México. Los más útiles para esta investigación fueron el estudio realizado por Luis Raúl Salvadó en 1988, sobre los refugiados guatemaltecos en el sureste de México que no fueron reconocidos por el gobierno, y el de Laura O'Dogherty de 1989 sobre los refugiados centroamericanos en la

ciudad de México¹. Ambos textos se sustentan en muestras tomadas entre la población refugiada, las cuales revelan la composición y características de la misma.

Hay libros que tratan el tema de manera general. El primero es el de Sergio Aguayo de 1985 titulado El éxodo centroamericano, el cual es una referencia obligada sobre el tema. El otro, que fue escrito por Alejandra Barrera y Guillermo Chumacero también en 1985 y asesorado por Laura O'Dogherty, presenta una descripción amplia, sistemática y correctamente documentada sobre el fenómeno². Ambos fueron de gran utilidad para la investigación, por presentar un panorama amplio acerca del tema.

Es importante señalar la tesis de Rafael González Franco hecha en 1990 sobre los refugiados guatemaltecos y salvadoreños sin reconocimiento en México, porque en ella se dedica un capítulo al problema de su reconocimiento, y es uno de los pocos casos que se encontró que tratara esta cuestión de manera específica³. Me parece que González Franco acertó en puntos importantes pero que le faltó profundizar en ellos por cuestión de espacio. Por ejemplo, el autor afirma correctamente que México no firmó importantes documentos multilaterales sobre el refugio por la presión que ejercieron los Estados Unidos, sin embargo, no alcanza a señalar con precisión como y cuando se presentó esa presión, ni tampoco la evidencia que sustenta

1 Salvadó, Luis Raúl. The other refugees: A study of Nonrecognized Guatemalans in Chiapas, México. Washington, Georgetown University, 1988, 49 págs. O'Dogherty, Laura. Central Americans in México city: Unvoiced and Silenced. Washington, Georgetown University, 1989, 76 págs.

2 Aguayo, Sergio. El éxodo centroamericano. México, SEP, 1985, 142 págs. Barrera Pérez, Alejandra y Alejandro Chumacero. Refugiados Centroamericanos en México. México, ITAM (tesis), 1987, 168 págs.

3 González Franco de la Peza, Rafael. Refugiados centroamericanos no reconocidos en México (salvadoreños y guatemaltecos). México, UNAM. (tesis) 1990, 150 págs.

dicha afirmación. De todas maneras, este texto fue el antecedente más cercano para el presente estudio.

Verónica Carrillo Curi abordó en 1989 la cuestión de los refugiados guatemaltecos reconocidos y de la política del gobierno mexicano hacia ellos⁴. Este texto bien documentado hace aportaciones importantes sobre la cuestión del reconocimiento oficial, pero no trata los refugiados que no fueron reconocidos o que no eran guatemaltecos. Tampoco se extiende más allá del gobierno de Miguel de la Madrid.

Cabe señalar otro libro más: el de Joan Friedland y Jesús Rodríguez⁵. En el que se realiza una revisión completa y minuciosa sobre el marco jurídico del refugio y el asilo en la legislación mexicana, enfocada a la cuestión de los refugiados centroamericanos. El texto fue publicado en 1987 y requiere una actualización, pero sigue siendo un muy valioso material de referencia.

Existen, desde luego, muchos otros libros que abordan el tema, pero algunos son obras que no tratan sobre refugiados en México solamente, sino de varios países más. Otros estudian la génesis del fenómeno o son investigaciones sobre cierto aspecto específico, como por ejemplo el impacto psicológico del exilio sobre las personas. Hay testimonios interesantes sobre los refugiados de Centroamérica, pero que se aproximan más a la crónica que a la investigación sistemática. Por último, están los libros sobre la frontera sur de México, los cuales también aportan elementos a considerarse pero que sólo tocan a los

⁴ Carrillo Curi, Verónica. Los refugiados guatemaltecos en México: un problema de seguridad nacional. México, UNAM, (tesis). 1989, 241 págs.

⁵ Friedland, Joan y Jesús Rodríguez. Seeking safe ground: the legal situation of Central American refugees in México. San Diego, University of San Diego, 1987, 82 págs.

refugiados como una cuestión más de otros que investigan. En ninguno de ellos se trata de manera específica el problema del reconocimiento de los refugiados en México.

En pocas ocasiones se encontraron artículos en revistas o periódicos que trataran de manera especial y detallada la cuestión de la política gubernamental hacia los refugiados centroamericanos, que no fueran meros comentarios de opinión o desplantes retóricos. Merecen destacarse positivamente los artículos de Enrique González Casanova, Sergio Aguayo y Bill Frelick⁶, en donde se señalan cuestiones sobre la materia, poniendo de manifiesto un conocimiento profundo acerca del tema por parte de los autores. Otros artículos interesantes aparecieron en revistas sobre relaciones internacionales, aunque se limitan a tratar la cuestión de la política para con los refugiados en México desde un punto de vista jurídico solamente.

Faltaba entonces un estudio amplio sobre el origen de los problemas que tuvo el gobierno mexicano para reconocer a los refugiados centroamericanos⁷, aún cuando existieron dispersas en investigaciones previas, varias ideas al respecto, mismas que se rescataron para este trabajo, señalando su origen. Sin embargo, para profundizar en esta cuestión, se tuvo que recurrir a otra fuente de información: la prensa nacional. Este

⁶ González Casanova, Enrique. "Algunas hipótesis relacionadas con la presencia de refugiados guatemaltecos en el sureste de México" en Estudios Políticos, UNAM, México, tercera época, núm. 1, ene-mzo 1991, págs. 73-89. Aguayo, Sergio. Chicanos: las amenazas a la seguridad nacional, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, 21 págs. Frelick, Bill. "Refugees in México: new law, old practices" en World Refugee Survey, U.S. Committee for Refugees, Washington, 1992, págs. 23-24.

⁷ Gil Loescher señala que existe una necesidad de estudios sobre la política hacia los refugiados en el ámbito nacional e internacional, así como planteos generales para la solución de sus problemas. Loescher, Gil y Laila Monahaá (edits.), Refugees and international relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, págs. 4-5.

trabajo es antes que nada y de manera fundamental una investigación hemerográfica, de la que se recogieron declaraciones que hicieron a la prensa diversos funcionarios del gobierno mexicano acerca de los refugiados y otras noticias sobre el tema que se consideraron pertinentes. Esta investigación hemerográfica fue posible en gran medida, gracias a la consulta del seguimiento de noticias realizada por el Centro de Documentación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

* * *

Antes de 1990, la ley mexicana carecía de la figura jurídica de refugiado, es más, ni siquiera se empleaba ese término sino el de asilado político, el cual implica una noción mucho más estrecha del fenómeno -como se verá en el próximo capítulo. México no firmó el Convenio sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 ni su Protocolo de 1967, ambos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales son los documentos más importantes en el ámbito internacional en materia de refugio. Está claro que había una insuficiencia jurídica en la materia por parte de México. Sin embargo, esta limitación jurídica no resultó suficiente para explicar la falta de reconocimiento oficial hacia los refugiados.

El presidente José López Portillo tenía una política peculiar hacia Centroamérica. En 1981, su gobierno reconoció a la guerrilla en El Salvador y desde 1980 se asistieron a muchos refugiados de ese país por medio de la COMAR. En este caso, el reconocimiento de los refugiados fue "de hecho" y se realizó sin firmar el Convenio y del Protocolo antes señalados, y sin incorporar la figura jurídica del refugiado a la ley mexicana. La cuestión jurídica, pues, no fue necesariamente un obstáculo para el reconocimiento, mucho más importante resultó la voluntad política del gobierno en turno.

En México, el reconocimiento de los refugiados centroamericanos no surgió del desarrollo sistemático de normas jurídicas y de su aplicación uniforme a todos los casos, sino de las circunstancias que enfrentaba el gobierno mexicano en un momento dado, las cuales permitían o impedían, según la situación, que se otorgara o se negara el reconocimiento a los refugiados. Así, la actitud del gobierno mexicano hacia los centroamericanos cambió, en términos generales, en tres ocasiones entre 1979 y 1993. De 1979 a 1982, durante la última parte de la administración de López Portillo, se avanzó en el reconocimiento de los refugiados. En cambio, entre 1982 y 1988, cuando fue presidente Miguel de la Madrid, el reconocimiento y la asistencia gubernamental para con los refugiados fue muy bajo. Y, finalmente, entre 1988 y 1993, durante el gobierno de Salinas de Gortari, el reconocimiento oficial resurgió. ¿Por qué se dieron estos cambios?

A partir de 1983, con el gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid, se implementó la política de seguridad nacional, la cual frenó el reconocimiento de los refugiados y también el desarrollo de las nociones jurídicas pertinentes, porque dicha política se sustentaba en el temor de que el conflicto centroamericano se extendiera hacia México. Por lo tanto, se debía asegurar la frontera sur y limitar la presencia de centroamericanos en el país tanto como fuera posible, aunque muchos de ellos resultaran ser refugiados.

Vale la pena detenerse un momento en esta política de seguridad nacional. La seguridad nacional es un concepto que surgió de la necesidad que tiene un Estado de mantener y desarrollar su soberanía y poder sobre el territorio que ocupa. El concepto señalado, nace de la geopolítica o estudio de la relación entre la organización política y el espacio físico, esto es del estudio de la organización geográfica del poder de

los Estados. En este sentido, la seguridad nacional puede definirse como la maximización del poder y la soberanía de un Estado y la minimización de las interferencias foráneas que puedan afectarlo. Las definiciones varían mucho, pero generalmente se acepta que el poder y la soberanía señaladas, dependen no sólo de la fuerza militar, sino además del potencial general en todos sus sentidos -demográfico, industrial, comercial, tecnológico, entre otros- del que dispone un país y del arreglo geográfico que guardan y de su posición frente las fuerzas de otras naciones. Así, la seguridad nacional se establece en cada caso concreto en relación con la orientación y objetivos de un Estado nacional y con su situación física (tanto en lo que se refiere a los factores geográficos como a los recursos materiales y humanos de que dispone) ⁸.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos asumió el papel de liderazgo internacional, económico y militar, frente a la entonces Unión Soviética, que era su gran rival. A partir de la década de los años 50, la política exterior estadounidense consideró como un factor central de la seguridad nacional de ese país, la vigilancia y contención de la influencia soviética en el mundo, al cual se le aludía con el término de "comunismo internacional". La política estadounidense hacia los demás países del continente americano siguió esta misma pauta de contención del comunismo. Así, el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, John

6

El debate actual en torno al concepto de seguridad nacional, consiste en establecer si es mejor enfatizar la cuestión del conflicto entre los países y la competencia por alcanzar la superioridad, o si es mejor enfatizar el que la seguridad se alcanza por la vía de la cooperación entre los países, en el entendido de que la seguridad de un Estado aumenta si se incrementa la seguridad de los demás Estados. Al respecto ver: Cavalla Rojas, Antonio (comp.). Geopolítica y seguridad nacional en América, México, UNAM, 1979, págs. 305-309, 313-321 y 420-425; y Carrillo Curi, Verónica. Los refugiados guatemaltecos en México: un problema de seguridad nacional, México, UNAM (tesis), 1987, pag. 59.

Foster Dulles, declaró en 1954 ante la Organización de Estados Americanos, lo siguiente:

"La dominación o control de las instituciones políticas de cualquier Estado Americano por el movimiento comunista internacional... constituiría una amenaza para la soberanía e independencia política de los Estados Americanos" ?

De manera sutil, esta declaración establece una contradicción entre influencia "comunista" en el continente y la seguridad -expresada como "soberanía política"- de los países el mismo continente, incluido los Estados Unidos.

Desde fines de la década de los años 50, hasta fines de los 70, el principal foco de tensión entre los Estados Unidos y la influencia comunista en el continente era Cuba, el cual tenía un gobierno apoyado por los soviéticos. Pero hacia la década de los 80, esta situación cambia y este foco de tensión, esta "Guerra Fría" -como también se conoce en enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética- se extendió hacia la región centroamericana. En efecto, en Nicaragua asumió el poder un gobierno también apoyado por los soviéticos. Además, aparecieron movimientos guerrilleros de orientación comunista en El Salvador y también en Guatemala. El que estos focos de tensión de alguna manera pudieran extenderse hacia México, fue el motivo externo más importante para que a principios de los años 80 México implementará de manera preminente la política de seguridad nacional, que se mencionó antes.

La seguridad nacional antes de 1980, tenía una importancia menor para la política del gobierno mexicano en comparación con

9 Carrillo Curi. Ob. cit., pag. 24.

la relevancia que esta doctrina había alcanzado en países como Brasil, Argentina o Chile, en donde los militares en el poder la instrumentaron como política general de gobierno. Muy probablemente esta aparición relativamente tardía de la doctrina de seguridad nacional en México, se debió al papel más limitado de los militares en el gobierno y la sociedad mexicanas.

¿Qué fue entonces lo que impulsó al gobierno de De la Madrid a recurrir a la seguridad nacional? Como ya se dijo, una parte se debió a la guerra en Centroamérica y a la Guerra Fría. Pero además, influyó el que México desde fines de los años 70 se convirtiera en una potencia petrolera de gran importancia estratégica para los Estados Unidos, sobre todo a raíz de la crisis mundial de energéticos que se presentó a mediados de los años 70. Lo decisivo en la implementación de la seguridad nacional como criterio central de política de gobierno, seguramente fue la cercanía de los yacimientos petroleros más importantes del país (los de Tabasco y Campeche) a la región centroamericana ¹⁰. Otro factor que alentó el establecimiento de la doctrina de seguridad nacional fueron las frecuentes incursiones del ejército guatemalteco en territorio de Chiapas para atacar a los campamentos de refugiados, a los que consideraban aliados a la causa de los guerrilleros guatemaltecos. Estas incursiones amenazaron con desatar un conflicto internacional de consecuencias graves entre ambos países y sólo terminaron o aminoraron cuando fue depuesto el entonces presidente de Guatemala, Efraín Ríos Montt. Finalmente, la presencia de un gran número de campesinos guatemaltecos en Chiapas podía empeorar la situación agraria en aquel estado, que de por sí era grave (al grado que el ejército

¹⁰ Pellicer, Olga. "National security in Mexico: traditional notions and new preoccupations" en Reynolds, Clark y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico relations: economic and social aspects Stanford, University press, 1983, págs. 181-192.

mexicano intervino en algunas zonas para controlar a los campesinos mexicanos) 11.

La política mexicana hacia Centroamérica durante los años 80 no buscaba competir por la hegemonía en esa región -la cual estaba en manos estadounidenses, con excepción de Nicaragua y los focos de insurgencia guerrillera- sino que se limitaban a asegurar la frontera sur, evitando que México fuera "contagiado" por la violencia de sus vecinos y afectados recursos estratégicos como el petróleo en el sureste. Y por otra parte, la política exterior mexicana buscó acuerdos globales para alcanzar la paz en Centroamérica y fue uno de los promotores de iniciativas conjuntas de paz que reunían a los países del área, como fue el Pacto de San José y los acuerdos de Contadora y luego de Esquipulas 12.

La llegada de miles de refugiados de Centroamérica tomó por sorpresa a México.

Antes de este suceso, México se consideraba a sí mismo si acaso una nación de emigrantes, de trabajadores o de "braceros" que viajaban a los Estados Unidos para obtener empleo. Sin embargo, a partir de los años 80 y a raíz de este éxodo de centroamericanos, México se convirtió de pronto en un país más de inmigrantes que de emigrantes.

11 Las intervenciones del ejército mexicano en Chiapas tienen una larga historia. Un caso reciente en el que se supone se hallaron grupos guerrilleros en la zona vinculados a la insurgencia guatemalteca puede leerse en *Proceso*, núm. 866, 7 de junio, 1993, págs. 18-30.

12 Sepúlveda, Isido, *Aproximación teórica a la seguridad nacional: el caso de México*, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (fotocop.), s.f., pag. 8. Pellicer, Olga, "National security in Mexico: traditional notion and new preoccupations" en Reynolds, Clark y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico relations: economic and social aspects*, Stanford, University Press, 1983, págs. 101-192; y "México en Centroamérica: el difícil ejercicio del poder regional" en Pellicer, Olga y Richard Fagen (coops.), *Centroamérica: futuro y opciones*, México, FCE, 1983, pag. 98.

En 1981 el saldo migratorio positivo del país con el exterior alcanzó su punto más elevado, constituyendo el 1.63 por ciento de la población nacional, mientras que durante la década de los años 70, dicho índice permanecía en 1.2 por ciento en promedio¹³.

Es cierto que hubo migraciones de centroamericanos hacia México antes de 1980, pero su influencia sólo se sintió en el Soconusco (en la región costera del estado de Chiapas) a donde llegaban campesinos guatemaltecos desde el siglo XIX a trabajar en las plantaciones de café, o bien se trataban de trabajadores migratorios centroamericanos que casi siempre se dirigían a Estados Unidos, usando a México únicamente como país de paso. En cambio, los 300 mil refugiados centroamericanos de los años 80 en su gran mayoría llegaron a asentarse a todo lo largo y ancho del territorio mexicano. Su presencia, junto con el conflicto fronterizo con Guatemala, hizo que el país se sintiera por primera ocasión afectado directamente por Centroamérica. Antes de esto, México estaba habituado -por su experiencia histórica- a que los peligros vinieran del norte, de los Estados Unidos, y no del Área centroamericana.

Este éxodo de centroamericanos hizo que México súbitamente redescubriera y tomara una nueva conciencia de su frontera sur, la cual había ignorado, salvo algunas excepciones aisladas, durante casi todo el siglo XX y buena parte del XIX, por considerarla más bien como irrelevante para el conjunto de la nación. De hecho, la frontera sur sólo era una frontera desde el punto de vista formal. Era una línea divisoria trazada en una zona unida por la misma raíz cultural iberoamericana y prehispánica también. Para México, la frontera que si nos

13

Basáñez, Miguel. El pulso de los sesenios, 20 años de crisis en México. México, Siglo XXI, 1990, págs. 140-141).

separaba de un mundo diferente y en ocasiones antagonico, era la frontera norte, cuya existencia era un reto permanente para la identidad y la soberania del pais. Y la amenaza es el factor que levanta fronteras. A partir de los conflictos y el éxodo centroamericanos México, la frontera sur cobró más importancia para la soberanía mexicana.

Por primera ocasión en su historia, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de dirigir una parte muy significativa de sus esfuerzos diplomáticos hacia Centroamérica para buscar la pacificación del área. De estos esfuerzos nacieron el Grupo de los Tres, el Pacto de San José y los acuerdos de Contadora y se apoyaron los de Esquipulas en sus diversas etapas. Fue en esa época que Centroamérica invadió los titulares de la prensa nacional y dejó en la mente de los mexicanos esa imagen de una región en conflicto que podía afectar incluso a México. Además, se interpreto el fenómeno de los refugiados como los emisarios de aquel caos. La suspicacia y el temor se apoderaron de muchos y fue claramente expresada por funcionarios de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación en repetidas ocasiones, en el sentido de que los refugiados eran personas que impedían controlar debidamente la frontera sur y amenazaban la soberanía nacional.

Por otra parte, los refugiados centroamericanos llegaron en una época en que México entró en una crisis económica severa, la peor desde la Segunda Guerra Mundial¹⁴ y por lo tanto fueron considerados como una carga económica adicional para el país y no como una influencia enriquecedora para la vida nacional, como lo fueron los exiliados españoles de los años 30 y los chilenos de los 70, quienes fueron bien acogidos por el gobierno. Los asilados chilenos, cabe destacar, eran

¹⁴ Ver datos en Basañez, Miguel, Op. cit., México, Siglo XXI, 1989, págs. 157-159.

por el gobierno. Los asilados chilenos, cabe destacar, eran alrededor de novecientos los centroamericanos en cambio se contaban por decenas de miles y tenían, comparativamente con los españoles y chilenos, un nivel cultural menor.

La crisis económica y el gran número de centroamericanos, se esgrimieron como argumentos para no reconocer a estos refugiados. Sin embargo, la asistencia y la ayuda material que recibieron los refugiados centroamericanos provino casi toda del ACNUR y de otras instancias intergubernamentales o extranjeras. Así fue en el caso de los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos en el sureste del país, por quienes el gobierno mexicano no desembolsó prácticamente nada y se limitó a administrar la ayuda internacional. Por eso, sostener que estos refugiados eran una carga económica para el país, era algo que resultaba discutible, por decir lo menos.

La política de seguridad nacional cayó en desuso en México durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien llega al poder en 1988 y sucedió a Miguel de la Madrid. A partir de entonces, la retórica oficial fueron los derechos humanos y la cuestión de los refugiados se inscribió nominalmente en este ámbito. Las deportaciones de refugiados centroamericanos continuaron, pero aparecieron algunas señales alentadoras para el reconocimiento de ellos, como fue, por ejemplo, el que para 1990 se incluyera la figura jurídica del refugiado en la ley mexicana. ¿Por qué cambia a partir de 1988, al menos retóricamente, la política gubernamental hacia los refugiados?

El abandono de la política de seguridad nacional seguramente fue alentado por los signos de pacificación de ciertos conflictos en Centroamérica, como fue el acuerdo de paz entre la contrarrevolución nicaragüense (los "contras") y el

gobierno de ese país, el cual ya no estaba en poder de los sandinistas. Y quizá también porque la "Guerra Fría" terminó hacia 1989.

Sin embargo, esto no explica el énfasis retórico en los derechos humanos por parte del gobierno mexicano. Al respecto, se encontró que la vigilancia internacional en materia de los derechos humanos en Iberoamérica intensificó su interés en el caso de México, a raíz del regreso de la democracia en los países del Cono Sur desde la segunda mitad de la década de los 80, países cuyos gobiernos militares y represivos acaparaban antes la atención internacional en materia de violación a los derechos humanos. En consecuencia, el gobierno mexicano se sintió presionado y como resultado creó en 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, esta preocupación retórica de los derechos humanos del gobierno mexicano llegó un poco tarde para los refugiados centroamericanos, pues a partir de 1990 poco más o menos, la pacificación de la región centroamericana avanza gradualmente y el flujo de refugiados si bien no se invierte, aparentemente se va deteniendo. Sería entonces muy raro que el gobierno mexicano diera pasos adicionales en el reconocimiento de los refugiados centroamericanos después de 1993, pues a partir de 1991 ó 92, estos centroamericanos dejaron de ser un asunto prioritario para el gobierno. Incluso las investigaciones acerca de estos refugiados trataron, a partir de entonces, más el problema de su regreso que el de su reconocimiento y atención en los países a los cuales llegaron.

Por otra parte, se encontró que la semblanza presentada hasta aquí sobre la política del gobierno mexicano hacia los refugiados, no explicaba el hecho de que un cierto grupo de refugiados sí fue reconocido y que otros refugiados no lo

fueran. Para explicar esto, fue necesario examinar además el ámbito social y geográfico de los refugiados, sus características culturales y económicas, sus rutas de viaje y lugares de asentamiento. Se encontró que el único grupo de refugiados reconocidos por el gobierno, los guatemaltecos de grupos étnicos que se asentaron en la zona fronteriza de México con Guatemala, alcanzó dicho reconocimiento porque fue la única migración de refugiados que no se mezcló con corrientes migratorias previamente existentes y de índole económica, las cuales seguían tanto los centroamericanos como en ocasiones los mexicanos también.

Los demás refugiados centroamericanos siguieron las mismas rutas y se asentaron en los mismos lugares en que lo hicieron migraciones económicas previas y fueron los que no recibieron reconocimiento oficial. Aunque se encontraron algunos elementos explicativos adicionales de este reconocimiento selectivo, se observó que este último patrón fue el más importante.

El que se reconocieran a algunos pocos refugiados centroamericanos y a la mayoría no, fue para el gobierno mexicano un doble juego. Por un lado mostraba con orgullo y abundante difusión en los medios de comunicación el reconocimiento y asistencia que brindó a algunos refugiados guatemaltecos de grupos étnicos y por el otro, ignoraba la existencia de los demás refugiados, refiriéndose a ellos como migrantes económicos y por tanto deportándolos. No hubo, pues, una política uniforme para con los refugiados, sino que la respuesta gubernamental al fenómeno varío considerablemente según las circunstancias, al grado de que no se sabe si hablar de una política o de varias diferentes y hasta contradichas entre sí.

* * *

Es muy importante presentar una clasificación general de los refugiados centroamericanos en México, para que el lector conozca el "elenco" que se tratará a lo largo del texto y le sirva como referencia. Para ello, resumi las características principales de nueve grupos diferentes de refugiados, de los que pienso estaba compuesto el exilio centroamericano en el país. No se incluyen a los asilados políticos porque ellos generalmente sí fueron reconocidos y porque en su mayor parte no eran centroamericanos, además de que serán tratados después, y por separado, al principio del apartado 2.2.

La cantidad estimada de refugiados en cada caso, corresponde al máximo alcanzado, el cual se dio durante el período que se extiende de 1986 a 1990.

- 1) Refugiados de El Salvador que llegaron a partir de 1979 ó 1980. Mayoritariamente de origen urbano, con un nivel educativo más alto que el de otros refugiados y asentados generalmente en la ciudad de México. El gobierno mexicano reconoció y asitió a muchos de ellos entre 1980 y 1982. Después perdieron el reconocimiento y la ayuda oficial, para quedar exclusivamente en manos del ACNUR. El número de estos refugiados, según ciertas estimaciones, quizá alcanzó los 120 mil ¹⁵.
- 2) Refugiados guatemaltecos que llegaron desde 1980, de características parecidas a los anteriores, pero con una mayor presencia de casos de origen rural. Se asentaron mayoritariamente en la ciudad de México. En lo que respecta a reconocimiento y asistencia, su situación fue análoga a las del grupo anterior. Su número es aun más

15

O'Dogherty, Laura. Central Americans in Mexico city: uprooted and silenced, Washington, Georgetown University, 1989, pag. 12.

incierto que el de los salvadoreños. Hay quienes suponen que quizá llegaron a ser unos 100 mil ¹⁶.

- 3) Refugiados guatemaltecos de grupos étnicos que llegaron a mediados de 1981 y hasta fines de 1983, con algunos brotes aislados y menores después. Origen exclusivamente rural, se asentaron cerca de la frontera con Guatemala, en el estado de Chiapas. Se les dejó de deportar hacia 1982 y desde entonces fueron reconocidos de facto; recibieron mucha asistencia por parte del ACNUR y hacia fines de los años 80 su reconocimiento oficial era bastante sólido. Entre 1984 y 1985, muchos fueron reubicados a los estados de Campeche y Quintana Roo. Llegaron a ser 46 mil, aunque durante mucho tiempo el gobierno sostuvo que eran menos de 39 mil ¹⁷.
- 4) Refugiados guatemaltecos campesinos que llegaron junto con los anteriores desde 1981. Origen rural, mestizos, se asentaron generalmente en territorio chiapaneco en regiones altas y alejadas de la frontera con Guatemala. Nunca fueron reconocidos ni asistidos por el gobierno. Se supone que fueron unos 40 mil ¹⁸.
- 5) Refugiados guatemaltecos campesinos que estaban como trabajadores migratorios en el Soconusco -zona costera de Chiapas- entre 1981 y 1982. Origen rural, mestizos o de grupos étnicos, se quedaron en esa región de México al conocer la represión que se desató entonces en sus lugares

¹⁶ O'Dogherty, Ob. cit., págs. 12-13.

¹⁷ COMAR, Los refugiados guatemaltecos en México, México, COMAR, 1987, pag. 12.

¹⁸ Salvado, Luis Raul. The other refugees: a study of nonrecognized Guatemalans in Chiapas, Washington, Georgetown University, 1988, pag. 5.

de origen. Nunca fueron reconocidos ni asistidos oficialmente. Se hablaba de 20 mil de ellos ¹⁹

- 6) Refugiados nicaragüenses -quizá mezclados con otros tipos de migrantes internacionales de ese país- que llegaron a México entre 1980 y 1981. En su mayoría de origen urbano (según una muestra, casi todos eran de Managua) y asentados en la ciudad de México. Huyeron de su país para evitar el servicio militar. Nunca fueron asistidos o reconocidos. Quizá fueron unos 10 mil ²⁰.
- 7) Refugiados guatemaltecos y salvadoreños mezclados con migrantes económicos de Centroamérica. Entraron a México durante los años 80 y se sabe muy poco acerca de ellos. Se supone que eran en su mayoría de origen rural, en buena proporción analfabetos, que se asentaron en el sureste del país, en ciudades como Tapachula, Salina Cruz, Villahermosa, entre otras, en condiciones de marginación. Nunca se les reconoció ni se les asistió. Se desconoce su número y quizá algunos eran personas que migraban hacia el norte por etapas ²¹.
- 8) Refugiados guatemaltecos y salvadoreños mezclados con migrantes económicos centroamericanos y mexicanos, que se dirigían a Estados Unidos durante los años 80. Tampoco se sabe mayor cosa acerca de ellos. A muchos se les encontró en la frontera norte del país. No recibieron ni

19 Idea.

20 Weiss Fagen, Patricia y Sergio Aguayo. Fleeing the nightmare: Central American refugees, Washington, John Hopkins University, 1986, págs. 99-100.

21 O'Dogherty. Op. cit., págs. 28-29.

reconocimiento ni asistencia por parte del gobierno, ni del ACNUR. Se desconoce su número ²².

- 9) Refugiados hondureños que entraron a México durante los años 80. Eran una minoría y raras veces se les menciona en los estudios existentes. No hay suficientes datos sobre ellos ²³.

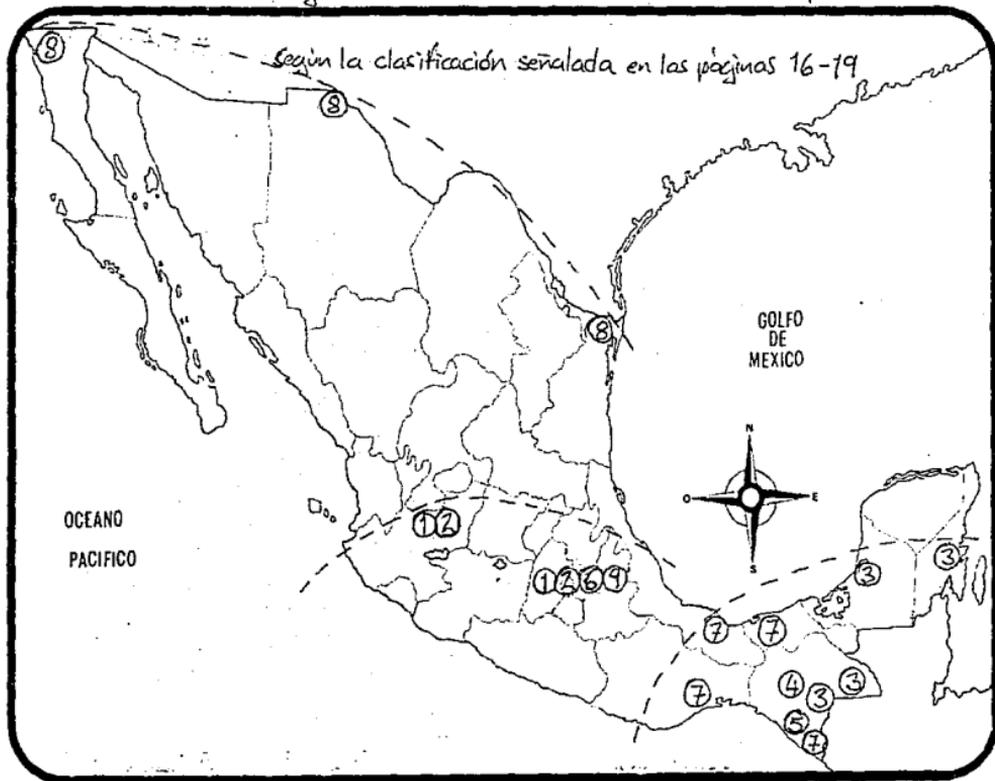
A continuación se presenta un mapa en el que se señalan la ubicación geográfica de los distintos grupos de refugiados que se acaban de mencionar.

Notese que los refugiados centroamericanos se distribuyeron geográficamente creando tres "frentes" u "ondas" de impacto sobre el territorio mexicano. La primera "onda" fue en el sureste, la segunda "onda" llegó hasta el centro de la república y la tercera, hasta la frontera con Estados Unidos.

²² La Jornada, 26 de noviembre, 1986, pág. 7.

²³ O'Dogherty. Ob. cit., pág. 24.

Ubicación de los refugiados centroamericanos en México, 1990.



1.2. ¿Quiénes son los refugiados?

Un refugiado es toda aquella persona que está afuera de su Estado Nacional y ya no pueda regresar a él por razones ajenas a su voluntad y siempre y cuando el motivo central por el cual no pueda volver, no sea de índole criminal o delictivo. Todo desplazamiento humano forzoso que no sea originado, en principio, por una conducta criminal y que trascienda las fronteras de un país y que no pueda revertirse sin poner en peligro la integridad física o moral de las personas desplazadas, amerita ser considerado un caso de refugio.

También es necesario no confundir los conceptos de refugiado con el de migrantes internacionales. Estos últimos son todas las personas que viajan de un país a otro cualquiera que sea su situación o condición (turistas, estudiantes, hombres de negocio, etcétera). Los refugiados son solamente un tipo peculiar de migrante internacional, a saber, aquel que sufre un desplazamiento forzoso que no puede controlar por su voluntad y que le impide volver a su país de origen sin poner en peligro su integridad física o espiritual.

