

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES DE LA UNAM**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

**“FORMACIÓN, CAMBIO Y DISEÑO INSTITUCIONAL EN LAS
POLÍTICAS DE ASILO Y REFUGIO EN MÉXICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS PRESENTA
ALFONSO HERNÁNDEZ ORTEGA

TUTOR: MTRO. MANUEL ÁNGEL CASTILLO GARCÍA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Gabriela, por su amor y comprensión.

A Carla y Valeria, por la dicha de vivir con ellas.

A mi madre y a mi padre, por su tenaz e incondicional apoyo.

Al Mtro. Manuel Ángel Castillo, por su acertada asesoría, pero
sobre todo, por su enorme paciencia.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,
por haber financiado y hecho posible este trabajo.

Al Programa de Posgrado en Ciencias políticas y Sociales
de la UNAM, en especial al Dr. Roberto Moreno.

Ciudad Universitaria, Agosto de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
CAPÍTULO I. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO	
1.1. El papel de las instituciones en la Ciencia Política.	12
1.2. El Nuevo Institucionalismo.	16
1.2.1. Formación Institucional.	22
1.2.2. Cambio Institucional.	24
1.2.3. Diseño Institucional.	28
CAPÍTULO II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO	
2.1. El refugio como institución.	31
2.1.1. La formación institucional del refugio.	31
2.1.2. El tema de los refugiados en el contexto histórico.	33
2.1.3. Los organismos internacionales de protección a refugiados.	37
2.2. Cambio institucional en las políticas de refugio.	39
2.3. Diseño institucional en la elaboración de políticas de refugio.	41
2.4. Las políticas de refugio alrededor del mundo.	43
2.4.1. Estados Unidos.	44
2.4.2. Canadá.	48
2.4.3. Europa.	51
2.4.4. Australia y Japón.	55
CAPITULO III. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y REFUGIO EN MÉXICO	
3.1. Los principales flujos históricos.	59
3.2. El exilio español (los orígenes de la tradición).	60
3.2.1. México y los refugiados españoles.	62
3.2.2. Aspectos institucionales de la política de asilo con los refugiados españoles.	65
3.2.3. La reacción de la sociedad mexicana frente a los refugiados.	69

3.3. Los asilados sudamericanos.	72
3.3.1. El factor internacional y la nueva política poblacional como factores determinantes en las políticas de asilo en México.	73
3.3.2. Aspectos institucionales de la política adoptada frente a los asilados sudamericanos.	76
3.4. Los refugiados guatemaltecos, la experiencia decisiva.	79
CAPITULO IV. LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	
4.1. La cooperación internacional como elemento de cambio en las políticas de refugio en México.	83
4.1.1. La repatriación y la integración de los refugiados.	88
4.1.2. La política de Estabilización Migratoria.	91
4.2. La adhesión de México a los principales instrumentos jurídicos internacionales.	96
4.3. La formación del Comité de Elegibilidad para Refugiados ¿La institución por encima de las decisiones políticas o las preferencias individuales?	98
4.4. La institución en la actualidad.	101
4.4.1. La paradoja del refugio en México: la consolidación de la Institución vs. la disminución cuantitativa de refugiados en el país.	104
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN.

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

En ámbitos académicos y en diversos foros nacionales e internacionales, frecuentemente se habla de México como un país con una larga “tradición de asilo”. Tal afirmación, puede que esté fundamentada principalmente en la cantidad de perseguidos de otras naciones que recibieron protección del Estado mexicano durante el siglo XX.

De hecho, apenas en octubre de 2005 en España, la Universidad Complutense de Madrid organizó un homenaje al fallecido ex-Presidente de México Lázaro Cárdenas, por su generoso apoyo a la causa de los desterrados españoles de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, a quiénes el gobierno de Cárdenas dio protección durante todos esos años.

Pero no sólo en España se reconoce la generosidad de las políticas de asilo y refugio del gobierno mexicano, también Argentina lo ha hecho recientemente. Por ejemplo, en febrero de este año, su Embajador en México Jorge Yuma, manifestó el agradecimiento del pueblo y el gobierno de ese país expresando que: “Argentina le debe a México un gesto de agradecimiento por haber acogido a decenas de miles de desterrados durante los años de las dictaduras” y, que, “la dimensión de la tradición de asilo de México es uno de los datos más importantes de la historia. Los

mexicanos deben sentirse orgullosos. No hay otro país que haya tenido esa política tan consecuente, tan coherente, muchas veces forzada por la opinión pública, muchas veces en contra de los resquemores de los propios gobiernos. Por eso, para los perseguidos políticos, México es emblemático”¹.

No obstante que esta declaración encierra una disimulada intención de dirigir estos elogios, más a la sociedad mexicana, que a su gobierno, en general, este tipo de afirmaciones, hace que sea difícil emitir una opinión contraria o cuando menos que cuestione la(s) política(s) que en materia de asilo y refugio han sido utilizadas por el gobierno mexicano para enfrentar las diversas oleadas de asilados y refugiados que han llegado a México a lo largo de su historia.

Sin embargo, es necesario recordar que apenas, hace un poco más de dos décadas, en México no se contaba con todos los instrumentos legales o administrativos necesarios para enfrentar este tipo de fenómenos. Lo que se tenía entonces (que quizás no era poco) era la experiencia que se había acumulado con los refugiados españoles de los años treinta y cuarenta, y con la figura jurídica del asilo, que se había utilizado para atender a los perseguidos sudamericanos que llegaron a México principalmente en los años setenta².

¹ Entrevista realizada por Blanche Petrich al Embajador de Argentina en México, Jorge Yuma. "Argentina se siente en deuda con México". La Jornada. México. 22 de marzo de 2006. Pp. 6

² La diferencia entre ambas instituciones (el asilo y el refugio), radica en el hecho de que el asilo es una figura jurídica, que en el caso de México está diseñada para proteger únicamente a aquellas personas que se ven en la necesidad de huir de su país de origen por motivos de persecución por razones políticas, mientras que el refugio es una figura que está diseñada para brindar protección por otras muchas razones: “para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, 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”. Ver: Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Población. Artículo 42, fracciones V (Asilado Político) y VI (Refugiado). México, 1974.

En esa época (principios de los años ochenta), América Latina, en especial Centroamérica, se encontraba sumergida en una espiral de violencia como consecuencia de una serie de conflictos internos que provocaron, entre muchas otras cosas, que una gran cantidad de personas tuvieran que desplazarse de manera forzada a otros lugares con el fin de evitar que esta violencia los alcanzara.

La mayoría de estos desplazamientos se efectuaron al interior de las fronteras de los países en conflicto, pero muchas personas más, se vieron en la necesidad de buscar protección fuera de sus países de origen.

De esta dolorosa realidad por supuesto México no podía permanecer ajeno, considerando que, el hecho de compartir frontera con Guatemala, uno de los países más afectados, que padecía un conflicto interno que llevaba alrededor de dos décadas, y que al final de los años 70 y principios de los ochenta, se había incrementado, obligaba al gobierno mexicano a tomar algunas medidas de precaución.

Tales medidas consistieron, en primer lugar, en una estrategia diplomática que buscaba primordialmente promover una serie de acuerdos regionales que tenían como objetivo la pacificación de la región y evitar la proliferación de más conflictos en Centroamérica –y que no se extendieran a México-, lo que de alguna manera, se alejaba de su tradicional política exterior de no intervenir en los asuntos de otras naciones, que lo había caracterizado casi desde el inicio de su historia como país independiente³.

Una segunda medida de precaución adoptada por el gobierno de México, ante la eventualidad de que el conflicto al sur de su frontera se extendiera a

³ Ver: Ojeda, Mario. México: el surgimiento de una Política Exterior Activa SEP. México, 1986.

su territorio fue, el aumento de efectivos militares en Chiapas⁴, militarización que en esa época no se llevó a cabo en magnitud similar a la que se dio a raíz del levantamiento armado del EZLN en esa entidad en 1994.

Otra forma de precaución que se tomó, y que durante el desarrollo de esta investigación se analizará, fue la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980.

Esa decisión en el momento actual puede parecer de lo más natural, pero en aquel momento no lo era, por lo siguiente:

En primer lugar, en la legislación mexicana no existía la figura jurídica de refugiado, la que había era la de exiliado, que había sido utilizada fundamentalmente en los años setenta para proteger a los perseguidos políticos de las dictaduras del cono sur de aquella época.

Por otro lado, al interior mismo del gobierno mexicano existían diferencias importantes respecto al trato que se debía dar a los refugiados. Una de esas diferencias era precisamente que, mientras que para los impulsores de la iniciativa de la creación de la COMAR, había que darles el trato de refugiados, las autoridades migratorias no los consideraban como tales, y al principio lo que hacían era simplemente deportarlos.

Esa contradicción (la existencia de un organismo gubernamental, cuyo objeto de atención no existía legalmente), provocó más problemas de los que comúnmente se piensa. Por ejemplo cuando a México comenzaron a llegar oleadas de campesinos indígenas guatemaltecos que eran víctimas de

⁴Rodríguez de Ita, Guadalupe. Una mirada urgente al sur: los refugiados guatemaltecos en Chiapas. En: Guillén, Diana (Comp). Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada. Instituto Mora. México, 2003. Pp. 229-230

persecución en su país, muchos de ellos, como decíamos, eran deportados, argumentando que no calificaban como asilados políticos, al no existir prueba de una persecución específica en su contra, lo que generaría la protesta y la denuncia de diversos sectores de la sociedad mexicana⁵.

A la larga esas protestas, que apelaban más a esa supuesta “tradicción de asilo”, que a algún instrumento legal, provocaron que al gobierno mexicano no le quedara otro remedio más que aceptar el ingreso de los refugiados guatemaltecos⁶.

De ahí en adelante, su presencia a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo anterior serviría, como veremos, para evidenciar la ausencia de una política clara, por parte del estado mexicano y que más que apelar a “la tradición”, lo que se requería era contar con una institución que permitiera hacer frente a este tipo de fenómenos.

Desde un punto de vista estrictamente formal-legal, una institución existe a partir de su constitución en códigos, leyes o cualquier otro instrumento legal (haciendo a un lado la posibilidad de la existencia de instituciones no formales).

En este sentido, para el Nuevo Institucionalismo, que se ocupa tanto del estudio de instituciones formales (el estado, la burocracia, las legislaturas, etc.), así como de las no formales como las costumbres, rutinas, **tradiciones**,

⁵Por ejemplo, en la revista Proceso ante esa situación, en uno de sus reportajes de 1981, se criticaba esta postura señalando que la política del gobierno mexicano era de contraste, pues mientras con los asilados sudamericanos –la mayoría intelectuales y académicos- la postura había sido de solidaridad, con los indígenas guatemaltecos ocurría todo lo contrario. Ver: Nepomuceno, Eric. “El asilo en México se torna selectivo: Facilidades a los intelectuales; para los pobres no hay lugar. Proceso N° 259, 19 de octubre de 1981. Pp. 13-15

⁶ Sólo los que entraron entre 1981 y 1984, primordialmente los que se localizaban en el vértice de la frontera sur.

etc., ambas poseen importancia como guías o modificadoras del comportamiento de los seres humanos.

Bajo este enfoque (el Nuevo Institucionalismo), lo que se busca es identificar elementos de continuidad que pudieron ir determinando a lo largo del tiempo las decisiones que se tomaron con cada uno de los diferentes flujos de refugiados a los que se enfrentó México desde mediados del siglo XX.

Por tal motivo, esta investigación tiene como propósito analizar algunos de estos factores institucionales característicos de las diferentes políticas de asilo-refugio que en México se han desarrollado, particularmente durante la segunda mitad del siglo pasado y los primeros años del siglo actual.

En esa lógica, el objetivos será: Identificar, y analizar esos elementos de formación, cambio y diseño institucional, que han influido en la construcción histórica del refugio como institución en México.

Por otro lado, se pretende demostrar, con base en la teoría neoinstitucional, el papel predominante que ambas instituciones (el refugio y el asilo) ha tenido sobre las decisiones individuales en la definición de este tipo de políticas en la actualidad, identificando elementos de continuidad a lo largo del tiempo de estas políticas, con el fin de establecer el papel desempeñado por esa supuesta “tradicción de asilo” en la evolución de este tipo de políticas en una institución más formal.

Esta investigación parte de la idea de que, a partir de la década de los treinta del siglo pasado, se establecieron políticas diferentes en cada uno de los casos históricos, como consecuencia, primordialmente, de un marco jurídico

confuso o francamente inexistente (deliberadamente), que eventualmente provocó casos de discriminación⁷.

En ese sentido, la hipótesis es que, a partir de la decisión política de Lázaro Cárdenas en 1936 de aceptar como refugiados a los exiliados de la Guerra Civil Española (formación institucional), se crearon los valores que dieron inicio a este tipo de políticas en México, dándole sentido al rumbo de la institución, adaptándose -de manera deliberadamente lenta- tanto a las circunstancias internas como a las exigencias internacionales (cambio institucional), pero dificultando al mismo tiempo la posibilidad de que los objetivos se desviaran en dirección opuesta al sentido humanitario de la institución.

Además se plantea que, a través del diseño institucional, el gobierno mexicano desde principios de los años noventa, pudo manejar el problema de acuerdo a sus propias necesidades (por medio de sus propias leyes y reglamentos), pero acotado parcialmente, primero por eso que se ha denominado como “la tradición de asilo” (por mecanismos institucionales informales como la costumbre, valores y rutinas) y después, por instrumentos formales tales como leyes, reglamentos, procedimientos administrativos y, por último, por instrumentos jurídicos internacionales.

Así, esta investigación está organizada de la siguiente manera:

⁷ Luis Ortiz Monasterio, afirma que a finales de los años 70, en México, como consecuencia de la guerra civil en el Salvador, más de 180,000 personas de esa nacionalidad se refugiaron en México. Sin embargo dicho grupo –como tal- jamás recibió el reconocimiento de refugiado o asilado. Ver: Ortiz Monasterio, Luis “Refugiados Guatemaltecos en México: un final feliz” en: Organización de Estados Americanos Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica, Subsecretaría de asuntos jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>

El primer capítulo está dedicado a establecer con amplitud la importancia que el análisis de las instituciones tiene en la explicación de la mayoría de los fenómenos políticos y sociales, resaltando el hecho de que, más que las decisiones individuales (por ejemplo, las de los Presidentes), son las instituciones las encargadas de determinar el rumbo de las políticas y en general de la actividad humana.

Con esta idea, se explican a profundidad algunos de los principales argumentos del Nuevo Institucionalismo, primordialmente la idea de que los individuos (en este caso los funcionarios encargados de decidir las políticas de asilo y refugio) tienen a su disposición una serie de posibles alternativas y buscarán maximizar su beneficio personal, pero sólo lo harán en la medida en que la institución de la cual forman parte se los permita.

Es decir, de acuerdo con el argumento anterior, en los capítulos posteriores se intentará demostrar cómo fue que los funcionarios encargados de tomar las decisiones respecto a los refugiados, pudieron haber considerado en principio sus propios intereses (o a lo que ellos creían era lo mejor para el país –acceder o rechazar dar asilo, deportar o en el otro extremo integrar a los refugiados de manera definitiva-), pero en algún momento se vieron influenciados por los valores y las prácticas acumuladas en cada una de las experiencias históricas previas, lo que nosotros identificamos como “la tradición”, a la cual, como ya se ha dicho, se hace referencia constantemente.

En el siguiente capítulo, se explican las variables institucionales (formación, cambio y diseño institucional) que nos interesa descubrir en las diferentes políticas de asilo que se han desarrollado, no sólo en México, sino en diversas regiones del mundo.

Para esto, en ese mismo capítulo, se presenta un breve análisis de algunos aspectos de este tipo de políticas en Norteamérica, Europa, Japón y Australia, con el objeto de proporcionar al lector un marco de referencia acerca de cómo en esas regiones se han enfrentado este tipo de fenómenos.

En el tercer capítulo, se aborda ya, de manera específica, el análisis de las políticas que fueron utilizadas respecto de los tres principales fenómenos de refugiados que tuvieron lugar en México el siglo pasado: los refugiados españoles de los años treinta y cuarenta, los asilados sudamericanos de los años setenta y finalmente, los primeros años de los refugiados guatemaltecos en México (en los ochenta).

Con el análisis de estos tres grandes flujos históricos, se busca identificar las circunstancias que dieron origen al surgimiento de una institución (no siempre eficiente y/o justa), a la que muchos se refieren como “la tradición”, pero que, desde ahora advertimos, nosotros ponemos en tela de juicio.

En ese sentido, habría que destacar el hecho de que, mientras con los refugiados españoles el gobierno mexicano adoptó una política de franca solidaridad, con otros grupos, principalmente con los judíos, el trato fue notoriamente diferente.

El capítulo continúa con el análisis de la política adoptada por el gobierno mexicano frente a los perseguidos políticos de Sudamérica, durante los años setenta, principalmente chilenos, argentinos y uruguayos, a quienes el Estado Mexicano brindó protección, principalmente bajo la figura jurídica del asilo diplomático.

Con el tema de los refugiados guatemaltecos termina este capítulo y se inicia el último, porque a nuestro juicio este episodio vendría a ser el eslabón entre la “tradición” y la institucionalización formal del refugio en México, convirtiéndose en el catalizador para la consolidación de este tipo de políticas en México, ya que como veremos, al principio no hubo una política explícita, sino que más bien, fueron las circunstancias que rodearon a este fenómeno las que fueron influyendo en la(s) política(s) del gobierno mexicano, desde la atención de la emergencia; pasando por la reubicación, de algo así como la mitad de los refugiados, de Chiapas a Campeche y Quintana Roo; el retorno-repatriación de más de la mitad de esta población a Guatemala; hasta su integración definitiva en México al final de los noventa y los primeros años de este siglo.

El caso de los refugiados guatemaltecos no sólo habría influido en la política del gobierno mexicano frente a este fenómeno en específico, sino que como veremos, prácticamente obligaría al gobierno a modificar su política de refugio en general (a la institución en sí misma), primero incorporando en su legislación la figura jurídica de refugiado en la Ley General de Población y en su Reglamento y, después, al ratificar los principales instrumentos internacionales relativos a este tema.

El capítulo y la investigación se cierran con un breve análisis de la política del actual gobierno frente a este tema, destacando fundamentalmente dos situaciones.