En ocasiones, estos desplazamientos forzosos de una parte de la población ocurren al interior del territorio de un país. En tal caso se les conoce como "desplazados internos". Solamente cuando dichos desplazados están obligados a abandonar el territorio de su nación, es que se les puede aplicar el término de refugiados y volverse sujeto de las normas de derecho internacional correspondientes.

Algunas consideraciones adicionales sobre otros términos emparentados con el del refugio y que no se deben confundir con él, quizá arrojen algo de luz y de profundidad sobre este concepto.

No son refugiados quienes dejan su país voluntariamente. El escritor Ernest Hemingway vivió en Francia porque ya no deseaba hacerlo en los Estados Unidos, no porque fuera perseguido ahí²⁴. La noción de refugio implica que no existen alternativas razonables que permitan a alguien permanecer en su país de origen. Algunos diccionarios señalan que estos casos de expatriación voluntaria se les denomina "exiliados". En este trabajo, se evitará el uso de este término.

Tampoco son refugiados las personas que salen al extranjero por motivos profesionales o personales y que a veces generan cierto arraigo en el país a donde llegan (y ven debilitadas en ocasiones su facultad de volver a su nación de origen) por conveniencia mutua entre el país receptor y el emigrado o por la costumbre o alguna clase de arreglo entre ellos. En general, son técnicos o profesionistas que trabajan en el extranjero, pero sus casos particulares pueden variar mucho: podrían ser misioneros, negociantes, consultores o funcionarios coloniales²⁵. Un ejemplo serían los settlers pueblos que radican en varios países africanos. Al independizarse estos últimos, permanecieron en ellos e incluso adquirieron su nacionalidad. Estos casos de conveniencia, difícilmente podrían ser considerados como refugiados.

El desterrado es una persona que pierde el derecho a ser miembro de la comunidad a la que pertenece por causa de una ofensa grave o traición. Sin embargo, el derecho moderno no contempla esta clase de castigo. En términos formales, quien ha

²⁴ Said, Edward. "Un recuerdo del invierno" en La Jornada Semanal, México, núm. 137, 15 de dic. 1991, México, pag. 25.

²⁵ Ibid.

adquirido una ciudadanía plena, no puede ser despojada de ella a menos de que renuncie a la misma de manera voluntaria. Es cierto que, en una situación extrema, un país puede llegar a expulsar a algunos de sus ciudadanos, pero estos son casos de excepción únicamente, que no suelen estar sancionados por la ley, además de no involucrar necesariamente la revocación de la nacionalidad de las personas expulsadas. Hay, pues, una diferencia entre desterrar y simplemente expulsar.

El destierro es un castigo que corresponde más bien a las sociedades premodernas. Sócrates, por ejemplo, fue condenado por la antigua Atenas al ostracismo un castigo, por cierto, tan terrible que Sócrates eligió mejor la cicuta (muerte por envenenamiento). De aquí la diferencia entre el desterrado y el refugiado. El primero está condenado a separarse de manera más o menos definitiva de su nacionalidad y el segundo, en cambio, es un fugitivo o expulsado que por lo regular conserva su nacionalidad, pues el derecho moderno no contempla la revocación de esta como castigo.

¿Cómo es que en el mundo moderno ya no se contempla como pena válida la supresión de la pertenencia del individuo a la sociedad? Esta clase de castigo es un esfuerzo por suprimir al condenado y pertenece a un tipo de derecho que se conoce como "represivo" o premoderno. El derecho moderno, en cambio, lo que busca es corregir la conducta del malhechor. Así, existe una transformación de la naturaleza de los castigos a partir de la transición de la premodernidad a la modernidad. ¿Por qué?

Conforme a Emile Durkheim, en las sociedades modernas o industriales es más difícil para un transgresor de la ley ofender la conciencia pública (conciencia colectiva) -a menos de que se trate de crímenes graves- y por lo tanto, la sociedad tiende a sentirse satisfecha si el delincuente compensa el daño

ocasionado, sin reprimirlo mas allá de la restitución de su falta²⁶. Se deja atrás, pues, el teatro del castigo (en el que, por ejemplo, se exhibía públicamente al malhechor y se le castigaba físicamente) y se sustituye por una administración de la pena que se sustenta en la disciplina y la corrección de la conducta²⁷. Ya no se recurre, por ejemplo, al destierro de los criminales sino más bien a su "readaptación social" para neutralizar su peligrosidad.

Es necesario distinguir, brevemente, la idea de refugiado de la de refugio. Un refugiado es una persona desplazada o perseguida, como ya se explicó, y el refugio es el acto de brindarle protección a esta persona. La noción de refugio, como la de refugiado que recién se examinaba, también experimentó una metamorfosis con el paso de un mundo premoderno a las sociedades modernas.

En una sociedad premoderna, el refugio era otorgado habitualmente en los recintos sagrados, a donde la ira del pueblo o las autoridades seculares o comunes, no tenían acceso directo o jurisdicción, según el caso. Cuasimodo, según Victor Hugo, se refugia con Esmeralda en la iglesia de Nuestra Señora de París. El perseguido aprovechaban la división premoderna entre lo profano y lo sagrado, para encontrar resguardo de quienes lo perseguían.

En la Biblia aparece un ejemplo muy claro e ilustrativo de esto:

²⁶ Durkheim, Emile. La división del trabajo social, México, colofón, 1985, caps. II y III.

²⁷ Foucault, Michel. Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, México, Siglo XXI, 1989, págs. 77-86.

"Cuando hayáis pasado el Jordan en la tierra de Canán, elegiréis ciudades que sean para vosotros ciudades de refugio, donde pueda refugiarse el homicida que hubiere muerto a alguno sin querer. Estas ciudades os servirán de asilo contra el vengador de la sangre, para que no sea muerto el homicida antes de comparecer en juicio ante la asamblea.

"...Si el homicida sale del territorio de la ciudad de asilo en la que se refugió y el vengador de la sangre lo encuentra fuera del territorio de su ciudad de refugio y lo mata, no será responsable de su muerte, porque el homicida debe morar en su ciudad del refugio hasta la muerte del sumo sacerdote, y muerto ya el sumo sacerdote, podrá retornar a la tierra donde está su posesión.

"Estas disposiciones serán normas de derecho, para todas vuestras generaciones, dondequiera que moréis"²⁶

En este pasaje bíblico, "la venganza de la sangre" corresponde a los impulsos del mundo profano y la "ciudad de refugio" con su sacerdote, al ámbito de lo sagrado. Aquí, el refugio se presenta como parte de la Ley de Dios, una voluntad que para los antiguos judíos era divina e incuestionable.

Entre los griegos, muchos templos eran lugares de asilo y toda clase de fugitivos recurrían a ellos. Los romanos, en cambio, consideraban al asilo en los templos como un obstáculo para la justicia, en tanto impedía en ocasiones castigar a los delincuentes y por lo tanto nunca legislaron al respecto y los lugares disponibles para hallar refugio solo existieron en casos y situaciones aisladas. Sin embargo, durante la Edad Media, el refugio en lugares sagrados resurgió en Europa, otorgado de manera amplia por la iglesia católica en toda clase

26

Sagrada Biblia, Números, cap. 35. También puede verse Deuteronomio, cap. 19.

de inmuebles que le pertenecian e incluso en los cementerios. El refugio se consideró un deber de la iglesia, al grado de que negarlo se consideraba sacrilego²⁹.

En una sociedad moderna, en cambio, esta separación entre lo profano y lo sagrado, aunque conserve peso moral, no tiene ya valor jurídico. Según la concepción moderna, una iglesia está dentro de la jurisdicción de las autoridades civiles y estas son, en última instancia, las que cuentan. Por lo tanto, el refugio se limita en las sociedades modernas a otro tipo de espacio: el extraterritorial, esto es, al territorio de otro país. Esta clase de refugio, claro está, se conocía desde el mundo premoderno; la cuestión es que a partir de la época moderna el ámbito de lo extraterritorial es el único recurso para hallar refugio legalmente aceptable.

El asilo concedido por la Iglesia, empezó a ser cuestionado a partir del siglo XVI, cuando se inició una serie de enfrentamientos entre la autoridad religiosa y los poderes civiles que reclamaban que les fueran entregados perseguidos que se ocultaban en recintos sagrados³⁰. Así, con el Renacimiento y el inicio de la Era Moderna, se empezó a perder el derecho a refugiarse en estos lugares. Hacia 1648, con el tratado de paz de Westfalia, se iniciaron en Europa las misiones diplomáticas permanentes, con lo que se abrió camino - por medio de la inmunidad otorgada a los diplomáticos - a lo que luego se conocería como el asilo diplomático. Carlos V de España, por ejemplo, declaró: "Que las casas de los embajadores sirvian de asilo inviolable, como antaño los templos de los

²⁹ Luque Angel, Eduardo. El derecho de asilo, Bogotá, Pontificia Universidad Católica Javeriana (tesis) 1956, págs. 44-55. Y Portilla Pons, María, Algunas consideraciones en torno al asilo político y el refugio, México, IFAI, (tesis), 199, pág. 13).

³⁰ Portilla Pons, Ob. cit., págs. 15-16.

dioses, y que a nadie le sea permitido violarlo bajo ningún pretexto"³¹.

Quien no puede abandonar su país por alguna frontera, deben recurrir a un recinto, que por su carácter extraterritorial está facultado para brindar refugio o asilo: la misión diplomática. En efecto, el espacio físico que ocupa una embajada, por ejemplo, se considera como territorio del país que representa. De aquí que estas misiones resulten ahora una instancia bien conocida para acudir y solicitar refugio.

El momento decisivo del concepto de asilo o refugio en el sentido moderno que actualmente conocemos, aparece en Francia a raíz de la revolución de 1789. En la Constitución de ese país de 1791, en su artículo 120, se señalaba que

"... se concede el derecho de asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de la libertad"³².

Estos extranjeros serían conocidos como "delincuentes políticos" y en la legislación francesa de esa época, se les distinguía por vez primera de manera clara de los delincuentes comunes y no se les incluía en los tratados de extradición³³, cuestión muy importante pues así se les protegía de la deportación, lo cual constituía el antecedente moderno de la garantía de "no devolución" consagrado como principio básico en el derecho internacional actual.

³¹ Luque Angel. Ob. cit., pág. 56.

³² Carrillo Cur. Ob. cit., págs. 3-4.

³³ Portilla Fons. Ob. cit., pág. 26.

Sin embargo, cuando se presentaron casos de refugio de grandes cantidades de personas que resultaban políticamente anónimas y que se desplazaban en grupos, la legislación relativa al asilo no fue siempre suficiente para resolver las situaciones que se presentaban. Durante la Primera Guerra Mundial tuvieron lugar grandes desplazamientos de personas a causa del conflicto bélico. Siendo que un asilado era muchas veces alguien cuya identidad podía establecerse sin grandes complicaciones, los refugiados carecían comúnmente de identificaciones y su protección requería de un esfuerzo logístico mucho más considerable. Es así que se empezaba a distinguir los términos "asilado" y "refugiado". El "asilado" se reserva ahora a casos individuales, mientras que el de "refugiado" a casos colectivos.

La palabra asilado se asoció con el caso de los perseguidos políticos y por eso se habla con frecuencia de "asilados políticos". En cambio, en el caso de los refugiados la motivación política ya no era reconocible en la generalidad de los casos pues se trataban de grandes números de personas perseguidas por el sólo hecho de pertenecer a una determinada nacionalidad, raza, étnica, cultura o religión, o por un deterioro generalizado de las garantías individuales o derechos humanos en la región que habitaban (cuestión muy común en los casos de conflictos bélicos).

Fue así que apareció en 1951 la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, el cual originalmente estaba pensado para atender a los refugiados desplazados por la Segunda Guerra Mundial en Europa. Un Protocolo a este estatuto, hecho en 1967, fue el que "universalizó" la cuestión del refugio, el cual en el Convenio de 1951 sólo se refería a casos generados antes de 1951 y sólo en Europa.

Aquí la legislación internacional dejó de lado el término asilado para concentrarse ahora en aquel más amplio de refugiado, definiéndosele a éste como toda aquella persona con un temor bien fundado de persecución en su país de origen y que no pueda o no quiera acogerse a la protección que le brinda este último. Con esto se da un primer salto en la ampliación del concepto de refugiado, el cual ahora abarca toda clase de perseguidos y no sólo a los llamados "delinquentes políticos" o "asilados políticos".

Sin embargo esta definición establecida por la ONU, es actualmente demasiado estrecha, pues no contempla a personas que han sido desplazadas pero que no son necesariamente perseguidas, que son el tipo de refugiados que ahora más abundan en el mundo.

Un desplazado es aquella persona que se ve obligada a abandonar su lugar de origen por motivos ajenos a su voluntad aunque no sea ella misma sujeto de persecución. Supongamos, por ejemplo, que un volcán hace erupción y que la gente que vive en derredor, para huir y ponerse a salvo, no tiene más remedio que cruzar una frontera y refugiarse en otro país. Esa gente no es necesariamente perseguida, (los volcanes no suelen perseguir) pero si es desplazada y su vida estará en peligro si son devueltos inmediatamente a su país y por lo tanto, aunque sea por un período corto, son refugiados.

A continuación, se presentan cinco motivos generales para crear un flujo de refugiados:

- 1) Persecución por actividades o pronunciamientos que el refugiado efectuó personalmente (a este tipo es al que tradicionalmente se considera el asilado político).

- 2) Refugiados por pertenecer a un grupo o grupos que son perseguidos en su país.
- 3) Desplazamiento por violencia y violación generalizada de los derechos humanos o garantías individuales.
- 4) Desplazamientos resultantes de desastres ya sean de origen humano o natural.
- 5) Desplazamientos por colapso económico generalizado (que se puede considerar como un tipo de desastre de origen humano).

Estos casos merecen una atención humanitaria y por tanto dichos migrantes deben ser considerados refugiados, siendo quizá las dos primeras situaciones las más conocidas. Muchos son casos difíciles de determinar, pero lo más importante es no excluir de antemano a ninguna de las categorías señaladas como situaciones potencialmente generadoras de casos de refugio, para así evitar reducir el concepto de refugiado.

El refugiado es, pues, poco más o menos cualquier migrante internacional cuya situación amerite atención humanitaria. Esta noción es aún más amplia que la que se contempla en el Convenio de 1951 de la ONU (artículo 1), el cual dice que un refugiado es todo aquel migrante con un temor bien fundado de ser perseguido en su país de origen. Esto funciona muy bien para los dos primeros puntos señalados, pero no para los tres restantes (violencia generalizada, desastres y colapso económico generalizado) los cuales no involucran ningún tipo de persecución, pero que son tipos de desplazados que requieren ayuda humanitaria.

El problema con esta definición de la ONU, en resumen, es que contempla todos los casos de perseguidos, pero no todos los casos de desplazados. El derecho de los refugiados es un derecho humano y éste se sustenta en principios humanitarios,

¿caso solamente los perseguidos tienen el derecho a un tratamiento humanitario? ¿Por qué no lo han de tener aquellos quienes son migrantes desplazados por, pongamos un caso, un desastre natural? ¿Qué sólo se ha de ser humanitario con los perseguidos?

La definición de la ONU necesita ser ampliada. Pero todavía se considera que es un paso elemental para reconocer a los refugiados como les corresponde y además es el instrumento internacional más generalizado y difundido en la materia. El que, provisionalmente, debiera de adoptarse en todo el mundo, incluso con las limitaciones señaladas anteriormente, es un punto fundamental del debate en torno a la política que debe seguir el ACNUR en el futuro³⁴.

Ya se están dando los primeros pasos para realizar un salto que trascienda el horizonte de la persecución e incluya ahora el desplazamiento también en la conceptualización del refugio. La tendencia en el plano internacional es justamente hacia esta ampliación. La Convención de la Organización por la Unidad Africana sobre Refugiados de 1967, por ejemplo, amplía la definición de refugiado hecha por la ONU e incluye algunos casos de desplazados, a saber, aquellos que llamamos "desplazamiento por violencia generalizada".

Otro ejemplo, es el hecho de que el ACNUR amplió su mandato para atender a personas que no son perseguidas, al agregar casos de desplazados como los señalados en el punto número tres de los casos señalados más arriba, aunque el ACNUR no los reconoce propiamente como refugiados, pero que los considera en situación semejante a los refugiados y por tanto sujetos de atención. Otra ampliación del mandato del ACNUR es

³⁴ Refugiados, núm. 69, Diciembre, 1990, págs. 6-8.

el que se refiere a los desplazados por desastres de origen humano, que corresponden a parte de los casos señalados en el punto número 4 y quizá también a algunos casos de los señalados en el punto 5. Cabe advertir, que estas ampliaciones no cambian la definición de la ONU antes señalada, sino que únicamente aumentan el espacio de competencia del ACNUR.³⁵

Esta tendencia que amplía a la noción del refugio, es resultado de la presencia de un número relativo cada vez mayor de refugiados en el mundo. En efecto, entre 1970 y 1990 la población mundial creció un 30 por ciento (de 3.7 a 5.3 miles de millones de habitantes), mientras que la población de refugiados aumentó un 500 por ciento, de 7 millones en 1970 hasta alcanzar en 1990 los 15 millones³⁶. Esto significa que ahora los países, sobre todo aquellos cercanos a centros emisores importante de refugiados, tendrán que concederles una atención relativa mayor a ellos. A partir de la década de los años 80 la región centroamericana, junto con el Caribe, se convirtió en uno de estos grandes centros emisores de refugiados y productores de desplazamientos interno de población del mundo, lo cual vino a afectar a México.

Los flujos de refugiados y desplazados en general, son ahora más intensos, numerosos e impredecibles. Liberia, por ejemplo, produjo unos 650 mil refugiados, el equivalente al 25 por ciento de su población total, como resultado de una guerra interna que se inició a fines de 1989, para no hablar del casi

³⁵ UNHCR, *Handbook for emergencies*, Ginebra, UNHCR, 1982, pág. 9.

³⁶ *Refugiados*, núm. 69, dic. 1990, pág. 20.

millón de desplazados internos que ocasionó esta guerra³⁷. Por otra parte, la guerra del golfo pérsico iniciada en 1990 causó, en el transcurso de unos cuantos meses, la salida de unas 700 mil personas de Irak y de Kuwait³⁸.

37 Refugiados, núm. 67, dic. 1990, pág. 9.

38 Idea.

1.3. El concepto jurídico del refugio en México

México no ha firmado ni el Convenio (1951) ni el Protocolo (1967) relativos al Estatuto de los Refugiados, los cuales son los dos instrumentos internacionales más importantes en la materia, y que han sido establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ello a pesar de que el Grupo Contadora en su acta de 1983 y la Declaración de Cartagena de 1986, en las que participo México junto con la mayoría de los países centroamericanos, además de Colombia y Venezuela, recomendaron fuertemente su firma ³⁹.

Existen algunos elementos de derecho sobre los refugiados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), ambos adoptados por la ONU, y de los que México es signatario. Sin embargo, la adhesión de México a estos principios es completa excepto en el artículo del Pacto antes mencionado que se refiere al principio de no expulsión de extranjeros de un país (artículo 13), lo cual podría entorpecer en ciertos momentos los derechos del refugiado en México ⁴⁰.

Esta excepción se deriva del artículo 33 de la Constitución Política de México, en el cual el gobierno tiene el derecho de expulsar extranjeros sin necesidad de juicio previo y de manera inmediata, algo que en el pacto antes mencionado no se acepta salvo en situaciones "imperiosas de seguridad nacional". El derecho a no ser regresado a su país de origen si su integridad física o moral pudiera verse amenazada,

39 Freidland, Joan, y Jesús Rodríguez. Seeking safe ground. The legal situation of Central American Refugees in Mexico. San Diego, University of San Diego, 1987, págs. 18-19.

40 ACNUR. Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados (Versión Provisional). Ginebra, ACNUR, 1984, pág.6.

es un principio internacional aprobado por la ONU y el fundamento para proteger a los refugiados en general. Esta condición mínima es sobre la que se sostiene todo el edificio del derecho internacional en la materia y podría ser que en México se pusiera en duda la validez de este aspecto, a menos de que se revise antes que nada el artículo 33 constitucional.

En 1888 se estableció una Convención sobre Asilo entre varias naciones americanas. En 1933, se celebra la Convención sobre Asilo Político para el continente americano, y en 1939 se establece el Tratado sobre Asilo y Refugio Político sin que exista una diferenciación clara entre los dos conceptos en este documento. En 1954 aparecen otras dos Convenciones, una sobre Asilo Territorial y otra sobre Asilo Diplomático. Pero su uso correspondía más bien a casos individuales que, según la imagen más conocida, solían refugiarse en una sede diplomática de una nación extranjera en busca de protección por medio de la inmunidad otorgada a esta sede. De aquí que algunos países, Estados Unidos por ejemplo, consideran a los refugiados que se presentan a embajadas como asilados y los distinguen de aquellos que entran directamente y por la frontera en el territorio del país en cuestión, a los cuales llaman refugiados. México ratificó todas las convenciones sobre el asilo -en algunos casos con reserva debido al artículo 33 constitucional- que se presentaron hasta 1967. ⁴¹

Sin embargo, a pesar de ser signatario -aunque con reservas- de varios de estos instrumentos internacionales, México mantiene una política reacia a cualquier forma de interferencia extranacional en sus asuntos internos. Hay una muy celosa defensa de la soberanía y se rechaza cualquier

41

Freidland, Joan y Jesús Rodríguez, Ob. cit., págs. 12-16 y Labrtega Villanueva, Pedro G. "El derecho convencional en América Latina respecto a los derechos humanos de los refugiados..." en Relaciones Internacionales, UNAM, México, Nueva Época, núm. 46, sep.-dic. 1989, pág. 12.

posibilidad de que algún organismo multilateral tenga jurisdicción en el país. Así, México rechazó el artículo 4 del Protocolo del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), el cual otorgaba jurisdicción al Comité de Derechos Humanos para recibir y resolver ciertas quejas de violaciones a estos derechos cometidos en territorio mexicano, y también rechazó el artículo 62 del Pacto de San José, que otorgaba jurisdicción a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre casos que no se resolvieran en el marco de la ley mexicana.⁴²

Ahora bien, el 17 de julio de 1990 se incluyó en el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población de México la figura del refugiado y se prohíbe la devolución de quien haya sido reconocido como refugiado a su país de origen, si ello pusiera en peligro su integridad⁴³. Un avance, desde luego, pero en un momento dado cabría preguntarse que es lo que prevalece: ¿El 33 de la Constitución o el 42 de esta Ley General? Este es un problema amplio en la ley mexicana que debería ser aclarado y resuelto pues, como dice Seara Vázquez, el artículo 33 "choca con el espíritu" del resto de la Constitución.⁴⁴

Existen otras limitaciones a esta figura jurídica del refugiado. Una de ellas es que su aparición en la ley no vino

42. Friedland, Ob. cit. págs. 15-17. González Franco de la Peza, Rafael. Refugiados centroamericanos no reconocidos en México (salvadoreños y guatemaltecos), México, UNAM, 1990, págs. 78-79.

43. CONAPO. Ley general de población, México, CONAPO, s.f., págs. 16-19. Quiero Oficial, 17 de julio, 1990, págs. 4-5.

44. Seara Vázquez, Modesto. "El asilo frente al derecho constitucional mexicano" en Relaciones Internacionales, UNAM, México, nueva época, núm. 46, sep.-dic. 1989, pag. 18.

acompañada por una reglamentación correspondiente en la materia⁴⁵. Esto es, no se sabe cómo se va a aplicar la ley en el caso de los refugiados: cuál es el procedimiento que cabe para reconocer su estatuto, cuales son los criterios que se emplearan en su determinación, etcétera. Esta es una tarea pendiente. Una propuesta al respecto aparece en el apartado 3.1 de este trabajo.

Sin embargo, la definición de refugiado que establece el artículo 42 de la Ley General es mucho más amplia y flexible que la definición que aparece en el Convenio de 1951 de la ONU, porque la primera establece que un refugiado es toda aquella persona que sale de su país de origen por ver "amenazada" su integridad física o moral (artículo 12, fracción VI). Aquí el término de "amenazado" sustituye al "perseguido" que es el término que se usa en la ONU, siendo este último un concepto más estrecho pues no incluye a los desplazados. Recuérdese al respecto, los cinco puntos que se mencionaron en el apartado anterior sobre la motivación de desplazamiento de personas como refugiados. La definición mexicana que se basa en la noción de "amenazado" abarca muy bien los cinco puntos, siendo que la de la ONU sólo incluye los dos primeros puntos.

Según las Naciones Unidas, un refugiado es aquella persona que

"...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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..."⁴⁶.

45 El Financiero, 9 de marzo, 1992, pág. 45.

46 ACNUR. Ob. cit. pág. 26 (el subrayado es mio. R.W.).

Compárese esta definición, con la que se presenta en la ley mexicana. Y se notará que el alcance de esta última es mayor que la de la anterior. Según la Ley General de Población, un refugiado es aquella persona que deja su país para

"... proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país⁴⁷.

La definición mexicana considera que pueden generarse situaciones de refugio por parte de extranjeros que estén amenazados por alteraciones graves del orden público en su país de origen. Este planteamiento deja abierta la puerta a situaciones muy diversas, como son refugio por violencia generalizada, desastres e incluso colapso económico. (Esta definición es incluso más abarcadora que la de la Organización para la Unidad Africana de 1969, la cual solo contempla la cuestión de la violencia por luchas armadas y no los dos últimos casos mencionados).

Así, en realidad es la definición de la ONU la que debería ser ampliada ⁴⁸, siendo la mexicana comparativamente más avanzada. Este enorme desarrollo de la noción mexicana del refugio fue resultado de la presión que ejercieron los refugiados centroamericanos que llegaron al país a lo largo de la década de los años 80's, los cuales obligaron a cambiar la

47 El subrayado otra vez es mío. R.M. Tomado del Diario Oficial, 17 de julio, 1990, págs. 4-5. Cabe señalar que esta definición, México la tomó de la Declaración de Cartagena.

48 Como se discute en Refugiados, núm. 69, dic. 1990, Madrid, págs. 8-6.

legislación que existía en la materia en México ⁴⁹. El avance en México fue enorme: considérese la noción de asilado político que contemplaba la ley mexicana, para la cual se trataba de una persona que se acoge a la protección de un país extranjero para

"...proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen..."⁵⁰

Esta figura jurídica era la única que había en la materia antes del exodo centroamericano de los 80 y es bien clara su insuficiencia dadas las condiciones actuales, que rebasan con mucho la mera persecución por ideas políticas: insuficiencias que viene a superar eficazmente la nueva definición de refugiado antes señalada.

49 Y en otras partes también. Ver al respecto Labriega Villanueva. Ob. cit., págs. 10-11. Seara Vázquez. Ob. cit. págs. 16-19.

50 CONAFFO. Ob. cit., pág. 17. Otra vez el subrayado es mío, R.H.

CAPITULO 2.

2.1. Centroamérica y el origen de los refugiados.

Centroamérica es una región comprendida entre México al norte y Colombia al sur. Originalmente estaba conformada por 5 países que se independizaron de España a principios del siglo XIX, a saber: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Hacia principios del siglo XX se agregó Panamá, que se separó de Colombia y a finales de ese mismo siglo, se sumó también Belice, el cual se independizó de Gran Bretaña, con lo cual los países centroamericanos suman 7.

La población de todos ellos era en 1985 de unos 25 millones de habitantes, de los cuales un millón fueron desplazados o refugiados dentro de la región, otro millón fueron refugiados que migraron hacia México los Estados Unidos, y 250 mil murieron, todo a causa de los diversos conflictos armados que se suscitaron en la región desde fines de la década de los años 70.

Existen bastantes diferencias entre las siete naciones centroamericanas, siendo Costa Rica la que más se distingue, por tener una mejor situación económica y mantener una mayor estabilidad social y política. Sin embargo, es posible esbozar una descripción global de todas ellas para comprender un poco más la situación de la región. Mas de la mitad de la población centroamericana vive en el campo, en donde impera una gran desigualdad social. Con excepción de Nicaragua -en donde la revolución sandinista, de corte popular, tomó el control del gobierno-, el poder está generalmente en manos de una oligarquía y, salvo excepciones aisladas, la mayor parte de la

población campesina y de las clases populares en la ciudad, tenían poca o ninguna representación política⁵¹.

La economía de la región se orientó desde el siglo XIX hacia la agroexportación, primero del café y luego del plátano. Después de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones se diversificaron un poco, abarcando desde entonces también el azúcar, el algodón y la carne. Desde la posguerra hasta mediados de los años 70, el sector agroexportador registró un auge importante, impulsando con ello un crecimiento notable de la economía. Sin embargo, este auge benefició más bien a la oligarquía, mientras que la población con bajos ingresos, que era la inmensa mayoría, casi no mejoró su situación económica.

La causa de esto fue que las agroexportaciones se realizaban a partir de grandes plantaciones que estaban en manos de unos pocos propietarios. La tendencia a lo largo de la historia fue ampliar éstas propiedades para aumentar la producción agropecuaria. Esto se hizo a costa de las tierras de los campesinos y grupos étnicos, que antes solían formar unidades productivas pequeñas y bastantes autosuficientes. Al despojarseles de sus tierras, se impidió que estos campesinos siguieran practicando una economía relativamente autónoma, y se les obligó a trabajar como asalariados en el sector agroexportador o bien a migrar a la ciudad donde también eran asalariados y población de bajos recursos. La causa de fondo de la crisis política centroamericana fue la disolución de estas unidades productivas agrarias y tradicionales.

Así, el crecimiento económico incrementó la desigualdad social. Sólo una o dos quintas partes del Producto Interno

51 Barradogh, Solon y Michael Scott. "The rich have already eaten..." The roots of catastrophe in Central America, Notre Dame, Helen Kellogg Institute, 1988, págs. 1, 3 y 22.

Bruto de la región fueron destinados a gasto social (con excepción de Costa Rica, donde el gasto social fue algo mayor) y casi toda la inversión se dirigió al sector agroexportador y prácticamente no lo hubo para la agricultura tradicional o de autosubsistencia. La desigualdad en el campo, en donde vive la mayoría de la población, hizo que una de las demandas sociales centrales en Centroamérica fuera la reforma agraria, la cual sólo se implementó muy limitadamente. ⁵²

Todos estos fueron los factores de fondo en la crisis centroamericana. El detonador de los conflictos armados fue la caída, a fines de los años 70, de los precios internacionales de los productos que exportaba la región, que sólo eran unos 5 como ya se mencionó, y de los cuales dependía en gran medida la economía. Además, se añadió el alza severa de los precios del petróleo en 1977 y 1979, la cual aumentó el déficit comercial de los países centroamericanos y frenó sus proyectos de desarrollo. Al detenerse el crecimiento económico y aumentar el desempleo, no se pudo sostener el patrón de desigualdad social antes señalado y cundió el descontento y la violencia. Dada la preeminencia de lo agrario, no es de sorprendernos que este descontento se canalizara en su mayoría en movimientos armados rurales o guerrillas, los cuales se presentaron con fuerza en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.⁵³

Al no haber canales políticos legales o eficaces para presentar sus demandas, la población de bajos recursos -por decirlo en términos muy generales- recurrió a la lucha armada. Y la oligarquía, por su parte, para mantener la monopolización

⁵² *Idea*, págs. 15-22.

⁵³ *Idea*, págs. 19-20. Fuentes, Juan y Lars Pina, "Central America: foreign debt and turbulence in small countries" en García, Rigoberto (edit.) Central America: crisis and possibilities, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1988, págs. 103-104.

de las decisiones políticas, recurrió a la represión, con lo cual se desato en Nicaragua, El Salvador y Guatemala la guerra civil y con ella el desplazamiento forsozo de una parte de la población. En el campo los desplazamientos fueron para evitar áreas de conflicto armado entre el ejército y la guerrilla, y en la ciudad solían presentarse desplazamientos más bien por persecución personal.

Así, los refugiados centroamericanos presentaban en general de dos tipos sociales generales: 1) de origen rural, en muchos casos analfabetos o con bajo nivel de educación formal y relativamente poca formación política; 2) los de origen urbano, con más estudios y más politizados. Los primeros tendían a desplazarse distancias menores y a agruparse en "campamentos" provisionales; y los segundos viajaban más lejos y se asentaron en ciudades. Los refugiados de origen rural resultaron ser un fenómeno más visible o evidente por su concentración en campamentos, que los de origen urbano que se perdían en el anonimato urbano⁵⁴.

El hecho de que en México se presentará un marcado contraste entre el perfil urbano de los refugiados salvadoreños en la ciudad de México y el perfil rural y étnico de los refugiados guatemaltecos en el sureste del país, era un reflejo de lo anterior. Es por esto también que casi todos los refugiados de origen rural en México eran de Guatemala, el cual es (aparte de Belice) el único país centroamericano que tiene

54

La diferencia entre estos dos tipos generales de refugiados centroamericanos, unos de origen rural y otros de origen urbano, está bien explicado por O'Dooherty. Ob. cit. pág. 23. Ahí se compara a los refugiados salvadoreños en la ciudad de México con los refugiados y desplazados de ese país que no viajaron tan lejos de su lugar de origen, resultando ser estos últimos de origen rural y los otros, de ciudades. Los refugiados que viajan distancias cortas fueron, además, los primeros en aparecer y se mantienen como un tipo distinguishable de otros refugiados, como lo señala Hagan, Jaqueline. The politics of numbers: Central American migration during a period of crisis 1978-1985, Austin, University of Texas at Austin, 1986. págs. 1-4.

frontera con México, siendo que los campesinos desplazados de otras naciones de Centroamérica rara vez llegaban hasta México por estar más lejos. Además, los únicos refugiados que terminaron siendo reconocidos en México pertenecían a esta población campesina guatemalteca desplazada, a saber los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos asentados en el noreste del estado de Chiapas.