La primera es que, consideramos que, más que un cambio producido por la llegada al poder en el año 2000 de un gobierno de un partido diferente al que había gobernado por más de 70 años, tal modificación en la política de refugio se produjo como consecuencia de un proceso lento y prolongado, que

se inició con la llegada de los refugiados españoles en los años treinta, luego con los asilados sudamericanos de los años setenta, pero que se aceleró a partir de la experiencia con los refugiados guatemaltecos, siendo inaplazable realizar una serie de cambios, que permitieran conciliar la realidad con el discurso (sobre todo el oficial).

La segunda es, que derivado de esos cambios, como veremos, en la actualidad el gobierno mexicano, con la ayuda de procedimientos jurídicos y administrativos más claros, similares a los que existen en aquellos países en donde dichos procedimientos de elección y protección están más avanzados, se ha comenzado a atender a refugiados de múltiples nacionalidades, a diferencia del pasado, cuando sólo eran aceptadas y asistidas personas procedentes de determinados países, como veremos a continuación.

CAPITULO I: EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

1.1. El papel de las instituciones en la Ciencia Política.

Partiendo de la idea de que la ciencia política tiene sus raíces en el pensamiento de la antigua Grecia (como muchas otras disciplinas), es posible afirmar que desde aquellas épocas las instituciones han ocupado un papel preponderante en la explicación de muchos de los fenómenos políticos y sociales que han interesado a la humanidad, por encima del rol desempeñado por los individuos.

Un buen ejemplo de lo anterior es la célebre discusión entre Darío, Rey de Persia, y sus generales Otanes y Megabyzo, citada por Herodoto, en la que narra como éstos discuten acerca de cuál, a juicio de cada uno, es la mejor forma de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia (las formas correctas) y tiranía, oligarquía y oclocracia (las formas corruptas o degeneradas de las anteriores) ¹.

El ejemplo anterior ilustra perfectamente de que manera un fenómeno político, en este caso las formas de gobierno conocidas hasta entonces, es analizado a partir de la identificación de sus características institucionales, restando importancia a los personajes o individuos. Pero lo más interesante en esta idea primigenia de las formas de gobierno (Platón las llama constituciones, nosotros las consideraremos instituciones), es que éstas no sólo determinan la conducta de los gobernantes, sino también la de los gobernados².

¹ Un fragmento de esta discusión aparece en la introducción del libro de Norberto Bobbio. "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político". Fondo de Cultura Económica, México, 2002. pp. 15-20

² Ídem. Pp. 21

Más adelante Platón y Aristóteles en *La República* y *La Política*, respectivamente, retomaron esta primera clasificación de formas “buenas” y “malas” de gobierno, agregando nuevas características o describiéndolas, con un elemento adicional: la expresión a favor o en contra de estas constituciones. Es decir, haciendo valer una de las características de las ciencias sociales, a saber, su carácter prescriptivo. En otras palabras no sólo se describen los fenómenos, sino que al mismo tiempo se señalan las preferencias del autor, con base en criterios de carácter ético y también práctico (cuál es el sistema con mayores probabilidades de supervivencia) pero además “aspirando a modificar el estado de cosas existente”³.

De la misma manera Nicolás Maquiavelo en sus dos obras más importantes, *El Príncipe* y en *Los Discursos sobre la Primera década de Tito Livio*, se refiere por vez primera al término “Estado”, como la institución suprema, asignando más importancia para el éxito de un gobierno a la existencia de condiciones favorables (una constitución, una forma de gobierno y normas claras, no contradictorias), que a la personalidad o habilidad de los individuos, en este caso los príncipes o monarcas⁴.

Esta costumbre metodológica de explicar la realidad social a través del análisis y descripción/prescripción de las instituciones, continuó con Thomas Hobbes y su tesis sobre la irremediable necesidad de que el Estado debe existir para evitar que los hombres se destruyan a sí mismos. Luego, con “el contrato social” de Rousseau y la división de poderes de Montesquieu, la

³ Ídem. Pp. 9-13

⁴ Al respecto es necesario aclarar que no obstante que en *El Príncipe*, Maquiavelo dedica ese trabajo a su benefactor Lorenzo de Medici y que, de alguna manera, tenía la intención de proporcionar un manual de conducción política, continúa al igual que sus predecesores grecolatinos con una clasificación de las formas de gobierno, basada en las características institucionales de cada una de ellas. Por ejemplo, al inicio de su obra afirma que: “Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen dominación sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados” Maquiavelo, Nicolás. “*El Príncipe*”, editorial Porrúa, México, 1991.

idea de Hobbes tomó forma en la construcción de un ordenamiento legal que, por una parte, la justifica y, por la otra, le da sentido práctico (formal).

Posteriormente Marx analizó y criticó al Estado, afirmando que todas las sociedades estaban divididas en tres niveles: infraestructura, estructura y superestructura. Este análisis institucional continuó con Max Weber y sus tipos ideales (la descripción funcional-estructural de las instituciones), y su afirmación de que el Estado es la única entidad con la facultad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia, hablando por lo tanto de un poder institucional y no individual.

Hasta aquí es clara la preferencia de todos estos autores por el análisis de las instituciones, por encima del análisis de la conducta de cualquier individuo (por más importante que cualquiera de éstos hubiera sido)⁵.

Esta forma de penetrar la realidad se mantuvo constante hasta bien entrado el siglo XX, pero, al final de la Segunda Guerra Mundial, el análisis de las instituciones dio paso a nuevas formas de explicar los fenómenos, principalmente el conductismo y la teoría de la elección racional, ambas con una mayor preocupación por dotar a sus investigaciones de un contenido más empírico.

En otras palabras, la ciencia política hasta entonces había estado más interesada en aspectos prescriptivos-normativos (lo que debía ser ética y

⁵ Por ejemplo, en “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”, Marx más que prestar importancia – teórica o histórica- al rol desempeñado por Luis Bonaparte, se ocupa más de analizar a los bandos enfrentados en la Francia de aquella época (republicanos contra monárquicos o bien burgueses contra aristócratas). Es decir se encarga de analizar las estructuras propias de cada uno de los bandos, para después afirmar que lejos de ser un acontecimiento que hubiera afectado sólo a Francia, significaba más bien el triunfo de la burguesía y su posterior expansión al resto de Europa. En otras palabras el análisis de las estructuras es más importante teórica y metodológicamente hablando, que la personalidad o los intereses de cualquier individuo.

legalmente), mientras que estos nuevos enfoques tenían como objetivo la utilización de herramientas más parecidas a las de las ciencias exactas, consistente en la utilización de modelos basados en elementos de tipo numérico primordialmente, pero sobre todo en explicar la realidad a partir de supuestos individuales-conductuales, bajo la premisa de que los individuos son seres egoístas que, en todo momento y circunstancia, aspiran a maximizar su beneficio personal.

En resumidas cuentas, ambos enfoques –la teoría de la elección racional y el conductismo- dan por sentado que los individuos actúan autónomamente, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal, y en ambas los individuos no se ven constreñidos por aspectos institucionales de ninguna clase (formales o informales), sino que hacen sus propias elecciones buscando maximizar su utilidad, medida ésta ya sea en términos económicos o bien de poder⁶.

Esta llamada revolución conductual-racional sirvió de fondo al resurgimiento a partir de los años ochenta de un relanzamiento de la importancia del análisis de las instituciones conocido como el Nuevo institucionalismo, que incorporando muchos de los elementos de estos nuevos enfoques (sobre todo de la teoría de la elección racional), retoma la mayoría de los supuestos de lo que se denominaría en adelante el “viejo” institucionalismo, pero ahora incluyendo novedosos elementos como la influencia que ejercen las instituciones informales (rutinas, prácticas cotidianas, tradiciones, etc.), sobre el comportamiento individual.

⁶ Sheple, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. “Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions”. W.W. Norton & Company, New York, 1993

Lo anterior podría quedar expresado de la siguiente manera: Efectivamente los individuos tienen a su disposición una serie de posibles alternativas y buscarán maximizar su beneficio personal, pero sólo lo harán en la medida en que la(s) institución(es) a la(s) que pertenece(n) se los permita. Es decir, la institución será la encargada de ofrecer esas posibles alternativas, ya que el individuo no podrá ir en contra de lo establecido con anterioridad.

A continuación se hará un repaso de los aspectos fundamentales del Nuevo Institucionalismo, advirtiendo que, no obstante que la influencia que este enfoque ha tenido es muy amplia (abarca casi todas las disciplinas sociales, especialmente la economía y la sociología), se hará referencia básicamente al politológico.

1.2. El Nuevo Institucionalismo.

Como quedó expresado anteriormente, hasta hace relativamente poco tiempo –antes de los años ochenta-, el estudio y explicación de la mayoría de los fenómenos sociales, había estado dominado por métodos de análisis que utilizaban como herramienta principal la teoría de la elección racional, o en algunos casos el conductismo (con gran influencia del psicoanálisis y de la teoría de sistemas). Sin embargo, con el paso de los años, la insuficiencia de estas teorías para explicar muchos de los fenómenos que no habían sido contundentemente explicados (al menos no de manera satisfactoria), propiciaron el surgimiento de métodos alternativos de investigación, siendo el nuevo institucionalismo uno de los más importantes.

Como su nombre lo indica, el principal objeto de estudio de esta escuela son las instituciones y, no obstante que en la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas más comunes -la legislatura, el sistema legal, el Estado, pasando por las instituciones económicas como la

empresa, las instituciones religiosas como la iglesia católica, organizaciones sociales como los sindicatos o clubes, hasta llegar a instituciones más recientes como las organizaciones civiles- han ocupado siempre un papel central en mayor o menor medida, al mismo tiempo que han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas, en los últimos tiempos se han visto desplazadas como ejes centrales de la investigación social, por métodos de explicación basados en el análisis de la conducta individual, los incentivos o la búsqueda de la maximización del beneficio individual.

Lo que se quiere decir es, que independientemente del método utilizado, es casi ineludible analizar y hablar de las instituciones. Lo novedoso entonces de esta propuesta es la incorporación de nuevos elementos a través de las cuales es posible penetrar en la realidad social, sobre todo aquellos que tienen que ver con aspectos que, hasta hace algunos años, habían pasado desapercibidos, como son las instituciones informales (los **valores, las rutinas, las tradiciones culturales**, etc.) y el rol desempeñado por éstas en la modificación de las estructuras sociales.

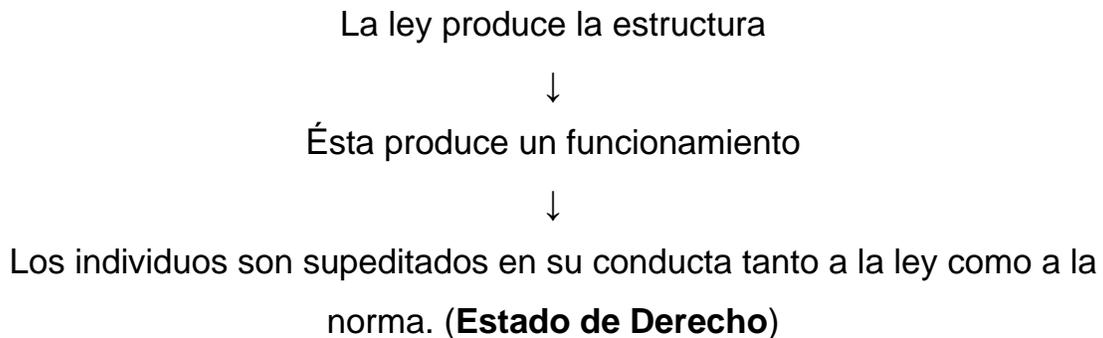
Pero ¿qué es el nuevo institucionalismo? ¿A qué se refiere?

Para B. Guy Peters, uno de los investigadores que con mayor profundidad ha abordado el tema en los últimos años, este nuevo institucionalismo tiene sus raíces en el viejo institucionalismo de finales del siglo XIX, señalando como uno de los principales exponentes del viejo institucionalismo al ex presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, en cuyo trabajo titulado "The State: elements of historical and practical politics: a sketch of institutional history and administration", se sientan las bases de lo que sería el institucionalismo norteamericano. Dicho enfoque compartía muchos de

los rasgos de los estudios del historicismo alemán de la época, sobre todo por el valor que ambos asignaban al papel desempeñado por las leyes y por una de las instituciones más importantes: el Estado⁷.

El porqué de la distinción entre viejo y nuevo institucionalismo, radica en que para los seguidores del primero, el enfoque fundamental era de tipo formal-legal, es decir que se basa en el análisis de las normas jurídicas que rigen a cada una de las sociedades, por ejemplo el tipo de gobierno (presidencialista o parlamentario).

En este sentido para los viejos institucionalistas, los sistemas políticos estarían estructurados de la siguiente manera:



Así pues, para estos viejos institucionalistas, las instituciones eran en definitiva (y casi exclusivamente) el resultado de los acuerdos tomados entre los miembros de una sociedad determinada, que posteriormente se convertían en leyes y en normas.

Por otro lado, el tipo de instituciones existentes dependía de un segundo factor, que es el proceso histórico a través del cual se explican las razones que dan origen a las características peculiares de las instituciones en

⁷ Peters, B. Guy. "El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política". Gedisa. Madrid, 2003. pp. 13-26

determinados contextos históricos y también geográficos, mismos que tendrán una influencia trascendental a lo largo de su existencia⁸, algo que seguramente podría ser útil para entender y tratar de explicar el tema que nos ocupa en la presente investigación (el refugio como institución en México).

En resumen: el tipo de análisis que esta primera versión institucionalista utiliza es una combinación de tipo histórico-normativo, en la que el objetivo de la ciencia política es la “búsqueda del buen gobierno”. Encontramos en todo momento una indisolubilidad entre hecho y valor, es decir, lo que se busca es no sólo describir, sino sugerir o indicar el rumbo a seguir, utilizando argumentos éticos y filosóficos.

Pese a su gran aportación a la ciencia política, el institucionalismo prácticamente dejó de ser utilizado con posterioridad al fin de la Segunda Guerra mundial, siendo sustituido, como decíamos al principio, por análisis que utilizaban como herramienta principal la teoría de la elección racional (rational choice theory) y en menor medida, el conductismo que ya gozaba de gran éxito en la psicología, pero también en otras disciplinas.

Éstos, a la inversa de la teoría institucional, que resta importancia al papel desempeñado por los individuos (a excepción de los miembros de las élites políticas), destaca sobremanera variables tales como: 1) la conducta individual (la suma de las preferencias individuales condiciona la actividad del Estado) y 2) la autonomía individual (los individuos aparecen como maximizadores racionales de la utilidad y el beneficio personal), lo que deja fuera de lugar la posibilidad de que la actividad del Estado esté

⁸ Ibid.

fundamentada en la premisa del bien común o más precisamente en la creación de instituciones que regulen las relaciones entre los individuos de determinado sistema político-social⁹.

Pese a que estos enfoques (en particular el rational choice) han recibido críticas diversas, como las que hace por ejemplo Jaime Cárdenas en el sentido de “poseer un carácter:

- a)** Contextual, proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad.
- b)** Reduccionista, proclive a considerar los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual y no como los resultados de las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado.
- c)** Utilitaria, porque ha visto a la acción como el producto de un calculado interés propio, sin considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes.
- d)** Funcionalista, en el sentido de preocuparse exclusivamente por mecanismos eficientes para el logro de equilibrios y sin atender seriamente las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico, y;
- e)** Instrumentalista, porque la toma de decisiones y la distribución de recursos han sido sus preocupaciones centrales y no los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados

⁹ Para entender mejor lo anterior, podemos utilizar como ejemplo las reflexiones que Norberto Bobbio hace en torno a la tesis de Hobbes respecto de las razones del paso de las sociedades del estado natural al estado civil, en las que concluye que “el estado de naturaleza, siendo un estado de guerra de todos contra todos, es un estado en que nadie tiene la garantía de su vida: para salvar la vida los individuos consideran necesario someterse a un poder común que sea tan fuerte que pueda impedir el uso de la fuerza privada: el Estado”. Es decir el Estado es la institución suprema que da certeza y seguridad a las relaciones entre los particulares. Ver: Bobbio, Norberto. Op. Cit. pp. 100-1001

mediante símbolos, rituales y ceremonias”¹⁰, es un hecho que a la fecha sigue gozando de una fuerte preferencia no sólo en México sino en muchos otros lugares.

En este sentido, el Nuevo Institucionalismo al contrario de lo que se pudiera pensar, no se opone por completo al rational choice; lo que es más, existe una corriente de éste que utiliza una combinación de ambas teorías¹¹.

Pero lo más importante es que, además de traer de regreso a las instituciones como actores centrales, incorpora novedosos elementos (que habían pasado desapercibidos para el viejo institucionalismo), como lo es la importancia que asigna a la existencia tanto de instituciones formales como informales.

En concreto, se nutre de ambas teorías (no niega las virtudes y los alcances de ninguna de las dos), sostiene que la sociedad depende del Estado y las leyes para definir su existencia, o bien ambas dependen entre sí, a través de una condición orgánica de dependencia mutua.

Así, la acción colectiva se convierte en el centro básico de su análisis. Además, plantea la existencia de instituciones formales y no formales, y que para que éstas (las de cualquier tipo) puedan ser consideradas como tales, se requiere de cierto grado de estabilidad en el tiempo.

Por otro lado, establece que en la sociedad existen restricciones **formales** e **informales** que afectan (regulan) la vida de los individuos, que entre los miembros de las instituciones existe cierto sentido de valores compartidos ya que los individuos son influidos en sus decisiones por la institución a la

¹⁰ Cárdenas; Jaime “Redefinición institucional y estado de derecho” en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004. pp 138-139

¹¹ Ver: March, James y Olsen, Johan. “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en: Gestión y Política Pública, Vol. VI, N° 1, CIDE, México, 1997. pp. 41-73

que pertenecen y que existe una causalidad bidireccional (las instituciones moldean el orden social y el económico y, a la vez, éstas son influidas por estos dos factores).

En resumen, el Nuevo Institucionalismo se diferencia de la versión anterior por incorporar sobre todo en su análisis a las instituciones informales y por compartir (parcialmente) la idea de que la conducta individual es relevante para explicar y entender la naturaleza de los fenómenos sociales, pero que en este sentido los individuos toman sus decisiones acotados por su entorno institucional formal (las leyes, normas y reglamentos) e informal (valores, rutinas, prácticas y tradiciones culturales).