* * *

El flujo de refugiados centroamericanos va de las zonas en guerra hacia las zonas de paz. La principal manifestación de este desplazamiento es el flujo de refugiados que van del centro al norte de América (México, Estados Unidos y Canadá) y de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, a Honduras, Costa Rica y Belice.

Estos flujos de refugiados se sobrepusieron a migraciones previas impulsadas por motivos económicos. Este último tipo de desplazamiento va de los países iberoamericanos en general - cosa que incluye tanto a las naciones centroamericanas como a México- hacia las naciones angloamericanas (y francoamericanas) de los Estados Unidos y Canadá.

Las migraciones entre centroamérica, México y Estados Unidos no son nada nuevo. Sin embargo, a partir de 1980 poco más o menos estas migraciones cambian de naturaleza. El cambio más obvio es el incremento en la cantidad de migrantes registrados, pero también hay un cambio en los motivos de la migración. Antes de 1980, por decirlo en términos muy generales, la migración de centroamericanos a México y a los Estados Unidos se daba por motivos básicamente económicos, laborales; y después de 1980, la motivación de los migrantes se fundamenta preponderantemente en el temor a la persecución y a

la violencia generalizada desatada en sus países de origen ⁵⁵. Eso sí es algo nuevo.

Un ejemplo de esto son los flujos migratorios que han existido entre Guatemala y la región costera del estado mexicano de Chiapas (el Soconusco y zonas aledañas). En esta región de Chiapas se desarrolló desde el siglo XIX un sector agrícola orientado a la exportación, mismo que requiere y atrae a un gran número de trabajadores agrícolas sobre todo durante la época de cosecha. Estos trabajadores migrantes provienen básicamente de regiones rurales tanto de las tierras altas del mismo estado de Chiapas, como de Guatemala. Sin embargo, entre 1981 y 1984 muchos de estos trabajadores migratorios empezaron a quedarse en territorio mexicano por temor a la situación de violencia y a la violación generalizada de los derechos humanos en su país, esto es, comenzaron a presentar un perfil de refugiados y no solamente de migrantes económicos ⁵⁶.

Otro ejemplo ilustrativo de los cambios acaecidos son los flujos migratorios entre el centro y el norte de América a partir de 1980, es la tradición migratoria entre centroamérica y los Estados Unidos, en particular el estado de California. Entre 1951 y 1980 -un lapso de 29 años- emigraron a Estados Unidos 235 mil 200 centroamericanos. Para 1983 esta cifra aumentó a medio millón. Esto significa que en el lapso de 3 años existentes entre 1980 y 1983 llegó un número equivalente de centroamericanos al total de ellos acumulado durante los 29

55 Sáenz Carrete, Erasmo. Diagnostic of the Central American Migrations..., México (fotocop.) 1987, págs. 1-2.

56 Salvado, Luis Raúl. The other refugees: a study of nonrecognized Guatemalan refugees in Chiapas, Mexico, Washington, Georgetown University, 1982, págs. 13-14.

años anteriores⁵⁷. La migración de guatemaltecos a E.U. también sufrió un cambio notable a partir de la década de los ochenta. En Los Angeles en California en los años 60 había unos 60 mil guatemaltecos. Para 1986 su número se estimó en alrededor de 200 mil. Ahora poseen su propia liga de futbol y su cámara de comercio⁵⁸.

México, durante la década de los años 60, se convirtió en un país cuyo número de inmigrantes superó al de emigrantes⁵⁹ como resultado del éxodo centroamericano. México estaba acostumbrado a ser un emisor importante de trabajadores a Estados Unidos y durante los años 80, por primera ocasión, se encontró con que también era un polo de atracción para un gran número de migrantes internacionales: los centroamericanos. La situación migratoria se invirtió en México en esta época.

¿Cómo se desarrolló esta inversión? Es necesario repasar algo de historia. Los desplazados internos y los refugiados empezaron a aparecer como un fenómeno de gran magnitud en Centroamérica a raíz de la intensificación del conflicto armado en Nicaragua hacia 1978, cuando el ejército de este país asesinó según informes de la ONU a unas 5 mil personas y torturó a muchos más entre 1978 y 1979⁶⁰. Pero el flujo de refugiados de Nicaragua concluyó en su mayor parte una vez terminado el conflicto armado interno de ese país en julio de 1979, con el regreso de casi todos los aproximadamente 200 mil refugiados nicaragüenses que habían ido a Honduras. Quedaron algunas

57 Aguayo, Sergio. El éxodo centroamericano, México, SEP, 1985, pág. 51.

58 Excelsior, 14 de mayo, 1986, pág. 27.

59 Basañez, Miguel. El pulso de los serenos, México, Siglo XXI, 1990, págs. 140-141.

60 Aguayo, Ob. cit., pág. 22.

secuelas menores, pero en conjunto el fenómeno no tuvo mayor impacto fuera de Centroamérica ⁶¹.

El país cuyo conflicto armado interno inició, en 1980 el fenómeno masivo de migrantes que trascendió el ámbito centroamericano y creó corrientes migratorias que llegaron hasta México y los Estados Unidos, fue El Salvador. El ACNUR calculó que cerca de la mitad o más del total de estos migrantes centroamericanos durante la década de los años 80 eran salvadoreños. Había entre 120 y 150 mil refugiados salvadoreños en México entre 1981 y 1983 ⁶². Según Americas Watch, con la guerra civil en El Salvador hubo al menos medio millón de desplazados internos, esto es, más del 10 por ciento de la población de ese país (la severidad de este fenómeno se percibe más claramente si se compara con el caso de Vietnam, en cuya guerra se desplazó al 8 por ciento de su población ⁶³).

Significativamente, la COMAR fue creada en julio de 1980 al calor de la llegada de los primeros refugiados centroamericanos, principalmente de El Salvador (aunque después, a partir de 1982, se dedicara a los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos). Por otra parte, en 1981, se formó el "movimiento santuario", creado por una alianza ecuménica de Iglesias en los Estados Unidos, para asistir y proteger también a los refugiados salvadoreños que llegaban a ese país ⁶⁴. Dicho movimiento fue también una respuesta a este nuevo flujo migratorio entre el centro y el norte de América.

⁶¹ Sáenz Carreta. "El exilio latinoamericano 1964/1986" en Le Monde Diplomatique, México, ene-feb. 1987, pag. 5.

⁶² Aguayo, Sergio. Ob. cit., pag. 41.

⁶³ El Día, 21 de marzo, 1986, pag. 15.

⁶⁴ Uno más uno, 16 de abril, 1985, pag. 12.

El caso de El Salvador, el más significativo por el elevado número de personas desplazadas - una cifra que alcanzó la cantidad de 1 millón 200 mil personas hacia 1988 - tuvo, al parecer, dos etapas de emisión de refugiados: una desatada por la represión en ese país entre 1980 y 1982, y otra, también intensa, que inició en 1985 ⁶⁵. Esta terminará con los acuerdos firmados en la ciudad de México entre el gobierno de El Salvador y la guerrilla de ese mismo país en 1992.

Guatemala generó un número importante de refugiados en México, segundo en cantidad después de El Salvador. El periodo más intenso fue entre 1981 y 1984, durante el cual un operativo militar organizado bajo el gobierno del presidente Ríos Mont para combatir a la guerrilla en el occidente del país, obligó a más de 90 mil campesinos de la región, muchos de ellos pertenecientes a grupos étnicos, a refugiarse en el sureste de México. Hubo también un número no cuantificado de refugiados guatemaltecos de origen urbano que terminaron radicándose en diversas ciudades del país, huyendo de la represión. Algunas fuentes estiman que el número total de refugiados guatemaltecos en México alcanzó en total los 150 mil ⁶⁶.

Finalmente, es necesario mencionar a unos 10 mil nicaragüenses que llegaron a México desde 1981 o 1982, la mayoría de los cuales huían para evitar el servicio militar ⁶⁷. Estos casos no siempre caen dentro del concepto de refugiados, pues el servicio militar no se considera necesariamente como

⁶⁵ Excelsior, 13 de octubre, 1988, págs. 1 y 3.

⁶⁶ Salvador, Ob. cit. pag. 1.

⁶⁷ La Prensa, 22 de mayo, 1984, pag. 2, y Weiss Fagen, Patricia y Sergio Aguayo, Fleeing the ~~Magistros~~ Central American refugees, Washington, John Hopkins, University, 1988, págs. 99-100

una violación a los derechos humanos y por tanto, un motivo para ser desplazado forzosamente.

(En ocasiones se concede refugio a desertores de ejércitos enemigos, aunque esto muchas veces se hace por obtener ventajas militares o políticas de ello, y no necesariamente por una actitud humanitaria. Empero, los desertores que provienen de un ejército que viole sus derechos humanos o les obligue a violar los derechos de otros, pueden aspirar al refugio como cualquier otro perseguido o desplazado aunque sea un desertor. El problema con los nicaraquenses, pues, consistía en establecer si eran desertores por conveniencia o si el ejército de ese país violaba sus derechos una vez que ingresaban en él. Sea cual fuera la respuesta, el hecho es que no se encontró ningún indicio de que el gobierno mexicano concediera refugio a evasores del servicio militar en Nicaragua.)

En general, puede decirse que el éxodo de centroamericanos se inició con los conflictos armados entre grupos guerrilleros y los gobiernos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala que, en algunos casos empezaron desde la segunda mitad de los años setenta y se extendieron durante toda la década de los años ochenta y tendieron a disminuir o a iniciar arreglos para una eventual paz, hacia fines de los años ochenta y principios de los años noventa ⁶⁸.

Así, Nicaragua (en donde la guerrilla sandinista tomó el poder en 1980 y grupos rebeldes conocidos como la "contra" mantenían en estado de guerra al país con la ayuda económica del gobierno estadounidense) se pacificó a partir de las elecciones de 1989, en las que la candidata de la oposición,

⁶⁸ *Excelsior*, 30 de julio 1992, págs. 4 y 22.

Violeta Chamorro, derrotó a los sandinistas y asumió la presidencia. Para 1990, la contra fue desmovilizada con la participación de la ONU ⁶⁹. En El Salvador, después de 10 años de guerra civil, se suscribieron acuerdos de paz en 1992. Y en Guatemala la presidencia vuelve a manos de civiles en 1986 y se experimenta una relativa pacificación de las zonas rurales que entre 1981 y 1984 fueron objeto de operativos muy intensos contra la insurgencia -y que causaron los desplazamientos de muchos refugiados- y se inició la negociación entre los líderes de los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos y el gobierno de Guatemala ⁷⁰ que llegó a un acuerdo en 1992 para un retorno colectivo y voluntario de los refugiados, el cual se inició a principios de 1993.

De esta manera, vemos que el número de refugiados provenientes de Centroamérica se elevó desde 1979, para luego revertirse el proceso a partir de 1993 aproximadamente y cerrar así un ciclo completo de ascenso y descenso del éxodo centroamericano ⁷¹.

* * *

El Secretariado Episcopal de América Central señaló en 1985, que había 326 mil refugiados centroamericanos y que solamente 91 mil de ellos habían sido reconocidos oficialmente ⁷². El ACNUR por su parte, declaró que solamente la

⁶⁹ Refugiados, num. 65, jul.-ago. 1990, págs. 10 - 12.

⁷⁰ González Casanova, Enrique "Algunas hipótesis relacionadas con la presencia de refugiados guatemaltecos..." en Estudios Políticos, UCA, México, tercera época núm. 1, ene.-mar. 1971, págs. 78-80.

⁷¹ ACNUR/PNUD. Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento, San José, ACNUR/PNUD, 1992, pag. 2.

⁷² Uno tras uno, 24 de febrero, 1985, pág. 11 y EL Día, 24 de febrero, 1985, pág. 17.

mitad de los refugiados en centroamérica y México recibían asistencia de la ONU⁷³.

Los elevados números y el bajo reconocimiento de los refugiados centroamericanos sobre todo a partir de 1985, no fueron un fenómeno exclusivo de México. Por el contrario, México se inscribió en un contexto regional que sufría de una crisis más amplia y de gran alcance en materia de reconocimiento. La falta de reconocimiento de los refugiados centroamericanos en México fue en realidad parte de una cadena de políticas contra la inmigración que se iniciaron en los Estados Unidos y se extendían hacia Canadá y México y se presentaba también en Costa Rica.

Honduras, por ejemplo, un país que recibió refugiados tanto de El Salvador como de Nicaragua (y unos pocos de Guatemala) reconocía y atendía, según fuentes oficiales, sólo al 50 por ciento de los refugiados en su territorio en 1985⁷⁴. En 1986, llegó a expulsar a más de un centenar de refugiados guatemaltecos⁷⁵, y ya para 1987, con unos 300 mil refugiados en su territorio, Honduras, un país de 4,5 millones de habitantes, cerró sus fronteras a los refugiados⁷⁶. A partir de entonces, aumentó el número de refugiados no reconocidos, a los cuales se les consideraba "llanamente como indocumentados". Según una estimación, su número alcanzó los 200 mil⁷⁷.

73 El Día, 16 de marzo, 1987, pág. 11; y Weiss Fagen. Ob. cit., pág. 17.

74 Uno más uno, 27 de mayo, 1985, pag. 19 y El Herald, 5 de junio 1985, pag. 9a.

75 El Día, 26 de junio, 1986, pág. 11.

76 Excelsior, 24 de febrero, 1987, pág. 27.

77 Excelsior, 2 de junio, 1989, sec. "Ideas", pág. 1.

En los Estados Unidos se desató, a partir de 1985, un conflicto entre el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del gobierno de ese país y el "movimiento santuario", una alianza de iglesias de orientación ecuménica que protegían a refugiados centroamericanos y que consideraban que habían casos de refugiados injustamente deportados⁷⁸. En 1986, el movimiento santuario inició un juicio contra el SIN por negarse a reconocer el estatuto de refugiado a muchos salvadoreños que lo ameritaban. (El SIN rechazaba el 97 por ciento de las solicitudes de asilo que presentaba salvadoreños). El movimiento santuario señaló que la concesión de asilo era realizado según preferencias políticas: los nicaraguenses eran más proclives a recibir asilo, dado que el gobierno de ese país (entre 1980 y 1990) no era del agrado del gobierno estadounidense y, en cambio, los salvadoreños, que provenían de un país cuyo gobierno era apoyado por el de los Estados Unidos, no eran reconocidos debidamente. Así, durante 1985, el SIN concedió asilo a 408 nicaraguenses y solamente a 74 salvadoreños⁷⁹, siendo que El Salvador fue el país centroamericano que emitió más refugiados.

El enfrentamiento entre el movimiento santuario y el gobierno estadounidense fue particularmente intenso hacia 1987, cuando la Suprema Corte de los Estados Unidos respaldó una dictaminación que condenaba a personas que por motivos religiosos internaran ilegales a este último país. Con esta medida fueron condenados a prisión dos miembros del movimiento santuario por ayudar a salvadoreños a ingresar a los Estados Unidos, en el estado de Texas⁸⁰. (El movimiento santuario por

78 Una gas uno, 16 de abril, 1985, pág. 12 y El Día, 28 de noviembre, 1985, pag. 15.

79 Excelsior, 15 de febrero, 1986, pag. 27.

80 Oraciones, 31 de mayo, 1987, pag. 5.

aquel entonces facilitaba la entrada a un gran número de centroamericanos a ese país⁸¹). El juicio del movimiento santuario contra el SIN se resolvió fuera de la Corte, pero se logró que se promulgara una nueva ley sobre el refugio -que favoreció el reconocimiento- y que el SIN creará en 1990 un cuerpo de oficiales profesionales que resolviera los casos de asilo de manera imparcial y que se reformara el reglamento del asilo en los Estados Unidos en favor del reconocimiento de los refugiados en general. Al final, el movimiento santuario logró una importante victoria⁸².

Sin embargo, el gobierno estadounidense tomó otras medidas contra el flujo de centroamericanos. En 1987, se puso en marcha una ley que amnistia a los extranjeros ilegales que pudieran comprobar que residieron en los Estados Unidos desde antes de 1982 y que deportaría sumariamente a los demás. Nótese que la mayoría de los refugiados centroamericanos salieron de su país después de ese año. Era pues una legislación que buscaba desconocer al mayor número posible de ellos. Esta ley se conoció como la Simpson Rodino y aunque fue muy polémica en su momento no fue muy eficaz en realidad⁸³. Otro ejemplo de esta actitud estadounidense contraria al reconocimiento de los refugiados se presentó en 1980, cuando el flujo de centroamericanos a Estados Unidos aumentó y también el número de solicitudes de asilo por parte de ellos⁸⁴. En respuesta, el SIN anunció una campaña especial para detener y expulsar

81 Saenz Carrete, Erasmo. Diagnostic of the Central American migrations to the United States, México, (fotocoo.), 1989, tomo. 2.1.

82 Excelsior, 16 de enero, 1991, pág. 3. El SIN perdió al menos otra batalla legal. Al respecto ver El Nacional, 15 de mayo, 1993; pág. 14.

83 Excelsior, 15 de enero, 1987, pág. 1 y El Día, 13 de febrero, 1987, pág. 2.

84 Excelsior, 25 de febrero, 1988, pags. 4 y 3; 17 de diciembre, 1988, pág. 2; y 20 de diciembre 1988, pág. 2.

centroamericanos, para la cual pidió la colaboración de las autoridades mexicanas⁸⁵. El propósito de esta campaña era detener el flujo en México, para así no verse en la necesidad de atender posibles casos de refugio. Esta colaboración entre autoridades mexicanas y estadounidenses resulto en la expulsión sumaria desde México de unos 165 mil centroamericanos entre 1989 y 1990, según una estimación no oficial⁸⁶, siendo que muchos de estos centroamericanos resultaban ser refugiados⁸⁷.

La migración de centroamericanos hacia norteamérica fue tan intensa en 1987, que también Canadá se quejaba del elevado número de inmigrantes centroamericanos en su territorio - hablaba de unos 4 mil en solo los primeros tres meses del año mencionado-, muchos de ellos como resultado de las medidas que como Estados Unidos contra centroamericanos ilegales. Por ello Canadá también empezó a limitar la entrada de centroamericanos, diciendo que tenían que tramitar su entrada antes de llegar a Canadá, por medio de los consulados de ese país en Estados Unidos o en otros países⁸⁸.

El fenómeno de los refugiados centroamericanos se agudiza en 1983. Su número se ha elevado tanto, que se convierten en una carga para los países a donde llegan. Así, se les rechaza por su cantidad, cierto, pero además existe un patrón político detrás de este rechazo, mismo que se observa claramente en el caso antes visto de la actitud del SIN estadounidense, y que consiste en rechazar las solicitudes de refugio de quienes podrían simpatizar con gobiernos o movimientos políticos

85 La Jornada, 15 de diciembre, 1988, pag. 40, y Uno más uno, 15 de diciembre, 1988, pag. 21.

86 Excelsior, 16 de enero, 1991, pag. 3.

87 Idea.

88 The Mexico City News, 24 de febrero, 1987, pag. 6 y Querciones, 2 de marzo, 1987, pag. 15.

considerados por Estados Unidos como parte del "comunismo internacional", a saber, las guerrillas de El Salvador y de Guatemala, y el entonces gobierno sandinista en Nicaragua. En México, por ejemplo, algunas personas consideraban a los refugiados guatemaltecos en Chiapas como simpatizantes de la guerrilla guatemalteca. Esto llevaría a considerar que las bajas tasas de reconocimiento de los refugiados centroamericanos, pues, obedecieron en parte a esta "discriminación" política, propia de la época de la Guerra Fría, en la cual se buscaba detener la influencia "comunista" en el continente americano y en el mundo entero, para el caso. Y muchos refugiados eran considerados como influencia "comunista" en plena difusión por su flujo a otros países.

Por otra parte, es importante señalar que los Estados Unidos, también a causa de la Guerra Fría, ejerció una notable influencia en Centroamérica. Al llegar Ronald Reagan a la presidencia en 1982 Estados Unidos desarrolla una política más agresiva hacia Centroamérica, canalizando más recursos a grupos o gobiernos de derecha, en contra de grupos o gobiernos "comunistas"⁸⁹. Esto acrecentó los conflictos armados en la región, aumentando a su vez el flujo de refugiados. Esta intensificación de la Guerra Fría en Centroamérica, creó situaciones muy difíciles para países como México, Canadá, Honduras o Costa Rica que recibían muchos refugiados centroamericanos, pues por una parte elevó el número de refugiados y por otra parte comprometió en ocasiones su reconocimiento por los criterios políticos e ideológicos de la entonces lucha contra el "comunismo".

89

Beraudex, Lilia. Guerra de Baja Intensidad, Reagan contra Centroamérica. México, Siglo XXI, 1987, págs. 80-81.

2.2. El problema del reconocimiento de los refugiados en México.

En 1980, había bastantes asilados políticos en México. Según datos de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, hasta 1981 habían 2.502 asilados que provenían de 19 países diferentes. La mayoría eran chilenos (902). Y los asilados de Argentina (333), Bolivia (332), Uruguay (317), Cuba (200) y El Salvador (131), sumaban más de un centenar en cada caso. Había entonces 87 guatemaltecos asilados. Los asilados de otros países sumaban menos de cincuenta en cada caso ⁹⁰. Esta clase de asilados permanecieron durante toda la década de los 80 ⁹¹ pero se superpuso a ellos el fenómeno cuantitativamente mayor: que el de los refugiados centroamericanos. (De hecho, en adelante se dejará a los asilados políticos a un lado, para centrar el trabajo sobre la cuestión de los centroamericanos, que son un fenómeno algo diferente al de los asilados).

Para 1990, la situación era completamente diferente: el número de refugiados en México, según estimaciones de la ONU, rebasó la cantidad de 300 mil ⁹² y la inmensa mayoría, más del noventa por ciento de ellos, provenían de solamente dos países centroamericanos: El Salvador y Guatemala. Además, muy pocos contaban con el reconocimiento como refugiados o asilados por parte del gobierno mexicano. Solo unos 46 mil refugiados guatemaltecos de grupos étnicos que estaban en el sureste del

90 41 colombianos, 41 nicarauenses, 38 españoles, 29 haitianos, 17 brasileños, 9 dominicanos, 9 venezolanos, 8 peruanos, 4 paraguayos, 2 ecuatorianos, un griego y un asilado de la entonces Unión Soviética, ahora Comunidad de Estados Independientes. Uno es uno, 12 de julio, 1982, pág. 6.

91 De hecho, en 1981 se concedió asilo a 358 personas. Uno es uno, 22 de julio, 1982, pág. 3

92 UNHCR, World Map, UNHCR, 1990. El Sol de México, 13 de mayo, 1992, pág. 13.

país alcanzaron dicho reconocimiento. Los demás, salvo casos excepcionales, no lo obtuvieron.

La transformación drástica de la cuestión del refugio en México a partir de 1980 es clara. Antes de ese año sólo había refugiados que entraban dentro del concepto más estrecho de asilados políticos, quienes habitualmente eran de origen urbano, con una instrucción académica bastante significativa, en números relativamente reducidos y de muchos países diferentes. Varios de ellos eran incluso personas distinguidas. En cambio, después de ese año se agregará una enorme cantidad de personas, casi todas ellas de sólo dos países centroamericanos (El Salvador y Guatemala), con un grado más modesto de instrucción y no siempre de origen urbano ⁹³.

A partir de 1980, el flujo de refugiados centroamericanos hacia México crece tanto que por todas partes aparecen señales del problema de reconocerlos y de brindarles la asistencia correspondiente. En breve: el reconocimiento de estos refugiados se vuelve un problema amplio y manifiesto, y las medidas del gobierno mexicano e incluso del ACNUR, terminan por ir a la zaga de los acontecimientos.

Los refugiados centroamericanos aparecieron hacia 1979 cuando era presidente José López Portillo, como un fenómeno que alcanzó de manera permanente o prolongada la cifra de varios millares de personas ⁹⁴. Así es como se rebasó el tratamiento jurídico tradicional existente en México, el cual contemplaba sólo de asilados políticos, unos pocos centenares que aparecían a partir de coyunturas políticas súbitas en su país de origen y que los obligan a salir durante periodos más o menos

⁹³ Uno más uno, 28 de abril, 1987, pag. 3.

⁹⁴ Weiss Fagen, *Op. cit.*, pág. 98

determinados, generalmente de no más de un año, después de lo cual el fenómeno terminaba. Los refugiados centroamericanos en cambio, no siempre podían ser tratados como asilados políticos porque no todos eran perseguidos políticos.

Es así que el 22 de julio de 1980 el gobierno mexicano creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), un organismo intersecretarial, de carácter permanente, encargado de estudiar y atender las necesidades de los refugiados en el país (Esta Comisión está integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien es también su presidente; los consejeros propietarios son los Secretarios de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social). Sin embargo, la COMAR carece de facultades ejecutivas, las cuales conserva la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. Esto significa que la COMAR solo se encarga de asistir a los refugiados y no de determinar su calidad migratoria en el país.

Durante el gobierno de López Portillo, los refugiados salvadoreños, que eran entonces la inmensa mayoría, recibieron ayuda por parte del gobierno mexicano a través de la COMAR, porque en esa época la política de México hacia Centroamérica condenaba la intervención estadounidense en la región y por tanto veía con simpatía a estos refugiados. Recuérdese que los gobiernos de Francia y de México reconocieron al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en 1981, una organización armada que se oponía al gobierno salvadoreño. No se puede hablar de una crisis realmente grave de reconocimiento durante el gobierno de López Portillo, pues este gobierno brindó ayuda a los refugiados salvadoreños. La crisis empezó realmente a raíz de la llegada de los refugiados de Guatemala.

Los refugiados guatemaltecos campesinos y de grupo étnicos fueron desplazados de sus lugares de origen por un operativo antiinsurgente del ejército guatemalteco y recibieron la mayor parte de la atención nacional e internacional. Llegaron desde principios de 1981 y se asentaron en campamentos cerca de la frontera con Guatemala, en territorio mexicano. Al principio las autoridades mexicanas se limitaron a deportarlos a Guatemala, aun cuando con ello ponían en peligro la vida de estas personas. Los agentes de Servicios Migratorios de México decían que se trataban de migrantes económicos⁹⁵, siendo éste su argumento predilecto para no reconocerlos como refugiados.

Diana Torres, entonces directora de Servicios Migratorios, declaró que la afluencia de estos "cientos de miles de inmigrantes" provocaba "serias" presiones para la economía del país⁹⁶ y más adelante justificaba la deportación --a la cual aludía con el eufemismo de "criterios selectivos" para atender a la inmigración-- señalando que México no podía responder debidamente a las necesidades económicas de su propia población y por lo tanto no podía ayudar a los centroamericanos⁹⁷. El gobierno mexicano deportó grandes cantidades de refugiados guatemaltecos (unos 2 mil, según ciertas estimaciones) desde mayo de 1981 y dado el escándalo, un autor piensa que esto fue lo que ocasionó la renuncia del entonces Coordinador de la COMAR, Gabino Fraga: la situación fue tan delicada que el texto de esta renuncia nunca se hizo pública⁹⁸.

95 Uno más uno, 28 de junio, 1987, pág. 3.

96 Excelsior, 27 de mayo, 1982, págs. 1 y 19.

97 Uno más uno, 22 de julio, 1982, págs. 1 y 32.

98 Ruiz Peraltá, Victoria. Origen y evolución del problema de refugiados guatemaltecos en México (1978-1982). México, UNAM (tesis), 1990, pág. 76.

El resultado de esta política fue que Servicios Migratorios terminó por entregar "a un número indefinido de guatemaltecos al ejército de aquel país" ⁹⁹ e incluso a atacar a los refugiados asentados en territorio chiapaneco. En un caso se quemaron las chozas de los refugiados, dispersando a más de un millar de guatemaltecos, además de ahuyentar a unos periodistas que estaban con ellos ¹⁰⁰. Cabe señalar que dichos actos fueron celebrados por un periódico, diciendo que "¡al fin!" se desalojaron a los refugiados, los cuales ya habían creado "más que una colonia en territorio de Chiapas" ¹⁰¹. El gobierno también creía que los campamentos eran una amenaza para la soberanía del país. El entonces Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, declaró que se evitaría que los refugiados se concentraran en lo que llamó "ghettos" ¹⁰², con lo cual aludía a los campamentos.

Sin embargo, hacia junio de 1982, la COMAR consideró a estos guatemaltecos como refugiados ¹⁰³, a pesar de que Servicios Migratorios no los aceptaba. En enero de ese año y después de una reunión con el Secretario de Gobernación, el entonces Coordinador de la COMAR, Luis Ortiz Monasterio, declaró que las autoridades migratorias se habían comprometido a suspender las "deportaciones masivas" ¹⁰⁴. Pero fue hasta octubre de ese año, que se iniciaron esfuerzos reales tendientes a la atención de estos refugiados. El ACNUR abrió

⁹⁹ Uno más uno, 31 de octubre, 1982, pag. 3.

¹⁰⁰ Uno más uno, 26 de octubre, 1982, pag. 1. Proceso, núm. 313, 1 de noviembre de 1982, pag. 6.

¹⁰¹ El Heraldillo de México, 30 de octubre, 1982, pag. 1.

¹⁰² Uno más uno, 24 de enero, 1982, pag. 6.

¹⁰³ Uno más uno, 28 de junio, 1982, pag. 3.

¹⁰⁴ Uno más uno, 20 de enero, 1982, pag. 5; y 24 de enero, 1982, pag. 6.

una representación en México y firmó el 5 de octubre un Convenio con el gobierno mexicano para ayudar a los refugiados ¹⁰⁵ y el ejército mexicano declaró que protegería a unos 3 mil de ellos en Chiapas, que eran amenazados por tropas guatemaltecas que incursionaban en territorio mexicano ¹⁰⁶. Una de las preocupaciones que externó el Alto Comisionado del ACNUR, Paul Harting, en una carta enviada al gobierno mexicano en noviembre, en la que decía: "He tomado conocimiento de diversos hechos que afectan la seguridad de refugiados guatemaltecos en territorio mexicano, en particular por incidentes creados por grupos armados provenientes del exterior" ¹⁰⁷.

Después de 1982, con el gobierno de De la Madrid, los refugiados ya no recibieron asistencia económica. A los salvadoreños, dicha ayuda se les retiró completamente ¹⁰⁸, como se verá más adelante, y a los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos se les ayudó casi exclusivamente con dinero procedente de instancias intergubernamentales o de gobiernos extranjeros.

A partir de la administración del presidente Miguel de la Madrid, quien asumió su cargo a fines de 1982, el conflicto centroamericano se contemplaba como un riesgo que amenazaba con extenderse hacia México. Se recordará que el escenario más "caliente" de la "guerra fría" entre las entonces dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, estaba en

¹⁰⁵ Uno más uno, 6 de octubre, 1982, pág. 1.

¹⁰⁶ Uno más uno, 18 de octubre, 1982, pág. 1.

¹⁰⁷ Excelsior, 3 de noviembre, 1982; y Uno más uno, 4 de noviembre, 1982, pág. 1.

¹⁰⁸ O'Dogherty, Laura. Central Americans in Mexico City: uncrooted and silenced. Washington, Georgetown, 1988, pág. 12.

Centroamérica, en particular en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Los Estados Unidos, por motivos de "seguridad" nacional -como se explicó en la introducción-, querían evitar a cualquier precio que la Unión Soviética extendiera su influencia en el área. Así, la política de seguridad nacional asumida por México hacia 1983 resultó ser, en alguna medida, una prolongación en ciertos aspectos de la política de seguridad estadounidense¹⁰⁹. Nótese la siguiente declaración de Miguel de la Madrid:

"En el caso de centroamerica nos encontramos con área muy cercana a nosotros en lo geográfico y en lo político. No podemos permanecer indiferentes al riesgo que entraña una guerra generalizada en el área, o a que se siga prolongando un estado latente de guerra, que ha afectado ya a México en sus relaciones económicas con el área y que nos ha traído el problema de los refugiados" ¹¹⁰.

En términos velados, pareciera decirnos que se debería detener en la frontera sur la expansión del conflicto centroamericano. Por otra parte, los refugiados guatemaltecos por su parte, eran sospechosos de ser controlados por fuerzas que en declaraciones oficiales no se identificaban con claridad. Así, Oscar González, entonces Coordinador General de la COMAR, señaló de manera ambigua y contradictoria, lo siguiente:

"A los grupos o facciones que puedan estar detrás de los... refugiados no les vamos a dejar, ni en manos de nadie, el control de la frontera; sin embargo el movimiento de guatemaltecos no pone en peligro la soberanía nacional" ¹¹¹.

109 Carrillo Curi, Verónica. Los refugiados guatemaltecos en México: un problema de Seguridad Nacional. México, UNAM (tesis), 1989, págs. I y II.

110 Novedades, 20 de diciembre, 1984, págs. 1 y 6. El subrayado es ato. R. W.

111 El Día, 25 de julio, 1984, pag.1. Nuevamente el subrayado es ato. R. W.

El énfasis en el discurso oficial en torno a los refugiados está puesto en el control de la frontera y en la amenaza que el conflicto armado en el área significaba para la seguridad y la integridad nacionales.