1.2.1. Formación Institucional.

Lo más importante que debemos hacer cuando empezamos a estudiar instituciones es preguntarnos: ¿qué son?, ¿cómo surgen?, ¿quién las crea? y ¿para qué sirven? Veamos.

Las respuestas a esas interrogantes evidentemente no son sencillas. Respecto de la primera, una posible respuesta la proporciona uno de los teóricos más importantes del Nuevo Institucionalismo en el ámbito de la economía y premio Nóbel de esa disciplina, Douglas North, quién señala que las instituciones son: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”¹².

¹² North, Douglas. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
Op. Cit. Pp.13

O bien, en otra definición dada por John Meyer y Bill Rowan se sostiene que: “las instituciones son fundamentalmente una manifestación simbólica de las necesidades de una sociedad o de un grupo dentro de la sociedad”

¹³.

Con relación a la segunda, la respuesta es más compleja y aquí radica la dificultad de cualquier análisis. Es por ello que para muchos investigadores sea preferible hablar de las instituciones como algo que ya está dado, es decir, describir a las instituciones en el momento en que se realiza la investigación, sin reparar en el momento de su creación.

Esto, pudiera simplificar el análisis de alguna manera, pero no explica un factor de suma importancia, que para la versión histórica del Nuevo Institucionalismo es fundamental: **la dependencia del rumbo**, que quiere decir que cuando, por ejemplo, en el ámbito gubernamental un programa o una organización toma determinadas decisiones, hay una suerte de inercia que hace que estas decisiones iniciales persistan, y no obstante que este rumbo pueda ser alterado más adelante, se requerirá de una buena dosis de presión política para producir una variación o un cambio radical de determinada política¹⁴.

El asunto de quién y para qué se crean las instituciones, ya se ha contestado parcialmente, cuando revisamos la definición de North, en el sentido de que es la sociedad quién las crea.

Pero otra buena manera de explicar este fenómeno es posible identificarlo de manera clara en la aplicación del derecho consuetudinario de los países

¹³ Cfr. En: Peters. Op. Cit. p.161

¹⁴ Ibíd. p 99

anglosajones, en los cuáles las normas que rigen esas sociedades se basan (o son) en las costumbres que se practican de manera cotidiana y que, a fuerza de repetirse, son convertidas y aceptadas como leyes.

Respecto a por qué o para qué son creadas las instituciones, North tiene también una respuesta: “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Dicha estabilidad, por cierto, de ningún modo contradice el hecho de que estén cambiando permanentemente”.¹⁵

Entonces, simplificando: las instituciones son las reglas del juego creadas por la sociedad, en un contexto histórico determinado, que es fundamental para explicar los fenómenos de estabilidad y cambio, que cumplen con la función de estructurar y dar sentido a la actividad humana.

1.2.2. Cambio Institucional

Hasta ahora se han analizado las razones por la cuales existen las instituciones, cómo se forman y por quién(es) y para qué son creadas. Asimismo, hasta aquí, se ha hecho el esfuerzo por resaltar una de las funciones principales de las instituciones, que es la de proporcionar estabilidad y certeza a la actividad humana.

Sin embargo las instituciones en sí mismas no permanecen estáticas, están transformándose permanentemente, como bien lo explican Johan Olsen y B. Guy Peters cuando afirman que: a través de un proceso de aprendizaje, las

¹⁵ North, Douglas. Op. cit. p.16

instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas¹⁶.

Más adelante, estos mismos autores agregan que: “el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento, en este sentido la base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son”¹⁷.

Esta idea del cambio como proceso adaptativo es utilizada por Arturo del Castillo, cuando se refiere concretamente al cambio en organizaciones gubernamentales¹⁸, afirmando que “las organizaciones que conforman la administración pública se deben entender como organizaciones duales que tienen una compleja relación entre su dinámica interna y sus relaciones con el contexto externo, es decir con el espacio social específico en que se ubican”¹⁹.

¹⁶ March, James y Olsen, Johan. “El redescubrimiento de las instituciones” Fondo de Cultura Económica, México, 1999 pp. 97

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Es conveniente señalar que, no obstante que en los últimos años ha habido un proceso de revalorización del rol desempeñado por las instituciones, también es cierto que no existe una definición exacta de lo que éstas son, y lo que es más, en algunos casos existe una tendencia a confundirlas con las organizaciones. Esta confusión se puede decir que estaría parcialmente justificada, si consideramos que las instituciones son el entorno en el cual se mueven las organizaciones; por ejemplo, North utiliza la metáfora de las competencias deportivas en la cual las organizaciones son los equipos que se enfrentan, siendo en este caso las reglas (la institución) de cada disciplina las que regularán dicha(s) competencia(s).

¹⁹ del Castillo, Arturo. “*Transformación institucional en organizaciones gubernamentales*”, en: Arellano, David. Cabrero, Enrique et al, *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, México, D.F. 2000, pp. 277-278

Por otro lado, para la escuela neoinstitucionalista de la elección racional, el problema del cambio institucional no es muy importante, al considerarlo simplemente como un factor exógeno, ya que su propósito analítico principal es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento y la política.

Aún así, aquí el cambio es conceptualizado como un evento discreto y no como un proceso permanente de ajuste y aprendizaje; lo que es más, “el cambio sólo ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para lo que se formó”²⁰.

También es necesario tener muy presente, como se ha visto desde el principio, que cuando hablamos de cambio institucional, desde luego que no sólo estamos haciendo referencia a las instituciones formales, ya que en este aspecto es mucho más sencillo apreciar el cambio en las instituciones formales, porque éstas pueden cambiar como resultado de decisiones políticas o judiciales, en tanto que las instituciones informales (establecidas en costumbres principalmente) son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas.

En el caso del refugio, tema de la presente investigación, probablemente habría que referirse a la versión internacional del Nuevo Institucionalismo para comprender aún mejor el tema del cambio institucional.

Si bien es cierto que al analizar casi cualquier tema de relaciones internacionales es prácticamente imposible hacer a un lado la Realpolitik, la cual plantea como argumento central que los Estados toman sus decisiones basados más en lo que el interés nacional les exige, que en aspectos de

²⁰ Peters. Op. cit. pp.89-90

solidaridad y en valores internacionales, también lo es que si se observa con detalle, es posible encontrar similitudes o una especie de convergencia en las decisiones que toman los Estados respecto de ciertos temas, lo que ha llevado a algunos especialistas a afirmar que se trata de un fenómeno que se le puede denominar como de “comportamiento pautado”²¹.

En este sentido B. Guy Peters retoma la idea de Robert Keohane, quien define este comportamiento pautado como “las reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas de política internacional (como el de los refugiados, por ejemplo)”²².

Sin embargo como también destaca Peters, incluso si se cumplen estos acuerdos o convenciones²³, es posible que, dada la complejidad de los Estados y de los gobiernos, sólo un sector esté dispuesto a ceñirse a los acuerdos celebrados internacionalmente, siendo posible que otros sectores del mismo gobierno o la sociedad no compartan la misma idea o inclusive no estén enterados de dichos acuerdos²⁴ (lo que ocurre con cierta frecuencia en el caso del trato dado a los refugiados en México, como veremos adelante).

En concreto, lo que hay que destacar respecto del concepto de cambio institucional, es que se trata de un proceso a través del cual las instituciones de manera gradual se van adaptando a las circunstancias internas y externas, a las transformaciones de su entorno (a las características de la sociedad que les dio origen, a las transformaciones gubernamentales e

²¹ Krasner, Stephen. “International Regimes”. Cornell University Press. Nueva York, 1983.

²² Peters Op. cit. pp. 190-194

²³ La palabra “convención”, debe ser entendida aquí en el sentido básico del término, es decir como la norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre, y no tanto al evento o documento suscrito por un grupo de individuos.

²⁴ Peters Op. cit. Pp.195

incluso a las transformaciones internacionales, como lo veremos más adelante cuando analicemos el proceso de transformación o cambio de las políticas de refugio a nivel nacional e internacional), modificando sus estructuras, con el fin de enfrentar de manera más eficiente -no siempre- los problemas o los asuntos que dieron origen a su creación, e inclusive para enfrentar nuevos desafíos no existentes o no considerados al inicio de la institución²⁵.

1.2.3. Diseño Institucional.

Una vez que se ha establecido en qué consisten los fenómenos de formación y cambio institucional, es pertinente indagar sobre la posibilidad o factibilidad de poder determinar o incluso dirigir el rumbo de las instituciones para obtener resultados predecibles, o incluso más, obtener los resultados a los que se desea llegar (por ejemplo, el diseño de una política de desarrollo, que canalice recursos suficientes para atender las necesidades de las poblaciones en estado de marginación).

Probablemente este sea el punto en el cual las diferentes escuelas o corrientes neoinstitucionales se ponen menos de acuerdo, sobre todo cuando por un lado se habla del cambio como la capacidad de las instituciones para adaptarse a las transformaciones de su entorno, y al diseño institucional como el proceso a través del cual de manera deliberada

²⁵ Es conveniente mencionar que en la versión sociológica del NI, cuando se habla de cambio institucional, se utilizan modelos de ecología de población, cuya idea principal está basada en un enfoque sistémico, en el cual teóricamente la sociedad solamente puede contener determinado número de estructuras (instituciones), así que sólo sobrevivirán aquellas que tengan la mejor capacidad de adaptación. El problema de la utilización de estos modelos es que, como es evidente, se toman prestados algunos (o casi todos) supuestos de la biología, y además en esta escuela N. I. es en donde quizás sea más confusa la distinción entre teoría institucional y teoría organizacional, por una cuestión casi natural, ya que las organizaciones desde siempre han sido y son la principal preocupación metodológica y conceptual de esta disciplina.

los integrantes de la institución intentan “reformularla”, (con el fin de mejorar su desempeño y/o resultados).

Lo anterior lo explica muy bien José Ayala E., de la siguiente manera: “los ejemplos de los procesos exitosos de reforma económica llevados a cabo en diferentes lugares del mundo, sugieren que el diagnóstico de aquellas áreas en las cuales están bloqueados o agotados los arreglos institucionales es una tarea muy importante, justamente para mostrar cómo estos arreglos influyen en el desempeño institucional y para proponer las reformas que se deberían aplicar²⁶ .

En este sentido, Peters coincide con Ayala al señalar que, el “mercado” más atractivo para el diseño institucional, está en aquellos países en proceso de transformación-transición democrática y, argumenta que éste es un campo particularmente propicio para los expertos de la escuela del neoinstitucionalismo empírico, ya que éstos luego de analizar y procesar los resultados obtenidos por democracias con sistemas de gobierno diferentes, ofrecen como alternativas a sus “clientes” los resultados de estudios del análisis comparado de gobiernos con sistema parlamentario y presidencial, por ejemplo, con el fin de que éstos construyan las instituciones que más convengan en cada caso²⁷ .

Respecto del tema de nuestra investigación, los ejemplos de cambio o diseño que podemos encontrar son, entre otros, los registrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su

²⁶ Ayala Espino, José. “Fundamentos Institucionales del Mercado”. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. pp 9-10

²⁷ Peters Op. cit. pp. 140-142

informe sobre la situación de los refugiados en el mundo, en el apartado dedicado a la evolución de las políticas de refugio alrededor del planeta²⁸.

De aquí en adelante, estos tres fenómenos (formación, cambio y diseño institucional), van a ser los ejes alrededor de los cuales girará la explicación de los procesos de institucionalización de las políticas de refugio en México y el mundo.

²⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados “La situación de los refugiados en el mundo”, ACNUR-Icaria, España, 2000.

CAPÍTULO II: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO

2.1. El refugio como institución.

Continuando con la idea de analizar el problema del refugio como una institución, en sus tres etapas explicadas anteriormente (formación, cambio y diseño), es preciso detenerse un momento para explicar cuándo estos tres momentos toman forma y de qué manera.

Con el fin de proceder con dicho análisis, es necesario establecer con claridad la naturaleza del fenómeno de los refugiados y los procesos de institucionalización que han ocurrido a nivel internacional para atender y resolver este problema, que tiene como característica principal el ser un asunto que rebasa el ámbito de lo estrictamente nacional, convirtiéndose en un problema que involucra cuando menos a dos naciones (el país expulsor y el receptor) y eventualmente a otras entidades internacionales, como las pertenecientes al sistema de la ONU.

2.1.1. La formación institucional del refugio.

Si bien el problema de los refugiados es un fenómeno que ya existía desde mucho antes del siglo XX, el conjunto de prácticas institucionalizadas para solucionar este problema tuvo su origen a principios de ese siglo.

En ese mismo sentido, el origen y establecimiento de los organismos de atención a refugiados, ocurrió en el momento que un grupo de Estados reconoció que el problema era un asunto que los afectaba a todos (como países receptores o expulsores) y trató de establecer las medidas destinadas a prestar atención a aquellas personas que se encontraban fuera de sus lugares de origen y en contra de su voluntad, ya sea por la guerra o por cuestiones políticas.

Aquí es necesario aclarar que la naturaleza de las motivaciones –el origen– para la formación y diseño de los mecanismos institucionales, ha recorrido diferentes caminos, dependiendo de cada uno de los contextos históricos y geográficos al que se haga referencia, pero al final se ha llegado a un punto de convergencia: a la necesidad de tomar medidas de asistencia, pero sobre todo de protección.

En primer lugar y antes que cualquier otra cuestión, se tiene que definir lo que se entiende por refugiado. La definición adoptada en la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados establece que: refugiado es “aquel individuo, que por fundados temores de persecución, por motivo de raza, religión, nacionalidad, o pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad, y no pueda o no quiera por tales temores, acogerse a la **protección** de tal país”¹.

Como puede apreciarse, el elemento que se destaca es la necesidad de protección, en este caso de protección internacional. De tal forma, que se puede establecer que cualquier política o institución que tenga relación con el tema, debe considerar a la protección como eje fundamental, independientemente de otras necesidades que también tengan los refugiados, como por ejemplo atención médica, alimentaria, de vivienda, etc.

Si continuamos con la idea de que las instituciones se crean en el interior de las sociedades para atender necesidades o problemas específicos que las afectan, entonces podemos considerar lo que se ha dicho líneas atrás: el proceso de institucionalización del refugio se habría iniciado a principios del siglo XX en Europa, con la creación, luego del fin de la I Guerra Mundial, del

¹ ACNUR. “20 Preguntas y respuestas acerca del ACNUR”. Servicio de información ACNUR, Ginebra, 1993, p. 3

primer Comité Internacional para Refugiados, y el posterior nombramiento por parte de la Sociedad de las Naciones del primer Alto Comisionado para los Refugiados².

Como un hecho importante es necesario destacar que de manera similar a Europa, en América Latina desde muy temprano en el siglo XX se promovieron acuerdos relacionados con el tema del asilo, lo que en ese momento colocaba a la mayoría de esos países a la vanguardia en el tratamiento del problema³.

A continuación se presenta un breve panorama histórico, primero por los antecedentes del problema de los refugiados, y posteriormente sobre los organismos y mecanismos institucionales de orden internacional que se han creado para enfrentarlo

2.1.2. El tema de de los refugiados en el contexto histórico.

A lo largo del siglo XX, el número de personas que se trasladaron a otro país como resultado de la persecución, violencia interna o guerra internacional sobrepasó, en algunos casos, al de aquellas personas obligadas por la necesidad o por las oportunidades económicas.⁴

² Zolberg; Aristide. "Los emigrantes y refugiados internacionales en la perspectiva histórica" en Refugiados N° 80. ACNUR, Madrid, abril 1993. pp. 40-46

³ Castillo, Manuel Ángel. Políticas de refugio y políticas de inmigración: ¿posibilidades de conciliación?, en Foro Internacional, # 142 octubre-diciembre, COLMEX, México, 1995, pp. 587-609

⁴ Si bien en las últimas décadas se ha incrementado un fenómeno conocido como el de los "refugiados ambientales" que ha llamado la atención de algunos analistas, en los que considerables cantidades de personas huyen de sus regiones de origen motivados por la devastación producida por fenómenos naturales o por la sobreexplotación de sus lugares de cultivo y pastoreo (ver: Porritt, Jonathan. "Salvemos la Tierra". Aguilar Editor. México, D.F. 1994, p.p.42), en su mayoría los movimientos migratorios de este tipo y los que ocurren por motivos económicos son de tipo individual o cuando mucho se reduce a pequeños grupos. Mientras que en el caso de regiones como África o Asia, los desplazamientos por persecución política exceden por mucho ese número, tal es el caso del desplazamiento en 1994 de 2 millones de refugiados de Ruanda hacia la ahora República Democrática del Congo (ver: ACNUR. "La situación de los refugiados en el mundo", Icaria, Barcelona, España, 2001, pp 272).

Una de las causas fue la descomposición de los antiguos imperios coloniales y su sustitución por una gran cantidad de nuevos Estados. Al tener lugar en regiones muy heterogéneas culturalmente, la formación de Estados estimuló la proliferación de conflictos religiosos, raciales y étnicos, algunos de los cuales produjeron refugiados.

Otra causa fue el comienzo de la explosión de tensiones sociales entre las antiguas sociedades agrícolas, basadas en una extrema desigualdad. Todas esas situaciones de conflicto se vieron con frecuencia exacerbadas por la intervención directa o indirecta de potencias exteriores con intereses en los resultados (la instauración o no de posibles gobiernos socialistas), lo que tendía a generar una mayor violencia, debido fundamentalmente a la potencia y a la calidad de armamento a disposición de los contrincantes, como ocurrió por casi dos décadas en Centroamérica.

Es necesario señalar que, pese a que existía una preocupación por la búsqueda de soluciones para este problema tanto en Europa como en América, durante la primera mitad del siglo XX, los refugiados en su mayoría se originaron en Europa. En los años treinta, marcados por la depresión y el aumento cada vez más considerable de dificultades internacionales, las puertas se cerraron en casi todas partes, incluso más que antes, haciendo cada vez más difícil para los perseguidos encontrar refugio. Como el ejemplo más dramático de esta situación tenemos el caso de los judíos que, dada la incapacidad o imposibilidad para expulsarlos de Europa y de éstos para encontrar auxilio, la mayoría fue presa de la decisión nazi de exterminarlos.

Debido a que los nazis reubicaron de manera forzada a grandes números de trabajadores por toda la Europa ocupada, y a que enormes grupos de personas se encontraron desarraigados al final de la guerra, incluyendo esta vez a alemanes que habían emigrado previamente hacia Europa Oriental, así como masas de gente que huían del avance de las tropas soviéticas a lo largo de Europa Oriental, al final todas estas personas tuvieron que ser reubicadas en Alemania Federal, Estados Unidos y Canadá.

A comienzos del período de posguerra, los países occidentales se comprometieron a facilitar los mecanismos internacionales para la protección y asistencia a los refugiados, y en un hecho que caracterizaría a la época de la guerra fría, la mayoría de los Estados occidentales se comprometieron también a acoger a las personas que escapaban de los países europeos bajo gobiernos comunistas.

En estos años de la post guerra fue que se creó el ACNUR en 1951, que durante sus primeros años por mandato se encargó casi de manera exclusiva de atender a refugiados europeos. Dicho panorama se modificó a partir de la década de 1960, período durante el cual se consolidó el proceso de descolonización del continente africano que, como es sabido, trajo consigo sangrientas guerras civiles, en particular en la zona de los grandes lagos (El Congo, Ruanda y Burundi). Estos conflictos y varios más, ocurridos entre las décadas de 1960 y 1970, ocasionaron la emigración de amplios grupos de población hacia los países vecinos, a otros más lejanos dentro del mismo continente, y algunos más encontraron acogida en Europa, Estados Unidos y Canadá.⁵

⁵ Palma Mora, Mónica. "La situación de los refugiados en el mundo" reseña, en Migraciones Internacionales, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre 2001 pp. 45-46

Previamente, otros conflictos que habían generado refugiados, habían tenido lugar como consecuencia de la separación entre la India y Pakistán en 1947 y en Palestina al año siguiente. Después, hubo también desplazamientos masivos desde la China continental a Taiwán, de Corea del Norte a la del Sur, y de Vietnam del Norte al del Sur.

La mayoría de los refugiados eran reasentados con relativa rapidez en la misma región (en Asia y África). Sin embargo “en los años 60 las guerras de liberación en África del Sur, así como las crisis internas entre los nuevos estados del continente, empezaron a generar desplazamientos a gran escala, y en el curso de la siguiente década la cifra de personas desplazadas internacionalmente necesitando asistencia, pero sobre todo protección, pasaron de un nivel de unos cinco millones, a algo así como 15 millones. Esta crisis fue principalmente imputable a un agravamiento de los conflictos internos por intervención directa o indirecta de las superpotencias, dando por resultado la expansión de estos conflictos, tanto en el tiempo como en el espacio”⁶.

El caso de Centroamérica durante las décadas de 1970 y 1980, como lo señala Manuel Ángel Castillo, merece un apartado especial, dado que “a la persecución selectiva de militantes opositores, líderes y participantes en organizaciones populares y activistas de apoyo a sectores sociales subordinados, se agregaron las acciones indiscriminadas sobre población no involucrada en los conflictos”⁷.

No obstante los avances registrados en la atención de este problema durante el siglo pasado y los compromisos asumidos de alguna manera por

⁶ Zolberg, Op. cit. pp.42

⁷ Castillo, Op cit. pp. 592-593

la comunidad internacional, es un hecho que la mayoría de los refugiados continuaron asentados en sus regiones de origen, con la tendencia a mantenerles confinados en campos donde hay pocas o ninguna oportunidad de valerse por sí mismos, dependiendo por lo tanto de la cada vez más escasa asistencia de los organismos internacionales.

Al mismo tiempo, en los últimos años ha habido una proliferación de barreras contra la inmigración por motivos económicos, lo que ha promovido que algunos migrantes prueben suerte llenando una solicitud de refugio, lo que en algunos lugares ha desbordado la capacidad de los gobiernos receptores para estudiar dichas peticiones, situación que se ha convertido en un obstáculo más para aquellas personas en una verdadera situación de persecución.

2.1.3. Los organismos internacionales de protección a refugiados.

Hasta antes del siglo XX no existían organismos destinados a la protección de los refugiados. No fue sino hasta el siglo pasado cuando se crearon los primeros organismos, pues con motivo de las migraciones masivas provocadas por la guerra de los Balcanes en 1912, algunas organizaciones no gubernamentales (principalmente la Cruz Roja) propusieron que se estableciera una organización internacional para proteger y atender a los refugiados. Pero con la proximidad de la I Guerra Mundial, esta iniciativa tuvo que ser postergada por algunos años más.

Con la revolución rusa y el fracaso de la contra-revolución, en 1917, que originó el éxodo más grande conocido hasta entonces (casi un millón de personas), unidos a los movimientos de población que siguieron a la caída

del Imperio Otomano, las organizaciones que apoyaban a los refugiados rápidamente se vieron desbordadas⁸.

Por este motivo, en 1921 algunas organizaciones humanitarias que se reunieron en Ginebra, encabezadas por Gustave Ador, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, hicieron un llamado a la Sociedad de Naciones para crear un organismo para tal propósito. Gracias a esta presión en agosto de ese año, la Sociedad de Naciones designó a un primer Alto Comisionado, recayendo tal responsabilidad en un reconocido diplomático y humanista, el noruego Fridjoft Nansen⁹.

El resultado de dichas gestiones fue primordialmente, la expedición del llamado pasaporte Nansen, para que los refugiados rusos pudieran desplazarse por los países europeos. Pero en opinión de Egidio Reale “las dificultades de las personas poseedoras de ese documento no cambiaron mucho en relación a su situación anterior, señalando que “a lo más que llegó la protección del organismo fue a recomendar a los países en donde se encontraban los refugiados a no expulsarlos o devolverlos a su país, o por lo menos a no practicar deportaciones masivas”.¹⁰

Más adelante, en 1931, la Sociedad creó la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados procedentes de Alemania. Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial en 1943 fue establecida la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas y en 1947, la ONU

⁸ Berthiaume, Christiane “Las ONG’s: nuestro brazo derecho” en Refugiados N° 85, ACNUR, Madrid julio 1994. pp. 5-6

⁹ Ídem.

¹⁰ Cfr. en: Esponda Fernández, Jaime. “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de refugiados” en: ACNUR, Universidad Nacional de Lanus, IIDH, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina”. Editorama. San José, Costa Rica, 2004. pp. 92

estableció la Organización Internacional de Refugiados, misma que dio paso a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1951.

Aquí es importante hacer una distinción fundamental entre institución y organización. En este sentido el ACNUR no es la institución del refugio, más bien el ACNUR es la organización que va a convertirse en la herramienta material a través de la cual se va a aplicar todo el conjunto de prácticas, normas, valores y rutinas que, hasta ese entonces habían adoptado respecto al fenómeno de los refugiados los países miembros de la comunidad internacional, y más específicamente, aquellos pertenecientes a la recién creada Organización de las Naciones Unidas. Luego entonces, es a ese conjunto de prácticas a lo que en adelante nos vamos a referir cuando hablemos del refugio como una institución.

2.2. Cambio institucional en las políticas de refugio.

En el capítulo anterior, en el apartado dedicado a explicar el fenómeno del cambio institucional, nos referimos con cierta amplitud a un fenómeno identificado por B. Guy Peters, denominado la dependencia del rumbo, que significaba que las decisiones que se toman al principio de la existencia de cualquier institución, determinará la manera en la cual dicha institución resolverá las situaciones que se le presenten a lo largo de su existencia.

Considerando esto, intentaremos establecer aquí lo que podemos identificar como cambio institucional en las políticas de refugio.

A nivel internacional, la primera decisión (la fundamental) fue la creación del primer organismo para refugiados, junto con las primeras medidas que se tomaron, que consistieron en tres acciones de protección internacional, a

saber: 1) la expedición de un documento de identificación (el pasaporte Nansen), que de alguna manera sustituía la protección que les era negada a los refugiados de aquella época (rusos principalmente), 2) la no deportación masiva y 3) la no devolución a su lugar de origen (en donde sus vidas corrían peligro).

Estas tres medidas iniciales se mantendrían como constantes durante todo el siglo XX (al menos como la práctica aceptada), y en algún momento se verían incluidas tanto en las leyes y normas internacionales, como en la mayoría de las legislaciones nacionales.

También, respecto al cambio institucional señalábamos el fenómeno del comportamiento pautado, como el conjunto de medidas que la comunidad internacional o parte de ella establecen en relación a determinado tema. En este caso, lo más evidente es la adopción de los principales instrumentos internacionales (la Convención de 1951 y el Protocolo de la ONU de 1967¹¹), o la adopción de instrumentos regionales como el de la Organización para la Unidad Africana, que incorpora elementos adicionales a los causales de persecución para solicitar asilo establecidos en los instrumentos de la ONU, o el caso de los acuerdos alcanzados por los países latinoamericanos consagrados en la Declaración de Cartagena, que incluye la definición más completa que se haya hecho hasta la fecha.¹²

¹¹ Debido a que al término de la II Guerra Mundial, la mayor cantidad de personas desplazadas por el conflicto se localizaba en Europa la Convención de 1951 estuvo diseñada para atender principalmente a las personas afectadas en ese continente. Asimismo, existía una cláusula que establecía que el reconocimiento como refugiados sólo se podía otorgar a aquellas personas que hubieran resultado afectadas como resultado de acontecimientos ocurridos **antes del 1º de enero de 1951**. Por ese motivo, fue que la ONU promulgó el Protocolo de 1967, que elimina cualquier limitación temporal o espacial, al reconocer la existencia de nuevas situaciones de refugiados, considerando que todos los refugiados comprendidos en la definición de la convención, gozaran de igual estatuto, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951.

¹² La Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los refugiados de 1969 consideraba como refugiados a “aquellas personas que se encuentran fuera de su país como resultado de la descolonización, luchas por la liberación nacional o por la creación de nuevos

Así pues, en este caso la naturaleza del cambio en las políticas de refugio, se observaría en la evolución de las reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas de política internacional, en este caso en la forma de acuerdos regionales de protección internacional.¹³

2.3. Diseño institucional en la elaboración de políticas de refugio.

En el capítulo anterior, se pudo ver que en el tema del diseño institucional ha sido más difícil ponerse de acuerdo, especialmente sobre las posibilidades de determinar o incluso dirigir el rumbo de las políticas en la dirección o los objetivos deseados (por la dependencia del rumbo de la que hablábamos, que nos señala que para que se modifiquen las instituciones, se requiere una fuerza lo suficientemente determinante para alterar o modificar el rumbo inicial).

Sin embargo, los esfuerzos de diseño en el caso del tema del refugio son hasta cierto punto fáciles de identificar. Un ejemplo, ha sido el establecimiento en casi todos los países de comités nacionales, formados por especialistas en el tema, que califican las solicitudes presentadas por los solicitantes de asilo y que deben distinguir y determinar los casos de genuinos refugiados y aquellos que no lo son.¹⁴

Estados". Mientras que, la Declaración de Cartagena agregó como otras posibles causas de refugiados: "violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y la violación masiva de derechos humanos". UNHCR, "The Cartagena Declaration: a decade of progress". Refugees N° 99, UNHCR. Ginebra, Suiza. 1995 pp.22.

¹³ Por ejemplo entre Canadá y Estados Unidos existe cierto paralelismo en cuanto a la adopción de ciertos instrumentos y procedimientos relativos al tema, que veremos más adelante, por ejemplo ambos países adoptaron de manera tardía la definición de la Convención de 1951 para determinar la calidad de refugiado (Canadá lo hizo en 1976 y los Estados Unidos en 1980)

¹⁴ En el caso de México, tal figura existe formalmente desde el año 2000, no obstante comenzó a funcionar hasta el 2002. Tales comités por lo general utilizan los procedimientos contenidos en los manuales de elegibilidad de refugiados del ACNUR

Pero de manera más amplia, una de las maneras en las cuales los gobiernos han encontrado la forma de manejar el problema ha sido la creación de organismos oficiales ad-hoc, que se encargan no sólo de la evaluación de las solicitudes, sino de brindar la asistencia que requieran los refugiados, su posible inserción a la sociedad que los ha acogido, su repatriación (cuando las circunstancias lo permiten), o bien, su reubicación a un tercer país.

Otro aspecto que posiblemente tiene que ver no sólo con el tema del diseño, sino también con el del cambio institucional, es el encauzamiento que las políticas de refugio han observado en algunos casos, pasando de ser un tema exclusivamente de política migratoria (o, en el peor de los casos de seguridad nacional), convirtiéndose en un tema que guarda estrecha relación con los Derechos Humanos.¹⁵

Probablemente uno de los temas más controversiales, es la aparición recientemente de nuevas prácticas, como la denominada “protección temporal”, que a raíz del endurecimiento de las políticas migratorias, ha comenzado a ser utilizada por varios países. Un ejemplo es el de Estados Unidos, en el cual a raíz de las modificaciones que hizo su Congreso, reformando la legislación sobre inmigración y nacionalidad y que introdujo un estatuto de protección temporal en 1990, dotó al fiscal general de facultades discrecionales para conceder protección temporal a ciudadanos de países que experimentasen conflictos permanentes o desastres naturales. No obstante, las personas que ingresan bajo esa calidad

¹⁵ Lamentablemente esto no ha sido una constante, pero existen casos como el de Canadá en los que por ejemplo, más allá de que su política respecto a los refugiados se ajuste a sus necesidades migratorias y demográficas, han adaptado su legislación a fin de dar asilo a personas que sean objeto de persecución por motivo de alguna discriminación de género. Ver: ACNUR. “La Situación” Op. Cit. pp. 199-200

migratoria no gozan de la posibilidad de obtener la residencia definitiva o incluso la ciudadanía, como era la práctica tradicional.¹⁶

Así pues, se puede apreciar el intento de los Estados por frenar (o facilitar en muy pocos casos), el acceso a su protección a los diversos flujos de refugiados, por medio de instrumentos legales diseñados con ese fin.

A continuación, con objeto de efectuar un comparativo (actual) de las políticas a nivel internacional, se presenta una breve descripción sobre los aspectos institucionales de este tipo de políticas de asilo en diversos países y regiones, con la intención de que en el próximo capítulo algunos de estos rasgos institucionales sean considerados para comparar la(s) política(s) de México.

2.4. Las políticas de refugio alrededor del mundo.

Como hemos visto, las políticas de refugio han venido evolucionando a partir de los intentos internacionales de las primeras décadas del siglo XX, teniendo que irse adaptando a nuevas circunstancias, como por ejemplo, la definición misma del concepto de refugiado y el volumen y las características geográficas de los diferentes flujos de refugiados que ocurrieron en el siglo XX y que siguen ocurriendo en el actual.

Si bien se trata de un fenómeno internacional como decíamos al principio y que las medidas adoptadas a través de instrumentos de observancia internacional, “obligan” a los Estados a cumplir con sus compromisos en la materia (para 1999, 134 países habían ratificado la Convención sobre el

¹⁶ Hasta antes de esa época, tradicionalmente casi la totalidad de los refugiados gozaban de ese beneficio; de hecho más de 2 millones de indochinos refugiados durante la década de los sesenta y los setenta, se quedaron a vivir en Estados Unidos de manera definitiva. Idem. pp. 196-197

Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967,)¹⁷, es un hecho que la decisión final sobre prestar protección o no a los solicitantes de asilo corresponde a cada país receptor.

Asimismo, a pesar de que casi todos los gobiernos nacionales han incorporado muchos de los instrumentos jurídicos acordados a nivel internacional a sus propias legislaciones y que existe una gran cantidad de elementos institucionales comunes, las políticas adoptadas en cada país o región en muchos casos son muy diferentes.

A continuación se presenta una caracterización de este tipo de políticas en algunos países.¹⁸

2.4.1. Estados Unidos

Históricamente, éste ha sido uno de los destinos más importantes para los refugiados de casi todas las regiones del mundo. Esto se debe en gran parte a la utilización que EU hizo del tema, que consistía en aceptar cantidades importantes de perseguidos políticos de los gobiernos comunistas durante la Guerra Fría.

Una vez hecha esta primera observación, pasaremos a analizar brevemente algunos aspectos de la política de EU en este tema:

Dimensión del fenómeno. Alrededor de dos millones de personas de diversas regiones del mundo (la mayoría procedentes de Indochina)

¹⁷ Idem. pp. 335

¹⁸ En el caso de Europa con el fin de evitar un análisis demasiado extensivo (no es la intención de la presente investigación), optamos por analizar su política en bloque. De hecho en ACNUR “La situación...”, el análisis que se hace de la evolución del fenómeno alrededor del mundo sigue una metodología similar.

encontraron protección entre 1975 y 1999¹⁹. Sin embargo, el endurecimiento de su política migratoria²⁰ durante la década de los noventa, redujo esas cifras a un nivel de 530,000 refugiados registrados durante 1999.²¹

Como es claro, el número de refugiados bajo la protección de los EU sigue siendo alto, y coloca a ese país no sólo como uno de los principales aportadores de fondos a los programas del ACNUR, sino como uno de los principales lugares de destino para los refugiados del mundo.

Influencia del factor internacional. Ya se ha dicho que es relativamente frecuente que el tema de los refugiados sea utilizado por algunos países como una extensión de su política exterior (esto particularmente durante la guerra fría). Tal descripción se adapta perfectamente al caso de la política de Estados Unidos durante el período referido. En ese sentido, por ejemplo en los años 80, se dieron casos en los cuales las posibilidades de recibir protección dependía del hecho de que los perseguidos procedieran de países no gratos a los ojos de Estados Unidos, en tanto que las posibilidades para las personas procedentes de países “amigos” (como Guatemala y El Salvador), tenían muy pocas posibilidades de ser aceptados.

Otro aspecto internacional de relevancia es la ubicación geográfica, y aquí M. A. Castillo lo describe muy bien: “hay países que por su situación geográfica, situación geopolítica o por relaciones históricas se convierten en países naturalmente receptores de refugiados procedentes de determinadas

¹⁹ Ídem. pp. 191

²⁰ Ver: Canadá y Estados Unidos: componentes de una política de inmigración, en: Ensayos INCIPE. <http://www.incipe.org/ensayo58.htm>

²¹ ACNUR. “La situación...” Op. Cit. pp. 341

naciones”²², y en este caso Estados Unidos es también un magnífico ejemplo, sobre todo considerando los dos últimos factores²³.

Influencia del factor seguridad. Desde el comienzo de la guerra fría, a finales de la década de 1940, la legislación estadounidense definía al refugiado como una persona que huía del comunismo o de un país del Cercano Oriente, y su política sobre refugiados estuvo dictada casi en su totalidad por los intereses de su política exterior. Pero paradójicamente, también existía el temor de que por esa vía pudieran infiltrarse posibles “enemigos”, lo que en algunos casos dificultaba la admisión de los potenciales refugiados.