Durante su visita a México en febrero de 1983, Paul Harting -el Alto Comisionado del ACNUR- se entrevistó con Miguel de la Madrid y este último se comprometió a proteger a los refugiados en la frontera sur ¹¹². Pero todavía no se les reconocía y eso causó a finales de 1983, un enfrentamiento entre la COMAR y Servicios Migratorios. Todo empezó cuando el delegado de Servicios Migratorios en Chiapas declaró que se debía "limpiar la zona fronteriza de extranjeros" y añadió:

"Aquí no hay refugiados, ni quiero saber de ellos; los echo porque son una grave carga para el país y yo soy mexicano de tiempo completo" ¹¹³.

Según la COMAR, Servicios Migratorios en Chiapas dió órdenes a sus agentes de hostilizar a los refugiados en sus campamentos y que además amenazó al personal de la COMAR. Por esta razón, la COMAR amagaba con retirarse y suspender la ayuda a los refugiados guatemaltecos ¹¹⁴.

Con esto se hizo patente que existió un enfrentamiento entre instancias gubernamentales: de una parte la COMAR como una instancia de ayuda a los refugiados guatemaltecos que se podría llamar "humanitaria", y de otra parte, Servicios Migratorios, con una actitud contraria al reconocimiento de los

112 Uno más uno, 2 de febrero, 1983, pág. 1 y El Día, 3 de febrero, 1983, pág. 6.

113 Uno más uno, 21 de octubre, 1983, págs. 1 y 4.

114 Uno más uno, 1 de noviembre, 1983, pág. 5.

refugiados. Con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república, la doctrina de la seguridad nacional predominó sobre el reconocimiento y como muestra está su Segundo Informe de Gobierno (1 de septiembre, 1984) en el que el tema de la seguridad nacional está listado en el lugar 12 de los temas tratados y es más importante que la necesidad de "mantener la tradición del asilo" y proteger a los refugiados, el cual ocupa el lugar número 14 ¹¹⁵.

La política de seguridad nacional de ese régimen, puso énfasis en evitar la "desmexicanización" de la frontera sur del país e impulsó un serio programa de "fortalecimiento de la identidad mexicana" en esa zona ¹¹⁶. Ello significaba que, sin cerrar la frontera sur, se buscaría "controlarla adecuadamente", según declaraciones del entonces Subsecretario de Gobernación, Jorge Carrillo Olea ¹¹⁷. Luego dijo que "...debemos evitar la instalación de nuevos asentamientos (de refugiados/R. W.), requerimos de mayor control para saber quienes entran y quienes salen" ¹¹⁸. lo cual claramente indicaba que la política para con los refugiados estaba precedida por cuestiones de seguridad.

Los centroamericanos que había en el país eran vistos como sospechosos y un peligro para la seguridad nacional. En consecuencia, el margen de acción de los centroamericanos y de los extranjeros en general, se redujo en varios ámbitos.

115 El Día, 2 de septiembre, 1984, pág. 1.

116 El Día, 25 de julio, 1984, pág. 3. Excelsior, 25 de julio, 1984, pág. 6.

117 idem.

118 El Día, 25 de julio, 1984, pág. 3.

- 1) Se restringieron sus espacios laborales, sobre todo en el sector público a partir de junio de 1983 para los extranjeros en general, incluidos los asilados políticos ¹¹⁹.
- 2) Se detienen y deportan de manera generalizada a centroamericanos en el país, fueran o no refugiados, con excepción de algunos refugiados guatemaltecos de grupos étnicos y de los asilados, y a veces ni a éstos ¹²⁰.
- 3) Se obliga a muchos de los refugiados de grupos étnicos guatemaltecos, la mayoría reconocidos ya como refugiados, a reubicarse en regiones apartadas de la frontera entre 1984 y 1985 ¹²¹.

El 10 de mayo de 1984, cuando se había decidido por parte del gobierno mexicano reubicar a los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos a asentamientos lejanos de la frontera, la Secretaría de Gobernación envió a los periódicos el siguiente comunicado:

"...ha llegado a su fin el asentamiento de guatemaltecos en la frontera, que no son refugiados políticos, sino que llegan en busca de mejores condiciones económicas y no porque peligen sus vidas. El gobierno los pone en la disyuntiva de irse a Campeche o repatriarse. La decisión es una medida de seguridad nacional, porque su afluencia pone en peligro la soberanía. Se cancelan todas las atenciones que tenían del país, ya que cuentan con el apoyo del ACNUR. El traslado es urgente y se tratará

119 Carrillo Curi. Ob. cit., pag. 183.

120 El Nacional, 17 de julio, 1984, pag. 2.

121 Excelsior, 25 de marzo, 1986, pag. 13.

que sea un movimiento voluntario. El gobierno ha medido las reacciones contrarias que puede haber en la opinión pública interna y del clero que tiene demasiada influencia"¹²².

La tolerancia hacia los refugiados guatemaltecos asentados cerca de la frontera con Guatemala, unas 46,000 personas, es solamente provisional y fue resultado de una situación de emergencia que amenazaba con crear dificultades fronterizas para México, como se verá en el apartado 2.3 con detalle. El entonces Coordinador General de la COMAR, Oscar González, señaló que no se podía "regularizar la situación de los refugiados guatemaltecos, porque no hay normas legales... que permitan dar ese paso." Recuérdese que la figura jurídica de refugiados apareció en la ley mexicana mucho después, en 1990, y la noción de asilado político no se ajustaba apropiadamente a la situación. A los refugiados se les consideraba un fenómeno pasajero y así lo expresó Oscar González, diciendo que su estadía en México era "transitoria"¹²³.

Hacia 1984 o 1985, la afluencia de refugiados guatemaltecos de origen étnico que se asentaban en el estado de Chiapas se detuvo y su población se estabilizó¹²⁴. A fines de 1988, Oscar González, de la COMAR, declaró que los refugiados guatemaltecos del sureste dejaron de ser una amenaza para la seguridad nacional del país¹²⁵. Con ello se cerró un

122 Carrillo Curi. Ob. cit., pag. 152. El subrayado es mio. R.W.

123 El Sol de México, 1 de abril, 1987, pag. 8.

124 Excelsior, 16 de enero, 1985, págs. 4 y 27, El Nacional, 11 de enero, 1984, pag. 2, Uno más uno, 8 de noviembre, 1983, pag. 6; y Uno más uno, 17 de junio, 1985, pag. 5.

125 Uno más uno, 15 de septiembre, 1988, pag. 8.

ciclo de la política hacia los refugiados: la que corresponde a la de la mencionada seguridad nacional.

* * *

Existió un gran número de campesinos guatemaltecos refugiados en México que no permanecieron en los campamentos justo a lo largo de la frontera del estado de Chiapas, y que no fueron asistidos. Esos refugiados guatemaltecos "dispersos", como se les conocía habitualmente, sumaron alrededor de 60 mil¹²⁶.

En 1987, la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala señaló que de los casi 150 mil refugiados guatemaltecos en México, el gobierno mexicano y el ACNUR solo reconocía y asistía a los 46 mil que eran de origen étnico y que estaban en campamentos, los cuales constituían una minoría solamente¹²⁷. En los mismos términos se expresaba una organización de Estados Unidos sobre derechos humanos, Americas Watch¹²⁸.

Estos refugiados dispersos no eran los únicos en ser ignorados. Desde 1984 aparecieron quejas en el sentido de que la COMAR y el ACNUR desfinaban su atención e inmersos recursos económicos a los refugiados guatemaltecos que estaban en campamentos en el sureste mexicano, al tiempo "que se quita la ayuda que se había venido dando a los que se hallan en el Distrito Federal sin más explicación"¹²⁹.

¹²⁶ Salvadó, ob. cit., pág. 1, El Heraldo, 7 de diciembre, 1987, pág. 10 y El Día, 25 de octubre, 1985, pág. 8. Según otra fuente, estos refugiados eran 35 mil. Ver La Jornada, 9 de julio, 1992, pág. 15.

¹²⁷ Diario de Yucatán, 8 de octubre, 1987, pág. 8.

¹²⁸ La Jornada, 26 de mayo, 1987, pág. 18. Ver también al respecto Excelsior, 14 de mayo, 1986, pág. 27.

¹²⁹ La Jornada, 26 de diciembre, 1984, pág. 15.

El ACNUR dedicó en 1985 un 2 por ciento de su presupuesto mundial total a los refugiados guatemaltecos en México que estaban cerca de la frontera con Guatemala, sin que se mencionara asistencia para los demás refugiados centroamericanos en el país¹³⁰. Otro ejemplo más, es que durante las visitas que en 1986 realizó entonces el Alto Comisionado del ACNUR, Pierre Hocke, a México, sólo se mencionaba en la prensa la situación de estos 46 mil refugiados guatemaltecos, y no se habló de los demás centroamericanos exiliados en México¹³¹.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1985 afirmó que los refugiados guatemaltecos asentados en el sureste mexicano no alteraban los programas poblacionales del gobierno, ignorando también a los demás refugiados centroamericanos¹³², mientras que al año siguiente, el alcalde de la ciudad de Tapachula en Chiapas, señaló que no alcanzaba el presupuesto para el crecimiento de la población en su ciudad, que se debía a la gran afluencia de centroamericanos, y que duplicó la población de Tapachula en sólo 5 años; muchos de los cuales presumiblemente podrían ser considerados refugiados¹³³.

E) Centro de Estudios Migratorios en la ciudad de Tijuana en Baja California, destacó la presencia de un gran número de refugiados centroamericanos en la zona fronteriza de México con los Estados Unidos (y señalaba que en este último país el número de centroamericanos se estimaba que alcanzó entre 500 mil y 1 millón 300 mil). Se señalaba que no había atención por

130 El Herald, 16 de febrero, 1985, pag. 1 y 10.

131 El Día, 23 de noviembre, 1986, pág. 10.

132 Uno más Uno, 19 de febrero, 1985, pag. 5.

133 Noticias de Yucatán, 2 de abril, 1986, pag. 3. El Herald de México, 9 de abril 1989, pag. 1.

parte del ACNUR a estos refugiados en la frontera norte ¹³⁴. Según declaraciones de los mismos refugiados salvadoreños, en 1988 eran 120 mil en México, de los cuales sólo 3 mil 610 eran atendidos por el ACNUR ¹³⁵.

A partir de 1988, en diversos lugares del país se presentaron importantes concentraciones de centroamericanos, al grado de que se convirtieron a veces en un fenómeno evidente, sobre todo en Tapachula, Chiapas ¹³⁶ y en la zona metropolitana de la ciudad de México ¹³⁷, cuestiones que la prensa nacional comenzó a publicar, en ocasiones con un tono de alarmismo, comentando con énfasis el disgusto de la población mexicana por la presencia de tantos centroamericanos y vinculándolos a diversos delitos y al incremento de la inseguridad. Los refugiados centroamericanos dispersos empezaban a convertirse, a partir quizá de 1988, en un fenómeno más notorio, más difícil de ignorar por parte de la sociedad o el gobierno mexicano.

Otro fenómeno que puso de manifiesto la presencia de los refugiados centroamericanos que no eran reconocidos, eran sus organizaciones. Los primeros refugiados que en su inmensa mayoría no eran reconocidos, y que se organizaron, fueron los salvadoreños, quienes crearon la Coordinadora de Refugiados Salvadoreños (CORES) en 1986 y ese mismo año hicieron un llamamiento para realizar un "mitin" frente a la embajada de su país, para apoyar la paz en El Salvador ¹³⁸. En 1988 se formó

134 La Jornada, 26 de noviembre, 1986, pág. 7.

135 Excelsior, 13 de octubre, 1988, págs. 1 y 3.

136 Excelsior, 18 de noviembre, 1988, pág. 2.

137 Oraciones, 30 de julio, 1988, pág. 6 y El Heraldo, 31 de octubre, 1988, pág. 1.

138 El Sol de México, 1 de septiembre, 1986, pág. 9.

en la ciudad de México la Casa de El Salvador, para asistir y proteger a los refugiados salvadoreños ¹³⁹. Estos refugiados y sus organizaciones, estuvieron apoyadas por la Iglesia católica y por un número creciente de organizaciones independientes llamadas "No Gubernamentales" (ONG's) ¹⁴⁰, sobre todo entre aquellas dedicadas a los derechos humanos y otras que se concentraron justamente en la cuestión de los refugiados.

Hagamos algunos números: en México para 1990 había unos 300 mil refugiados, una cifra muy conservadora aún considerando las estimaciones del ACNUR. De ellos 46 mil guatemaltecos y unos 3 mil asilados políticos fueron reconocidos hacia ese mismo año como refugiados por el gobierno mexicano, digamos, para redondear 50 mil reconocidos y 250 mil no reconocidos. Esto significa que solo una sexta parte de los refugiados eran reconocidos. Cinco de cada seis no lo fueron. La desproporción entre los refugiados no reconocidos, que eran la inmensa mayoría pues, y los reconocidos, una fracción solamente del total, era ya insoslayable ¹⁴¹.

Diversas instituciones señalaron esta situación cuando en 1985 se organizó el Coloquio sobre el Reto Jurídico del Derecho de Asilo por parte de El Colegio de México y se enfatizó que la legislación mexicana en materia de asilo era obsoleta por el gran número de refugiados en México y se habló de 300 mil centroamericanos en el país ¹⁴². Ese mismo año se iniciaron

139 Excelsior, 6 de septiembre de 1986, pág. 5.

140 Sierra Guzmán, Jorge L. y otros. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental, México. CND y PDH, 1992, págs. 51-55.

141 Así lo señaló el ACNUR, pues este organismo estimaba que había unos 50 mil reconocidos y entre 200 y 400 mil no reconocidos, todavía en 1992. El Sol de México, 27 de junio, 1992, pag. 3. EL Universal, 27 de junio, 1992, pag. 1.

142 EL Universal, 25 de junio, 1985, págs. 1 y 15, y Uno más uno, 26 de junio, 1985, pag. 3.

estudios para reformar la Ley General de Poblacion en materia de refugio ¹⁴³, una reforma que se sancionaría en la ley cinco años después. Esta demora seguramente se debió a la negativa por parte del gobierno a ampliar la legislación en materia de refugio debido seguramente a presiones provenientes de Estados Unidos, como se explicará un poco más adelante.

En 1986, la COMAR declaró que México se había convertido en un corredor migratorio de alrededor de medio millón de centroamericanos que se dirigían a la ciudad de México o a los Estados Unidos ¹⁴⁴. Estos migrantes, aunque muchos fueran refugiados, eran extorsionados por las autoridades. Las declaraciones a la prensa son contradictorias, pero la Secretaría de Gobernación admitió que entre 1986 y 1988, y debido a estos abusos, tuvieron que ser cesados alrededor de un centenar de empleados y agentes migratorios ¹⁴⁵.

Se puede decir, pues, que la cuestión de un reconocimiento más amplio de los refugiados centroamericanos ya era un asunto crítico desde 1986 por lo menos. Sin embargo, el gobierno mexicano continuaba sin modificar la Ley General de Población para incorporar la figura del refugiado y sin firmar la Convención de la ONU sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo «Por qué? Quizá la respuesta específica a esto estaba en cuestiones que sucedían fuera del país. En 1986, las autoridades migratorias de los Estados Unidos promulgaron una ley según la cual se rechazaba cualquier solicitud de asilo de

143 La Jornada, 13 de septiembre, 1985, pag. 8.

144 Uno mas uno, 9 de diciembre, 1986, pag. 6.

145 Excelsior, 30 de agosto, 1986, pag. 26. f El Herald de México, 21 de septiembre, 1988, pag. 3. Ver otros casos de corrupción de algunas autoridades gubernamentales en El Financiero, 29 de junio, 1992, pag. 88. El Universal, 1 de junio, 1992, pag. 7. La Jornada, 26 de Septiembre, 1989, pag. 14. Uno mas uno, 24 de abril, 1989, pag. 1.

personas que detuvieron su huida en un tercer país que haya firmado el Protocolo del Convenio sobre Refugiados de la ONU de 1951 o bien que haya obtenido protección en un tercer país, aunque este no fuera signatario de dicho Protocolo.¹⁴⁶

Claramente esa nueva ley estadounidense era un intento para que México absorbiera a los refugiados centroamericanos. ¿No sería por esto que el gobierno mexicano no firmó dicha Convención y su Protocolo y mantuviera al mínimo el reconocimiento oficial de los refugiados? El hecho es que 2 meses después de promulgada esta ley en Estados Unidos, el entonces Subsecretario de Gobernación encargado de asuntos migratorios, Jorge Carrillo Olea, declaró que México no iba a firmar dicha Convención ni su Protocolo, lo que parece confirmar la suposición anterior.

‘Cuando existe una auténtica posición de solidaridad con los refugiados -dijo Carrillo Olea- como es el caso de México, no se requiere de convenciones. La mera firma de un documento no nos hará ni más generosos, ni más condescendientes’¹⁴⁷.

Otro indicio bastante claro al respecto fue una declaración que hiciera el mismo Carrillo Olea algún tiempo después, en el sentido de que México no sería un "dique" para el flujo migratorio centroamericano hacia los Estados Unidos¹⁴⁸. El intento de Estados Unidos para detener a los refugiados en México, inhibió todavía más el reconocimiento de los mismos en este último país.

146 Excelsior, 2 de julio, 1986, pag. 27.

147 La Jornada, 7 de octubre, 1986, pag. 8.

148 La Jornada, 4 de febrero, 1986, pag. 3.

Los intentos de Estados Unidos por detener en México el flujo de refugiados de Centroamérica no pararon ahí. Se sabe que el SIN otorgó apoyo a las autoridades migratorias mexicanas, aportando recursos, información y entrenamiento, para llevar a cabo la deportación de centroamericanos ¹⁴⁹, lo cual confirma la idea de que la política de seguridad nacional en México hasta cierto punto fue una continuación de la de Estados Unidos.

Hasta 1986 o 1989 parece que México quiso evitar reconocer oficialmente a muchos de los refugiados centroamericanos para evitar ser presionado por los Estados Unidos, pero después la situación cambió y se realizaron algunos intentos por parte del gobierno de Salinas de Gortari -el cual sucedió en la presidencia a De la Madrid- para brindar reconocimiento y asistencia a quienes no lo recibían. En 1990, el gobierno mexicano en conjunto con el ACNUR, convocó en 1988, a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) para efectuarse en mayo de 1989, en la cual participarían Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Belice y México, para discutir la situación y coordinar esfuerzos en la materia ¹⁵⁰, el gobierno buscó realizar un programa para reconocer y proteger a los refugiados por medio de la vigilancia de la COMAR en puestos migratorios estratégicos en el territorio nacional, para detectar casos potenciales de refugio y separarlos de otros migrantes para así evitar la violación de sus derechos ¹⁵¹. Otro ejemplo de esta nueva actitud se dio en 1990, cuando el gobierno mexicano

149 Frelick, Bill. Refugees in Mexico: new law, old practices en World Refugee Survey, 1992, U.S. Committee for Refugees, págs. 23-24.

150 La Jornada, 15 de septiembre, 1988, págs. 14 y 40.

151 Idea.

incluyó en la La Ley General de Población la figura jurídica del refugiado.

¿A qué se debió este cambio en la política del gobierno? A partir de 1988 asume la presidencia Carlos Salinas de Gortari, y los refugiados cayeron dentro del ámbito, al menos nominalmente, de los derechos humanos, dejándose a un lado la preeminencia de la seguridad nacional en la cuestión de los refugiados, la cual se mantuvo durante todo el gobierno de De la Madrid. Ciertamente este cambio fue en buena medida retórico pues las deportaciones continuaron. Pero en otros aspectos, la administración cambia y se creó la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1988 y luego, en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¿A qué se debió este cambio en la política de Salinas de Gortari? Son dos los motivos:

1) Se "incrementó" la vigilancia internacional -y en particular la de Estados Unidos- en torno a los derechos humanos en México a raíz del regreso a la democracia de los países del Cono Sur durante la segunda mitad de la década de los años 80. (En estos países, los gobiernos militares solían acaparar la atención internacional en materia de violación de los derechos humanos y por comparación hacían ver a México, como un país más respetuoso de estos derechos humanos¹⁵². Así, durante la década de los años 80, el tema de los derechos humanos en México pareció "redescubrirse" y se multiplicaron las organizaciones en el país dedicadas en estos aspectos, las cuales ejercieron cierta influencia en el gobierno mexicano¹⁵³.

152 Sierra Guzmán, Jorge L. y otros. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una visión no gubernamental. México, CND y PDH, 1992, págs. 51-55.

153 Wybo, Raul. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos... México (fotocop), 1992, págs. 5-6. La Jornada, 1 de marzo, 1989, pag. 34.

2) También tuvo que ver el fin de la entonces Guerra Fria. Desde 1988 disminuyó el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ese año Reagan visita Moscú y realiza su célebre declaración de que la Unión Soviética "ya no es el imperio del mal". En 1989 la URSS se retira de Afganistán y para 1994 se disuelve y deja de ser la "amenaza" que los Estados Unidos habían supuesto que era. El fin de la Guerra Fria repercutió, entre otras partes, en Centroamérica, la cual ya no fue vista desde entonces como un foco de "amenaza comunista" para Estados Unidos. Para 1990 los conflictos armados en la región estaban, salvo en Guatemala, por terminar y el flujo de refugiados aparentemente dejó de crecer, por lo que estos fenómenos dejaron de ser un riesgo para la seguridad nacional.

La reforma a la Ley General de Población, para incorporar la noción de refugiado en ella, ya había sido planteada desde 1985, pero no prosperó durante el régimen de De la Madrid. Sin embargo, a partir de Salinas de Gortari, por lo señalado arriba apareció la oportunidad de hacerlo. Aparentemente, todo empezó con una declaración del ACNUR (realizada a principios de 1989) en la que se señalaba la necesidad de efectuar una reforma como la antes mencionada ¹⁵⁴. Unos meses después, en junio de 1989, el Subsecretario de Gobernación para asuntos de Población y Servicios Migratorios, Miguel Limón Rojas, anunció que México incorporaría a su legislación la figura jurídica del refugiado ¹⁵⁵ y en mayo del año siguiente, el presidente Salinas envió la iniciativa correspondiente al Congreso ¹⁵⁶.

¹⁵⁴ El Herald de México, 1 de marzo, 1989, pág. 2a.

¹⁵⁵ La Jornada, 5 de junio, 1989, pág. 7.

¹⁵⁶ Uno más uno, 16 de septiembre, 1989, pag. 1. La Jornada, 30 de mayo, 1990, págs. 1 y 8.

ACNUR felicitó por ello al gobierno mexicano y luego elogió las reformas una vez que fueron aprobadas (entraron en vigor el 17 de julio de 1990)¹⁵⁷. Las cosas parecían cambiar a partir de entonces y el Coordinador de la COMAR, Luis Ortiz Monasterio, declaró que era el momento de implementar una nueva política hacia los "indocumentados" centroamericanos, cuidándose muy bien de no llamarlos refugiados, porque

"Si trivializamos (las nociones de refugio y de asilo) dándole el nombre de refugiados a quienes no lo son, estamos descartando un instrumento que puede ser útil a los perseguidos de mañana".¹⁵⁸

El gobierno mexicano, como se desprende de esta declaración, aún se mostraba muy cauteloso y solo hablaba de "indocumentados". Pero también se alcanza a ver un cambio en la actitud oficial sobre el asunto. Ortiz Monasterio habló también de un proyecto de "regularización de indocumentados", y señaló que ya habían dos programas pilotos, uno en Jalisco y otro en Quintana Roo, donde se convocaba a los indocumentados a presentarse a Servicios Migratorios para ser "documentados"¹⁵⁹. Pero ¿caso se presentaba algún "indocumentado" a esta convocatoria? Y así así fuera, ¿qué beneficios se le ofrecía? ¿Reconocerlo como refugiado si fuera el caso? Estas cuestiones no quedan claras en las declaraciones de Ortiz Monasterio.

La inclusión de la figura jurídica del refugiado en la Ley General de Población en 1990 y la vigilancia de puestos

157 Excelsior, 13 de julio, 1990, págs. 25 y 45. El Día, 22 de agosto, 1990, pág. 3.

158 La Jornada, 23 de octubre, 1991, pág. 18.

159 Idea.

migratorios para detectar refugiados entre los centroamericanos indocumentados en 1991, son ambas iniciativas positivas que denotaban la voluntad del gobierno mexicano por ampliar el reconocimiento de los refugiados en el país. Sin embargo, ambas iniciativas quedaron inconclusas. La figura del refugiado quedó sin la reglamentación correspondiente para su aplicación¹⁶⁰ y la vigilancia de puestos migratorios quedó sin efecto y los oficiales de protección de refugiados de la COMAR, que ya habían sido contratados, nunca entraron en acción. ¿Por qué? Resulta que entre 1990 y 1992 los conflictos en El Salvador y en Nicaragua y el flujo de refugiados centroamericanos hacia el norte de América, se detienen y por lo tanto el gobierno piensa más en el regreso de los centroamericanos que en su reconocimiento como la solución del problema. El fin de la Guerra Fría abrió una "ventana" para ampliar el reconocimiento, pero también terminó por cerrarla al disminuir de manera importante los conflictos que la Guerra Fría genera en Centroamérica, esto es, la causa misma del fenómeno de los refugiados.

A partir de 1992, las declaraciones del gobierno mexicano dejaron de referirse al asunto del reconocimiento de los refugiados y se volvieron hacia el tema del regreso de los mismos a sus países de origen en Centroamérica. 1992 es el año en que la pacificación en esa región parece avanzar, sobre todo a raíz de la firma de un tratado de paz entre el gobierno de El Salvador y la guerrilla de ese país, y posteriormente el acuerdo para un retorno colectivo de los refugiados guatemaltecos en el sureste de México, con el gobierno de Guatemala en octubre¹⁶¹ (de lo cual se hablará con detalle en el Anexo 2A). La COMAR, por ejemplo, declaró que esperaba

¹⁶⁰ El Financiero, 9 de marzo, 1992, pág. 45.

¹⁶¹ La Jornada, 9 de octubre, 1992, pág. 53.

recibir recursos del ACNUR para apoyar el regreso a su país de los refugiados salvadoreños ¹⁶². La política estadounidense apuntaba en la misma dirección y se preparaba, según algunos observadores, una deportación de muchos refugiados salvadoreños ante la aparente finalización de la guerra en El Salvador ¹⁶³.

* * *

A manera de síntesis, pienso que es necesario destacar 5 cuestiones en torno al reconocimiento de los refugiados centroamericanos.

1. La política del gobierno mexicano en torno al refugio no se fincó en la implementación sistemática de normas jurídicas o principios básicos, sino en una serie de actitudes que cambiaban de rumbo según las circunstancias.
2. El que México no pudiera articular una política sistemática hacia los refugiados centroamericanos, se debió en gran medida a la presión que ejerció Estados Unidos sobre el gobierno mexicano para que detuviera el flujo de centroamericanos hacia el norte. La situación de México era muy comprometida: por una parte la intervención estadounidense en Centroamérica aumentó la magnitud de los conflictos armados y el número de refugiados, y por otra parte, esto obligó a México a vigilar más estrechamente su frontera sur. Además, Estados Unidos buscó que México absorbiera la mayor parte del influjo migratorio centroamericano.
3. Sería lógico pensar que el fin de la Guerra Fría, y con ello de la presión estadounidense, aumentarían las

¹⁶² La Jornada, 19 de enero, 1992, pág. 3.

¹⁶³ El Financiero, 3 de febrero, 1992, pág. 51. Excelsior, 16 de enero, 1992, págs. 1 y 20. Otro tanto sucedía en Honduras. Ver Excelsior, 29 de mayo, 1989, pág. 2.

espectativas de reconocimiento de los refugiados en México. Sin embargo, esto no resultó cierto. El fin de la Guerra Fria disminuyó los conflictos armados en Nicaragua y El Salvador, por lo que en lugar de reconocerlos, se penso en resolver la cuestión de los refugiados devolviéndolos a sus lugares de origen.

4. En torno a la cuestión del refugio, se observó un enfrentamiento ocasional, entre dos instituciones del gobierno federal, ambas parte de la Secretaría de Gobernación, a saber, la Dirección General de Servicios Migratorios y la COMAR. Servicios Migratorios buscó detener el flujo de centroamericanos hacia el norte de América, deportándolos muchas veces con apoyo técnico y financiero del SIN estadounidense.

La COMAR por otra parte, mantuvo una actitud asistencial hacia los refugiados con la ayuda del ACNUR y de algunos gobiernos extranjeros como el sueco y el holandés, así como de algunas ONG internacionales y nacionales y de la Iglesia Católica, lo cual resultó en un conjunto de iniciativas favorables al reconocimiento y la asistencia de los refugiados.

5. De la revisión hemerografica realizada, se observó que la Secretaría de Relaciones Exteriores, prácticamente no hizo declaraciones a la prensa en torno a la cuestión de los refugiados. Esto permite suponer que dicha Secretaría estuvo mas bien al margen de las decisiones concernientes al refugio en México.

Si bien la COMAR es una comision intersecretarial en la que el Secretario de Relaciones Exteriores participa como consejero propietario, el nombramiento de Coordinador General de la COMAR, lo realiza la Secretaria de Gobernación, así, Relaciones Exteriores mas bien

desempeña el papel de una instancia de consulta para la COMAR.

6. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) hizo muy pocas declaraciones a la prensa sobre la cuestión de los refugiados. Sin embargo, su participación en este asunto no fue de poca importancia. El Ejército Mexicano tenía por objetivo controlar la frontera sur del país, pero sin enfrentarse militarmente al Ejército guatemalteco. Así, ante las incursiones de tropas guatemaltecas a territorio nacional presuntamente para capturar a guerrilleros guatemaltecos que se ocultaban entre los refugiados, la SEDENA optó por solucionar este problema retirando de la frontera a los refugiados guatemaltecos (como se verá con mayor detalle en el próximo apartado).

2.3. Los Refugiados guatemaltecos de grupos étnicos: un caso excepcional de reconocimiento

Los refugiados guatemaltecos pertenecientes a grupos étnicos llegaron durante un periodo de tiempo bastante definido que va de 1981 a 1985. Después, este flujo migratorio se interrumpió. El desplazamiento fue consecuencia directa de un operativo militar contra la guerrilla por parte del ejército guatemalteco en zonas rurales de los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Petén en dicho país. Los grupos étnicos que habitaban esta región (Chuj, Mames, Kanjobales, Kechi entre otros) sufrieron toda clase de violaciones a sus derechos humanos por parte del ejército guatemalteco, y tuvieron que internarse en el estado mexicano de Chiapas. Estos refugiados continuaron sufriendo ataques por parte del ejército de Guatemala también en suelo mexicano hasta 1984 ó 1985.

Esta clase de refugiados son de origen exclusivamente rural. Pertenecen a grupos étnicos y muchos de ellos no hablan el idioma español ¹⁶⁴. Hacia 1982, la COMAR, en acuerdo con el ACNUR, empezó a atender a estos refugiados, otorgándoles ayuda alimentaria y servicios de educación, salud y otros ¹⁶⁵. También se obtuvo el apoyo financiero de algunos gobiernos extranjeros (Estados Unidos, Canada, Suecia, España, entre otros) y de otras instituciones.

El gobierno mexicano reconoció por medio de la COMAR a unos 46 mil de estos guatemaltecos como refugiados. Existían, sin embargo, más de ellos. Según una estimación, su número total podría alcanzar los 100 mil. Esto significa que quizá la

164 50 por ciento de ellos son Kanjobales, 18 son Mames, 7 kechiches, 5 Chuj, 3 Quichés, 2 Jacaltecos y solamente 14 son mestizos o "ladinos". Ver Excelsior, 20 de mayo, 1984, pág. 19.

165 Uno más uno, 6 de octubre, 1982, pág. 6.

mayoría de ellos no fueron reconocidos y no recibieron ayuda por parte de la COMAR. La inmensa mayoría de estos refugiados guatemaltecos no reconocidos estaban en el estado de Chiapas, en las regiones costeras y de las tierras altas ¹⁶⁶. La falta de reconocimiento de esta parte de los refugiados guatemaltecos, hace nuevamente que su número y ubicación sea indeterminado. Solamente estudios de caso y de muestreo han permitido conocer de manera aproximada su ubicación y características.

La importancia de los refugiados guatemaltecos de origen étnico es que fueron ellos quienes lograron obtener por parte del gobierno mexicano, un reconocimiento amplio, importante y oficial, de su condición como refugiados. Esto fue posible por una serie de circunstancias:

- 1) La violencia con que fueron expulsados de su país y los grandes números de personas afectadas atrajeron de inmediato la atención internacional, de la opinión pública mundial y de las instituciones intergubernamentales y extragubernamentales dedicadas a los problemas de los refugiados y de los derechos humanos. Ello evitó que la migración permaneciera en el anonimato o se argumentara que se trataba de un desplazamiento por motivos económicos. La persecución era un elemento claro, inegable, de la circunstancia de estos refugiados ¹⁶⁷. Algunos autores consideran que fue en particular el apoyo que brindó la Diócesis de San Cristóbal de las Casas. lo que contribuyó significativamente a su reconocimiento ¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Salvadó, Ob. cit., págs. 10-14.