Por otro lado, pareciera hasta ocioso hablar de las consecuencias que produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001 a ese país, que no sólo propiciaron la modificación de los controles migratorios de EU, sino prácticamente los de todo el mundo. Ello ha provocado mayores dificultades a los solicitantes de asilo, que ahora se tienen que enfrentar con mayores restricciones.²⁴

Contenido discrecional. El hecho que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la época de James Carter (cuando se hicieron modificaciones a la política de refugiados, adoptando, entre otras cosas, la definición de la ONU para calificar las solicitudes de refugio), los criterios de elegibilidad hubieran estado basados más en cuestiones ideológicas y geopolíticas que,

²² Castillo. M. A. Op. Cit pp.597

²³ El hecho de que la posición geográfica de Estados Unidos (caracterizada por estar flanqueada por los océanos Atlántico y Pacífico), impedía a muchos de los posibles refugiados llegar a solicitar asilo a su territorio, propició que hasta antes de los años ochenta la inmensa mayoría de los refugiados llegaran como consecuencia de movimientos de reubicación, situación que se modificó a partir de 1980, cuando se incrementó la cantidad de personas que llegaban a solicitar refugio estando ya en territorio norteamericano. ACNUR. “La situación...”. Op. Cit pp. 191

²⁴ Cfr. Zard, Monent. “Exclusión, terrorismo y la Convención sobre los refugiados”. En Migraciones Forzadas N° 13 Oxford University, 2002. pp. 32-34

en aspectos humanitarios, indica el altísimo contenido discrecional de dicha política.

Esta relativa adaptación de la política de asilo a los estándares internacionales, también se vería contaminada por el endurecimiento de los controles migratorios, y de manera más reciente por los factores de seguridad ya señalados, lo que pone en evidencia la subordinación del carácter humanitario de la institución a sus objetivos de política exterior.

Características institucionales. Un aspecto de suma relevancia en la política de EU en este tema es que, pese a ser uno de los mayores contribuyentes de recursos al ACNUR, nunca ha suscrito la Convención de 1951 de la ONU, solamente ratificó el protocolo de 1967, en 1968. No obstante, llama la atención el hecho de que, es miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR desde 1951.

Otra situación que llama la atención es que como decíamos antes, durante muchos años utilizó su propia definición para determinar la condición de refugiado y fue hasta 1980 cuando incorporó a su legislación la definición de la Convención de 1951, época en la que ya existían definiciones más completas como la ya mencionada de la OUA. De hecho, sólo un año antes estableció una unidad especializada, denominada Oficina del Coordinador de EU para asuntos de refugiados, dependiente del poder ejecutivo.²⁵

Uno de los últimos aspectos o innovaciones que se han hecho en EU, ha sido la incorporación del estatuto de protección temporal en 1990, que si bien ofrece eventualmente protección a personas que probablemente no calificarían como refugiados (según la definición de la Convención del 51),

²⁵ ACNUR. "La situación..." Op cit. pp. 192

las posibilidades de obtener la residencia definitiva o la ciudadanía disminuyen considerablemente, en comparación de aquellos que sí logran obtener la condición de refugiado.

2.4.2. Canadá

En muchos aspectos Canadá es uno de los países más desarrollados del mundo, prueba de ello es su clasificación constante dentro de los primeros diez países en la medición que sobre desarrollo humano realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD²⁶. Quizás por esto no sorprenda que para muchos, Canadá sea también un país que ha desarrollado un modelo de política de refugiados sumamente avanzado, que ha merecido el reconocimiento del ACNUR, al señalar que en general su política de refugio, por sus procedimientos institucionales “en muchos sentidos es un modelo de equidad y justicia”²⁷.

Dimensión del fenómeno. En 1999, vivían en Canadá alrededor de 136,000 refugiados (incluidos sus familiares), lo que coloca a este país como uno de los principales destinos para refugiados. De hecho proporcionalmente recibe en su territorio la misma cantidad de refugiados reasentados de un tercer país que Estados Unidos (1 refugiado por cada 73,000 habitantes y 1 refugiado por cada 75,000 habitantes respectivamente)²⁸, sin embargo la cantidad de solicitudes recibidas en cada país, proporcionalmente es mayor en Canadá que Estados Unidos (1

²⁶ En 2000, Canadá ocupó el 8º lugar en este índice que anualmente publica el PNUD, justo un lugar detrás de Estados Unidos

²⁷ Wilkinson, Ray. “Nosotros nos encargamos... de las masas que huyen...”, en: Refugiados N° 107. ACNUR, Madrid, España, 2000. pp. 8

²⁸ Canadá tiene una población total de 32 millones de habitantes, en tanto que la de Estados Unidos es de alrededor de 280 millones de personas.

solicitud por cada 30,120 habitantes y 1 solicitud por cada 41,860 habitantes, respectivamente)²⁹.

Influencia del factor internacional. Canadá, al igual que Estados Unidos, es una nación que fue fundada con base en la inmigración. Pero debido a su aislamiento geográfico, protegido por los Océanos Atlántico y Pacífico, fue hasta hace muy poco tiempo que comenzaron a llegar a su territorio solicitantes de asilo –sin considerar a los refugiados elegidos específicamente para su reasentamiento-.

Si bien es claro el nivel de compromiso de este país con el problema de los refugiados, aún así para especialistas como Ray Wilkinson “existen voces críticas según las cuales ambos países (Canadá y Estados Unidos) podrían hacer las cosas aún mejor. En comparación con su riqueza, otros estados, sobre todo los escandinavos, contribuyen mucho más a las causas humanitarias que Washington y Ottawa. Y, a su juicio, Norteamérica podría aceptar a más refugiados para su reasentamiento, procedentes de otras partes del mundo y más necesitados de protección que algunos grupos aceptados en el pasado por motivos políticos”³⁰.

Influencia de factor seguridad. Como en la mayoría de los países, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, un nuevo Plan Gubernamental Antiterrorismo creó nuevos centros de detención para extranjeros sospechosos de actividades terroristas³¹, lo que indirectamente ha generado mayores dificultades a los solicitantes de asilo.

²⁹ Wilkinson. Op. Cit. pp. 5

³⁰ Ídem. pp. 7

³¹ Gibney, Matthew J. "La seguridad y la ética del asilo después del 11 de septiembre". En: Migraciones Forzadas N° 13. Universidad de Oxford, Inglaterra. Pp. 40-42

Contenido discrecional. Canadá es considerado por muchos especialistas como un modelo de equidad y justicia en lo relativo al trato dado a los refugiados. Tal situación obedece en buena medida a que desde 1989 se estableció en ese país un organismo denominado Junta de Inmigración y Refugiados, en la que, a través de su división de determinación de refugiados, se estudian las solicitudes con base en los textos de la Convención de la ONU, lo que reduce en cierta medida la discrecionalidad.

Características institucionales. Si bien la adhesión de Canadá a la Convención y al Protocolo de la ONU, ocurrió en 1967, por alguna razón fue en 1976 cuando incorporó a su legislación la definición de la ONU (casi al mismo tiempo que Estados Unidos hiciera lo propio). Ello significa que, hasta antes de esa época, la mayoría de los refugiados eran calificados más con base en consideraciones de carácter geo-político que jurídicas. O bien, al aceptar que refugiados de otras regiones fueran trasladados a su territorio, implícitamente la calificación ya la habían hecho los gobiernos de donde se trasladaban esos refugiados.

Hay muchos elementos que refuerzan la idea de que éste es uno de los países más avanzados en cuanto a la vigencia de instrumentos jurídicos y políticos de protección a refugiados. Por ejemplo, desde 1993 se incluyeron en su legislación disposiciones para considerar como refugiados a personas que huían de sus países por motivo de alguna discriminación por razones de género³². Asimismo, se reconoce que inclusive, los refugiados tienen una posición de privilegio frente a los demás migrantes, sobre todo en lo relativo a la búsqueda de trabajo.

³² ACNUR. "La situación ..." Op. Cit. pp. 200

Sin embargo, existen algunas fallas en el sistema; por ejemplo, la inexistencia de un mecanismo de apelación en caso de que a una persona le sea negada su solicitud de asilo, lo que deja en un alto estado de indefensión a potenciales refugiados. Aunque algunos analistas opinan que “la Junta de Inmigración y Refugiados es ya un organismo casi judicial, especializado e independiente, mientras que en las principales naciones receptoras de refugiados, los funcionarios del gobierno, están más centrados en el “cumplimiento de la ley” que en la protección de los solicitantes de asilo”³³.

2.4.3. Europa

No es casual que en esta región se hayan creado los primeros organismos internacionales de protección a los refugiados. La Primera y la Segunda Guerras Mundiales fueron acontecimientos que afectaron profundamente a todos los países de esta región, que sobre todo al término de la Segunda Guerra, se enfrentaba con un panorama desolador, caracterizado por millones de personas que vivían fuera de sus lugares de origen como consecuencia del desplazamiento al cual se vieron forzadas por los combates mismos y por la persecución de la que habían sido objeto muchas de ellas.

Líneas atrás, veíamos un panorama histórico de los desplazamientos de refugiados durante el siglo pasado, en donde Europa ocupó un papel central, como generadora de refugiados, pero también como receptora de ellos. Ahora revisaremos algunos aspectos de las políticas que se aplican en esa región en la actualidad.

³³ Wilkinson. Op. Cit. Pp. 9

Dimensión del fenómeno. Según cifras del ACNUR, en el año 2000 vivían en Europa un total de 1,671,500 refugiados, de los cuales la mayor cantidad correspondía a personas asentadas en Alemania (975,500) y que procedían en su mayoría de los países de la ex-Yugoslavia, Rumania, Turquía, la ex URSS, Irak, Afganistán, Irán, Vietnam, Líbano, China y muchos países de África.

Influencia del factor internacional. Por su cercanía geográfica con los países tanto de África como de Asia, así como por los lazos históricos que la mayor parte de Europa tiene con otras regiones del planeta es que, junto con América del Norte, es una de las regiones en donde se localiza la mayor cantidad de refugiados en el mundo³⁴.

Por otro lado, si bien después de la II Guerra Mundial, la magnitud y la frecuencia de conflictos en Europa descendió significativamente, la guerra fría produjo grandes cantidades de refugiados de origen europeo (de Europa del Este mayoritariamente) y más tarde el desmoronamiento de los regímenes comunistas provocó un importante éxodo de personas de estos países hacia las naciones occidentales del continente, especialmente hacia Alemania.

Más recientemente, en los 90, la serie de conflictos regionales en la ex – Yugoslavia, África y el Medio Oriente, han provocado que, pese a las protestas de algunos grupos que opinan que los refugiados deberían

³⁴ Tal aseveración podría ser discutible si consideramos los desplazamientos que se han dado en África desde hace mucho tiempo, que han involucrado a millones de personas, como es el caso de los refugiados ruandeses en la ahora República Democrática del Congo en donde el ACNUR en 1994, calculaba que había más de dos millones de refugiados en los países vecinos, de los que 1,2 millones estaban en ese país, 580.000 en Tanzania, 270.000 en Burundi y 10.000 en Uganda. ACNUR, “La situación ...” Op. Cit. pp. 272

quedarse en sus lugares de origen y allí esperar la ayuda, Europa siga siendo uno de los destinos más importantes para los perseguidos.

Influencia del factor seguridad. La posibilidad de que bajo la calidad de refugiados, ingresen a territorio europeo personas o grupos con intenciones de perjudicar a los ciudadanos o a las instituciones locales, es una realidad de la cual Europa no puede escapar. Por ejemplo, en el Reino Unido “la nueva Acta sobre Antiterrorismo, Crimen y Seguridad que fue aprobada rápidamente después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, permite al Secretario de Estado rehusar reclamos de asilo, a personas consideradas como una amenaza para la seguridad nacional. Además, amplía la autoridad del estado para detener a individuos considerados como una amenaza terrorista, lo que acorta las posibilidades de algunos buscadores de asilo”³⁵.

Contenido discrecional. Existe la opinión fundada de que Europa es probablemente, la región en donde los procedimientos para la elección e implementación de políticas de asilo estén más desarrollados. Tal situación podría deberse al hecho de que, como en una gran cantidad de temas, existe una preocupación por el diseño y elaboración de políticas comunes. En este sentido, las políticas de asilo ocupan un papel importante en la agenda de los países europeos, considerando en principio que la adopción de leyes y procedimientos comunes es algo no sólo deseable sino necesario, en virtud de la adopción desde 1989 del concepto de frontera común.

Características institucionales. Por las razones que ya se han expuesto, Europa fue la región en la cual se aplicó por primera vez la Convención de

³⁵ Gibney. Op. Cit. pp. 40

la ONU sobre el estatuto de los refugiados (de hecho en un principio se diseñó ex profeso para resolver los problemas de los refugiados y desplazados por la Segunda Guerra Mundial). De ahí que el concepto de refugiado contenido en ese instrumento haya tenido su origen en la realidad de la Europa de la Post Guerra.

Al igual que otras regiones en el planeta, como África y América Latina, en Europa hubo iniciativas cuyo objetivo era compartir experiencias e instrumentos jurídicos relativos al tema. Pero, no fue sino hasta la consolidación de la Unión Europea (UE, antes Comunidad Económica Europea) y en especial a partir del inicio de las negociaciones del tratado de Ámsterdam, cuando se institucionalizó la voluntad de los países miembros en el sentido de permitir la libre circulación de sus ciudadanos por todo el territorio de la Unión, lo que implicaba que también los extranjeros (incluidos los refugiados) tendrían ese mismo derecho, una vez que registraran su ingreso en cualquier país de la UE.

La libre circulación es sólo una de las características de las políticas de asilo de la UE. Otra más es la existencia de una política común de elegibilidad, que entró en vigor en 1997 con base en el convenio de Dublín de 1990, en el cual se establecieron criterios mínimos para la calificación de refugiados, que entre otras cosas considera la aplicación de una definición de refugiado armonizada (que ha sido muy criticada por reduccionista, es decir es prácticamente la misma que la de la ONU, ignorando casi por completo elementos de otros instrumentos regionales más completos) y la elaboración común de listados de países seguros y de países adonde los “falsos refugiados” pueden ser devueltos³⁶.

³⁶ ACNUR “El Asilo en Europa”, en: “La situación ...” Op. Cit. pp. 175-181

Es evidente que en Europa se ha avanzado considerablemente en la elaboración de políticas de asilo comunes³⁷; sin embargo, sería conveniente flexibilizar los procedimientos de análisis de las solicitudes de asilo, incorporando algunos elementos de instrumentos de otras regiones del mundo. Al mismo tiempo, habría que advertir que, salvo los instrumentos internacionales formales, la mayoría de los acuerdos regionales o comunitarios no tienen carácter vinculatorio, es decir su aplicación es voluntaria.

2.4.4. Australia y Japón

Situados en y rodeados por el Océano Pacífico, estos dos países tienen pocas coincidencias relativas al tema de los refugiados; quizás en donde más converjan sus políticas sea en el apoyo financiero que los dos prestan a los organismos internacionales encargados de atender este problema³⁸.

Dimensión del fenómeno. Con toda seguridad, la comparación entre ambos países puede resultar injusta (dadas las características demográficas y geográficas de cada uno de estos dos países), pues mientras que en Australia en el 2000 vivían 57,000³⁹ refugiados, Japón sólo había

³⁷ Por razones de espacio, se ofrece al lector, sólo un panorama relativo al tema de la protección, circunscrito a los mecanismos de calificación de las solicitudes presentadas por potenciales refugiados y, en menor medida, al compromiso adquirido por éstas naciones o regiones de aceptar el reasentamiento en su territorio de refugiados procedentes de otras regiones- siendo este tema (la calificación de las solicitudes) el eje fundamental de cualquier política de asilo, independientemente de las medidas que se tomen posteriormente para garantizar el bienestar de las personas en esta situación.

³⁸ Luego de Estados Unidos y la UE, Japón ocupa el tercer lugar entre los países que prestan apoyo económico a las operaciones del ACNUR, en tanto que Australia, con un PNB menor, ocupa el lugar número catorce de la lista, por encima inclusive de Francia. Fuente: ACNUR "la situación .." Op. Cit. pp. 184

³⁹ En el caso de Australia, la inmensa mayoría de la cifra que se menciona, corresponde a refugiados que han llegado bajo el programa de reubicación de refugiados que recibe anualmente a un número de alrededor de 5,000 personas.

reconocido como tales durante el período 1990-2000, a 90 personas de un total de 1100 solicitudes que le fueron presentadas⁴⁰.

Influencia del factor internacional. En el caso de Japón, no obstante su calidad de superpotencia, nunca ha sido un destino importante para los refugiados de la región, debido principalmente a una política migratoria basada en la homogeneidad étnica y acotada por su reducida extensión territorial, que únicamente se vio modificada en los años 70, cuando aceptó admitir como refugiados a más de 10,000 indochinos⁴¹. En contraste Australia, de manera similar a Estados Unidos y Canadá mantiene una política más o menos constante de promoción a la inmigración, que incluye un programa de reasentamiento de refugiados de otras latitudes en su territorio (alrededor de 5,000 anuales).

Influencia del factor seguridad. Los estrictos controles migratorios de Japón, así como la reducida cantidad de solicitudes hacen que la posibilidad de que exista algún riesgo de que bajo esta calidad se introduzcan personas que puedan atentar contra la seguridad de ese país, se reduzca considerablemente. En tanto, la relativa oferta migratoria de Australia y su controvertida decisión de enviar tropas a Afganistán luego de los atentados del 11 S, son factores que han endurecido los controles migratorios de esa nación.

Contenido discrecional. En ambos casos, la discrecionalidad en el proceso de admisión es elevado, pues mientras que en Japón el tema de los refugiados mantiene una estrecha relación con una política migratoria fundamentada en la idea de mantener la homogeneidad étnica, en Australia,

⁴⁰ ACNUR. "Las políticas de asilo en Australia, Nueva Zelanda y Japón. En: "la situación ..." Op. Cit. pp. 202

⁴¹ Ídem. pp. 202

la política que se aplica consiste en que el gobierno elige a quien le da asilo –a través de su programa de reasentamiento-. Por tal motivo, los refugiados que llegan a su territorio -por sus propios medios- tienen que enfrentar muchas dificultades para obtener asilo.

Características institucionales. Como se ha visto, Japón no podría calificar como una nación muy comprometida con la causa de los refugiados, principalmente por el hecho de mantener una política migratoria restrictiva a la inmigración de cualquier tipo, con requisitos sumamente exigentes, sin que el hecho de que sea una de las naciones que más fondos aporte a la causa de los refugiados, pueda eximirle de responsabilidad.

En Australia, de 1978 a 1992, existió un comité para la determinación de la condición de refugiado, que desapareció cuando en 1992 el gobierno creó una unidad de protección adscrita a su departamento de Inmigración y Asuntos Culturales, que actualmente es el encargado de calificar las solicitudes de asilo.

La adopción a partir de 1999 de la figura jurídica de visado de protección temporal, ha puesto en tela de juicio la imagen de Australia como un país poseedor de una generosa política de asilo. Esta controvertida medida consiste en la detención preventiva de los solicitantes de asilo que llegan por barco (de Medio Oriente principalmente), quienes son confinados en centros localizados a miles de kilómetros de las ciudades principales, bajo el argumento de que se trata de “colados en la fila”, es decir, según algunos funcionarios de ese país, se trata de personas que intentan ocupar los lugares que corresponden a las personas que arriban a través de su programa de reubicación.

La diferencia entre ambos (los reubicados y los “colados”) es muy simple, pues mientras que los que llegan bajo el programa de reubicación reciben muchas facilidades para su integración definitiva, a aquellos que se les otorga el visado de protección temporal tienen mayores dificultades para encontrar trabajo y se les exige regresar a sus países de origen una vez que la situación que los obligó a salir haya sido superada⁴².

Con este breve panorama sobre algunos aspectos históricos e institucionales de este tipo de políticas en algunas regiones del mundo, a continuación se procederá a analizar la evolución de las políticas de asilo en México.

⁴² Morris, Tim. “Australia y el asilo: ¿ya no la tierra del trato justo?” En: Migraciones Forzadas N° 8 Oxford University, 2000 pp.8

CAPITULO III LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y REFUGIO EN MÉXICO

3.1. Los principales flujos históricos.

Para algunos analistas, los antecedentes del asilo en México se remontan al siglo XIX, coincidiendo prácticamente con el inicio de su historia como país independiente¹. Sin embargo, para fines prácticos, esta investigación se limitará a analizar tres grandes flujos históricos del siglo XX: el exilio español de los años treinta, los asilados políticos sudamericanos de los años setenta y los refugiados guatemaltecos de los ochenta.

En el primer caso la exposición se concentra en explicar cómo los contextos nacional e internacional fueron determinantes en la formación institucional de las políticas de asilo-refugio. Es decir, se analizará cuáles fueron las motivaciones que dieron origen a la creación de valores, normas, procedimientos y rutinas institucionales y, de qué manera estos elementos han persistido hasta nuestros días.

Respecto al caso de los exiliados sudamericanos, se hace la observación de que, no obstante que en casi todas las investigaciones relativas al tema en México se menciona este período (ocurrido entre finales de la década de los 60 y casi toda la de los 70), existe una notable ausencia de bibliografía, salvo la generada en muchos casos por los propios exiliados que se quedaron a vivir en México de manera definitiva, siendo posiblemente éste el período en el que una política en la materia haya sido menos específica.

¹ En 1823 México firmó un tratado de extradición con Colombia, en el cual se establece la imposibilidad de extraditar personas por motivos políticos. Ver: Imaz, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México", Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño-invierno 1993, pág. 53

El capítulo concluye con los primeros años del episodio de los refugiados guatemaltecos –durante los años ochenta-, que a nuestro juicio, representó el parteaguas en la historia de las políticas de asilo y refugio en México, porque como veremos adelante, dicho evento se convirtió en el detonador que aceleró los procesos de transformación (cambio) y adaptación (diseño) de esta institución.

Si bien es cierto que a México, durante el siglo XX, no sólo llegaron perseguidos de los países y regiones mencionados anteriormente², consideramos estos tres fenómenos históricos como los momentos clave en la historia de las políticas de asilo-refugio en México. Así es que de aquí en adelante se buscará identificar algunas de las características institucionales correspondientes a cada uno de estos tres flujos históricos.

3.2. El exilio español (los orígenes de la tradición).

El exilio español en México se dio en un contexto nacional e internacional de enorme complejidad. Por esos años en Europa, durante el período de entre-guerras (1919-1938) se gestó un fenómeno que tuvo consecuencias catastróficas que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial, a saber, las dictaduras de corte fascista que en buena medida aparecieron como resultado de la crisis económica mundial de 1929 y como una forma de contrapeso a la creciente influencia del comunismo y el socialismo en ese continente.

² Por ejemplo, Luis Ortiz Monasterio cita los casos de los perseguidos norteamericanos de la época del macartismo en los años 50, así como el de los más de 180,000 salvadoreños que huyeron a México con motivo de la guerra civil que azotó a ese país durante la década de los ochenta y parte de los noventa. Ver. Ortiz Monasterio, Luis (1), “Refugiados Guatemaltecos en México: un final feliz”. Organización de Estados Americanos, Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>

Bajo esas condiciones político-ideológicas, en España se produjo una guerra civil (1936), que se originó por la rebelión de un sector de las fuerzas armadas encabezadas por Francisco Franco en contra del gobierno republicano, la cual para muchos historiadores representó el campo de prácticas de lo que sería la Segunda Guerra Mundial, que oficialmente se desencadenaría en 1939³.

El espejismo de la paz y estabilidad geopolítica de Europa, fundamentada en los Acuerdos de Versalles de 1918, paradójicamente influiría de manera negativa en contra de la República Española, pues los gobiernos de Francia y Reino Unido decidieron cerrar los ojos y no intervenir en el conflicto, ante la evidencia del abierto apoyo de Adolfo Hitler y Benito Mussolini a la rebelión de un sector de las fuerzas armadas encabezadas por Francisco Franco, bajo el ingenuo argumento de que la guerra que se desarrollaba en ese país era un conflicto de naturaleza estrictamente interna.

De hecho, Winston Churchill en su calidad de miembro del Parlamento Británico diría en 1938, luego de que Inglaterra y Francia firmaran con Alemania e Italia el Pacto de Munich, que “garantizaba” la paz del continente europeo: “Habéis creído poder evitar la guerra al precio de la vergüenza. La vergüenza permanecerá y de todos modos tendréis la guerra”⁴.

Así pues, si los republicanos españoles tenían alguna esperanza de recibir apoyo al inicio de la guerra por parte de sus vecinos, ésta se iría

³ Kennedy, Paul. “Auge y caída de las Grandes Potencias”, Plaza y Janés Editores, Barcelona, España 1997. pp. 514 y 533

⁴ Cfr. En: Maldonado, Víctor Alfonso. “Vías políticas y diplomáticas del exilio”. En: “El exilio español en México”. FCE, México, 1982. pp. 29

desvaneciendo al paso de los meses con la indiferencia mostrada por sus potenciales aliados, Reino Unido y Francia, así como por las constantes victorias de los insurrectos. Por esta razón, una considerable cantidad de los defensores de la República se vieron en la necesidad de escapar de los lugares de combate, sobre todo luego de los ataques de las tropas antirrepublicanas en contra de la población civil⁵.

Sin entrar en detalles sobre los pormenores de este conflicto (1936-1939), habría que limitarse a señalar que una de sus consecuencias más importantes fue el enorme éxodo de refugiados hacia muchos países, entre los cuales México fue uno de sus destinos más importantes⁶.

3.2.1. México y los refugiados españoles.

Mientras en Europa rondaba el fantasma de la guerra, en México el régimen postrevolucionario comenzaba a consolidarse con la llegada a la Presidencia de la República del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940).

Una de las características más importantes de ese período, fue que muchas de las instituciones actuales tuvieron su origen en esa época. Ejemplo de estas nuevas instituciones eran: la consolidación y verdadero inicio por casi todo el territorio nacional del reparto agrario, el fortalecimiento del sindicalismo obrero (se creó la central obrera más grande de México -la CTM-), se institucionalizaron los primeros programas sociales con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, el Departamento de

⁵ Uno de los rasgos distintivos del siglo pasado fue la creación del concepto de la “guerra total”, que incluía entre otras cosas, considerar a la población civil como un blanco enemigo, hecho que desde luego contribuiría a aumentar el número de refugiados durante casi todos los combates del siglo XX. Ver Habermas, Jürgen. “Nuestro Breve Siglo” en “La Constelación Postnacional” Paidós, Barcelona, España, 1998. pp. 11-24

⁶ Muchos otros refugiados españoles recibieron asilo en Chile, Rusia y Gran Bretaña

Asistencia Infantil y el servicio médico obligatorio. Asimismo Lázaro Cárdenas creó el Instituto Politécnico Nacional y se produjo uno de los acontecimientos más importantes en la historia del país: la expropiación petrolera⁷.

Pero más que cualquier otra institución, incluso más que la consolidación de lo que años más tarde se denominaría el partido de Estado, el Partido Nacional Revolucionario PNR, convertido ahora en el Partido de la Revolución Mexicana con la incorporación del sector obrero (la CTM), sería la Presidencia de la República la institución en la cual se concentraría la mayor cantidad de poder en el país⁸.

Se destaca esto último por una razón muy sencilla, fue el Presidente, en 1937, quien tomó la decisión de recibir al primer contingente de refugiados españoles (500 menores), quienes serían conocidos posteriormente como “los niños de Morelia”⁹, aunque más tarde afirmaría: “la traída a México de los niños españoles huérfanos no fue iniciativa del suscrito. A orgullo lo tendría si hubiera partido del ejecutivo esta noble idea. Fue de un grupo de damas mexicanas que entienden cómo debe hacerse patria y que consideraron que el esfuerzo que debería hacer México para aliviar la situación de millares de huérfanos no debía detenerse ante las dificultades que se presentasen”¹⁰.

Fue una decisión del Presidente Cárdenas por varias razones, primero, la solicitud inicial para albergar a este primer contingente de exiliados

⁷ Krauze, Enrique. (1). “Biografía del Poder: Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940)”. Tusquets Editores, México, 1997. pp. 472

⁸ Krauze, Enrique (2) “La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996).” Tusquets Editores. México, 1997.p. 15-17

⁹ Pla Brugat, Dolores. “Los niños de Morelia” INAH, México, 1985, pp. 44

¹⁰ Ídem.

españoles, venía, como lo señala Cárdenas, de un grupo de damas que formaban parte desde octubre de 1936, del Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español. Sólo que este grupo no estaba integrado por ciudadanas comunes y corrientes, como parece que Cárdenas quería hacer creer, pues este grupo de damas estaba integrado, entre otras, por: Amalia Solórzano de Cárdenas (la esposa del Presidente), Carmela Gil de Vázquez Vela (esposa del Secretario de Educación), Matilde Rodríguez Cabo de Múgica (esposa del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas) y por su Presidenta, María de los Ángeles Chávez Orozco (esposa del Subsecretario de Educación)¹¹.

Así es que, si bien oficialmente la iniciativa no partió del ejecutivo, como se aprecia, sí tuvo mucho que ver.

En segundo término, pero todavía más importante es el hecho de que en ese tiempo, si bien México había suscrito varios acuerdos regionales relativos al tema del asilo diplomático, como la Convención sobre Asilo de la Habana de 1928 y la Convención sobre asilo Político de Montevideo de 1933¹², en la primera Ley General de Población de 1936, no se incluía la figura jurídica de refugiado ni la de asilado, por lo que los exiliados españoles tuvieron que ingresar a México bajo otras características migratorias y de no haber contado con el apoyo del Presidente Cárdenas, les hubiera sido imposible entrar al país¹³.

¹¹ Ídem. pp. 43

¹² Fabila Mena, Álvaro. "Legislación actual en materia de refugiados: Análisis y Propuestas". Tesis Profesional, ITAM, México, 1999. pp. 70-74

¹³ Juan Simeón Vidarte, Subsecretario de Gobernación de la República Española reveló que en ese año, en una entrevista que tuvo con Lázaro Cárdenas para solicitar su apoyo en caso de una derrota, recibió la siguiente respuesta: "si ese momento llegase, puede usted decir a su gobierno que los republicanos españoles encontrarán en México una segunda patria. Les abriremos los brazos con la emoción y cariño que su noble lucha por la libertad y la independencia de su país merecen... Podrán ejercer sus profesiones como si hubieran obtenido sus títulos en nuestras universidades y la Universidad mexicana se honrará abriendo sus puertas a los catedráticos que

Ahora bien, en un principio la decisión de traer a México a ese grupo de menores, la mayoría huérfanos, pudiera interpretarse como un simple acto de ayuda humanitaria, como el mismo Cárdenas lo expresaba. Pero más adelante, el auxilio prestado a más de 30,000 exiliados españoles que llegaron a México, formaría parte (quizás la más evidente) de una serie de actos de solidaridad con la República Española y la posición del Presidente Cárdenas frente al fascismo en Europa¹⁴. Tales actos de apoyo fueron:

- 1) La defensa de la República Española en los foros internacionales
- 2) La ayuda material, consistente en la donación de alimentos y armas y
- 3) El asilo concedido a los refugiados y las gestiones hechas ante otros gobiernos, principalmente Francia, para trasladarlos a México¹⁵.

Naturalmente, esta tercera forma de apoyo del Gobierno del Presidente Cárdenas a la causa republicana, es la que nos ocupa.

3.2.2. Aspectos institucionales de la política de asilo a los refugiados españoles.

La caída oficial de la República Española en abril de 1939, aceleró el éxodo de nacionales de ese país, principalmente a Francia¹⁶, hecho que de la misma manera apresuró al gobierno de México a establecer contactos con las autoridades republicanas en el exilio a través del Servicio de Evacuación

por amor a la libertad y la independencia de su país les sea imposible vivir en España. Vidarte, Juan Simeón. "Todos fuimos culpables" FCE, México 1973, pp. 765

¹⁴ Para argumentar esta afirmación se presenta la declaración del representante de la SRE que dio la bienvenida a los niños españoles en el puerto de Veracruz: "[...] la presencia de estos niños aquí es, en primer término, una elocuente protesta contra la guerra internacional en territorio ajeno, como lo es en España. Es también una protesta contra todos los imperialismos, pero esencialmente contra aquellos que guiados por el espíritu de conquista, halagan las pasiones, fomentan la maldad, instigan a la traición y destrozan las patrias entrañas." Cfr. en: Pla Brugat.Op. Cit.pp. 55

¹⁵ Ídem. pp. 54-55

¹⁶ La Comisión Franco-Mexicana, calculaba que en 1939, alrededor de 500, 000 españoles se encontraban refugiados en Francia, como consecuencia de la guerra en su país. Cfr. en: Maldonado, Víctor. Op. Cit. pp. 36

de Ciudadanos Españoles (SERE) y con el gobierno francés (que no estaba muy dispuesto a prestar auxilio a los refugiados), a fin de coordinar las acciones para trasladar a muchos de esos refugiados a México.

De hecho, por medio de un telegrama enviado el 1º de junio de 1940, el gobierno mexicano instruyó a su consulado en Biarritz para que éste manifestara a las autoridades de Francia, la decisión del Gobierno mexicano de asilar en su territorio a **todos los refugiados españoles de ambos sexos residentes en Francia**. Ello era sorprendente porque no sólo permitía la estancia de los refugiados en su territorio, sino que ofrecía la protección de México aún en territorio extranjero; y, lo que es más, se comprometía a asistirlos económicamente durante el tiempo que dilatara el traslado a México y consecuentemente se hacía cargo de los gastos de dicho traslado¹⁷.

Con el fin de cumplir con ese compromiso, se estableció contacto con el SERE, que como organismo del gobierno republicano en el exilio, apoyaría las acciones emprendidas por el Gobierno mexicano, tanto en el interior como en el exterior, a través de un organismo creado para ese fin específico denominado Junta de Auxilio a los Refugiados Españoles (JARE)¹⁸.

Todas las acciones mencionadas hasta ahora, corresponden al período de gobierno de Lázaro Cárdenas. En ese sentido llama la atención el hecho de que, no obstante que había un claro compromiso de solidaridad con la República Española, que incluía acciones en favor de los refugiados, no había una política explícita que regulara dichas acciones.

¹⁷ Ídem. pp. 37

¹⁸ Ídem. pp. 40

Al respecto, el primer documento que a nuestro juicio define o esboza una política estructurada de asilo-refugio, la encontramos en el Acuerdo del Presidente Manuel Ávila Camacho del 21 de enero de 1941, en el que por principio de cuentas se argumenta la indispensable necesidad de “establecer con la mayor precisión posible, las bases que han de regir en el futuro dicha política (hacia los refugiados españoles), sin modificar en lo absoluto, el espíritu de franca cooperación, simpatía y solidaridad humana en que se ha inspirado¹⁹”.

Es decir, que pese a no existir previamente un ordenamiento específico, el gobierno de Ávila Camacho reconocía ya la existencia de una política frente a este tema (se habían creado valores, procedimientos y hasta rutinas) y lo que se intentaba en ese momento era formalizarla (y acotarla) en un documento, que si bien no tenía el peso de un ordenamiento jurídico, le daba sentido y validez por medio de un acto administrativo.

Los principales elementos que se destacan en ese documento son:

- 1) la necesidad de contar con un organismo que tanto a nivel nacional como internacional se encargara del manejo de recursos financieros destinados a respaldar los compromisos contraídos por México para la ayuda y transporte de los refugiados españoles que se hallaran en Francia y en sus dominios, y que al mismo tiempo para los fines de esta política encontrara apoyo en las leyes de esa época.
- 2) Se debía procurar que, a excepción de hombres de ciencia prominente, de intelectuales de valía, de artistas de mérito y de personas que, en verdad, de no ser aceptadas en México se vieran

¹⁹ Estados Unidos Mexicanos (1). “Acuerdo que regirá la política en favor de los refugiados españoles” Diario Oficial de la Federación, 08 de febrero, 1941. pp. 1-3

expuestas a peligros irreparables, no fueran admitidos profesionistas que representaran competencia ni perjuicio para los nacionales.