¹⁶⁷ Barrera Pérez, Alejandra y Guillermo Chusacero. Refugiados centroamericanos en México, México, ITAM (tesis), 1987, pág. 9d.

¹⁶⁸ González Franco de la Poza. Ob. cit., pág. 87.

- 2) El apego a la tierra y al medio rural inherente a su condición étnica (esto es fundamental), evitó que se dispersaran por el territorio mexicano alejándose de la frontera.

Por el contrario, estos refugiados permanecieron cerca del territorio guatemalteco con la esperanza de volver pronto a su país y a sus tierras. Ello propició la formación de varios "campamentos" de refugiados, siendo estos asentamientos "visibles" para un visitante y por tanto un fenómeno palpable, "real", para el gobierno mexicano y la comunidad internacional.

Si se hubieran dispersado, no se hubiera presentado con claridad el fenómeno ante las autoridades (como sucedió con el tipo de refugiados llamados "urbanos" que se adentran y dispersan por la ciudad y permanecen en general en el anonimato). De hecho, el fenómeno no hubiera hecho "crisis" y no se hubiera tenido que atender en el lugar mismo de los acontecimientos y en toda su emergencia y dimensión dramática.

- 3) Las incursiones del ejército guatemalteco al territorio mexicano, amenazaban con desatar un conflicto internacional. Este fue un elemento adicional que exigió la atención gubernamental y de otras instancias para la protección de los refugiados: el problema amenazaba con agravarse y trascender el ámbito interno¹⁶⁹.
- 4) El ACNUR concedió prioridad a los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos, porque los principios programáticos de este organismo internacional establecen que se debe dar preferencia

169 González Casanova. Ob. cit., págs. 74 y 75.

a los casos de refugio "masivo" y de origen rural, por ser estos los casos más vulnerables 170.

La clave para haber sido reconocidos fue el apego de los refugiados de origen étnico a sus tierras. De hecho, en el fondo, el problema de estos refugiados es el problema de la tenencia de la tierra. Ellos han sido desplazados de sus tierras desde la llegada de los españoles y han sido forzados a ocupar las regiones cada vez más remotas e inaccesibles de las tierras altas de Guatemala. La migración a México podría considerarse una etapa más de estos desplazamientos y una prolongación del conflicto por la tierra y que luego se extendió a México. No son un "accidente" sino un capítulo más de una historia de despojos hacia los mayas y en consecuencia de desplazamientos de estos¹⁷¹. El problema no resuelto de los grupos étnicos de Guatemala trascendió las fronteras de este país y entonces México heredaba una parte de ella; eso es el fondo de la cuestión de este tipo de refugiados y del reconocimiento que alcanzaron.

Debe comprenderse la importancia de la cuestión de la tierra entre estos refugiados de origen étnico. Para ellos, perder la posibilidad de trabajar la tierra, significa perder el elemento fundamental de su identidad cultural. Este hecho ha sido constatado en varias investigaciones que recogen el sentir de estos refugiados. Y sus declaraciones más comunes acerca de sus motivos para volver a Guatemala, versan invariablemente sobre la necesidad de poseer tierras propias¹⁷².

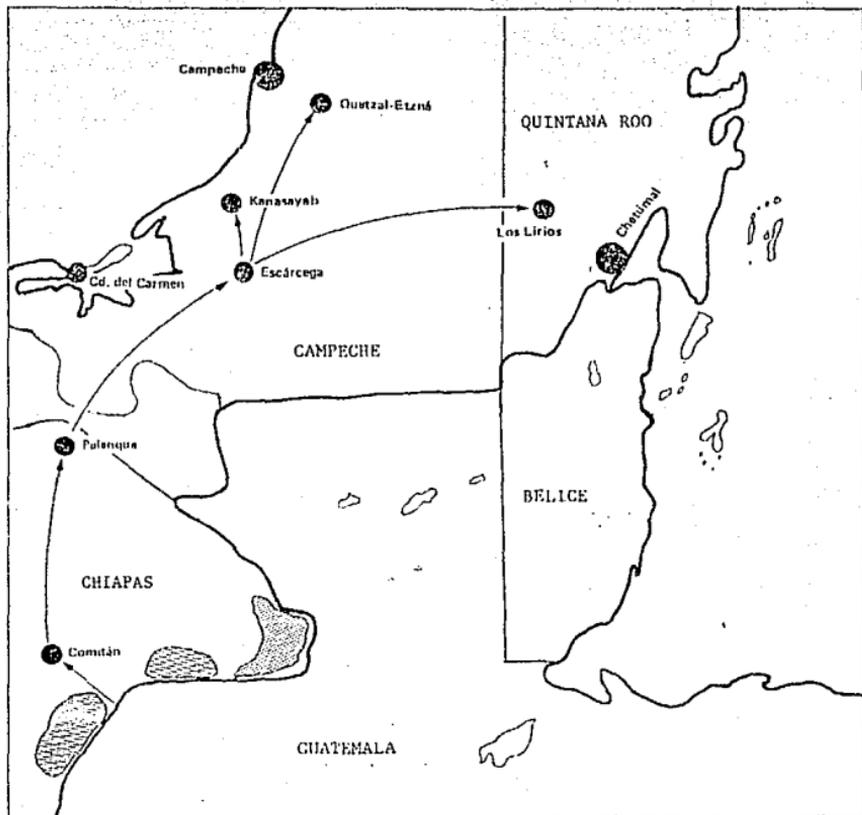
170 UNHCR, *Handbook for emergencies*, Ginebra, UNHCR, 1962, pág. 2.

171 Varios, *Bianca Maya*, México, FCE, v. pags.

172 WOLA, *Uncertain return. Refugees and reconciliation in Guatemala*, Washington, WOLA, 1989, pág. 11. Manz, Beatriz, *Refugees of a hidden war*, Nueva York, State University of New York, 1986, pags. 10-11.

MAPA PARCIAL DE LA REGION SURESTE DE MEXICO

Reubicación de los refugiados guatemaltecos. 1984-1985.



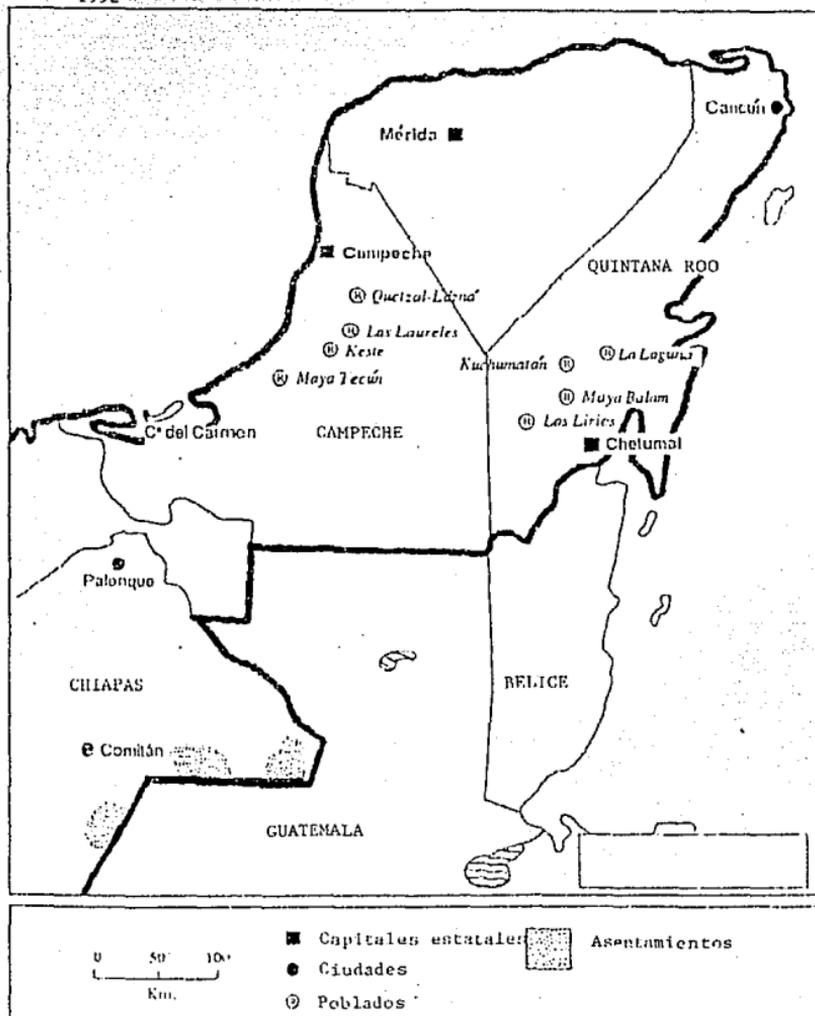
84 Campamentos

Zona de campamentos

Rutas de traslado

MAPA PARCIAL DE LA REGION DEL SURESTE DE MEXICO

Ubicación de los asentamientos y poblados de refugiados guatemaltecos
1992



Un intento por solucionar la situación de estos refugiados se realizó hacia 1984, en la que se decidió reubicarlos a otros estados de la república en los que sí había tierras disponibles para ellos. Esta reubicación también evitaría la amenaza de conflictos internacionales pues alejaría a los refugiados de la frontera sur. Además facilitaría la asistencia a los mismos, pues se les ubicaría en poblados grandes y ya no estarían dispersos por la región fronteriza con Guatemala en muchos campamentos pequeños y en regiones de difícil acceso ¹⁷³. Así, unos 20 mil refugiados guatemaltecos fueron dotados de tierras cultivables en los estados de Campeche y Quintana Roo y se les otorgó asistencia mientras se hicieran autosuficientes; lo cual resultó una especie de pequeña reforma agraria para campesinos guatemaltecos realizada en territorio mexicano.

El arraigo a la tierra por parte de estos guatemaltecos es tan fuerte que fue muy difícil alejarlos de la frontera con Guatemala. La decisión de reubicarlos se tomó desde principios de 1983 ¹⁷⁴. La decisión fue parte de la política de seguridad nacional implementada por el entonces presidente Miguel de la Madrid ¹⁷⁵ y la COMAR estableció dos alternativas para los refugiados: la reubicación o el regreso "voluntario". y se declaraba que al respecto no habría "referendum" y que de no aceptar los refugiados su reubicación, el gobierno "buscaría otras fórmulas para hacer cumplir su decisión" ¹⁷⁶. Semejante medida y la actitud del gobierno para implementarla, causaron

173 COMAR, Los refugiados guatemaltecos en México, México, COMAR, 1987, págs 6-14.

174 Uno más Uno, 2 de febrero, 1983, pag 6. Y se puso en marcha durante 1984. Uno más Uno, 26 de enero, 1984, págs. 1 y 6; 2 de febrero, 1984, pag. 3, y 10 de agosto, 1984, pag. 3).

175 Excelsior, 25 de marzo 1986, pag. 13.

176 El Día, 13 de junio, 1984, págs. 1 y 3.

incluso la renuncia masiva del personal de la COMAR como protesta 177.

El proceso de reubicación, según algunos, se efectuó al "vapor" 178 y a veces con violencia, y por ello protestaron grupos de observadores internacionales como Médico Internacional y Amnistía Internacional 179, el Partido Verde Aleman 180. Muchos refugiados guatemaltecos huyeron de sus campamentos para no ser reubicados 181 y un Obispo del estado de Chiapas, Samuel Ruiz, los apoyó y también denunció el uso de la fuerza y medidas coercitivas por parte del gobierno mexicano, como negarles ayuda alimentaria a los refugiados que se negaban a reubicarse 182. Hasta la misma COMAR llegó a insinuar que la reubicación fue en ocasiones forzada 183 y solamente el ACNUR declaró que este proceso se realizaba sin presiones 184 lo cual dejó en claro que era partidario de la reubicación.

Durante la reubicación abundaron las declaraciones de los refugiados acerca de sus motivos para negarse a dejar la zona fronteriza, y todas unánimemente aludían a la intención de no

-
- 177 Uno más Uno, 10 de mayo, 1984, págs. 1 y 6; El Sol de México, 10 de mayo, 1984, págs. 1 y 21.
- 178 El Universal, 4 de noviembre, 1987, pag. 45.
- 179 El Día, 7 de agosto 1984, pag. 15.
- 180 Noticias, 30 de agosto, 1984, pag. 8; América e Watch (Oraciones), 2 de octubre, 1984, págs. 1 y 6; Uno más Uno, 2 de octubre, 1984, pag. 11.
- 181 Oraciones, 18 de agosto, 1984, págs. 1 y 4.
- 182 El Universal, 25 de enero, 1986, pag. 6; La Jornada, 18 de abril, 1986, pag. 6; y El Universal, 16 de enero, 1986, pag. 17.
- 183 El Heraldo de México, 24 de junio, 1986, págs. 1 y 12.
- 184 La Jornada, 20 de mayo, 1985, pag. 4.

alejarse de sus tierras en Guatemala ¹⁸⁵. La enorme resistencia que presentaron a la reubicación, quizá incomprendible para quienes provenimos de una cultura urbana, fue resultado de ese sentido de arraigo étnico a la agricultura que ya se mencionó. Cabe señalar, por último, que hacia principios de 1985 la reubicación concluyó ¹⁸⁶ debido a que fue depuesto de su cargo el presidente guatemalteco Efraín Ríos Montt por medio de un golpe de Estado y con ello llegó a su fin la parte más intensa de represión militar en Guatemala y por tanto, la emergencia de alejar a los refugiados de la frontera sur ¹⁸⁷.

A pesar de que las condiciones de vida de los refugiados reubicados se incrementaron notablemente y de que se les otorgó abundante asistencia para el desempeño de actividades agropecuarias, la autosuficiencia no fue plenamente alcanzada. Muchos refugiados cambiaron de actividad y buscaron ocupaciones de índole no agropecuaria, que en muchos casos le redituaban mayores ingresos. Ello fue ampliamente facilitado por el acceso mayor a medios de transporte y a la cercanía de centros urbanos importantes desde el punto de vista económico. Cancún, un complejo turístico de gran importancia, y ciudad del Carmen y otras ciudades ligadas a la industria petrolera que en la región de Campeche, Tabasco y Veracruz -la más importante del país-, son ejemplos de estos centros urbanos a los que tienen ahora más fácil acceso los refugiados. Antes, se recordará, ellos estaban confinados a regiones de difícil acceso en el estado de Chiapas, lo cual de alguna manera ayudaba a preservar

185 *Excelsior*, 24 de marzo, 1986, págs. 1 y 17; *Uno más Uno*, 20 de mayo, 1984, págs. 1 y 5; y *La Jornada*, 27 de septiembre, 1984, pág. 4.

186 *La Jornada*, 18 de diciembre, 1984, pág. 1; y *Uno más Uno*, 13 de enero, 1985, pág. 3.

187 González Casanova, Enrique. *Op. cit.* págs. 73-87.

su identidad étnica por haber un acceso menor a empleos urbanos¹⁸⁸.

Una investigación estableció que en las comunidades de refugiados reubicados, las estrategias de supervivencia son inmediatas y monetarias, y dificultan los proyectos de autosuficiencia agropecuaria que son mediatas. Los refugiados jóvenes se vinculan más fácilmente a la economía monetaria y a la vida individualista occidental, y dejan de lado sus costumbres y deberes tradicionales que son sustentados en el trabajo colectivo¹⁸⁹.

Los refugiados reubicados que se acaban de tratar son entre los refugiados de grupos étnicos guatemaltecos, los privilegiados. Aquellos que se quedaron en el estado de Chiapas y que reconoce y asiste el gobierno mexicano (para 1990 unos 26 mil en total) continuaban, a pesar de toda la asistencia internacional y el reconocimiento nacional, viviendo en condiciones de supervivencia. La salud, la educación, la alimentación, el empleo seguían siendo precarios. Entre ellos hay refugiados que viven en "campamentos" grandes, esto es, asentamientos en donde se reúnen por centenares (y en un caso rebasan el millar: el caso del campamento de "La Gloria"), los cuales están en una zona de relativamente fácil acceso y no muy retirado de poblados de cierta importancia en la zona como son Comitán de Domínguez y Trinitaria. Los refugiados que viven en esta zona son, poco más o menos, un 25% del total de los 26 mil refugiados reconocidos en el estado de Chiapas.

Estos refugiados eran los que estaban en mejores condiciones en el estado de Chiapas. Como vivían en

¹⁸⁸ Excelsior, 20 de mayo, 1984, pág. 19.

¹⁸⁹ Refugiados, núm. 68, nov. 1990, pág. 32.

"campamentos" relativamente grandes y relativamente cercanos a centros urbanos y a las carreteras de la zona, eran los más "visibles" y obtuvieron la mayor atención. Sin embargo el 75% restante de los 26 mil refugiados reconocidos en el estado, vivían más allá de Santiago del Vertice y no eran tan visibles. Ellos estaban en áreas más lejanas de las vías principales de comunicación, en zonas de difícil acceso y se asentaban en caseríos de unas cuantas decenas de personas (y a veces menos), las cuales además estaban dispersos en un espacio mayor. Las condiciones de vida eran aún más difíciles, la alimentación menor y los servicios más escasos. Además, se mezclaron más con población mexicana, cosa que los hace aún más difíciles de identificar para los extraños o visitantes.

En resumen, la situación entre los refugiados reconocidos es desigual. Algunos, la minoría reubicada, tienen tierras cultivables; entre los no reubicados pero reconocidos, una minoría vivía en "campamentos" visibles, sin tierras propias y asistencia limitada y finalmente, una mayoría dispersa, vulnerable y con asistencia mínima.

La situación era aún más difícil para aquella parte de la población refugiada que no era reconocida y no recibía ninguna clase de asistencia. Esta parte era, desafortunadamente, la mayoría pues los reconocidos ascendían a 46 mil, siendo que los no reconocidos, según ciertas estimaciones ¹⁹⁰, alcanzaron los 60 mil en total. Unos 20 mil vivían en las tierras altas de Chiapas, a veces muy cerca de los reconocidos, y unos 40 mil vivían en la región baja y costera del mismo estado ¹⁹¹.

190 Salvadó, Ob. cit. pág. 1.

191 Idem, pág. 5, El Día, 25 de octubre, 1983, pág. 8.

¿Por qué hubo reconocimiento para unos refugiados y para los otros no? ¿Por qué existió este reconocimiento parcial de los refugiados campesinos guatemaltecos en el estado de Chiapas?

En primer lugar, como ya se dijo, el reconocimiento se debió a la situación de emergencia y al escándalo en que estuvo envuelto la aparición de estos refugiados, en dos sentidos generales: 1) que las incursiones del ejército guatemalteco a territorio mexicano amenazaban con crear un conflicto internacional y 2) la atención internacional estaba presente, atraída por la situación de extrema violencia que causó la expulsión de Guatemala de los refugiados.

Con los refugiados guatemaltecos campesinos y de grupos étnicos también llegaron a México las tropas de ese país. Desde 1982 al menos, el ejército de Guatemala realizaba ataques constantes a refugiados en territorio mexicano, mismos que continuaron poco más o menos hasta finales de 1984. Estos hechos aparecieron constantemente en la prensa mexicana, destacándose los ataques a los campamentos de "Santiago el Vértice" en noviembre de 1982¹⁹² y de "Las Delicias" (también conocido como "El Chupadero") en mayo de 1984¹⁹³, entre varios otros que se podrían mencionar. El punto culminante llegó a principios de 1983, cuando las incursiones al territorio nacional por parte del ejército guatemalteco, hicieron que el gobierno mexicano presentara varias protestas formales al gobierno del país vecino del sur y se ordenara la vigilancia "estricta" de la frontera¹⁹⁴. Incluso se rumoró, quizá con

192 Excelsior, 3 de noviembre, 1982, pág. 1.

193 Excelsior, 2 de mayo, 1984, págs. 1, 11 y 32; Cuestión, 2 de mayo, 1984, pág. 1; El Nacional, 2 de mayo, 1984, pág. 1.

194 El Sol de México, 1 de febrero, 1983, pág. 1; El Día, 1 de febrero, 1983, pág. 1.

exageración, el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Guatemala ¹⁹⁵.

Mientras, la CNC y la Confederación Campesina Independiente, ambas organizaciones agrarias mexicanas, hablaban de una "masacre" de refugiados guatemaltecos en territorio mexicano ¹⁹⁶ y Paul Hartling, Alto Comisionado del ACNUR, señalaba que los campamentos estaban en "situación de emergencia" y que requerían protección urgente ¹⁹⁷. Sin embargo, el Ejército mexicano se abstuvo de intervenir para evitar un conflicto internacional ¹⁹⁸ y negó que la frontera sur del país estuviera "militarizada", esto es, controlada por el ejército ¹⁹⁹. Las incursiones del ejército guatemalteco causaron además la muerte de varios campesinos mexicanos ²⁰⁰. El gobierno de Guatemala negó las incursiones y se limitó a pedir pruebas al gobierno mexicano ²⁰¹.

El Ejército mexicano quería evitar un enfrentamiento militar con Guatemala, pero también debía asegurar la frontera sur. Así, la solución era eliminar a la causa de las incursiones guatemaltecas: los refugiados que, como ya se señaló, fueron reubicados usando al Ejército mexicano entre 1983 y 1984, esto es, cuando el conflicto con Guatemala, fue

195 Oyaciones, 3 de febrero, 1983, pág. 1; Avance, 3 de febrero, 1983, pág. 1; Uno más uno, 3 de febrero, 1983, pág. 2.

196 Avance, 1 de febrero, 1983, pag. 1.

197 Uno más uno, 4 de febrero, 1983, pag. 11.

198 Uno más uno, 3 de noviembre, 1982, pág. 1.

199 El Heraldillo de México, 9 de febrero, 1983, pag. 1. Ver además declaraciones del entonces Partido Socialista Unificado de México en Excelsior, 7 de octubre, 1982, pág. 4.

200 Uno más uno, 9 de septiembre, 1982, pag. 1.

201 El Día, 1 de febrero, 1983, pag. J.

más agudo (una parte de los refugiados fue reubicada por vía fluvial, para la cual intervino la Marina). En efecto, otro momento de gran tensión entre México y Guatemala a raíz de las incursiones del ejército de éste último país, sucedió a mediados de 1984, cuando el gobierno mexicano nuevamente protesta ante Guatemala por la violación de su integridad territorial ²⁰² y muchos campesinos y ejidatarios chiapanecos (se hablaba de "centenares de ellos") que poseían tierras cerca de la frontera, se alejan de ella por la presencia "persistente" de tropas guatemaltecas en México. Incluso, se habla de una "posible guerra" con Guatemala ²⁰³.

Esta clase de situaciones llaman la atención mundial y varias organizaciones internacionales dedicadas al monitoreo de los derechos humanos "protestan enérgicamente" contra el gobierno de México, por "permitir que se cometan esos crímenes en su territorio" ²⁰⁴. Estos conflictos fronterizos disminuyeron mucho a fines de 1984, cuando el entonces presidente guatemalteco, Ríos Montt, fue depuesto y Guatemala inició un lento proceso hacia la democracia ²⁰⁵. La caída de Ríos Montt disminuyó la tensión en la frontera entre México y Guatemala. Gracias a esto, fue que se detuvo la reubicación de refugiados, justamente a principios de 1985.

Así, el reconocimiento ofrecido por México se debió a estos factores y en ningún momento a una política sistemática o general de atención a la cuestión del refugio. Por esto, el gobierno mexicano limitó el reconocimiento a aquellos

202 El Nacional, 4 de mayo, 1984, pág. 1; El Día, 4 de mayo, 1984, pág. 1.

203 Uno más uno, 6 de mayo, 1984, págs. 1 y 5.

204 Noticias, 15 de mayo, 1984, pág. 1; Uno más uno, 15 de mayo, 1984, págs. 1 y 11.

205 Aunque después aún surgirían algunos casos más de hostigamiento a refugiados por parte del ejército guatemalteco. Ver por ejemplo, Proceso, núm. 416, 20 de agosto, 1990, pág. 27.

guatemaltecos asentados en regiones: 1) cercanas a la frontera con Guatemala, 2) cercanas a zonas en donde el ejército guatemalteco efectuaba acciones contrainsurgentes y 3) en donde dicho ejército incursionaba con más frecuencia al territorio nacional.

Es así que quedaron excluidos aquellos 40 mil refugiados campesinos y de grupos étnicos guatemaltecos que se asentaron en la franja costera del sur de Chiapas pues, aunque algunos estaban cerca de la frontera, la guerrilla guatemalteca no operaba en esa zona costera del lado guatemalteco y por lo tanto no habían ahí operativos contrainsurgentes por parte del ejército de Guatemala. Estos refugiados provenían de tierras altas de Guatemala en donde sí había operaciones de contrainsurgencia, pero no llegaron a las tierras altas del lado mexicano porque 1) o bien aprovecharon los flujos migratorios para trabajar en la costa chiapaneca como escape, 2) o bien ya estaban ahí y decidieron mejor no volver a su lugar de origen 206.

También quedaron excluidos del reconocimiento aquellos 20 mil refugiados que se internaron a las tierras altas de Chiapas, pero que sí se alejaron de la franja fronteriza y entraron más profundamente en el territorio de ese estado. La falta de reconocimiento de este grupo se debió a su asentamiento lejos de la frontera con Guatemala y a que no se concentraron en campamentos "visibles" para la opinión pública, y también quizá a que se establecieron en zonas más densamente pobladas por mexicanos, a las cuales el ejército guatemalteco no podía tan fácilmente entrar a perseguirlos.

206

Una más una, 9 de febrero, 1983, pág. 10.

En cambio, los refugiados que se quedaron cerca de la frontera, en zonas donde el operativo contrainsurgente del ejército guatemalteco era más intenso y que se concentraron en campamentos, tuvieron que ser reconocidos para que recibieran algún tipo de protección y asistencia, y luego fueron reubicados a Campeche y Quintana Roo para resolver el problema de las incursiones de tropas guatemaltecas sin tener que recurrir a la militarización de la frontera. Así, se reconoció y reubicó a casi la totalidad de los refugiados que estaban en la zona de la selva lacandona, la más remota y alejada de las vías de comunicaciones, y se reconoció a los demás refugiados al este de "Santiago del Vértice" y al sur hasta Motozintla, en un esfuerzo para sacarlos de las áreas de mayor conflicto. El reconocimiento fue dado, en principio, no como un paso generalizado, sustentado por una legislación establecida en la materia, sino como una medida circunstancial, de tipo extraordinario para aplacar el conflicto fronterizo. El reconocimiento fue una forma de atenuar el escándalo.

2.4. Los refugiados centroamericanos dispersos: los olvidados

En el capítulo anterior se vió como el reconocimiento de ciertos refugiados en México, a saber, los guatemaltecos de grupos étnicos en la frontera sur, resultó ser un reconocimiento circunstancial y parcial, inducido por una confluencia de varias situaciones especiales. Fue un reconocimiento excepcional en el sentido que ningún otro grupo de refugiados centroamericanos después de 1982 logró lo mismo. A los demás refugiados, que eran la mayoría en el país, se les ha llamado los "dispersos" o los "urbanos" y son los que se verán en este capítulo.

¿Por qué estos refugiados centroamericanos no fueron reconocidos? Pienso que para contestar a esta pregunta es necesario señalar al menos tres motivos.

- 1) Los refugiados centroamericanos siguieron poco más o menos las mismas rutas, los mismos métodos y contactos que usaban los migrantes económicos o trabajadores indocumentados, y por tanto se mezclaron y confundieron con estos últimos y dieron la apariencia de ser una mera expansión del flujo migratorio de origen económico que les precedió y acompañó. Esto hizo más difícil el reconocimiento y más fácil que se les confundiera con otro tipo de migraciones no forzadas y que por tanto no merecían atención humanitaria.
- 2) Estos refugiados se dispersaron por la República Mexicana y aunque muchos terminaron viviendo en la ciudad de México, no se concentraron social y geográficamente en algún sitio o sitios determinados formando colonias, campamentos o ghettos, o en algún otro centro que fuera evidente para la sociedad. Por lo tanto, resultaron un

fenómeno silencioso e invisible.

Fueron refugiados sin rostro, a quienes nadie conocía y que por no ser vistos no podían reclamar la atención de la opinión pública de manera clara o definitiva. Al no resaltar, vivieron en silencio sus conflictos la mayor parte de las veces, a diferencia de los refugiados que estaban cerca de la frontera que, por estar cerca del país que los expulsó y por ser atacados repetidamente, atraían la atención del gobierno y la sociedad, así como de la opinión pública internacional, por el conflicto fronterizo implicado.

- 3) La política del gobierno mexicano hacia los refugiados centroamericanos cambió notablemente a partir de 1983, como ya se dijo antes, a raíz de que ocupara la presidencia de la República Miguel de la Madrid. Antes de él, con López Portillo, había un apoyo mayor a los movimientos insurgentes en El Salvador y a los refugiados de este último país, siendo que con De la Madrid dicha simpatía se debilitó. Los refugiados centroamericanos dispersos eran vistos como sospechosos de una onda de expansión del conflicto centroamericano hacia México: un conflicto que "amenazaba con extenderse". Esta, la política de seguridad nacional, consistía en defender la frontera sur del país y evitar que los problemas de violencia e insurrección armada de centroamérica se transmitieran a territorio mexicano.

No se sabe con certeza cuantos migrantes centroamericanos hubieron en México y cuantos de ellos eran refugiados. Hay estimaciones y estudios efectuados a partir de muestras, los cuales son muy útiles para conocer la composición, características y situaciones de los migrantes. También existen algunos datos indirectos que sirven como indicadores del

fenómeno (número de migrantes detenidos por las autoridades, por ejemplo) y testimonios de personas involucradas de una u otra manera en el fenómeno. Lo demás suelen ser especulaciones.

Con el tiempo algunas cifras se fueron quedando fijas y se emplearon como referentes generales, y adquirieron una autoridad que en realidad no se podía verificar. El ACNUR, por ejemplo, señaló que en 1990 había 356,400 refugiados en México²⁰³, pero ¿de dónde obtuvieron este dato? No se sabe. En realidad la magnitud del fenómeno es un dato que permanece indeterminado.

El primer motivo de esta indeterminación es la dispersión de los refugiados y la falta de reconocimiento de los mismos. Así, la mayoría de los refugiados (con la excepción de una parte de los refugiados guatemaltecos de origen étnico, que se trataron en el capítulo anterior) tenían que ocultarse, volverse invisibles, para evitar su captura y eventual deportación. El anonimato era pues en la mayoría de los casos la primera condición del refugiado en México.

Si suprimimos a los refugiados guatemaltecos de origen étnico, tendremos que los salvadoreños eran la mayoría de los refugiados en el país. Por medio de muestras efectuadas en la ciudad de México se cree que constituyeron el 78 por ciento del total y los guatemaltecos dispersos el 20²⁰⁴. Otro estudio señala que los salvadoreños eran el 68%²⁰⁵ o 50%. Le seguían los guatemaltecos con el 23% o el 28%. Los hondureños ocupaban

203 UNHCR, World Map. UNHCR, 1990.

204 O'Dogherty, L. Ob. cit., pag. 13.

205 Aquayo, Sergio. El exodo centroamericano. México, SEP, 1985, pag. 172.

el siguiente puesto en cantidad con el 13% y 14% del total. Otras nacionalidades presentaron porcentajes menores a 10% ²⁰⁶.

Lo anterior significó que estos migrantes provenían en su abrumadora mayoría de países en los que existió una confrontación bélica interna durante la década de los años 80, que fueron El Salvador y Guatemala. En Honduras el conflicto militar era virtualmente nulo y en el caso de Nicaragua la lucha generalizada cesó en 1980 y sólo se presentaron combates en zonas aisladas de su territorio durante años posteriores, que se pueden considerar también menores. Países en los que no se presentaron combates internos, casi no registran flujos migratorios importantes, como Belice y Costa Rica ²⁰⁷.

Los rasgos que presentaban estos migrantes, encajan con el perfil que se espera de un flujo de refugiados. Como ya se dijo, provenían de países con conflicto armado interno. Pero además entre los motivos que, según declaran los compeleron a abandonar su país, predominan aquellos propios del refugiado. Según muestras tomadas, el 30% mencionaba la represión, otro 30% temor a la violencia generalizada, 6% el asesinato de un miembro de su familia y sólo el 6% mencionaron razones económicas ²⁰⁸. Otros motivos ameritaron porcentajes menores. En otra muestra, tomada entre 1979 y 1981, se señalaba que el temor, las amenazas y la persecución correspondían al 76% de las causas de migración y sólo el 15 ó 18% a factores económicos ²⁰⁹.

206 Idea., pags. 172-173.

207 O'Dogherty, L. Op. cit., pág. 17.

208 Aguayo, Op. cit., pág. 146.

209 Idea., pág. 147.

La cuestión del reconocimiento enfrentó otro serio obstáculo: la política de seguridad nacional implantada por el gobierno mexicano a partir de 1983. Esta política limitó dicho reconocimiento debido a que considera la presencia de grandes números de refugiados centroamericanos y de migrantes centroamericanos en general, como un peligro para la integridad territorial y cultural del país, y una amenaza para su estabilidad y para la seguridad de sus fronteras. Los refugiados se convirtieron así, en sospechosos de extender el conflicto centroamericano hacia México.