- 3) Se instruía a dar preferencia en los embarques a agricultores, pescadores, artesanos y trabajadores calificados.
- 4) Rehusar la admisión de aquellos que tuvieran impedimentos patológicos o morales (¿?), o que ofrecieran la posibilidad de llegar a ser una carga social.
- 5) Se debía dar preferencia a los núcleos de familia con miembros solteros de uno u otro sexo, en edad adulta y con capacidad de vida útil (¿?).
- 6) Que los refugiados no podían dedicarse a actividades de orden político relacionados con nuestro país o con el de ellos y deberían residir en el lugar que la autoridad les señalara.

Como se puede observar, sin eludir (del todo) el compromiso cardenista con la causa de los refugiados, este ordenamiento de política del gobierno de Ávila Camacho, expresa una serie de reservas que contrastan con la decisión anterior del gobierno de Cárdenas, en el que sin ninguna limitante (salvo las económicas y operativas) se comprometía a brindar protección a **todos** los refugiados en Francia sin excepción alguna.

Al mismo tiempo, en dicho acuerdo presidencial, junto con las disposiciones de carácter migratorio, por primera vez, se aprecia el intento deliberado de ligar la política de asilo-refugio con la política demográfica.

Hasta aquí, se ha hablado únicamente de la actividad del gobierno, en especial, de la política de éste hacia los refugiados, pero es necesario analizar el papel jugado por algunos sectores de la sociedad, que influiría no sólo en el trato dado a los refugiados españoles, sino a otros grupos étnicos

y nacionales que vivían una situación de persecución igual o aún más apremiante.

3.2.3. La reacción de la sociedad mexicana frente a los refugiados.

Aún hoy en día es frecuente escuchar en diferentes ámbitos (principalmente entre funcionarios gubernamentales) frases tales como: “la invariable tradición de asilo de México” o “la larga tradición de asilo de México”. La larga lista de grupos y personas que encontraron refugio en México durante el siglo XX, hace difícil que alguien pueda opinar lo contrario. Sin embargo, a lo largo del siglo pasado, diversos grupos sociales y personalidades o líderes de opinión, no estuvieron necesariamente de acuerdo con las decisiones del gobierno en torno al tema de los refugiados.

En el caso de los refugiados españoles, desde la llegada del primer contingente de menores, hubo algunas opiniones en contra de tal medida. Así lo registran diversos documentos periodísticos de la época, principalmente de un sector de la prensa identificada con la derecha²⁰.

De hecho, uno de los personajes históricos más importante de la época, Manuel Gómez Morín, fundador del Partido Acción Nacional, criticaba “la conducta absurda de México en Ginebra... y la que siguió en el problema de los refugiados, permitiendo que los funcionarios mexicanos se convirtieran en agentes de facciones que nos son extrañas”²¹.

²⁰ Ciertamente las opiniones se dividían entre estar a favor o en contra de recibir a los exiliados, como ejemplo del segundo caso se puede citar un par de columnas publicadas en el periódico Excelsior, en las que se cuestiona la decisión de traer a los niños españoles, argumentando por principio de cuentas que en México había mucho más niños viviendo en condiciones iguales o peores que los menores ibéricos y, luego que, tras la decisión de traerlos había la intención de traer más tarde “otros tantos líderes comunistas”. Cfr. en Pla Brugat. Op. Cit. pp. 56-57

²¹ Cfr. en: Krauze, Enrique. (1) Op. Cit. pp. 477

Para fortuna de los españoles (refugiados), la política del gobierno sumó más apoyos que rechazos y luego de haber conseguido llegar a México, con el paso de los años la mayoría de ellos se integró a la sociedad mexicana sin muchas dificultades, lo que no ocurriría con otros grupos de exiliados de Europa, principalmente con los judíos.

Lo que se quiere decir es que, mientras que los refugiados españoles recibían toda clase de facilidades, no sólo para llegar a México, sino para establecerse de manera definitiva, en el caso de los judíos esto no fue así de sencillo.

Haim Avni, Profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén, realizó un estudio muy bien documentado en el que ofrece evidencias de una política discriminatoria en contra de los judíos, durante el mismo período del exilio español en México. Por ejemplo señala que “La benevolencia de Cárdenas para con los refugiados españoles contrastaba agudamente con su actitud hacia los refugiados judíos. En la misma semana en que el Sinaia llegó a Veracruz en 1939 (con unos 1,600 refugiados españoles a bordo), México rechazó a 98 judíos que llegaron en el barco Flandre.”.²²

Pero no sólo Haim Avni, ha documentado los matices opuestos de la política de refugio en ese período. Daniela Gleizer Salzman, por medio de una serie de documentos del Archivo Histórico de Relaciones Exteriores, demuestra que el trato dado a los españoles difiere notablemente del adoptado por el gobierno mexicano frente a los judíos. Mientras que a los primeros se le reconoció en todo momento su condición de refugiados, a los judíos que

²² Avni, Haim. “Cárdenas, México y los refugiados: 1938-1940” Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin. Escuela de Historia. Instituto de Historia y Cultura de América Latina. Universidad de Tel Aviv en: http://www.tau.ac.il/eial/III_1/avni.htm

huían de la persecución nazi, se les exigía cumplir con los requisitos normales impuestos a los inmigrantes²³.

Tal conducta del gobierno mexicano, podía explicarse por la presión a la que era sometido en el ámbito interno. Por ejemplo, cuando en 1939, por iniciativa del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta, se intentó ejecutar un proyecto de colonización en el municipio de Huimanguillo en Tabasco, en el que se planeaba que 1,500 familias de refugiados que se encontraban en Europa y Estados Unidos, junto con otras tantas familias mexicanas, crearan un centro de producción agrícola, al darse a conocer dicho proyecto a la opinión pública, éste recibió duras críticas de corte nacionalista. Al gobierno no le quedó más remedio que cancelarlo, argumentando oficialmente que las familias que se pretendía traer a México eran comerciantes y profesionistas y no agricultores como se había dicho²⁴.

Pese a estos hechos, que evidentemente exhiben una política contrastante y hasta cierto punto discriminatoria (por la diferencia de criterios en el trato dado a cada grupo), hay que destacar que la experiencia acumulada durante este período histórico, en primer lugar serviría para dar sentido y orientación a futuros eventos, como fue el caso de la inclusión de la figura de asilado político en la Ley General de Población de 1947 (a cuya protección sólo podían apelar las personas nacidas en el continente americano)²⁵, pero sobre todo por el hecho de haber formado y transmitido a la sociedad mexicana los valores fundamentales de esta institución: la

²³ Gleizer Salzman, Daniela. "México frente a la inmigración de refugiados judíos: 1934-1940" Instituto Nacional de Antropología e Historia -Fundación Cultural Eduardo Cohen, México, DF, 2001.

²⁴ Avni, Haim. Op cit. pp. 5

²⁵ México, Senado de la República. "Rasgos de la migración de mexicanos a los Estados Unidos". Boletín Informativo del Archivo Histórico de la Memoria Legislativa. México, DF, 2002. pp. 4

solidaridad y la justicia, valores a los que más adelante habría que apelar para enfrentar los siguientes desafíos.

3.3. Los asilados sudamericanos.

De manera deliberada se utiliza el término asilados, y no refugiados, por dos razones: 1) como se vio en el punto anterior, la figura jurídica que existía en México después de 1947, era únicamente la de asilado político (la de refugiado se crearía muchos años después –y que de haber existido, bien podría habersele otorgado a algunas personas durante ese período- y 2) porque en la legislación mexicana, la persecución por motivos políticos no es una razón por la que se pueda considerar a alguien como refugiado, la figura que corresponde a las personas que se encuentran en esta situación, es la de asilado político²⁶, y en el caso de la mayoría de los sudamericanos que huyeron hacia México durante los años 70, ésta era la principal razón de su exilio.

En efecto, pese a la experiencia del exilio español en México y a haber suscrito varios documentos más relacionados con este tema (por ejemplo la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954)²⁷, los criterios para dar protección a los solicitantes de asilo eran sumamente estrictos.

Tal circunstancia, por supuesto, no era obra de la casualidad o una omisión, más bien era el resultado de la lucha entre dos visiones opuestas: la de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que consideraba que la política de México en esta materia tenía que ser acorde con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano y por el otro lado, la de la Secretaría de Gobernación con un mayor énfasis en lo estrictamente

²⁶ Estados Unidos Mexicanos (2). "Ley General de Población". México, 1974. pp.7

²⁷ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (1). "México, tradición de Asilo y Refugio" COMAR México, 2000. pp. 20

migratorio y en una política poblacional que, en cierto sentido, se caracteriza aún por las fuertes restricciones a la inmigración de la mayoría de los extranjeros, como vimos que ocurrió en el caso de los judíos.

Así pues, éstas eran las circunstancias que rodeaban al fenómeno de los asilados políticos en México y que a continuación se analizará.

3.3.1. El factor internacional y la nueva política poblacional como factores determinantes en las políticas de asilo en México.

La década de los años setenta en casi todo el continente americano se caracterizó por ser una época en la que los militares estuvieron al frente de muchos de los gobiernos de la región. En la mayoría de los casos esta situación era resultado de factores externos, relacionados con la Guerra Fría, especialmente con la política exterior de Estados Unidos hacia la región²⁸.

Así, para principios de los años 70, casi todos los gobiernos de Sudamérica eran de corte militar, represores de la oposición legal e ilegal (esta última constituida por grupos guerrilleros y organizaciones clandestinas), lo que provocó que una gran cantidad de personas tuvieran que abandonar sus países para proteger sus vidas y las de sus familiares, siendo nuevamente México uno de sus principales destinos.

²⁸ En su libro “El Panteón de los Mitos. Estados Unidos y el Nacionalismo Mexicano” Grijalbo, México, 1998, Sergio Aguayo (1), argumenta que luego de la iniciativa de John F. Kennedy, denominada Alianza para el Progreso (1961), que contemplaba entre otras cosas un cambio de actitud en la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica, en el sentido de apoyar el desarrollo de la región, para evitar las desigualdades sociales que la caracterizaban y que se reconocía, eran la causa más frecuente de inconformidad y después de que tal iniciativa “se fuera quedando en el archivo de los proyectos olvidados, todo regresó a la normalidad: los grupos de poder quedaron mejor armados y con una doctrina de seguridad que consideraba como principal amenaza la subversión interna. Mientras tanto siguieron apareciendo grupos guerrilleros, que al combinarse con un deterioro en las economías provocaron una oleada de golpes de estado cualitativamente diferentes. En esta ocasión, los militares llegaron imbuidos de una nueva misión: reorganizar a fondo la sociedad.”

Este flujo de exiliados sudamericanos ocurrió principalmente durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, época durante la cual por primera vez se estableció una política de población, cuyo principal objetivo era disminuir el elevado crecimiento demográfico, que no sólo era objeto de preocupación de México, sino también comenzaba a ser percibido por el gobierno de Estados Unidos como una posible amenaza a su seguridad nacional²⁹.

Del gobierno de Luis Echeverría, se dice que con él se puso en marcha una política exterior más activa³⁰, que incluyó, entre otras cosas, el objetivo personal del Presidente de convertirse en uno de los líderes principales del tercer mundo, apoyando abiertamente las causas de gobiernos considerados por Estados Unidos como pro-comunistas, como fue el apoyo brindado al gobierno de Salvador Allende en Chile, antes y después del golpe de Estado ocurrido en ese país en 1973 y en menor medida por su relación con el gobierno de Fidel Castro³¹.

Sin embargo, existen también evidencias de un comportamiento no tan a favor de las causas del tercer mundo o de los gobiernos a los que decía apoyaba. Como ejemplo podemos citar la transcripción de una conversación entre Luis Echeverría y Richard Nixon –que tuvo lugar en junio de 1972-, en la cual el primero manifiesta al Presidente norteamericano su preocupación por lo que él consideraba los más grandes problemas de América Latina en aquel momento: “el crecimiento de la población, el desempleo y las tensiones sociales que el comunismo internacional provoca”³², situación que

²⁹ Welti Chanes, Carlos. “La Ley General de Población y el contexto internacional” en Valdez, María Luz (compiladora) “La ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004. pp. 169-170

³⁰ Ojeda, Mario. Op. Cit. pp 69

³¹ Krauze, Enrique (2) O. cit. Pp. 367-381

³² Cfr. en: Welti, Carlos Op. Cit. pp. 171

sorprende si consideramos que la mayoría de los exiliados a los que se dio asilo, pertenecían a organizaciones de corte socialista, o cuando menos eran simpatizantes³³.

Tal situación, de cierta contradicción del gobierno mexicano, en el sentido de por una parte, manifestar precaución o preocupación, e inclusive compartirla con el gobierno de EU, respecto a la amenaza del socialismo y por la otra erigirse en amigo de un gobierno como el de Chile, al que Washington no veía con buenos ojos, aún después del golpe de estado de 1973, proporcionando asilo a los perseguidos por la Junta Militar que tomaría las riendas de ese país, sólo puede explicarse de la siguiente manera:

Sin dejar de lado el hecho de que este acto (brindar protección a los perseguidos sudamericanos) servía de mucho al activismo internacional de Luis Echeverría, en México, a partir de la experiencia del exilio español, había surgido un conjunto de valores tales que hacían que en el país, la sociedad y el gobierno, consideraran que era su obligación prestar su ayuda a aquellas personas con cuyos valores se identificaban, con un ingrediente adicional: ya existía un instrumento legal (había ya una institución formal, **el asilo**), que ayudaba a enfrentar el problema, junto con las demás reglas (no escritas, pero efectivas en la práctica, por ejemplo, la capacidad para valorar y decidir respecto de las solicitudes de asilo que se hacían en sus representaciones diplomáticas del sur del continente),

³³ Para ejemplificar esto que decimos, tomamos el siguiente pasaje de un texto de Sergio Schmucler Rosenberg titulado "Apuntes para el diario de un adolescente": "...mi padre había sido activista, mi madre también en su juventud, casi todos los amigos de ellos también y, sobre todo mi hermano, que desde su entrada al colegio secundario había empezado a hacer girar su vida alrededor, básicamente del compromiso político". Publicado en: Yankelevich, Pablo (Coordinador). México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanos". SRE, ITAM, Plaza y Valdés. México, 2001. pp. 163

3.3.2. Aspectos institucionales de la política adoptada frente a los asilados sudamericanos.

Si bien es cierto que desde finales de los años 60 y hasta principios de los 80, a México llegaron perseguidos de casi todos los países del cono sur, la mayoría de ellos procedía de Argentina, Chile y Uruguay (en ese orden). Siendo los chilenos el caso más visible, posiblemente por la relación que como hemos dicho mantuvo Luis Echeverría con el gobierno de Salvador Allende.

Es por esa situación que en el manejo que se dio con estos tres grupos nacionales, podamos inferir algunas de las características de la política de asilo en ese período:

- 1) En primer lugar, con la inclusión de la figura de asilado (con una definición muy estrecha, ya que la protección sólo se concedía por motivos de persecución política), a diferencia de lo ocurrido con los refugiados españoles, el Estado Mexicano ya contaba con un instrumento jurídico que permitía regular el ingreso de los sudamericanos en esta situación.
- 2) La mayor parte de las solicitudes de asilo fueron recibidas en las embajadas de México en los principales países sudamericanos, por lo que los procedimientos que se siguieron estuvieron apegados a instrumentos jurídicos regionales, como las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Territorial, y desde luego a la legislación nacional (la LGP y su reglamento); por lo que correspondió en principio, a las autoridades diplomáticas y consulares la calificación de las solicitudes, siendo parte del trabajo de esos funcionarios hacerse cargo en muchos casos de la obtención de los salvoconductos que se debían obtener del país expulsor y, a partir de ese momento también

se hicieron cargo del traslado y la seguridad de los asilados a México³⁴.

- 3) La experiencia de haber procurado en el caso español, traer a intelectuales, académicos y artistas, continuó siendo una constante en el caso de los exiliados sudamericanos, como lo señala Pablo Yankelevich, al destacar que la mayoría de los exiliados eran “historiadores, sociólogos, antropólogos y artistas”³⁵, lo que notablemente se apega a los lineamientos de la LGP³⁶, es decir, de manera indirecta con una acción humanitaria, se podía obtener un beneficio adicional, como realmente ocurrió, si consideramos que muchos asilados de esa época se integraron a la academia y a la investigación en México³⁷, y
- 4) Finalmente, según nuestro punto de vista, la política de asilo en esa época, jugó el papel no menos importante de limpiar la imagen de un gobierno que era acusado de haber reprimido a los estudiantes en 1968 y en 1971, al mostrar su solidaridad con los perseguidos políticos de las “verdaderas dictaduras”.

³⁴ Así lo establece el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 165 fracción VI.

³⁵ Yankelevich, Pablo. “Navegar en el exilio: a manera de introducción” en: Yankelevich, Pablo. Op. Cit. pp. 15

³⁶ Los artículos 32, 33 y 36 de la citada ley, establecen en términos generales dar prioridad a los extranjeros “según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional”, “otorgar preferentemente permisos de internación a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos” y que “los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica”

³⁷ Bajo estas circunstancias, llegaron a México en la década de los 70, entre otros, el fisiólogo argentino Marcelino Cerejido, actualmente Profesor-Investigador del IPN y el Politólogo y Diplomático chileno Luis Maira, Embajador de Chile en México en 1998. Ver: Yankelevich, Pablo. Op. Cit. pp. 89 y 127

Cuadro 1 Asilados políticos de Sudamérica en México *

PAÍS	NÚMERO DE ASILADOS (Cifras aproximadas)	PERÍODO DE REFERENCIA
Argentina	4000	1976-1982
Brasil	20	1969-1970
Bolivia	12	1971
Chile	900	1973-1974
Paraguay	18	1970-1973
Uruguay	200	1970-1976

* Elaboración Propia. Fuente: COMAR (1)..". Op. Cit. pp. 24-25³⁸

En conclusión, la política de asilo en este período estuvo fuertemente ligada (de manera formal) a los objetivos de la LGP, que ya incluía la calidad migratoria de asilado político (ampliada en 1974 a todos los extranjeros, no únicamente a las personas del continente americano³⁹), pero también lo estuvo de manera menos explícita, a una política exterior más activa hacia América Latina y al intento del gobierno de cambiar su imagen ante la opinión pública nacional, en particular frente a los sectores de la sociedad identificados con la izquierda latinoamericana, aun y cuando tales objetivos iban en sentido contrario respecto de los intereses del gobierno de Estados Unidos (cuando menos de manera formal).