Es por esto que el gobierno limitó el reconocimiento de los refugiados tanto como resultaba posible. El proceso para obtener la calidad de refugiado se limitó a los guatemaltecos de grupos étnicos en el sureste mexicano. Y para el resto de los refugiados, los dispersos, sólo se otorgaba la calidad de asilado político, una noción muy estrecha como para reconocer el fenómeno del refugio centroamericano en su verdadera dimensión, pues sólo contempla a un tipo perseguidos, los perseguidos políticos y no a los desplazados o perseguidos por otros motivos. El procedimiento legal para obtener el reconocimiento como refugiado se quedó "anclado" en dicha noción estrecha hasta 1990, dificultando el proceso jurídico correspondiente ²¹⁰.

El ACNUR reconocía a muchos de ellos como refugiados; pero según el testimonio de uno de ellos, este reconocimiento no era suficiente para el gobierno mexicano y resultaba en ocasiones contraproducente para el refugiado, pues cuando éste llegaba al ACNUR sucedía lo siguiente:

"... se nos interroga... y se nos da un papel en el que dice que ellos (el ACNUR) son responsables de nuestra

²¹⁰ Ver al respecto a Freidland, Ob. cit., págs. 34-37 y a O'Fogherly, Ob. cit. págs. 46-47.

estadia en México y eso es lo bueno, lo malo es que las autoridades de México no respetan el papel, y que una copia de nuestro expediente es llevada directamente a la Secretaría de Gobernación y se nos empieza a molestar constantemente" 211.

Con esta actitud, el gobierno mexicano los empujó hacia la ilegalidad.

En una muestra tomada entre salvadoreños en México entre 1979 y 1981, resulta que solamente un 22% de ellos residía legalmente en el país; 21% estaban en el país con calidad migratoria de turista y sólo 2% estaba registrado como asilado. Los demás, un 77%, residían ilegalmente en el país; 44% tenía su visa vencida y 33% eran indocumentados 212. Esta situación ouso claramente de manifiesto la insuficiencia de la figura jurídica del asilado para hacer frente a la migración centroamericana y sobre todo la falta de voluntad política por parte del gobierno mexicano para reconocer a los refugiados. En otras muestras realizadas se confirman las mismas situaciones. Según un estudio realizado entre salvadoreños en la ciudad de México, sólo el 10 por ciento de ellos alcanzaron el reconocimiento como refugiados 213).

Cabe aclarar, que aunque la inmensa mayoría de los centroamericanos que habitaban en el país lo hacían ilegalmente, no debe pensarse que eran en su mayoría indocumentados. Si, conforme a los datos señalados arriba, reunimos a aquellos salvadoreños con algún documento de

211 *La Jornada*, 26 de diciembre, 1984, pág. 15.

212 Aguayo, *Op. cit.*, pág. 156.

213 O'Dogherty, *Op. cit.*, pág. 49.

identificación, resultará que la gran mayoría, 67%, son documentados y sólo el 33% no lo están. Esto es así por aquellos cuyos documentos (visas) están vencidas. Esto significa que la mayoría de los centroamericanos estaban de alguna manera registrados por las autoridades migratorias. En breve, la situación es que cerca de la mitad de los centroamericanos, el 44%, eran documentados ilegales. Se les conocía, mas no se les reconocía.

Ante esta falta de reconocimiento y la imposibilidad de volver a su país de origen, algunos refugiados lograron obtener ilegalmente la nacionalidad mexicana. Un caso se dió en Iztapaluca, estado de México, en donde se expedía documentación apócrifa para dotar a centroamericanos con acta de nacimiento mexicana. Estos documentos se expedían en la comandancia de la policía municipal de la localidad ²¹⁴. Como se puede ver, los centroamericanos, entre ellos muchos refugiados, se mantuvieron documentados aunque fuera de manera ilegal.

A parte de permanecer ocultos, los refugiados no siempre se quedaban en México. No se sabe en que proporción, pero muchos de ellos empleaban a México como país de paso para ir a los Estados Unidos. Así, según un seguimiento de noticias en prensa aparecidas durante los años de 1987 y 1988 que realicé, la migración de los refugiados se presenta como sigue: entraban a México en su mayoría por vía terrestre desde Centroamérica y se les encontraba en rutas que pasan por Tapachula, Arriaga, La Ventosa, Villahermosa y que llegan habitualmente a la ciudad de México. Otros, los menos, parece que llegan por vía aérea directamente a esta ciudad ²¹⁵. El resultado es que, si bien encontramos refugiados en el sureste del país, la mayoría está

214 Oyaciones, 21 de octubre, 1988, pág. 7.

215 Novedades, 29 de septiembre, 1988, pág. 11 y Excelsior, 12 de febrero, 1988, pág. 1a.

concentrada en la ciudad de México y sus alrededores. Según una muestra, esta concentración alcanzó el 60%, y un estado del sureste de la república como es Oaxaca, tenía el 11%. Un 17% declaró no tener domicilio fijo, lo cual podría ser un indicador de la movilidad de los refugiados. Los demás estados reportaron porcentajes inferiores a 3 ²¹⁶.

Gran parte de los migrantes centroamericanos entraron a México por la ciudad de Tapachula, en el sur del estado de Chiapas. Luego se dirigían hacia el norte por la costa del pacífico por Pijijiapan y Arriaga en Chiapas, por Salina Cruz y Juchitán en Oaxaca y luego por La Ventosa. Luego pasan por el estado de Veracruz por Sayula de Alemán, Yanqa y Los Tuxtlas ²¹⁷. Así, a partir de 1988 la prensa nacional empezaba a recoger declaraciones de las delegaciones de Servicios Migratorios en los estados de Oaxaca y de Veracruz, relativos a un preocupante aumento en el número de centroamericanos detenidos en estos estados ²¹⁸.

Del estado de Veracruz, la ruta que siguieron los centroamericanos se dividía, al parecer, en dos: la primera, la mayoritaria, se dirigía a la ciudad de México y la segunda se iba directamente a los Estados Unidos por Matamoros desde Veracruz ²¹⁹. Así, existe un gran número de notas periodísticas sobre centroamericanos detenidos en el estado de Tamaulipas desde 1987 y durante todo 1988. La mayoría de estos

216 Aguayo, Op. cit., pág. 139.

217 Excelsior, 29 de diciembre, 1988, págs. 1a. y 4a. y Excelsior, 11 de octubre, 1988, págs. 1 y 3.

218 El Universal, 19 de octubre, 1988, pág. 4 y 7 de febrero, 1988, pág. 1; Excelsior, 10 de junio, 1988, págs. 1a. y 3a. y 23 de febrero, 1988, págs. 1 y 3.

219 Lo mismo se señala, en Aguayo, Op. cit., pág. 52. Uno más uno, 3 de junio, 1990, pág. 8.

centroamericanos se detuvieron en las ciudades de Reynosa, Matamoros, Victoria ²²⁰.

Los centroamericanos que llegaron a la ciudad de México y que de ahí se dirigieron a los Estados Unidos, pasaban a veces por la ciudad de Toluca ²²¹ y por Guadalajara, y ésta última se convirtió en un "puente" para el flujo de migrantes muy importante - en 1988 se hablaba de un flujo de unos 200 al mes según Servicios Migratorios ²²². Se sabe que la mayoría de ellos pasaban por el puerto de Mazatlán en Sinaloa, por el gran número de detenciones efectuadas ahí por la delegación de Servicios Migratorios ²²³. El flujo estimado de centroamericanos en esta localidad era de 20 diarios ²²⁴.

De Mazatlán, la ruta de los centroamericanos pasaba por Hermosillo, Sonora ²²⁵ para llegar después a Mexicali o a Tijuana y de ahí pasar a los Estados Unidos. Pero también se hallaron otras rutas posibles que pasaban por Chihuahua y por Coahuila ²²⁶, y que pasaban a Estados Unidos probablemente por ciudad Juárez u otros puntos fronterizos menos importantes. Las organizaciones que internaban ilegalmente centroamericanos a

220 Uno más uno, 15 de enero, 1987, pág. 7; La Jornada, 15 de febrero, 1988, pág. 27; Uno más uno, 10 de julio, 1988, pág. 12; Excelsior, 2 de diciembre, 1988, pág. 4 y 27 de diciembre, 1988, págs. 1a. y 4a.

221 El Nacional, 24 de julio, 1988, pág. 12 y Uno más uno, 24 de julio, 1988, pág. 9.

222 Excelsior, 24 de diciembre, 1988, pág. 1; 11 de octubre, 1988, págs. 1 y 3 y 22 de octubre, 1988, págs. 42a.

223 Excelsior, 31 de enero, 1988, pág. 1a. y 17 de febrero, 1988, págs. 1 y 3.

224 Excelsior, 17 de febrero, 1988, págs. 1 y 3.

225 Excelsior, 14 de octubre, 1988, pág. 4.

226 Ver respectivamente El Nacional, 11 de noviembre, 1988, pág. 6 y Excelsior, 7 de octubre, 1988, pág. 4.

los Estados Unidos. empezaron despues a eludir ciudades fronterizas grandes para evitar ser descubiertos por las autoridades migratorias. Servicios Migratorios sospechaba que se usaban puntos fronterizos menos importantes, como Quinaco y Nogales. 227 .

El grueso del flujo de centroamericanos se dirigió a Tijuana y Mexicali por Guadalajara y Mazatlán, porque por ahí se pasa al estado de California, en donde las posibilidades de hallar empleo son mayores por el gran desarrollo económico de ese estado -el de mayor PIB en los Estados Unidos- y porque ahí ya había desde hacía más tiempo comunidades de origen centroamericano residiendo, sobre todo en la ciudad de Los Angeles, lo cual atraía seguramente a otros centroamericanos. Así, fue Tijuana particularmente -una ciudad mexicana en la frontera con el estado de California-, la que registro un grado muy elevado de presencia centroamericana y una crisis aguda del reconocimiento de muchos refugiados. 228 .

En México, los centroamericanos se fueron quedando en algunas ciudades del país. La mayoría, se piensa, se asentaron en la ciudad de México, el centro económico del país, pero algunos, permanecieron en el sureste y en la región del golfo de México, sobre todo en Tapachula 229 o en el estado de Tabasco, el cual posee el principal centro petrolero del país -cosa que seguramente sería un atractivo económico para los centroamericanos-, o bien, en Huatulco en Oaxaca, en donde hay un importante centro turístico y fuentes de trabajo. 230 .

227 El Universal, 17 de enero, 1987, pag. 13.

228 La Jornada, 26 de noviembre, 1986, pág. 7.

229 Excelsior, 18 de noviembre, 1988, pag. 2.

230 El Universal, 19 de octubre, 1988, pág. 4.

deteniendo su camino antes de llegar a la ciudad de México²³¹. En todos los casos, estos migrantes solían vivir en la marginación, en condiciones de miseria, legalmente irregulares y empleados en actividades igualmente irregulares²³².

Estas rutas seguidas por los refugiados dispersos coinciden con rutas más viejas de migraciones económicas seguidas tanto por centroamericanos como por muchos mexicanos. Incluso los refugiados emplean a los mismos traficantes o "polleros" para pasar fronteras que los trabajadores indocumentados²³³. Ello dificulta muchas veces distinguir a los refugiados de los migrantes económicos y por tanto dificulta también su reconocimiento como refugiados a pesar de que los estudios en la materia señalan que no todos estos migrantes eran trabajadores indocumentados que se desplazaban por motivos económicos²³⁴.

Los centroamericanos en México, según ciertos indicadores disponibles, parecían tener un origen predominantemente urbano²³⁵. La mayoría de ellos declaraban, en una muestra tomada entre 1979 y 1981, ser estudiantes. 41% y 11% de ellos, profesionistas. Casi todas las demás actividades enlistadas en este muestreo pertenecen al ámbito urbano igual como las dos antes mencionadas. Solamente el 2% declaró ser campesino²³⁶.

231 El Universal, 21 de mayo, 1984, pag. 21.

232 Excelsior, 18 de noviembre, 1988, pág. 2.

233 Un ejemplo de esto apareció en La Jornada, 26 de diciembre, 1984, págs. 16 y 18.

234 Al respecto ver: O'Dogherty, *Ob. cit.*, págs. 19-24.

235 La Prensa, 22 de mayo, 1984, pag. 2.

236 Aguayo. *Ob. cit.*, pag. 165.

Hay otros indicadores que apoyan la predominancia del origen urbano entre los refugiados centroamericanos. Uno de ellos es el bajísimo porcentaje de analfabetas (3%) el cual debió ser mayor si hubiera más presencia de refugiados de origen rural, donde el analfabetismo es muy elevado en Centroamérica. Por otra parte, se estima que el 62.4% de los refugiados salvadoreños en 1981 tenían estudios de secundaria y bachillerato, otro indicador que hace más probable su origen urbano, en tanto los centros donde se imparten este tipo de enseñanzas están predominantemente en las ciudades. El que las muestras fueran realizadas en ciudades y se tuviera más contacto y acceso a los refugiados que allí habitaban, también pudo estar distorsionando los datos a favor de un perfil urbano²³⁷.

Al ser de origen urbano no es de extrañarse que la mayoría se asentaran en ciudades, en particular la ciudad de México. Sin embargo, éstos refugiados no se concentraron en ciertas partes de la ciudad, formando ghettos o colonias, sino que se mezclaron con los demás mexicanos que migraban a la ciudad de México desde otras partes de la república. Así, los refugiados dispersos habitaban muchas zonas diferentes de la ciudad, sobre todo aquellas de bajos ingresos y a las que no es raro que se establezcan los mexicanos que llegaron recientemente a la ciudad, como por ejemplo las colonias Teotito, Doctores, Centro, Penitenciaría, Torres de Padierna, Santo Domingo, Xochimilco, Cuajimalpa, Nezahualcoyotl, Ecatepec, Ciudad Azteca, Los Reyes, La Paz o Tlalnepantla. Muy pocos vivían en zonas de ingresos medios como Cuauhtémoc o Condesa, y sólo unos pocos vivían en una zona de ingresos más bien elevados, como es Polanco²³⁸.

237 Aguayo. Ob. cit., pág. 163.

238 Excelsior, 13 de octubre, 1988, págs. 1 y 3.

La Iglesia Católica, la cual asistía a un gran número de refugiados centroamericanos, señalaba ya en 1984 que la mayor parte de ellos estaban en Nezahualcoyotl (unos 80 mil, según sus estimaciones), una de las zonas de bajos ingresos más pobladas de la ciudad ²³⁹ y tradicionalmente una zona a la que llegan a vivir inmigrantes recién llegados a la ciudad. Nuevamente, se ve que los refugiados centroamericanos dispersos se mezclaron con corrientes migratorias previamente existentes, como en este caso la de los mexicanos que van a la ciudad de México en busca de mejores oportunidades de trabajo. Es, pues, muy difícil distinguir a los refugiados de los migrantes económicos tanto mexicanos como centroamericanos, lo cual a su vez, dificultó su identificación, para no hablar ya de su reconocimiento.

²³⁹

El Herald de México, 11 de mayo, 1984, págs. 1 y 11a; y El Universal, 21 de mayo, 1984, pág. 21.

CAPITULO 3

3.1. Por un reconocimiento pleno del refugio en México: una propuesta

Los refugiados aparecen casi siempre mezclados con otros tipos de migrantes y no es posible hallarlos como un grupo "puro" o identificable a primera vista (salvo en casos excepcionales). Un fenómeno migratorio requiere siempre un estudio cuidadoso y la aplicación de normas y criterios apropiados para la identificación de los refugiados. Ello requiere de instancias capacitadas con la facultad de actuar para identificar a los refugiados, y la consecuente cobertura institucional y respaldo logístico.

En la práctica, distinguir a un refugiado de otros tipos de migrantes es una de las tareas más difíciles para las instituciones encargadas de atender a los refugiados. No es raro, tampoco, que un gobierno los confunda internacionalmente para así no tener que hacer frente a las consideraciones humanitarias y legislación interna o internacional que se deben tener en cuenta cuando se trata con un fenómeno de refugiados. Es muy común que en estos casos el refugiado no sea reconocido como tal y sea considerado entonces un "migrante económico", esto es, alguien que abandona su país de origen en busca de mejores condiciones materiales de vida.

Casi siempre se requiere aplicar un criterio que contemple varias posibilidades diferentes que motivan al refugiado a abandonar su país de origen, y no una sola. Así, el criterio para establecer quién es un refugiado no debe ser rígido sino flexible, pues rara vez se presentan casos "puros", diafanos, que se resuelvan prácticamente por sí mismos.

En México, en algunos casos se actuó precipitadamente, concediendo el estatuto de refugiado en masa y sin que existiera para ello una sustentación jurídica apropiada, a partir de presiones internacionales y de emergencias fronterizas, capaces de hacer estallar crisis internacionales con países vecinos; y, en el otro extremo, el fenómeno de los refugiados prácticamente se ignoró o se negó, y se les empujó a la ilegalidad y a la marginación más completa, negándose todo reconocimiento o asistencia a mucha gente que realmente la necesitaba y merecía. Ninguno de ambos extremos toma en cuenta las necesidades reales de un refugiado, sino que lo sobreasisten con un paternalismo excesivo o lo desconocen y lo tratan de manera inhumana, violando sus derechos y persiguiéndolo como si fuera un delincuente, un ilegal.

Una correcta reglamentación del reconocimiento de los refugiados, debe evitar en lo posible caer en alguno de los dos extremos antes señalados. Debe ser sistemático, imparcial y amplio.

El problema es que, aunque existe la figura jurídica del refugiado, en México no existe la reglamentación correspondiente para aplicar sistemáticamente dicha noción.²⁴⁰

* * *

240

Existe una propuesta para crear una reglamentación a la figura jurídica del refugiado contenida en la Ley General de Población hecha por César Pérez Guzmán, miembro de una CNS en México. La propuesta se plantea en términos jurídicos formales y contempla una admisión temporal en el país del posible refugiado mientras se evalúa su caso, estableciéndose límites de tiempo para que se dictamine en este sentido. Pérez Guzmán, César. "Propuesta de modificación a la Ley General de Población y su Reglamento" en Freyermuth, Graciela y Rosálva Aída Hernández (coords.). Una década de refugio en México, México, SEP/CIESAS/ICHC/AMDH, 1992, págs. 55-58. La propuesta me parece, tiene algunos problemas, misasos que se señalarán más adelante en el presente capítulo. Salvo estos problemas, el resto de la propuesta me parece bastante buena. No se menciona en qué fecha fue escrito.

La primera cuestión a considerarse es la definición del refugiado conforme a la ley mexicana. No hay discrepancia de fondo con la definición dada al respecto por parte de la Ley General de Población vigente, la cual es suficientemente amplia para englobar los más diversos casos de refugio que puedan darse.

De hecho, esta definición es tan amplia que se sobrepone al concepto de asilado político, contenida en la misma ley.

Así, la reglamentación debería considerar dos casos básicos o generales a partir de los cuales se pondrá conceder a un extranjero la calidad de refugio.

1. El primer caso sería, justamente, el de aquellas personas perseguidas o que pertenecen a grupos perseguidos, por sus creencias o su ideología. Cabe señalar que tradicionalmente los perseguidos caen bajo el concepto de asilado político. Sin embargo, no debe reducirse al criterio para determinar la condición de perseguido a cuestiones políticas, sino que debe ampliarse el concepto de perseguido a toda clase de persecución por ideas o aspiraciones, sean estas raciales, religiosas, étnicas, culturales, etcétera, aunque no sean en principio de tipo político. Este tipo abarcaría todos los casos de personas de una u otra manera perseguidas.
2. El segundo tipo deberá abarcar a aquellas personas no- perseguidas, contenidas en la definición del refugiado en la ley mexicana, o bien, personas desplazadas, por grave perturbación del orden público en su país de origen, ya sea por violencia, desastres o colapso económico. Así, quedaría incluida aquella gente desplazada por guerras civiles o conflictos

armados internacionales, por terremotos o epidemias graves, o por paralización de la producción o la economía. La definición de refugiado en la ley mexicana es lo suficientemente amplia para dar cabida a todos estos casos de desplazamiento.

El problema al hacer el reglamento, es que hay dos figuras jurídicas en el artículo 42 de la Ley General de Población, que se sobreponen: la del asilado político y la del refugiado. ¿Cómo conciliar ambas en un mismo reglamento? ¿Cómo evitar que una estorbe a la otra?

La mejor solución a esta sobreposición técnica de las definiciones de ambos conceptos antes examinados, sería la de concentrarse en una reglamentación total, que contemplara tanto a perseguidos como a desplazados, bajo el concepto del refugiado y dejar de lado al de asilado político, como un anacronismo que quedara en la ley y sólo como un recuerdo, para así evitar confusiones y dificultades técnicas posteriores. Tampoco se pide que la noción de asilado político se elimine de la ley, pues todavía podría ser útil en un momento dado, aún sin reglamentar. El gobierno aún contaría con el recurso de otorgar asilo político según su discreción. El estatuto de refugiado, en cambio, deberá concederse sólo bajo criterios de tipo profesional y humanitario, sin la interferencia de intereses o inclinaciones políticas que pudieran existir en un momento dado²⁴¹. El concepto del refugio requiere de una imparcialidad en su reglamentación, que lo aleje del espíritu discrecional que encierra la noción de asilado político.

241

Existe un claro predominio de lo político sobre lo humanitario en materia de asistencia a refugiados o cuando menos una vinculación inextricable entre ambos. Dado que no pueden ser separados, cabría pensar en un "humanitarismo político" como fórmula para enfrentar el problema. Al respecto véase Kent, Randolf, "Emergency aid: politics and priorities" en Loescher, Gil y L. Monahan, Op. cit., págs. 55-84.

Para evaluar los casos de posibles refugiados deberán seguirse, hasta donde sea posible, un procedimiento básico.

El primer lugar, se necesitará de una institución o autoridad gubernamental que asuma la responsabilidad de evaluar los casos de los solicitantes de refugio. En México, dicha función bien podría ser asumida por la COMAR, la cual, aunque no posee facultades ejecutivas, si está familiarizada con aspectos deliberativos y asistenciales en materia de refugiados²⁴².

En segundo lugar, se deberán nombrar personas capacitadas y especializadas para realizar dicha evaluación, lo ideal sería efectuar entrevistas con los candidatos a refugiados, pero en casos de emergencia, frente a migraciones de gran magnitud, súbitas e imposibles de revisar caso por caso, deberán evaluar por medio de observaciones o muestras, e iniciar procedimientos de emergencia, que sirvan provisionalmente para enfrentar los acontecimientos.

En tercer lugar, se deberá atender con prontitud y eficacia a los solicitantes de refugio. En casos de emergencia, no se deberá esperar a que cada candidato presente su solicitud, sino que se deberá proceder a evaluar su situación colectiva cuanto antes y presentar procedimientos alternativos al individual, como medidas provisionales para enfrentar fenómenos súbitos y de gran magnitud adecuadamente. El

242

En la propuesta de César Pérez Guzmán, no se señala a la COMAR como una instancia que evalúe los casos de posibles refugiados, cuando menos no de manera explícita. En cambio, la instancia oficial que según Pérez Guzmán decidiría los casos es la Dirección General de Servicios Migratorios (en un caso, a través de su Dirección de Asuntos Jurídicos). Yo creo que la evaluación y dictaminación debe realizarla la COMAR -cuya orientación ha resultado, a lo largo del tiempo, un poco más "humanitaria"- y que Servicios Migratorios se limite a ejecutar dicha dictaminación. Ver Pérez Guzmán, Op. cit., págs. 56-57. Cabe señalar que la COMAR no aparece explícitamente mencionada por ninguna parte de la propuesta señalada.

procedimiento individual podrá ser iniciado después, una vez que existan las condiciones apropiadas para ello.

En cuarto lugar, la institución o autoridad responsable de enviar los casos de refugio, en este caso la COMAR, deberá poner bajo su custodia a los solicitantes de refugio, tan pronto como dicho procedimiento se hubiera iniciado y por todo el tiempo que dure el mismo, tanto ante la misma COMAR como ante las autoridades migratorias del país, hasta que su caso haya sido resuelto, negativa o favorablemente, pero de manera concluyente.

En quinto y último lugar, la COMAR deberá emitir una recomendación para todos los casos de refugio que se presenten, y presentarlo a las autoridades migratorias correspondientes. Dicha recomendación puede ser para casos individuales en situación normal o, en situación de emergencia, de manera colectiva o general. Además, la COMAR deberá reservarse la facultad de establecer cuál es la situación de las antes mencionadas, a declararse en cada caso.

¿Cómo deben evaluarse los diversos casos que se presenten?

Esta evaluación deberá sustentarse en dos elementos: 1) sobre el testimonio personal que rinda de su caso el solicitante o la observación general que se emitiera para casos de emergencia; y 2) sobre el estudio actualizado y detallado de las condiciones que imperan en el país de donde provienen los refugiados y del contexto en que se da la migración.

Para conocer la verosimilitud de un testimonio personal, se puede recurrir a pruebas de que el solicitante ha sido hostilizado en su país de origen y seguiría siéndolo si volviera, las cuales serían verificables por otros medios; a

comparar el caso del solicitante con el de otros semejantes al suyo; a contextualizar el testimonio del solicitante con la situación general que priva en su país de origen; y a otros métodos que pudieran ser apropiados dadas las condiciones específicas que rodean al migrante. No es necesario que se cumplan todos los elementos señalados. Basta con que el caso sea verosímil.

También cabe señalarse que no se debe aceptar cualquier clase de información acerca de la situación de un país que emita refugiados. Es necesario estudiarla antes y establecer su confiabilidad. Para ello no se deberá contar con sólo una fuente de información, sea oficial o no, como referencia, sino que se deben aprovechar las más posibles y las más variadas fuentes de datos en existencia, para compararlas y obtener un panorama más amplio de la situación. Al respecto, tendrían también sentido contratar a expertos en la materia o a testigos expertos que auxilien en la evaluación.

En el caso de los perseguidos, habrá algunos quienes logren presentar pruebas de su persecución, dado que se trata a veces de personas conocidas públicamente, con renombre, cuyos casos están en ocasiones bien documentados y hasta difundidos. También hay perseguidos que no tienen tal prestigio y que no son casos de persecución personal, pero cuya membresía a cierto grupo perseguido sirve para sustentar su caso de refugio, incluso con evidencia escrita, documentada.

En cambio, los desplazados suelen ser personas anónimas, a veces indocumentadas por completo, cuyos casos no pueden ser confirmados por medio de pruebas o de evidencia directa. Así, la evaluación de estas personas deberá depender más de la evidencia indirecta que exista, como es la contextualización de su caso en el marco de la situación general de su país de

procedencia. Una legislación que, como la mexicana, abarque el caso de los desplazados tanto como el de los perseguidos, deberá admitir procedimientos indirectos de evaluación en la reglamentación jurídica en la materia. En estos casos el estudio del contexto social, político, económico y militar del país emisor de refugiados, se vuelve aún más decisivo para conferir el estatuto de refugiado a un extranjero.

Por otra parte, los temas que debe abarcar la evaluación son cada vez más variados si pasamos de los casos de perseguidos de manera personal a los desplazados. Para los primeros quizá baste conocer la situación política o militar de un país y las inclinaciones ideológicas del solicitante, para entonces resolver muchos de los casos. Sin embargo, para los desplazados es necesario extender el criterio de evaluación a cuestiones sociales, económicas, culturales y relativas a las condiciones naturales de su país de origen, pues son estos los temas que mayor relevancia tienen para los refugiados de países en donde se quebrantó de manera generalizada el "orden público", aunque no se haya presentado necesariamente una persecución contra ellos.

Por último, el rango de situaciones que implica atender tanto a perseguidos como a desplazados, obliga a contemplar procedimientos para otorgar el estatuto de refugiado, tanto bajo condiciones relativamente "normales" -esto es, de grupos de poco numerosos de perseguidos-, hasta casos de emergencia en que se presentan desplazamientos masivos, súbitos y en regiones delicadas, como podrían ser las zonas fronterizas, o en zonas de difícil acceso.

Para estos casos de emergencia, la labor de evaluación deberá hacerse en oficinas de campo, instaladas en cualquier parte del territorio nacional donde haga falta su presencia.

Estas oficinas son para facilitar la búsqueda y atención de posibles refugiados. Estos no siempre acuden a las oficinas, es más, en ocasiones es gente que ni siquiera sabe que es un refugiado y por ello es responsabilidad de las autoridades encontrarlo y reconocerlo como tal. Si se adopta una actitud pasiva de esperar a que los posibles candidatos se presenten por sí mismos, las situaciones de emergencia no serán atendidas debidamente, pues en estas situaciones, los posibles refugiados no piensan más que en su supervivencia inmediata y no en atender procedimientos de registro y en formalidades. El reconocimiento correcto sólo puede venir de una voluntad profesional activa por parte del gobierno 243.

El reglamento deberá disponer de cláusulas que permitan al refugiado ya reconocido como tal, mantener dicha calidad durante su repatriación y mientras se asiente de nuevo en su lugar de origen. No debe retirársele dicho reconocimiento tan pronto cruce la frontera para regresar a su país. La repatriación es un proceso mediato que tarda en realizarse de manera plena. No es raro encontrarse con casos de repatriación frustradas una o más veces y en estos casos el refugiado debe seguir siendo reconocido como tal si regresa. Desde luego, su caso podrá ser vuelto a examinar para constatar si el motivo de sus desplazamientos es el mismo o si aun queda dentro del ámbito de situaciones propias del refugio, si ha variado, pero sobre la base de que es un refugiado hasta que su repatriación

243

No estoy de acuerdo en que el procedimiento para reconocer a un refugiado empiece a partir de que éste último "presente su petición" a las autoridades correspondientes, como lo propone Pérez Guzmán en su idea para hacer una reglamentación en la materia. Se debe partir, me parece, de que muchos refugiados no saben que son refugiados o que tienen temor a presentarse ante las autoridades. Así, el reglamento debería contener la idea de que no tiene que ser el mismo refugiado quien presente la petición, sino que ésta pueda hacerse en su nombre por parte de una instancia gubernamental como la COMAR por ejemplo, o un organismo multilateral como el ACNUR o alguna organización privada de orientación manifiestamente humanitaria. Sobre la propuesta de Pérez Guzmán, ver su ob. cit., pág. 56.

no sea satisfactoria y completa en los terminos de su desplazamiento original ²⁴⁴.

Un obstáculo serio al reconocimiento de los refugiados son, frecuentemente, la opinión pública o partes de ella y a veces, partes de la prensa. El rechazo al refugio por parte de la población del país o su región receptora, puede ser grave. Este estudio recogió un gran número de artículos difamatorios acerca de centroamericanos en México por parte de unos pocos periódicos, que seguramente buscaban noticias sensacionalistas para atraer a los lectores. El daño que causan a la opinión pública es grande y el descrédito para la política de refugio de un gobierno puede ser grande también, con posibles consecuencias adversas para otorgar el reconocimiento a los refugiados que la merecen.

Es importante evitar actitudes negativas hacia el refugiado. Toda migración crea envidia ²⁴⁵ tanto por parte de la población que las recibe, como por parte de la gente que las constituye. Esta envidia destruye muchas veces actitudes altruistas de ayuda entre personas extrañas e invierte la situación creando enfrentamiento entre ellas.

¿De dónde procede esta envidia?

La idea de nación pretende fijar la población en un cierto lugar y unirla inextricablemente a él, como si fuera un hecho absoluto. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que el desplazamiento de la población generalmente derriba los muros

²⁴⁴ Esta provisión ya está contemplada por el ACNUR. Ver UNHCR, Handbook for emergencies, UNHCR, Ginebra, 1982, pag. 9.

²⁴⁵ Said, Edward, op. cit., pag. 26.

de la exclusividad y ha demostrado que aun las naciones, las cuales pretenden aparecer como entidades absolutas, son solamente el retrato en un momento determinado del perpetuo movimiento demográfico en el mundo. Es más, la nación es sólo una síntesis temporal de corrientes migratorias que ocupan cierto territorio y de los individuos lo asumen como propio. Si la génesis de las naciones está en el movimiento de las poblaciones, es consecuente pensar que su destino será también alterado por estos movimientos. Esto último lo entiende la historia, sin embargo la experiencia personal del individuo es insuficiente para comprenderlo, y de ahí la intolerancia hacia las migraciones y el apego a nociones pretendidamente absolutas como es la idea de nación, que alimentan la envidia.

Se nos ha hecho pensar que vivimos en una época sedentaria opuesta a la vida nómada de nuestros antepasados primitivos. Este planteamiento sólo es válido como recurso didáctico. En realidad, no hay en la historia una separación tajante entre una etapa nómada y una sedentaria. Los habitantes de la cueva de Altamira solían ocuparla durante varias generaciones. Desde el punto de vista de su conciencia individual, aquel lugar era su "patria" y lugar legítimo de asentamiento. Los llamamos nómadas porque hoy conocemos su historia, no sus sentimientos personales.

La mejor manera de combatir la envidia es explicando al público el concepto de refugiado y difundiendo ampliamente situaciones concretas que se presenten. Documentales acerca de refugiados, su vida, sus problemas, presentados profusamente por medios masivos de comunicación, pueden ganarle la batalla a medios informativos alarmistas o mal intencionados. Estos documentales no cambian la opinión de la gente necesariamente, pero les otorgarán más elementos a considerar. No se trata de manipular la opinión pública, sino de enriquecer su marco de

Existe una teoría según la cual los pueblos podrían (y deberían) integrarse pacíficamente en caso de migraciones. Se trata de fundir dos o más pueblos diferentes en uno sólo (en inglés se le conoce como la teoría de the melting pot o crisol). Ojalá ello fuera posible. Lamentablemente las experiencias que al respecto ofrece la historia no confirman en general este planteamiento. Pueblos diferentes mantienen su separación durante periodos muy prolongados, y si llegan a fundirse, suele ser por la dominación de uno sobre el otro. La exclusión es más la regla que la excepción y sólo después de mucho tiempo aparece una integración y de manera muy lenta, conforme al avance gradual de la historia. En consecuencia, es prudente considerar una política hacia los refugiados que tome en cuenta las situaciones de segregación, recelo y envidia prolongadas que habitualmente genera este fenómeno.

La COMAR también debería considerar atender no sólo a los refugiados que hay en México, sino además extender su labor para que se abarque también a mexicanos que son refugiados en otros países. Hay un número creciente de mexicanos que desde 1988, buscan protección en otras naciones, particularmente en los Estados Unidos y Canadá. El número de peticiones de asilo en este último país por parte de mexicanos, se elevó de 43 en 1990 a 220 en 1992, y destaca el caso del exdiputado Mario Rojas Alba ²⁴⁶. Sería interesante que se llevara también un seguimiento de estos refugiados para que en el caso de que regresaran, se pudieran atender en un marco humanitario y que la COMAR llevara un seguimiento integral de la cuestión del fenómeno de los refugiados, uniendo los casos de refugiados en México con los de los refugiados mexicanos en el exterior, en

²⁴⁶ *Proceso*, núm. 846, 18 de enero, 1993, págs. 12-15.

La situación en la región centroamericana parece tender hacia la solución duradera de sus conflictos sociales internos y los refugiados centroamericanos lentamente parecen estar volviendo a sus lugares de origen. ¿Que sentido tiene entonces todo el anterior diseño o esbozo en materia de atención a los refugiados?

En primer lugar, debe señalarse que todavía no han regresado a su país de origen todos los refugiados centroamericanos y no sería extraño que este proceso de retorno durase aún varios años más y eso sin considerar posibles retrocesos en la pacificación de la región centroamericana que aunque se consideren accidentales y puedan ser superados, podrían demorar el proceso. No es prudente considerar a estas alturas la cuestión como resuelta. Un ejemplo de esto fueron los 600 y 800 campesinos guatemaltecos que se refugiaron en territorio chiapaneco a finales de 1992²⁴⁷, cuestión que se trata en el Anexo.

Por otra parte, no es muy difícil percibir algunos flujos de refugiados potenciales en la actualidad. Estos no vendrían de la región centroamericana sino de la región del Caribe, en particular de Haití y de Cuba. Ambas naciones viven una situación de deterioro económico considerable y en el primero de ellos hubo recientemente violencia por motivos políticos y desde 1985 al menos, hay un pequeño número de haitianos en Yucatán²⁴⁸ y no sería extraño que en Cuba también se presentara una situación semejante. Es cierto que estas migraciones hasta ahora se han limitado casi siempre a dirigirse hacia los Estados Unidos, pero ya se sabe de una

247 El Financiero, 4 de diciembre, 1992, pág. 50. Las detenciones y el tráfico de personas continúan. Véase Jornada, 23 de mayo, 1993, pag. 3. El Universal, 16 de julio, 1993, pág. E1.

248 La Jornada, 13 de junio, 1985, pag. 7.

pequeña presencia de haitianos en el norte de la península de Yucatán que podría crecer y la cercanía de Cuba de esta misma península, hace difícil eliminar como posibilidad un flujo de refugiados hacia México proveniente de Cuba, como de hecho ya se suscita en pequeña escala ²⁴⁹.

Un caso que se destacó en la prensa, fueron los 72 cubanos que invadieron la embajada mexicana en la República Dominicana en septiembre de 1993, y que buscaban viajar a los Estados Unidos ²⁵⁰. Este es otro ejemplo de como México continúa siendo objeto de presión por parte de corrientes migratorias entre terceros países. Esta clase de situaciones son ya una circunstancia recurrente a la que México no se ha podido sustraer y no meros eventos accidentales o aislados.

Otro ejemplo fueron los chinos que llegaron a Baja California en julio de 1993. Nuevamente se trataba de migrantes (entre los cuales había algunos posibles refugiados) que buscaban ir a los Estados Unidos. Una vez detenidos en territorio mexicano, por las autoridades del país, Estados Unidos pretendió hacer que México se ocupara de ellos. El gobierno mexicano se negó a ello y declaró que no serían aceptados como "asilados políticos" ²⁵¹.

249 El Nacional, 15 de mayo, 1993, pág. 15.

250 El Financiero, 17 de septiembre, 1993, págs. 1 y 34.

251 El Universal, 16 de julio, 1993, pags. 1 y 13.

Es mejor estar prevenidos ya que ahora la tendencia en el mundo entero es hacia el crecimiento del fenómeno de los refugiados -sobre todo en el llamado Tercer Mundo- que además se presentan en cantidades crecientes y en periodos de tiempo cada vez mas cortos, en ocasiones de unos pocos meses. Cada día la cuestión de los refugiados se vuelve algo más frecuente y perdurable, y las soluciones, más difíciles.

3.2. Conclusiones

El propósito central de este estudio es ofrecer una explicación al hecho de que sólo un 10 o 20 por ciento de los refugiados centroamericanos que llegaron a México entre 1979 y 1993 fueron reconocidos por el gobierno mexicano justamente como refugiados. La respuesta que generalmente se ofrece al respecto es que el éxodo de refugiados centroamericanos rebasó la legislación mexicana en la materia, la cual resultó insuficiente para hacer frente a este fenómeno. Esto, desde luego, sólo es parcialmente cierto. En realidad, la falta de reconocimiento de los refugiados en México no fue solamente resultado de una insuficiencia jurídica.

Los primeros refugiados centroamericanos en llegar a México fueron los de El Salvador en 1979 ó 1980, y que el gobierno del entonces presidente López Portillo, los recibió bastante bien. En 1981 se creó para ellos la COMAR, que brindó reconocimiento y asistencia a muchos de ellos, en particular a los que vivían en la ciudad de México, y eso sin superar las limitaciones jurídicas en la materia. Esta política relativamente favorable hacia los refugiados, fue resultado del reclamo del gobierno mexicano a los Estados Unidos para que no interviniera en los conflictos centroamericanos y el apoyo a la oposición (política y militar) contra los gobiernos de algunos países de la región, en particular el de El Salvador; un apoyo más retórico que real, pero benéfico para la mayoría de los refugiados, que solían justamente simpatizar con dicha oposición.

A partir del gobierno del sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid, la política hacia los refugiados centroamericanos cambió de rumbo y se dejó de reconocerlos y de asistirlos hacia 1983. En adelante la cuestión de los

refugiados se supeditó a los imperativos de la llamada seguridad nacional, la cual veía a estos como una probable extensión del conflicto centroamericano hacia México y por tanto una amenaza para la integridad del país en el marco de la "guerra fría". Con esta política se limitó drásticamente el reconocimiento a los refugiados centroamericanos, con excepción de unos 46 mil refugiados guatemaltecos de grupos étnicos, que llegaron a la zona fronteriza de México con Guatemala entre 1981 y 1984 (un caso que se explicará un poco más adelante).

De 1983 a 1990, México no cambió sus procedimientos jurídicos relativos al refugio, en buena medida debido a las restricciones que en la materia establecía la política de seguridad nacional. De hecho, la figura jurídica del refugiado, ya en estudio desde 1985 y que, dado el éxodo de refugiados centroamericanos, era una noción muy necesaria, apareció solamente hasta 1990 en la Ley General de Población, al lado de la de asilado político que databa de 1930. Esta demora es una muestra de la falta de voluntad política para reconocer a los refugiados centroamericanos, la cual significó la ilegalidad y marginación e incluso deportación para muchos de ellos.

El gobierno mexicano no se adhirió al Convenio de 1951 de la ONU sobre refugiados ni al Protocolo de 1967 que se deriva de éste, a pesar de que se comprometió a ello en el Acta del pacto de San José (1983) y en la Declaración de Cartagena (1986), dos documentos internacionales en los que participaron varios gobiernos de la región centroamericana y Colombia. Este hecho podría considerarse también una consecuencia de la política de seguridad nacional instrumentada desde 1983. El presente estudio sugiere que la decisión del gobierno mexicano de no adherirse a dicho Convenio, surgió como resultado de una ley que entró en vigor en los Estados Unidos en 1987, en la cual no se concede refugio a ninguna persona en Estados Unidos

que hubiera pasado por un tercer país que fuera firmante del Convenio en cuestión. Si se considera que casi todos los refugiados centroamericanos que llegaron a Estados Unidos pasaban por México, no es difícil comprender que esa ley estadounidense pretendía obligar a México a absorber a la mayor parte de los refugiados. La intención subyacente era la de convertir a México en un "dique" para evitar que los refugiados llegaran a Estados Unidos, y por ello México no firmó el Convenio antes mencionado.

La falta de reconocimiento por parte del gobierno mexicano, pues, fue parte de una política generalizada contra los refugiados centroamericanos y su migración hacia el norte de América, y cuyo origen estaba en la política antiinmigratoria del SIN de Estados Unidos. La limitación del reconocimiento de estos refugiados no fue una característica privativa de México, sino una actitud que compartieron varios gobiernos de países del norte y del centro de América durante la década de los años ochenta y que formaron una cadena de no reconocimiento desde Costa Rica hasta Canadá, pasando por Honduras, Guatemala, Belice y México. Una muestra de esta cadena fue la asistencia en materia de recursos, información y entrenamiento que el SIN otorgó a Servicios Migratorios de México para la captura y deportación de centroamericanos en territorio mexicano.

A fines de 1988, al asumir la presidencia Salinas de Gortari, la política de seguridad nacional cayó en desuso. A partir de entonces, la cuestión de los refugiados centroamericanos se atiende, al menos nominalmente, desde el ámbito de los derechos humanos. El cambio de política fue más bien retórico, pero aparecen algunas señales favorables como fue por ejemplo, la aparición en 1990 de la noción de refugio en la Ley General de Población y un intento por detectar y

reconocer a muchos de los refugiados centroamericanos dispersos por la república y la ciudad de México realizado en 1991 y que fracasó tempranamente, por circunstancias desconocidas. También debe señalarse que la detención y eventual deportación de centroamericanos fueran o no refugiados, persistió durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Los conflictos armados en Centroamérica fueron disminuyendo y en algunos casos cesaron a partir de 1990. Ese año la contrarrevolución Nicaraguense acordó la paz. Para 1992, el gobierno de El Salvador y la guerrilla de ese país, firman un acuerdo para el desarme. En Guatemala subió al poder un gobierno civil en 1986 y desde entonces se inicia un proceso de repatriación voluntaria de refugiados guatemaltecos de grupos étnicos, lento al principio, pero que en 1993 prosigue en la forma de retornos colectivos. El flujo dramático de refugiados centroamericanos que abandonan esa región parece que se detiene, con lo que se empieza a cerrar el ciclo de éxodo de centroamericanos que se inició alrededor de 1979. Con ello se vuelve improbable que el gobierno mexicano avance en materia de reconocimiento de refugiados, quedando pendientes entre otras cuestiones, la firma del Convenio de 1951 y su Protocolo que se trató antes, el reconocimiento y asistencia a los refugiados dispersos, y la elaboración de un reclutamiento para la figura jurídica de refugiado contenido en la Ley General de Población, la cual quedó solamente en una definición general, sin parámetros específicos para su aplicación práctica.

Sin embargo, el éxodo centroamericano dejó importantes experiencias, de las cuales merece dejar constancia el problema del reconocimiento de los refugiados. En México, éste reconocimiento nunca se alcanzó plenamente por cuestiones de política gubernamental y presiones internacionales que se reseñaron antes. Pero falta por explicar porqué algunos

refugiados guatemaltecos de grupos étnicos si alcanzaron dicho reconocimiento oficial y los demás refugiados, los "dispersos" o "urbanos" no lo alcanzaron.

Los llamados refugiados dispersos, esto es, aquellos que no se concentraron en campamentos cerca de la línea fronteriza con Guatemala, sino que siguieron adentrándose en el territorio nacional, dispersándose y ocultándose en el anonimato de las ciudades, fueron refugiados que migraron mezclados con migraciones que existían previamente y que tenían de carácter económico, es decir, que consistían en personas en busca de empleo, y por lo tanto, fueron confundidos con estos pues emplearon las mismas rutas de viaje y contrataron los servicios de los mismos traficantes y llegaron a las zonas de las ciudades que también eran el destino de los migrantes económicos.

Al ser absorbidos por las corrientes de migración económicas, los refugiados pudieron ser más fácilmente ignorados, pasar desapercibidos y ser desacreditados sus reclamos por ser reconocidos como refugiados ante el gobierno y la opinión pública. Se pueden distinguir tres de estas corrientes migratorias de índole económica en las que se mezclaron los refugiados: 1) La corriente de campesinos mexicanos y guatemaltecos que desde sus tierras altas en el estado de Chiapas y en el occidente de Guatemala, bajan a la franja costera del estado de Chiapas a trabajar en las plantaciones de café de la región. 2) La corriente de mexicanos que migran a la ciudad de México en busca de mejores condiciones de empleo. Y 3) La migración de trabajadores centroamericanos y mexicanos que atraviezan México para pasar a los Estados Unidos por Tijuana y Ciudad Juárez sobre todo, para encontrar empleos mejor remunerados.

El único caso de una migración numerosa cuya calidad de refugiados no pudo ser negada, fue el de un grupo de guatemaltecos de grupos étnicos que no se mezclaron en las corrientes migratorias antes descritas. Ellos siguieron una ruta de desplazamiento original que iba de las tierras altas de Guatemala (departamentos de Huehuetenango, Quiché sobre todo) a las tierras altas del estado de Chiapas (en los municipios de Margaritas y Trinitaria) y de la zona de Comalapa. Ellos, que llegaron entre 1982 y 1984, se asentaron formando campamentos a lo largo de la frontera de México con Guatemala y no viajaron al interior del país más allá del estado de Chiapas. Esto hizo que fuera muy difícil de confundirlos con corrientes migratorias de índole económica, por lo que era muy claro y evidente que se trataban seguramente de refugiados.

El motivo por el cual no se dispersaron por el resto de la república, fue que estos refugiados eran de grupos étnicos y su identidad cultural está fundada en la agricultura y la explotación de la tierra. El sentido mismo de su existencia está íntimamente vinculada a la tierra. Ellos permanecieron cerca de Guatemala con el propósito de volver a sus tierras en ese país, de las cuales fueron expulsados violentamente por el ejército guatemalteco.

Además, fueron reconocidos porque su cercanía a Guatemala los hacía blanco fácil para ataques del ejército de ese país, el cual se adentraba en territorio nacional violando su soberanía y podía desatar un conflicto internacional. Ello obligó a que el gobierno fijara su atención en estos refugiados. La primera reacción del gobierno mexicano fue deportarlos; sin embargo, esto condujo a una grave condena por parte de varios organismos y organizaciones internacionales. Así, en 1983, el gobierno mexicano decide reubicar a estos refugiados y para ello no tuvo más remedio que aceptarlos

aunque sin realmente reconocerlos como tales y sólo de manera provisional y sólo a aquellos que permanecieron más cerca de la frontera. Después de 1984, la represión militar en Guatemala aminoró sobre todo a partir de que fuera depuesto de su cargo el entonces presidente de ese país, Efraín Ríos Montt y el flujo de refugiados disminuyó drásticamente. La reubicación, que ya estaba bastante avanzado, se interrumpió a principios de 1985. Un muy lento proceso de repatriación de estos guatemaltecos se inició hacia 1986 y luego, en 1993, empezaron algunos retornos colectivos, que parecían señales de que el flujo de estos refugiados se estaba ya revirtiendo.

El ACNUR dió prioridad a estos refugiados guatemaltecos de grupos étnicos desde que abrió su oficina en México y suscribiera un acuerdo con el gobierno mexicano en 1982. Entre las normas de trabajo del ACNUR, está claramente establecido que se debe dar preferencia a casos de refugiados masivos y de origen rural, por lo que el ACNUR concentró sus esfuerzos y atención hacia estos refugiados guatemaltecos, siendo éste un motivo adicional que contribuye a explicar cómo fue que estos guatemaltecos alcanzaron "reconocimiento" oficial y la mantuvieron después de 1982, en una época en que la política del gobierno mexicano consistía justamente en limitar al máximo el refugio. Los refugiados salvadoreños, en cambio perdieron el poco reconocimiento oficial que habían alcanzado, después de 1982.

Así, se puede concluir que el gobierno mexicano no estableció una política sistemática para con los refugiados, sino que reconoció a unos y a otros no según se presentaran las circunstancias. De hecho, quizá sea apropiado hablar de dos "políticas": 1) que reconoció a algunos guatemaltecos de grupos étnicos como refugiados, la cual recibió gran publicidad y 2) otra que ignoraba a los demás refugiados de centroamericanos, a

quienes no se les reconocía oficialmente y se les deportaba incluso. Ambas "políticas" convivieron, una al lado de la otra durante más de 10 años.

* * *

Hay dos cuestiones importantes en torno a la cuestión de los refugiados centroamericanos en México. La primera es que la frontera sur adquirió una relevancia para el país que antes no tenía. Antes del conflicto centroamericano y del flujo de refugiados que vinieron de esa región, México podía tranquilamente ignorar a sus vecinos en el sur.

Al sur, la frontera era una separación política, más no cultural o social; la diferencia de la frontera norte, que si entrañaba una separación e incluso oposición en todos sentidos y que por lo tanto debía ser cuidadosamente vigilada. Pero después, el flujo de refugiados y una década de conflicto bélico en Centroamérica, obligaron a México a vigilar ambos extremos del país, sur y norte. Esta vigilancia "multiple" de las fronteras de México, es una circunstancia nueva y que no va a desaparecer en el futuro, como se verá a continuación.

La segunda cuestión es que el éxodo de centroamericanos pusieron de relieve como nunca antes, la posición de México como país de paso hacia Estados Unidos. México se ha vuelto una gran "ventana" o "corredor" de acceso a Estados Unidos para migraciones entre países del Tercer Mundo y el norte industrializado de América. Y esto no va a terminar una vez detenido el flujo de refugiados de Centroamérica. Ahora México ve que su territorio es empleado por asiáticos y caribeños como paso hacia Estados Unidos. Chinos aparecieron en Baja California y haitianos y cubanos en Yucatán. Todo esto es resultado de la política exterior estadounidense; este país

facilitó por razones humanitarias y políticas sus fronteras a refugiados chinos a partir de la matanza de Tiananmen en China en 1989, y ha facilitado también el ingreso de cubanos opositores al gobierno comunista en esa isla. La presencia de chinos, haitianos y cubanos en el país (o en algunas de sus sedes diplomáticas) es resultado de estas políticas estadounidenses, tal como lo fue en buena medida el caso de los refugiados centroamericanos durante la década de los años 80.

Esto nos lleva a otra cuestión que vale la pena señalar: la política mexicana, en materia de migraciones, incluida la política hacia los refugiados, ha estado y seguirá estando íntimamente relacionada con la política estadounidense en estos ámbitos. Esta investigación encontró que el reconocimiento de los refugiados centroamericanos fue inhibido por diversas medidas que se tomaron en Estados Unidos. Esta clase de situaciones continuarán. Los Estados Unidos probablemente buscarán descargar en México tantas veces como les sea posible, las migraciones que son consecuencia de sus políticas hacia otras regiones del mundo, trátase de China, Cuba o cualquier otro país.

Las migraciones en el mundo crecen tanto en términos absolutos como relativos. El número de refugiados crece 16 veces más rápido que la población mundial. La desigualdad económica entre los países del norte y los del sur también está creciendo. Todo parece indicar que las migraciones en general constituirán presiones cada vez mayores para todos los países del planeta. México ya lo constató con los refugiados centroamericanos. Ahora se requiere de una vigilancia "múltiple" del país en tanto "corredor" migratorio entre el sur y el norte, ahora más desiguales.

Sin embargo, los refugiados, y los migrantes en general, no deben ser vistos necesariamente como una amenaza para el bienestar del país que los recibe. La experiencia con algunos refugiados guatemaltecos de grupo étnico en México fue bastante positiva para la economía del sureste mexicano. Estos refugiados fueron reconocidos como buenos trabajadores agrícolas y lograron prosperar una vez que se les otorgaron tierras para laborar. Y esto fue posible gracias a la aceptación oficial y a la ayuda internacional que recibieron, siendo mínimo el impacto negativo para el país. Y si esto se logró en una época en la que imperaba una política contraria al reconocimiento de los refugiados ¿Que no se puede hacer bajo circunstancias menos difíciles?

No pienso que sea como aceptar a todos los migrantes internacionales -como tampoco creo que se pueda rechazarlos a todos. Por lo tanto será necesario aplicar al fenómeno migratorio una política flexible, que tome en cuenta tanto las limitaciones políticas y económicas del país receptor, como también las necesidades humanitarias en muchos de los migrantes, a saber, de los refugiados. Esta política intermedia, humanitaria y política al mismo tiempo, debe empezar por discriminar usos de migrantes conforme a criterios profesionales, que si bien quizás no resuelva completamente el problema, si pueden evitar algunas situaciones de extrema injusticia que tanto desprestigian a un país.

Además, las migraciones son inevitables e incontenibles. No existe una separación absoluta entre lo sedentario y lo nómada. Las naciones no son entidades definitivas ni tampoco lo es la distribución espacial de las mismas, como ejemplo, puede repasar la decadencia del Imperio romano y el papel que en este

proceso tuvieron las migraciones de los bárbaros desde el norte de Europa. Ahora las migraciones provienen más bien del sur, pero el resultado podría tener cierto paralelismo con el caso de los romanos. Además, no sería la primera vez que la historia se repita.

Lista de Abreviaturas

ACNONGROR	Asociación de Coordinadoras Nacionales de Organismos No Gubernamentales, que Trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados (de Costa Rica).
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala
CEAR	Comisión Especial de Ayuda a Repatriados (de Guatemala)
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIIS	Centro de Investigación para la Interacción Social
CINAS	Centro de Investigación y Acción Social.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.
CMD y PDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos

COLMEX	El Colegio de Mexico
CORES	Coordinadora de Refugiados Salvadoreños
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CRS	Center for Refugee Studies (de la Universidad de York, Canada)
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano (de Costa Rica)
FCE	Fondo de Cultura Económica
FCP y S	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (de la UNAM)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
HMP	Hemispheric Migration Project (de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos)
ICHC	Instituto Chiapaneco de Cultura
IMRED	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
INI	Instituto Nacional Indigenista

que hubiera pasado por un tercer país que fuera firmante del Convenio en cuestión. Si se considera que casi todos los refugiados centroamericanos que llegaron a Estados Unidos pasaban por México, no es difícil comprender que esa ley estadounidense pretendía obligar a México a absorber a la mayor parte de los refugiados. La intención subyacente era la de convertir a México en un "dique" para evitar que los refugiados llegaran a Estados Unidos, y por ello México no firmó el Convenio antes mencionado.

La falta de reconocimiento por parte del gobierno mexicano, pues, fue parte de una política generalizada contra los refugiados centroamericanos y su migración hacia el norte de América, y cuyo origen estaba en la política antiinmigratoria del SIN de Estados Unidos. La limitación del reconocimiento de estos refugiados no fue una característica privativa de México, sino una actitud que compartieron varios gobiernos de países del norte y del centro de América durante la década de los años ochenta y que formaron una cadena de no reconocimiento desde Costa Rica hasta Canadá, pasando por Honduras, Guatemala, Belice y México. Una muestra de esta cadena fue la asistencia en materia de recursos, información y entrenamiento que el SIN otorgó a Servicios Migratorios de México para la captura y deportación de centroamericanos en territorio mexicano.

A fines de 1986, al asumir la presidencia Salinas de Gortari, la política de seguridad nacional cayó en desuso. A partir de entonces, la cuestión de los refugiados centroamericanos se atiende, al menos nominalmente, desde el ámbito de los derechos humanos. El cambio de política fue más bien retórico, pero aparecen algunas señales favorables como fue por ejemplo, la aparición en 1990 de la noción de refugio en la Ley General de Población y un intento por detectar y

reconocer a muchos de los refugiados centroamericanos dispersos por la república y la ciudad de México realizado en 1991 y que fracasó tempranamente, por circunstancias desconocidas. También debe señalarse que la detención y eventual deportación de centroamericanos fueran o no refugiados, persistió durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Los conflictos armados en Centroamérica fueron disminuyendo y en algunos casos cesaron a partir de 1990. Ese año la contrarrevolución Nicaraguense acordó la paz. Para 1992, el gobierno de El Salvador y la guerrilla de ese país, firman un acuerdo para el desarme. En Guatemala subió al poder un gobierno civil en 1986 y desde entonces se inicia un proceso de repatriación voluntaria de refugiados guatemaltecos de grupos étnicos, lento al principio, pero que en 1993 prosigue en la forma de retornos colectivos. El flujo dramático de refugiados centroamericanos que abandonan esa región parece que se detiene, con lo que se empieza a cerrar el ciclo de exodo de centroamericanos que se inició alrededor de 1979. Con ello se vuelve improbable que el gobierno mexicano avance en materia de reconocimiento de refugiados, quedando pendientes entre otras cuestiones, la firma del Convenio de 1951 y su Protocolo que se trató antes, el reconocimiento y asistencia a los refugiados dispersos, y la elaboración de un reglamento para la figura jurídica de refugiado contenido en la Ley General de Población, la cual quedó solamente en una definición general, sin parámetros específicos para su aplicación práctica.

Sin embargo, el exodo centroamericano dejó importantes experiencias, de las cuales merece dejar constancia el problema del reconocimiento de los refugiados. En México, este reconocimiento nunca se alcanzó plenamente por cuestiones de política gubernamental y presiones internacionales que se reseñaron antes. Pero falta por explicar porqué algunos

refugiados guatemaltecos de grupos étnicos si alcanzaron dicho reconocimiento oficial y los demás refugiados, los "dispersos" o "urbanos" no lo alcanzaron.

Los llamados refugiados dispersos, esto es, aquellos que no se concentraron en campamentos cerca de la línea fronteriza con Guatemala, sino que siguieron adentrándose en el territorio nacional, dispersándose y ocultándose en el anonimato de las ciudades, fueron refugiados que migraron mezclados con migraciones que existían previamente y que tenían de carácter económico, es decir, que consistían en personas en busca de empleo, y por lo tanto, fueron confundidos con estos pues emplearon las mismas rutas de viaje y contrataron los servicios de los mismos traficantes y llegaron a las zonas de las ciudades que también eran el destino de los migrantes económicos.

Al ser absorbidos por las corrientes de migración económicas, los refugiados pudieron ser más fácilmente ignorados, pasar desapercibidos y ser desacreditados sus reclamos por ser reconocidos como refugiados ante el gobierno y la opinión pública. Se pueden distinguir tres de estas corrientes migratorias de índole económica en las que se mezclaron los refugiados: 1) La corriente de campesinos mexicanos y guatemaltecos que desde sus tierras altas en el estado de Chiapas y en el occidente de Guatemala, bajan a la franja costera del estado de Chiapas a trabajar en las plantaciones de café de la región. 2) La corriente de mexicanos que migran a la ciudad de México en busca de mejores condiciones de empleo. Y 3) La migración de trabajadores centroamericanos y mexicanos que atraviesan México para pasar a los Estados Unidos por Tijuana y Ciudad Juárez sobre todo, para encontrar empleos mejor remunerados.

El único caso de una migración numerosa cuya calidad de refugiados no pudo ser negada, fue el de un grupo de guatemaltecos de grupos étnicos que no se mezclaron en las corrientes migratorias antes descritas. Ellos siguieron una ruta de desplazamiento original que iba de las tierras altas de Guatemala (departamentos de Huehuetenango, Quiché sobre todo) a las tierras altas del estado de Chiapas (en los municipios de Margaritas y Trinitaria) y de la zona de Comalapa. Ellos, que llegaron entre 1982 y 1984, se asentaron formando campamentos a lo largo de la frontera de México con Guatemala y no viajaron al interior del país más allá del estado de Chiapas. Esto hizo que fuera muy difícil de confundirlos con corrientes migratorias de índole económica, por lo que era muy claro y evidente que se trataban seguramente de refugiados.

El motivo por el cual no se dispersaron por el resto de la república, fue que estos refugiados eran de grupos étnicos y su identidad cultural está fundada en la agricultura y la explotación de la tierra. El sentido mismo de su existencia está íntimamente vinculada a la tierra. Ellos permanecieron cerca de Guatemala con el propósito de volver a sus tierras en ese país, de las cuales fueron expulsados violentamente por el ejército guatemalteco.

Además, fueron reconocidos porque su cercanía a Guatemala los hacía blanco fácil para ataques del ejército de ese país, el cual se adentraba en territorio nacional violando su soberanía y podía desatar un conflicto internacional. Ello obligó a que el gobierno fijara su atención en estos refugiados. La primera reacción del gobierno mexicano fue deportarlos; sin embargo, esto condujo a una grave condena por parte de varios organismos y organizaciones internacionales. Así, en 1983, el gobierno mexicano decide reubicar a estos refugiados y para ello no tuvo más remedio que aceptarlos

El único caso de una migración numerosa cuya calidad de refugiados no pudo ser negada, fue el de un grupo de guatemaltecos de grupos étnicos que no se mezclaron en las corrientes migratorias antes descritas. Ellos siguieron una ruta de desplazamiento original que iba de las tierras altas de Guatemala (departamentos de Huehuetenango, Quiché sobre todo) a las tierras altas del estado de Chiapas (en los municipios de Margaritas y Trinitaria) y de la zona de Comalapa. Ellos, que llegaron entre 1982 y 1984, se asentaron formando campamentos a lo largo de la frontera de México con Guatemala y no viajaron al interior del país más allá del estado de Chiapas. Esto hizo que fuera muy difícil de confundirlos con corrientes migratorias de índole económica, por lo que era muy claro y evidente que se trataban seguramente de refugiados.

El motivo por el cual no se dispersaron por el resto de la república, fue que estos refugiados eran de grupos étnicos y su identidad cultural está fundada en la agricultura y la explotación de la tierra. El sentido mismo de su existencia está íntimamente vinculada a la tierra. Ellos permanecieron cerca de Guatemala con el propósito de volver a sus tierras en ese país, de las cuales fueron expulsados violentamente por el ejército guatemalteco.

Además, fueron reconocidos porque su cercanía a Guatemala los hacía blanco fácil para ataques del ejército de ese país, el cual se adentraba en territorio nacional violando su soberanía y podía desatar un conflicto internacional. Ello obligó a que el gobierno fijara su atención en estos refugiados. La primera reacción del gobierno mexicano fue deportarlos; sin embargo, esto condujo a una grave condena por parte de varios organismos y organizaciones internacionales. Así, en 1983, el gobierno mexicano decide reubicar a estos refugiados y para ello no tuvo más remedio que aceptarlos

aunque sin realmente reconocerlos como tales y sólo de manera provisional y sólo a aquellos que permanecieron más cerca de la frontera. Después de 1984, la represión militar en Guatemala aminoró sobre todo a partir de que fuera depuesto de su cargo el entonces presidente de ese país. Efraín Ríos Montt y el flujo de refugiados disminuyó drásticamente. La reubicación, que ya estaba bastante avanzado, se interrumpió a principios de 1985. Un muy lento proceso de repatriación de estos guatemaltecos se inició hacia 1986 y luego, en 1993, empezaron algunos retornos colectivos, que parecían señales de que el flujo de estos refugiados se estaba ya revirtiendo.

El ACNUR dió prioridad a estos refugiados guatemaltecos de grupos étnicos desde que abrió su oficina en México y suscribiera un acuerdo con el gobierno mexicano en 1982. Entre las normas de trabajo del ACNUR, está claramente establecido que se debe dar preferencia a casos de refugiados masivos y de origen rural, por lo que el ACNUR concentro sus esfuerzos y atención hacia estos refugiados guatemaltecos, siendo éste un motivo adicional que contribuye a explicar cómo fue que estos guatemaltecos alcanzaron "reconocimiento" oficial y la mantuvieron después de 1982, en una época en que la política del gobierno mexicano consistía justamente en limitar al máximo el refugio. Los refugiados salvadoreños, en cambio perdieron el poco reconocimiento oficial que habían alcanzado, después de 1982.

Así, se puede concluir que el gobierno mexicano no estableció una política sistemática para con los refugiados, sino que reconoció a unos y a otros no según se presentaran las circunstancias. De hecho, quizá sea apropiado hablar de dos "políticas": 1) que reconoció a algunos guatemaltecos de grupos étnicos como refugiados, la cual recibió gran publicidad y 2) otra que ignoraba a los demás refugiados de centroamericanos, a

quienes no se les reconocía oficialmente y se les deportaba incluso. Ambas "políticas" convivieron, una al lado de la otra durante más de 10 años.

* * *

Hay dos cuestiones importantes en torno a la cuestión de los refugiados centroamericanos en México. La primera es que la frontera sur adquirió una relevancia para el país que antes no tenía. Antes del conflicto centroamericano y del flujo de refugiados que vinieron de esa región, México podía tranquilamente ignorar a sus vecinos en el sur.

Al sur, la frontera era una separación política, mas no cultural o social: la diferencia de la frontera norte, que si entrañaba una separación e incluso oposición en todos sentidos y que por lo tanto debía ser cuidadosamente vigilada. Pero después, el flujo de refugiados y una década de conflicto bélico en Centroamérica, obligaron a México a vigilar ambos extremos del país, sur y norte. Esta vigilancia "multiple" de las fronteras de México, es una circunstancia nueva y que no va a desaparecer en el futuro, como se verá a continuación.

La segunda cuestión es que el exodo de centroamericanos pusieron de relieve como nunca antes, la posición de México como país de paso hacia Estados Unidos. México se ha vuelto una gran "ventana" o "corredor" de acceso a Estados Unidos para migraciones entre países del Tercer Mundo y el norte industrializado de América. Y esto no va a terminar una vez detenido el flujo de refugiados de Centroamérica. Ahora México ve que su territorio es empleado por asiáticos y caribeños como paso hacia Estados Unidos. Chinos aparecieron en Baja California y haitianos y cubanos en Yucatan. Todo esto es resultado de la política exterior estadounidense: este país

facilitó por razones humanitarias y políticas sus fronteras a refugiados chinos a partir de la matanza de Tiananmen en China en 1989, y ha facilitado también el ingreso de cubanos opositores al gobierno comunista en esa isla. La presencia de chinos, haitianos y cubanos en el país (o en algunas de sus sedes diplomáticas) es resultado de estas políticas estadounidenses, tal como lo fue en buena medida el caso de los refugiados centroamericanos durante la década de los años 80.

Esto nos lleva a otra cuestión que vale la pena señalar: la política mexicana, en materia de migraciones, incluida la política hacia los refugiados, ha estado y seguirá estando íntimamente relacionada con la política estadounidense en estos ámbitos. Esta investigación encontró que el reconocimiento de los refugiados centroamericanos fue inhibido por diversas medidas que se tomaron en Estados Unidos. Esta clase de situaciones continuarán. Los Estados Unidos probablemente buscarán descargar en México tantas veces como les sea posible, las migraciones que son consecuencia de sus políticas hacia otras regiones del mundo, tratándose de China, Cuba o cualquier otro país.

Las migraciones en el mundo crecen tanto en términos absolutos como relativos. El número de refugiados crece 16 veces más rápido que la población mundial. La desigualdad económica entre los países del norte y los del sur también está creciendo. Todo parece indicar que las migraciones en general constituirán presiones cada vez mayores para todos los países del planeta. México ya lo constató con los refugiados centroamericanos. Ahora se requiere de una vigilancia "múltiple" del país en tanto "corredor" migratorio entre el sur y el norte, ahora más desiguales.

Sin embargo, los refugiados, y los migrantes en general, no deben ser vistos necesariamente como una amenaza para el bienestar del país que los recibe. La experiencia con algunos refugiados guatemaltecos de grupo étnico en México fue bastante positiva para la economía del sureste mexicano. Estos refugiados fueron reconocidos como buenos trabajadores agrícolas y lograron prosperar una vez que se les otorgaron tierras para laborar. Y esto fue posible gracias a la aceptación oficial y a la ayuda internacional que recibieron, siendo mínimo el impacto negativo para el país. Y si esto se logró en una época en la que imperaba una política contraria al reconocimiento de los refugiados. ¿Qué no se puede hacer bajo circunstancias menos difíciles?

No pienso que sea como aceptar a todos los migrantes internacionales —como tampoco creo que se pueda rechazarlos a todos. Por lo tanto será necesario aplicar al fenómeno migratorio una política flexible, que tome en cuenta tanto las limitaciones políticas y económicas del país receptor, como también las necesidades humanitarias en muchos de los migrantes, a saber, de los refugiados. Esta política intermedia, humanitaria y política al mismo tiempo, debe empezar por discriminar usos de migrantes conforme a criterios profesionales, que si bien quizás no resuelva completamente el problema, si pueden evitar algunas situaciones de extrema injusticia que tanto desprestigian a un país.

Además, las migraciones son inevitables e incontenibles. No existe una separación absoluta entre lo sedentario y lo nómada. Las naciones no son entidades definitivas ni tampoco lo es la distribución espacial de las mismas, como ejemplo, puede repasar la decadencia del Imperio romano y el papel que en este

proceso tuvieron las migraciones de los bárbaros desde el norte de Europa. Ahora las migraciones provienen más bien del sur, pero el resultado podría tener cierto paralelismo con el caso de los romanos. Además, no sería la primera vez que la historia se repita.

Lista de Abreviaturas

ACNONGRDR	Asociación de Coordinadoras Nacionales de Organismos No Gubernamentales que Trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados (de Costa Rica).
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala
CEAR	Comisión Especial de Ayuda a Repatriados (de Guatemala)
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIIS	Centro de Investigación para la Interacción Social
CINAS	Centro de Investigación y Acción Social.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.
CMD y PDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos

COLMEX	El Colegio de México
CORES	Coordinadora de Refugiados Salvadoreños
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CRS	Center for Refugee Studies (de la Universidad de York, Canada)
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano (de Costa Rica)
FCE	Fondo de Cultura Económica
FCP y S	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (de la UNAM)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
HMP	Hemispheric Migration Project (de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos)
ICHC	Instituto Chiapaneco de Cultura
INRED	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
INI	Instituto Nacional Indigenista

INS	Siglas del SIN en inglés (Immigration and Naturalization Service)
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA	Organización para la Unidad Africana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIN	Servicio de Inmigración y Naturalización (de los Estados Unidos)
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNHCR	Siglas del ACNUR en inglés (United Nations High Commissioner for Refugees).
WOLA	Washington Office on Latin America (de los Estados Unidos)

Referencias

Referencias específicas

ACNONGRDR. Las migraciones forzadas en Centroamérica: una visión regional, San José, ACNONGRDR, 1991, 126 págs.

ACNUR. Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados. Aprobadas por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR, Ginebra, ACNUR, 1981, 94 págs.

----- Declaración de Cartagena, Ginebra, ACNUR, 1984, 37 págs.

----- Manual para situaciones de emergencia, Ginebra, ACNUR, 1984, 218 págs.

----- Recopilación de instrumentos internacionales relativos al asilo y a los refugiados (versión provisional), Ginebra, ACNUR, 1984, 135 págs.

----- Documento de información, Ginebra, ACNUR, 1984, 27 págs.

----- Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, Ginebra, ACNUR, 1988, 102 págs.

----- Notas sobre las mujeres refugiadas y la protección internacional, Ginebra, ACNUR (fotocop.), 1990, 17 págs.

----- Refugiados, Madrid, ACNUR, num. 22, oct. 1986, págs. 19-31.

ACNUR/PNUD. CIREFCA. Segunda reunión internacional del Comité de seguimiento, San José, ACNUR/PNUD/CIREFCA, 1992, 55 págs.

Aguayo, Sergio. El éxodo centroamericano, Mexico, SEP, 1985, 171 págs.

-----, Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, Mexico, COLMEX, 1989, 87 págs.

-----, Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional, Mexico, Centro latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, 21 págs.

-----, Social and cultural conditions and prospects of Guatemalan refugees in Mexico, Ginebra, ONU/COLMEX, 1987, 93 págs.

Aguayo, Sergio y Laura O'Dogherty. "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo" en Foro Internacional, COLMEX, México, núm. 2, oct.-dic. 1986, págs. 266-295.

Aguayo, Sergio y Patricia Weiss Fagen. Central Americans in Mexico and in the United States, Washington, Georgetown University, 1988, 114 págs.

Andizian, Sossie, y otros. Vivir entre dos culturas. La situación sociocultural de los trabajadores migrantes y sus familias, Madrid, UNESCO, 1983, 384 págs.

Avery, Christopher. "Refugee status decision-making in ten countries" en Stanford Journal of International Law, Stanford, University of Stanford, núm. 17, invierno 1984, págs. 183-241.

Barracloagh, Solon y Michael Scott. "The rich have already eaten..." The roots of catastrophe in Central America, Notre Dame, Helen Kellogg Institute, 1988, 52 págs.

Barrera Pérez, Alejandra y Alejandro Chumacero. Refugiados centroamericanos en México, Mexico. ITAM(tesis), 1987, 168págs.

Barry, Tom. Dollars and dictators: a guide to Central America, Nueva York, Grove, 1983, 282 págs.

Basáñez, Miguel. El pulso de los sexenios, México, Siglo XXI, 1990, 419 págs.

Bentley, Judith. Refugees: search for a heaven, Nueva York, J. Messner, 1986, 158 págs.

Bermudez, Lilia. Guerra de baja intensidad. Reaçon contra Centroamérica, Mexico, Siglo XXI, 1987, 163 págs.

Botinelli, Maria C. (coord.) Psychological impacts of exile. Salvadoran and Guatemalan families in Mexico, Washington, Georgetown University, 1990. 59 págs.

Bustamante, Jorge. Espaldas moledas: materia prima para la expansión del capital norteamericano, Mexico, COLMEX, 1976, 45 págs.

-----, "La migración de los indocumentados" en El Cotidiano, UNAM, México, núm. especial, 1987. págs. 13-29.

Bustamante, Jorge y Wayne Cornelius (coords). Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos, Mexico, FCE, 1989, 190 págs.

Carrillo Curi, Verónica. Los refugiados guatemaltecos en México: un problema de seguridad nacional, México, UNAM, (tesis), 1989, 241 págs.

Casillas, Rodolfo (comp.). Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales. México, FLACSO, 1992. 127 págs.

Castillo, Manuel Angel "Características básicas de la migración guatemalteca al Soconusco chiapaneco" en Estudios Urbanos y Regionales, México, núm. 3, sept.-dic. 1988, COLMEX, págs. 537-562 (sección bibliográfica págs. 575-606).

Cavalla Rojas, Antonio (comp.). Geopolítica y seguridad nacional en América. México, UNAM, 1985, 385 págs.

CIIS. Impactos regionales de las migraciones internacionales a la frontera sur de México. México, CIIS, 1984, 15 págs.

CINAS. La migración centroamericana y la situación de los salvadoreños desplazados y refugiados, México, CINAS, 1986, 71 págs.

CIREFCA. Declaración y plan de acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Guatemala, CIREFCA, 1985, 17 págs.

COMAR. Los refugiados guatemaltecos en México. México, COMAR, 1987, 30 págs.

CONAPO. Ley general de población y reglamento de la ley general de población. México, CONAPO, s. f., 105 págs.

CNDH. Los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos. México, CNDH, 1990, 22 págs.

----. Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de cinco siglos. México, CNDH, 1992, 372 págs.

Comite Coordinador para la Defensa de los Trabajadores Indocumentados. La nueva política de la inmigración de los EUN, s.c., CICH/UTAF/CIEM, s.f. 16 págs.

Coudert, Vincent. Refuge, réfugiés. Des Guatémaltèques sur terre mexicaine, Paris, L'Harmattan, 1986, 141 págs.

Díaz-Briquets, Sergio y Sidney Weintraub (edits.). The effects of receiving country policies on migration flows, San Francisco, Westview, 1991, 303 págs.

Durand, Jorge (coord.). Les llueva sobre mojado, México, AMDH, 1991, 115 págs.

Durkheim, Emile. La división del trabajo social, México, Colofón, 1986, 440 págs.

Fernández, Carlos. El asilo diplomático, México, Jus, 1970, 348 págs.

Ferris, Elizabeth. The Central American refugees, Nueva York, Praeger, 1985, 159 págs.

-----, "The politics of asylum. México and the Central American Refugees" en Journal of InterAmerican Studies and World Affairs, Nueva York, núm. 26, ago. 1984, págs. 357-384.

Foucault, Michel. Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, México, Siglo XXI, 1989, 314 págs.

Franco, Leonardo. Problemas en la protección de los refugiados en América Latina, s.c. (fotocop.), s. f., 70 págs.

Frelick, Bill. "Refugees in Mexico: new law, old practices" en World Refugee Survey, U.S. Committee for Refugees, Washington, 1992, pags. 23 - 24.

Freyenmuth Enciso, Graciela y Rosalva Hernandez (comps.). Una década con los refugiados en México, México, SEP / CIESAS / ICHC / AMDH, 1992, 409 pags.

Friedland, Joan y Jesus Rodriguez. Seeking safe ground: the legal situation of Central American refugees in Mexico, San Diego, University of San Diego, 1987, 82 pags.

Fuentes, Juan y Lars Pina. "Central America foreign debt and turbulence in small countries" en Garcia, Rigoberto (edit.). Central America: crisis and possibilities, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1988, 263 pags.

García y García, Tomás. El derecho de asilo en Indias, Madrid, Reus, 1930, 117 pags.

Gibney, Mark. Open borders? Closed societies?: the ethical and political issues, Nueva York, Greenwood, 1988, 199 pags.

Gomez, Magdalena. Derechos indígenas, Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, México, INI, 1991, 105 pags.

González Casanova, Enrique. "Algunas hipótesis relacionadas con la presencia de refugiados guatemaltecos en el sureste de México" en Estudios Políticos, UNAM, México, tercera época, núm. 1, ene.-mzo. 1991, pags. 73-89.

González Franco de la Peza, Rafael. Refugiados centroamericanos no reconocidos en México (salvadoreños y guatemaltecos), México, UNAM, (tesis) 1990, 150 págs.

Hagan, Jacqueline. The politics of numbers. Central America migration during period of crisis, 1978, 1985, Austin, University of Texas in Austin, 1986, 123 págs.

INS. Refugee/Asylum law and practice, Washington. INS, 1991, 142 págs.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, México, UNAM, 1981, 100 págs.

Kelly, Didre. Guatemala's refugees: victims and shapers of government policies, (fotocop.) s. d., 16 págs.

Koehn, Peter. Refugees from revolution. U. S. policy and Third World migration, Boulder, Westview, 1991, 463 págs.

Labriega Villanueva, Pedro, "El derecho convencional en América Latina respecto a los derechos humanos de los refugiados y la Moral internacional" en Relaciones Intergacionales, UNAM, México, nueva época, num. 46, sept.-dic. 1989, págs. 6-15.

Loescher, Gil. Humanitarianism and politics in Central America, Notre Dame, Helen Kellogg Institute, 1986, 32 págs.

Loescher, Gil y Laila Monahan (eds). Refugees and international relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, 430 págs.

Mac Eoin, Gary. Sanctuary: a resource guide for understanding and participating in the Central American refugees struggle, Mexico, Harper and Row, 1985, 217 págs.

Manz, Beatriz. Repatriation and reintegration: an arduous process in Guatemala. Washington, Georgetown University, 1988, 67 págs.

----- Refugees of a hidden war: the aftermath of counterinsurgencies in Guatemala, Nueva York, State University of New York, 1988, 283 págs.

Martínez Viademonte, José Agustín. El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados. México, Botas, 1961. 174 págs.

Marroquín, Martha. Los indocumentados. México, Claves Latinoamericanas, 1983, 59 págs.

Martin, David. "The refugee Act of 1980; it's past and future" en Transnational legal problems of refugees, Nueva York, Clark Boardman Company, 1982, págs. 91-123.

McLean, George. Culture, human rights and peace in Central America, Nueva York, Press of America, 1989, 220 págs.

Messmacher, Miguel y otros. Dinámica maya, México, FCE., 1986, 355 págs.

Montaño, Jorge. La situación de los refugiados en el mundo, México, IMRED, 1985, 48 págs.

Montes Mozo, Segundo y Juan J. Garcia V. Salvadoran migration to the United States: an exploratory study. Washington, HMP, Georgetown University, 1988. 86 págs.

Muffiz-Huberman, Angelina. "La puerta del exilio" en La Jornada Semanal, México, núm. 211, 27 de jun. 1993, págs. 20-21.

Newland, Kathleen. Refugees: the new international politics of displacement, Washington, Worldwatch Institute, 1981, 35 págs.

O'Dogherty, Laura. Central Americans in Mexico City: Uprooted and Silenced, Washington, Georgetown University, 1989, 76 págs.

-----, El asilo territorial en México y la protección internacional de refugiados. El caso de los refugiados centroamericanos, Madrid (fotocop.), 1984, 48 págs.

Ujeda, Mario. Alcances y limitaciones de la política exterior mexicana, COLMEX, 1984, 220 págs.

Olivera, Mercedes y Gloria Sierra. Diagnóstico sobre el refugio y la repatriación de las mujeres centroamericanas, México, Centro de Investigación y Acción para la Mujer Latinoamericana (fotocop.) s.f. 7 págs.

Pellicer, Olga. "National security in Mexico: traditional security and new preoccupations" en Reynolds, Clark y Carlos Telos (eds.). US-Mexico relations: economic and social aspects. Stanford, University Press, 1983, págs. 191-192.

Pellicer, Olga y Richard Jagen (comps.). Centroamérica: futuro y opciones, México, FCE, 1983, 243 págs.

Pessar, Patricia. When Borders Don't Divide: Labor Migration and Refugee Movements in the Americas. Nueva York, CMS, 1988. 132 pags.

Portilla Pons, Maria. Algunas consideraciones en torno al asilo politico y el refugio, México, ITAM (tesis), 1991, 144 pags.

Rogge, John. Refugees: a third World dilemma, Totowa, Rowman and Littlefield, 1987, 370 pags.

Reynolds, Clark y Carlos Tello (comps.). Las relaciones México-Estados Unidos, México, FCE, 1987, 430 pags.

Ramos Castro, Francisco. La situación jurídica de los refugiados en México (1982-1983), México, UNAM (tesis), 1984, 197 pags.

Ruiz Peralta, Victoria. Origen y evolución del problema de los refugiados guatemaltecos en México 1980-1986, México, UNAM (tesis), 1990, 132 pags.

Sáenz Carrete, Erasmo. Diagnostic of the Central American migrations to the United States in the eighties and their passage through Mexico: socioeconomic and labour profile, México (fotocop.), 1989, 73 pags.

-----, "El exilio latinoamericano. 1974/1986" en Le Monde Diplomatique, México, ene.-feb. 1987, pags. 5 - 7.

Sagrada Biblia. Version dirigida las lenguas originales. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1970, 1642 pags.

Said, Edward. "Un recuerdo del invierno" en La Jornada Semanal, México, num. 137, 15 de dic. 1991, pags. 22-26.

Salvado, Luis Raul. The Other Refugees: A Study of Unrecognized Guatemalans in Chiapas, Mexico. Washington, Georgetown University, 1988, 49 pags.

Saxe-Fernández, John. De la seguridad nacional. México, Grijalvo, 1977, 187 pags.

Seara Vázquez, Modesto. "El asilo frente al derecho constitucional mexicano" en Relaciones Internacionales. UNAM. México, nueva época, núm. 46, sept.-dic. 1989, pags. 16-19.

Sepúlveda, Isidro. Aproximación teórica a la seguridad nacional: el caso de México, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. (fotocop.). s.f., 14 pags.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, tomo CDXLII, núm. 12, 17 de julio, 1990, pags. 4-5.

Senado de la República. Audiencia pública. Trabajadores migratorios, México, UNAM, 1985, 260 pags.

Sierra Guzmán, Jorge Luis, y otros. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una visión no gubernamental. México, CND y PDH, 1992, 251 pags.

Stepputat, Finn. Self-sufficiency and exile in Mexico: report on a field study among relocated Guatemalans in south-east Mexico. Ginebra, ONU, 1989, 32 pags.

Torres-Rivas, Edelberto. Report on the condition of Central American refugees and migrants. Washington, Georgetown University, 1983, 96 pags.

UNHCR. UNHCR world map, 1990. UNHCR, 1990.

-----, Handbook for emergencies. Ginebra, UNHCR, 1982, 194 págs.

Universidad para la Paz. Los refugiados centroamericanos, San José, ONU, 1987, 257 págs.

Vargas Foronda Jacobo y Miguel Acosta. Guatemala y México: el caso de los refugiados. México, CONACYT/UNAM, 1983, 18 págs.

Varios. El exilio español en México, 1938-1983. México, FCE., 910 págs.

Varios. Indocumentados: mitos y realidades. México, COLMEX, México, 1979, 238 págs.

Varios. Principios y criterios para la producción y asistencia a los refugiados repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, Guatemala, CIREFCA/ONU/ACNUR, 1989, 39 págs.

Vázquez Garibay, Armando. Derechos humanos y refugiados centroamericanos en México, México (ponencia), 1984, 61 págs.

-----, La relación del derecho internacional y el derecho mexicano en materia de refugiados, México (ponencia), 1985, 38 págs.

Villagrán, Carla. Refugiados guatemaltecos, una repatriación negociada, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, s.f. 52 págs.

Velasco Toro, José. El problema social y cultural de los refugiados guatemaltecos de origen étnico en México, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1985, 59 pags.

Weiss Fagen, Patricia y Sergio Aguayo. Fleeing the madstorm: Central American refugees, Washington, John Hopkins University, 1986, 176 pags.

WOLA. Uncertain return. Refugees and reconciliation in Guatemala, Washington, WOLA, 1989, 52 pags.

Wybo, Raúl. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos en México, 1949-1991. Una aproximación sociológica, México (fotocop.). 1992, 15 pags.

Yundt, Keith. Latin American States and political refugees, Nueva York, Praeger, 1988, 236 pags.

Referencias Generales

Periodicos consultados:

Question
El Dia
El Financiero
El Herald de Mexico
El Nacional
El Sol de México
El Universal
Excélsior
Diario de Quintana Roo
Diario de Yucatán
Diario Oficial
La Muralla (Campeche)
La Jornada
La Prensa
Novedades
Novedades de Campeche
Novedades de Quintana Roo
Novedades de Yucatán
Ovaciones
Prensa Libre (Guatemala)
Uno más uno
The Mexico City News
Tribuna (Campeche)

Revistas consultadas:

El Cotidiano (UAM)
Estudios Politicos (FCPyS)
Estudios Urbanos y Regionales (COLMEX)
Foro Internacional
La Jornada Semanal
Mexico Journal
Newsweek (Nueva York)
Proceso
Refugees (ACNUR, Suiza)
Refugiados (ACNUR, España)
Relaciones Internacionales (FCPyS)
Siempre
Tiempo
World Refugee Survey (U.S. Committee for
Refugees, Estados Unidos).

ANEXO 1: FRACCIONES V Y VI DEL
ARTICULO 42 DE LA LEY GENERAL DE
POBLACION.

ARTICULO 42. FRACCION V.- ASILADO POLITICO.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurra. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

(ARTICULO 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso).

ARTICULO 42.- FRACCION VI.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se

ausente del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanista y de protección que orienta la institución del refugiado.

Nota del autor: Es importante señalar que tanto la figura jurídica del Asilado Político como el del Refugiado contenidas en la Ley General de Población, pertenecen a la calidad migratoria de "no inmigrantes", esto es, que se considera su estancia en el país como transitoria.

ANEXO 2.

EL REGRESO DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

El reconocimiento de los refugiados centroamericanos en México fue sin duda limitado. Sin embargo, y a pesar de todo, se registraron, a lo largo del tiempo algunos avances en la materia, sobretodo a partir de 1989. El desarrollo de este reconocimiento fue interrumpido por la gradual pacificación del área centroamericana a partir de 1990 o 1991. Súbitamente, el problema dejó de ser el reconocimiento de los refugiados en las naciones receptoras y pasó a ser su regreso a sus respectivos países.

Si repasamos por ejemplo la historia del regreso de los refugiados guatemaltecos de grupos étnicos -los únicos en alcanzar un reconocimiento bastante amplio- se verá, sin embargo, que esta historia empieza no a partir de 1990, sino desde 1986, esto es, en una época en que la paz en Guatemala estaba más lejos de ser una realidad de lo que está ahora. De hecho, la historia empieza con una declaración hecha a principios de 1983, por el entonces presidente guatemalteco, Efraín Ríos Montt, en la que invitaba a estos refugiados guatemaltecos a regresar¹. Si se toma en cuenta que fue justamente Ríos Montt quien desató la represión que obligó a los refugiados a huir de su país, entonces esa declaración bien pudo considerarse como mero cinismo. La respuesta del gobierno mexicano no se dejó esperar, señalando que se respetarían a los refugiados que deseaban quedarse en México². Para entonces el gobierno de México, ya bajo presión del ACNUR, había "reconocido" a estos refugiados de manera provisional. Además, la declaración de Ríos Montt casi coincidió con la visita del Alto Comisionado del ACNUR a México³ y el gobierno mexicano difícilmente podía declarar otra cosa.

1 EL Día, 4 de febrero, 1983, pág. 1.

2 Uno más Uno, 15 de febrero, 1983, pág. 5.

3 EL Día, 3 de febrero, 1983, pág. 2.

Para 1984, Ríos Montt había sido depuesto de la presidencia y la posibilidad de un regreso parecía asomarse. Sin embargo, para mediados de ese año, el gobierno mexicano todavía consideraba poco apropiado hablar del regreso, Jorge Carrillo Olea, entonces subsecretario de Gobernación, declaró que "...ante la persistente ambigüedad demostrada por el gobierno guatemalteco, aunada a la condición emocional de los refugiados", la repatriación de los mismos parecía "muy poco viable"⁴. La CDMAR también declaraba que eran nulas las solicitudes de refugiados guatemaltecos para volver a su país⁵.

Así que la historia del regreso a Guatemala empezó hasta 1986, cuando en este último país asciende al poder un gobierno civil encabezado por el entonces presidente Vinicio Cerezo⁶. A partir de entonces, las relaciones diplomáticas entre México y Guatemala mejoraron paulatinamente y se empezó a negociar el regreso de los guatemaltecos⁷ al grado que Guatemala declaró su interés por una repatriación de los refugiados guatemaltecos en el sureste de México⁸ aunque fuera de manera "gradual" pues no tenía los recursos para administrar un retorno masivo⁹ y además el gobierno guatemalteco se propuso crear una comisión interministerial para atender a los repatriados¹⁰ -lo que luego sería la Comisión Especial de Ayuda a Repatriados (CEAR). Según algunas fuentes, durante 1986 se registró el retorno de

4 Últimas Noticias de Excelsior (Segunda edición), 27 de julio, 1984, pág. 16.

5 Excelsior, 25 de octubre, 1984, pág. 9.

6 Tiempo, 13 de junio, 1989, págs. 12 y 13.

7 González Casanova. Ob. cit., págs. 78-80.

8 El Herald de México, 19 de abril, 1986, pág. 3.

9 Tiempo, 13 de junio, 1989, págs. 12 y 13.

10 Excelsior, 29 de julio, 1986, pág. 4.

unos 1,800 refugiados a Guatemala, como resultado del ascenso de un gobierno civil ¹¹.

Aunque la historia del regreso empieza en 1986, ese año se escucharon las airadas protestas de los refugiados guatemaltecos oponiéndose a la repatriación, y acudieron al ACNUR para manifestar su "rechazo total" a las negociaciones ¹². Para calmar los animos, ACNUR prontamente declaró que nadie sería obligado a volver y que el 90 por ciento de los refugiados se negaban a ello ¹³.

Hacia principios de 1987, la política para el regreso de los refugiados guatemaltecos en el sureste del país, quedó establecida: sería una "repatriación voluntaria e individual" ¹⁴. Por el momento no era posible hacer más, dado que los refugiados en su mayoría elegían quedarse en México por la inseguridad que prevalecía en sus lugares de origen en Guatemala y sólo una minoría acepta la repatriación ¹⁵. La repatriación la realizaron en coordinación la COMAR y la CEAR. A mediados de 1987, Vinicio Cerezo, entonces presidente de Guatemala, se comprometió a no permitir la incorporación forzada de los repatriados a las patrullas de "autodefensa civil" organizados por el ejército de ese país y temidas por la población por ser una manera de controlar y vigilar militarmente, y además ofreció restituirles sus tierras, en un

¹¹ La Prensa, 23 de junio, 1986, pág. 7. El Nacional, 23 de junio, 1986, pág. 1. La Jornada, 23 de junio, 1986, pág. 1.

¹² La Jornada, 28 de noviembre, 1986, págs. 1 y 11. Excelsior, 28 de noviembre, 1986, págs. 2 y 20 y 29 de noviembre, 1986, págs. 4 y 29.

¹³ El Universal, 30 de noviembre, 1986, pág. 23.

¹⁴ El Día, 16 de enero, 1987, pág. 6.

¹⁵ El Universal, 30 de enero, 1987, pag. 21.

esfuerzo por alentar la repatriación ¹⁶. Pero a pesar de estas medidas, era evidente que el regreso fue muy lento ¹⁷; según la COMAR, durante 1987 se repatriarían sólo unos 800 refugiados ¹⁸.

Las tierras son el factor determinante del regreso de los refugiados guatemaltecos cuya cultura está centrada en ellos ¹⁹, junto con la vigilancia y represión militar, que tenía aterrorizada a la población en las regiones de donde provenían los refugiados. A partir de 1988, los refugiados guatemaltecos en el sureste, ya organizados, presentan un pliego petitorio, en el que expresan con claridad sus condiciones mínimas para volver, las cuales son:

- 1) Regresar a sus pueblos de origen y no a las aldeas modelo, creadas y controladas por el ejército guatemalteco.
- 2) Estar bajo la jurisdicción de autoridades civiles y no del ejército.
- 3) Devolución de sus tierras.
- 4) Libertad de organización.
- 5) Vigilancia internacional durante el regreso ²⁰.

Estas demandas son las que en esencia se mantuvieron en lo sucesivo. Desde entonces el regreso a Guatemala fue condicionado por estos puntos, los cuales se consideraron como el punto de partida para eventuales negociaciones con el

¹⁶ La Jornada, 10 de abril, 1987, pág. 5.

¹⁷ La Jornada, 2 de julio, 1987, pag. 9.

¹⁸ La Jornada, 15 de noviembre, 1987, pág. 7.

¹⁹ Uno más uno, 28 de octubre, 1988, pag. 19.

²⁰ La Jornada, 6 de noviembre, 1988, págs. 1 y 20.

gobierno de aquel país ²¹. El regreso, según los refugiados, debería ser "colectivo" como medida de seguridad, pero la CEAR durante mucho tiempo se negó a ello, argumentando la falta de infraestructura en Guatemala para organizar semejante tipo de retorno ²².

Los refugiados mantuvieron el principio de organizar un "retorno colectivo" durante 1990 y 1991 ²³, y a mediados del 91 se abrió la posibilidad de semejante retorno, gracias a la decisión del nuevo presidente guatemalteco, Jorge Serrano Elias, de iniciar negociaciones de paz directamente con la guerrilla de su país ²⁴, algo que los presidentes anteriores nunca habían contemplado. A partir de entonces, se iniciaron las negociaciones para realizar el "retorno colectivo" a Guatemala que no era factible sin un acuerdo previo para la pacificación en zonas de conflicto, como las de donde provenían los refugiados. A fines de 1991, la CEAR acepta la idea de los refugiados ²⁵ y a principios de 1992, entra de lleno a las negociaciones con los gobiernos de México y de Guatemala ²⁶.

²¹ Prensa Libre, 29 de mayo, 1989, pág. 5. El Heraldo de México, 12 de junio, 1989, pág. 5a. El Nacional, 22 de junio, 1989, pág. 7.

²² Excelsior, 26 de julio, 1989, pág. 4. Uno más uno, 30 de mayo, 1990, pag. 9.

²³ La Jornada, 14 de octubre, 1990, pág. 6 y 12 de septiembre, 1990, pág. 6.

²⁴ Excelsior, 10 de abril, 1991, págs. 2 y 19.

²⁵ Prensa Libre, 24 de septiembre, 1991, págs. 2 y 8. Uno más uno, 15 de diciembre, 1991, pág. 6.

²⁶ La Jornada, 24 de marzo, 1992, pag. 12.

Después de algunos contratiempos²⁷, los refugiados y el gobierno guatemalteco, firmaron un acuerdo para un regreso colectivo²⁸ que fue el que dió lugar al retorno de más de 2 mil refugiados durante enero de 1993 y preparó el camino para otros desplazamientos posteriores del mismo tipo²⁹. De continuar este proceso, es posible que la mayoría de los refugiados guatemaltecos en el sureste del país, regresen a Guatemala en un par de años.

Este retorno colectivo logrado por los refugiados guatemaltecos, fue la señal más evidente de que el fenómeno de los refugiados centroamericanos había cambiado, en el sentido de que los desplazamientos por violencia generalizada en Centroamérica estaban siendo progresivamente superados. Sin embargo, todavía a fines de 1992 mientras se negociaba el retorno colectivo, se registraron casos de campesinos guatemaltecos que entraron al sur de México en busca de refugio. Eran víctimas de un nuevo asedio militar en Guatemala³⁰. Según el ACNUR, eran 600 u 800 campesinos guatemaltecos que se refugiaron en México en febrero de 1993³¹. Cabe señalar que las autoridades migratorias del país rápidamente expidieron a estos guatemaltecos carnets de identificación, en lo que se consideró un virtual reconocimiento oficial de ellos como refugiados³². Si se

27 La Jornada, 6 de julio, 1992, págs. 18 y 48.

28 La Jornada, 9 de octubre, 1992, pág. 53.

29 Una más Una, 3 de febrero, 1993, pag. 22. Proceso, núm. 654, 15 de marzo, 1993, págs. 40-43.

30 El Financiero, 4 de diciembre, 1992, pág. 50.

31 La Jornada, 26 de febrero, 1993, pag. 11.

32 La Jornada, 22 de marzo, 1993, pág. 60 y 40.

compara esta actitud del gobierno, con la que presentó hacia los campesinos guatemaltecos refugiados en México en 1981, cuando los entregó al ejército guatemalteco, es patente que hubo un notable avance en el reconocimiento del fenómeno en el país. Quizá los centroamericanos regresen a sus lugares de origen, pero quizá ciertas enseñanzas permanezcan en México en la forma de un mayor respeto a los derechos del refugiado.