³⁸ Como se aprecia, los números que maneja la COMAR en este documento de difusión, son meramente aproximaciones. Lo que permite observar una deliberada intención del gobierno mexicano, durante los años 70, de no revelar con claridad la dimensión del fenómeno de los perseguidos políticos a los cuales brindó asilo.

³⁹ México, Senado. Op. Cit. pp.4

3.4. Los refugiados guatemaltecos. La experiencia decisiva.

El asilo político (la institución), había probado en el caso de los exiliados sudamericanos ser efectiva hasta cierto punto, puesto que la mayoría de los sujetos que se habían beneficiado con esta figura jurídica en México, poseían una serie de características (preparación académica, científica y artística), que se ajustaban a los principios de la política poblacional establecida en la LGP de 1973. Por otro lado, la distancia física de México con los países de donde llegaban los refugiados, facilitaba la labor de análisis de las solicitudes de asilo (la mayoría se presentaron en las representaciones diplomáticas) y además permitía controlar el acceso de los asilados, puesto que la inmensa mayoría llegaba vía aérea.

Adicionalmente, debido a su preparación, no les costaba mucho trabajo encontrar trabajo en México (salvo por una restricción migratoria que no permite a los dependientes económicos trabajar de manera remunerada – que aún persiste-), lo que significaba que las autoridades mexicanas no tenían que preocuparse demasiado por ese aspecto.

En ese sentido, el proceso de integración (temporal o definitivo) no fue muy difícil, tomando en consideración que el hecho de hablar el mismo idioma facilitaba mucho las cosas.

Hacia finales de la década de los 70 y principios de los 80, el flujo de asilados sudamericanos comenzó a cesar, pero el aumento de los conflictos en Centroamérica, una región más cercana a México, dejaba claro que el país resultaría afectado de alguna manera.

Una de esas formas (la más notoria) fue el arribo al estado de Chiapas, primero de pequeños grupos de campesinos mayas procedentes de su vecino del sur, Guatemala, que escapaban de la persecución de la que comenzaban a ser objeto por causa de la guerra interna en su país que se remontaba a 1961, pero que a finales de la década de los 70 se había recrudecido.

Esa escalada ocurrió después de que los combates entre la guerrilla y el ejército de Guatemala se intensificaron y este último introdujo una nueva estrategia de contrainsurgencia denominada “tierra arrasada”, que consistía en el arrasamiento de comunidades indígenas que podían servir de base social a los grupos guerrilleros que operaban en las montañas guatemaltecas⁴⁰.

Es pertinente hacer la aclaración de que, pese a que el gobierno mexicano tenía como antecedentes los episodios de los exilios español y sudamericano de décadas anteriores y, que en el primer caso, como ya se ha visto, el criterio utilizado para atender el problema fue una decisión política, mientras que en el segundo se utilizó la figura del asilo, para enfrentar el éxodo centroamericano no se contaba con una figura legal ni una postura política clara que permitiera dar el trato correspondiente a los posibles refugiados.

Sin embargo, como una forma alternativa de enfrentar este nuevo éxodo, en 1980 el gobierno mexicano decidió crear a la COMAR, un organismo de carácter intersecretarial⁴¹, del cual forman parte las Secretarías de

⁴⁰ Camacho Nassar, Carlos y Aguilar Stwolinsky, Carla. “Memoria de la Esperanza”. Gobierno de Guatemala y Comisión Europea. Cd. de Guatemala, Guatemala. Pp. 24-27

⁴¹ En la práctica, ha sido la Secretaría de Gobernación la única responsable de la operación de este organismo. De hecho en la estructura orgánica de esa Secretaría, la COMAR se encuentra

Gobernación, Relaciones Exteriores y la del Trabajo y Previsión Social, y cuyos objetivos originales fueron: **“estudiar la necesidades de los refugiados en territorio nacional, proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales especializados en el tema, pero principalmente buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados”**⁴².

La creación de la COMAR se dio en medio de una pugna entre dos visiones, una que consideraba a los refugiados (no sólo a los guatemaltecos, sino en general a los de toda Centroamérica) como una amenaza a la estabilidad nacional, así como una carga adicional para una economía en plena crisis (1980-1982), y la otra que consideraba necesario no cerrar los ojos ante un problema imposible de contener con una mayor vigilancia de las fronteras y con una negativa a acoger este nuevo tipo de exilio.

Pese a la decisión de que la COMAR se hiciera cargo del problema, al principio las propias autoridades migratorias se resistían a aceptar que los refugiados se quedaran y, en algunas ocasiones incluso forzaron a grupos de refugiados guatemaltecos a regresar a su país, lo que generó no sólo la protesta de organizaciones como la Diócesis de San Cristóbal de la Casas, sino de la misma COMAR, como fue el caso de Gabino Fraga, primer Coordinador General de este organismo⁴³.

adscribita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos como organismo descentralizado.

⁴² Estados Unidos Mexicanos (3). Acuerdo para la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Diario Oficial de la Federación., México, 22 de julio de 1980. Pp. 4-5

⁴³ Ver. Fraga, Gabino. “Creación de la COMAR” pp. 27-30 y Ortiz Monasterio, Luis (2). “Labor Asistencial de Emergencia” pp. 48-52 en: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999

A grandes rasgos, éste era el escenario que había a inicios de la década de los ochenta, es decir, pese a las experiencias anteriores, la institucionalización de una política en la materia, aun parecía que no se había alcanzado (formal e informalmente).

Sin embargo, el fenómeno del exilio guatemalteco en el sureste mexicano vendría a ser el catalizador para la institucionalización formal de este tipo de políticas en México, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV. LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

4.1. La cooperación internacional, como elemento de cambio en las políticas de refugio en México.

Hasta antes de la llegada de los refugiados guatemaltecos, el gobierno mexicano había enfrentado los anteriores flujos de exiliados sin necesidad de recurrir a ningún tipo de ayuda externa, sin embargo, la complejidad del éxodo centroamericano, obligó al gobierno mexicano a dimensionar el fenómeno desde otra perspectiva y a admitir que sería necesario recurrir a la ayuda económica y técnica de los organismos internacionales especializados, para enfrentar este nuevo desafío¹, como se hizo explícito en el texto del acuerdo para la creación de la COMAR de 1980.

Con ese propósito, el gobierno mexicano firmó una serie de acuerdos internacionales, entre los cuales destacan: el acuerdo para el establecimiento de una oficina del ACNUR en México y la carta de entendimiento entre la ONU/FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el gobierno mexicano, relativo a ayuda humanitaria de emergencia², sin los cuales, hubiera sido muy complicado obtener y canalizar ayuda internacional hacia los refugiados.

Originalmente, la COMAR tenía como mandato la atención de todas las personas en condición de refugiados que llegaran a México. No obstante la magnitud y las características del éxodo guatemalteco atrajeron la atención nacional e internacional debido a sus características de extrema vulnerabilidad, ya que mayormente se trataba de grupos de campesinos indígenas y pobres, compuestos en una proporción elevada por mujeres, menores y ancianos. Ello provocó que, desde ese momento, la COMAR se avocara casi por completo a la atención de este grupo.

¹ En el caso de los refugiados españoles, el gobierno republicano primero desde España y posteriormente desde el exilio, fue el responsable de organizar, hasta donde le fue posible, la salida de España por medio de su Servicio de Evacuación de Ciudadanos Españoles (SERE). La instalación de sus ciudadanos en México se realizó a través de la Junta de Auxilio a los Refugiados Españoles (JARE), que fue creada por un acuerdo entre ambos gobiernos.

² Fabila Mena, Álvaro. Op. Cit. Pp. 94

Pero antes de que esto ocurriera, la mención de que los refugiados guatemaltecos fueron recibidos con las puertas abiertas (como se afirma en la mayoría de los discursos oficiales) dista mucho de ser cierta. A saber, en julio de 1981 por ejemplo, de dos mil guatemaltecos que fueron asegurados por las autoridades migratorias, sólo a 58 se les concedió asilo territorial, el resto fue deportado³.

Posteriormente y luego de un intenso debate nacional sobre la conveniencia de dar asilo a los perseguidos guatemaltecos⁴, el gobierno mexicano en noviembre de 1982 decidió permitir que permanecieran en territorio nacional, a pesar de no calificar como asilados, entregándoles de manera provisional formas migratorias de visitantes fronterizos y de trabajadores agrícolas⁵.

Con esta decisión (**política nuevamente, como en el caso de los refugiados españoles**), se inició un largo debate que se extendió hasta 1990, cuando el Congreso mexicano aprobó -por primera vez en la historia- la inclusión de la figura de refugiado en la Ley General de Población. No obstante, México permaneció durante los siguientes diez años sin firmar los principales instrumentos internacionales relativos al tema de los refugiados.

Mientras esto ocurría, durante el período 1981-1984, ingresaron a México varias decenas de miles de guatemaltecos; Luis Ortiz Monasterio, por ejemplo, menciona que fueron alrededor de 70,000⁶; incluso, algunos autores hablan de más de 100,000. Lo cierto es que para 1984 la COMAR contabilizaba a 46,078 personas incluyendo a las que, para esa fecha, ya se habían repatriado (ver cuadro 1).

³ *Ibíd.*

⁴ Ortiz Monasterio, Luis (2), *Op. Cit.* Pp. 50

⁵ Aguayo, Sergio (2). "Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: Condiciones Económicas y Sociales" COLMEX, México, 1989. pp. 16

⁶ Ortiz Monasterio, Luis (2) *Op. Cit.* Pp. 50

Estas últimas habían regresado a su país de manera individual o familiar, pese a que aún no había condiciones que garantizaran su reinserción, es decir, de manera informal, sin haber notificado al ACNUR o a la COMAR; consecuentemente sin que hubiera un proceso de observación, protección o acompañamiento internacional; en otras palabras, con sus propios medios y bajo su propio riesgo

Por otro lado, luego de varios incidentes registrados en algunos campamentos que se ubicaban a poca distancia de la frontera entre ambos países, el gobierno mexicano, en una decisión sumamente controvertida, trasladó -en algunos casos por la fuerza- a cerca de la mitad de los refugiados a los estados de Campeche y Quintana Roo.

Algunas de las razones por la cuales se tomó esta determinación fueron las siguientes:

- 1) Se trataba de evitar posibles intentos del ejército guatemalteco de perseguir a los refugiados en territorio nacional, ya que los campamentos en Chiapas se localizaban a unos cuantos kilómetros de la frontera entre ambos países y, en algunos casos, fueron objeto de varias incursiones del ejército guatemalteco y/o de grupos paramilitares.

- 2) En Chiapas era imposible desarrollar proyectos que permitieran conseguir la autosuficiencia de los refugiados, debido a que no se podía contar con tierras suficientes, considerando los constantes y seculares problemas agrarios de esa entidad. Mientras tanto, en estos estados, sobre todo en Quintana Roo, desde el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se había impulsado un programa de colonización, por medio del cual se ofrecían tierras a campesinos de los estados del centro del país, con el objeto de aprovechar esas tierras con fines agrícolas, pero también con propósitos poblacionales, y

3) En Chiapas, los refugiados se encontraban dispersos en más de 100 asentamientos, lo que dificultaba la canalización de ayuda, debido a la inaccesibilidad de muchos asentamientos a los que sólo se podía llegar por avioneta, y también porque esa dispersión dificultaba la ejecución y atención de eventuales proyectos de autosuficiencia. Mientras tanto, el número de campamento en los estados de la península, era de 4 en Campeche y 3 en Quintana Roo⁷.

Pese al enorme esfuerzo que representó la reubicación, más de la mitad de los refugiados continuaron asentados en Chiapas, en donde permanecieron muchos años más, dependiendo de la asistencia internacional y dispersos en más de 100 comunidades diferentes⁸, en al menos 7 municipios de ese estado (La Trinitaria, Las Margaritas, Ocosingo, La Independencia, Frontera Comalapa, Amatenango y Chicomuselo)⁹.

Cuadro 1. Distribución de Refugiados Guatemaltecos en 1988

Estado	Personas
Chiapas	23,160
Campeche	11,305
Quintana Roo	3,122
Dispersos*	669
Repatriados	7822
Total	46,078

*Se refiere a aquellos refugiados que salían de los campamentos o de los municipios donde la COMAR tenía presencia, pero que se tenía información de que aún no se habían repatriado.

Fuente: COMAR. Programa de Capacitación a Autoridades Migratorias, 1998

⁷ Aguayo, Sergio (2). Op. Cit. Pp. 18

⁸ No obstante que, casi la mitad de los refugiados se reubicó en la Península de Yucatán, el resto de los refugiados se negó rotundamente a someterse a este programa, por considerar que su reubicación dificultaría sus posibilidades de una eventual repatriación.

⁹ Muchos investigadores dan cuenta de que, además de los refugiados que fueron reconocidos "oficialmente" por las autoridades mexicanas, muchas decenas de miles más ingresaron a México sin haber recibido reconocimiento alguno, asentándose la mayoría en municipios de las zonas Sierra, Soconusco y Costa, fuera de la zona de operación de la COMAR, por aquellos años. Ver, entre otros: Camacho, Carlos y Aguilar, Carla. Op. Cit. Pp. 52

Mientras tanto en Guatemala, después de un largo período de control predominantemente militar (1963-1985), en 1986 llegó a la Presidencia el demócrata- cristiano, Vinicio Cerezo, triunfador en las elecciones de noviembre de 1985¹⁰.

La llegada a la Presidencia de Vinicio Cerezo y la creación de la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR, que posteriormente cambió a Comisión Nacional de Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados), propició que algunas familias comenzaran a repatriarse de manera oficial con la ayuda de la autoridades de los dos países y del ACNUR.

Pero no fue sino hasta principios de los noventa, cuando en un hecho sui generis, representantes de la comunidad refugiada guatemalteca agrupada en las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP), iniciaron un proceso de negociación con su gobierno, con la intermediación del ACNUR y el gobierno mexicano, que culminaría con el retorno- repatriación¹¹ de más de 42,000 personas, 33,000 de ellas entre los años de 1993 a 1998¹².

Cabe señalar que, en los casos de los campamentos que se establecieron en Campeche y Quintana Roo, con el apoyo de la comunidad internacional se establecieron proyectos de autosuficiencia desde el año de la reubicación de los

¹⁰ Desde 1963; luego de un golpe de estado que derrocó al Presidente Constitucional, el General Miguel Idígoras Fuentes, excepto entre 1965 y 1970; cuando gobernó el Abogado Julio César Méndez Montenegro, el Ejército Guatemalteco estuvo al frente del Gobierno hasta 1985. Ese período se caracterizó por gobiernos militares, ya sea establecidos de manera constitucional o bien como resultado de golpes de estado. Incluso en el período en el cual no estuvieron formalmente al frente, mantuvieron sus privilegios, a través de un pacto firmado con el Presidente Méndez Montenegro, en el que éste “se comprometía a no tocar las estructuras del Ejército, a dejar a este de “mano libre” en el combate contra la guerrilla, y a excluir “izquierdistas” de su Gobierno. [Lo que] Se convertía así, en una pantalla civil, para dar un barniz democrático al Ejército”. Centro de Estudios de Guatemala. “Guatemala: un país militarizado” Colección, Tomo 2 CEG. México, 1993

¹¹ A partir de ese momento se originó un nuevo vocabulario entre todas las partes, así. a los movimientos en los cuales participaron como negociadores los representantes de la comunidad refugiada en México, se les denominó “retornos colectivos organizados”, en tanto que a los movimientos periódicos, organizados por las autoridades de México y Guatemala, se les siguió llamando “repatriaciones oficiales”. No obstante, para efectos jurídicos ambos eran repatriaciones.

¹² García Tovar, Máximo. “Programa de apoyo a la Repatriación Voluntaria”. En: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999. Pp. 147

refugiados (1984). Con ello se buscaba evitar la excesiva dependencia de esta población hacia la COMAR y el ACNUR, en tanto se daban las condiciones para su repatriación, mismos que más adelante servirían como base para los proyectos que fueron diseñados para la integración definitiva de las comunidades que permanecieron en México.

4.1.1. La repatriación y la integración de los refugiados

A nivel internacional, existen tres formas de resolver el problema de los refugiados:

1) La repatriación, 2) la integración al país de asilo y 3) la reubicación a un tercer país¹³.

En el caso del exilio guatemalteco en México, por diversas razones, el desenlace ocurrió de las dos primeras formas. Primero, con el acuerdo entre los dos gobiernos y el ACNUR, se diseñó el mecanismo de las reuniones tripartitas (COMAR, ACNUR Y CEAR), en las cuales se establecían las fechas y las modalidades de repatriación para los refugiados que quisieran regresar a su país¹⁴.

Posteriormente, como ya se mencionó, en octubre de 1992, representantes de las comunidades de refugiados guatemaltecos en México, organizadas principalmente en las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México para el retorno (CCPP), con el apoyo de una instancia mediadora, conformada por la Iglesia Católica Guatemalteca; la Comisión y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala; así como por el ACNUR, negociaron con su gobierno las condiciones para el inicio de una serie de movimientos de retornos masivos, que tuvieron lugar entre enero de 1993 y julio de 1999.

¹³ ACNUR, "ACNUR, Un Instrumento de Paz" Servicio de Información del ACNUR, Madrid, agosto de 1996. Pp. 49-53

¹⁴ Sáenz Carrete, Erasmo "Un Servidor Público, Nacional e Internacional, con las Refugiadas y los Refugiados" Potrerillos Editores. México, 1994. Pp. 65-66

En este período, con la participación y el acompañamiento de diversas organizaciones civiles, de Guatemala y México, así como de otras organizaciones internacionales, la política del gobierno mexicano consistió en facilitar y promover los acercamientos entre las CCPP con las autoridades guatemaltecas responsables de la repatriación¹⁵. Ejemplo de ello es el hecho de que el gobierno mexicano, a través de la COMAR, dio todas las facilidades tanto a las autoridades guatemaltecas para que se reunieran en México con los representantes de las comunidades de refugiados y, además también facilitó en todo momento que los refugiados pudieran salir de México (sin perder su condición de refugiado) y regresar a él cuantas veces fuera necesario, con el fin de que estos pudieran conseguir los acuerdos necesarios para la celebración de los retornos colectivos, cuya principal dificultad era la adquisición de tierras.

La mayoría de estos encuentros ocurrieron en los campamentos en México y, luego de que el 8 de octubre de 1992 se firmaron los acuerdos para el retorno entre las CCPP y el Gobierno de Guatemala, en Ciudad de Guatemala, en la siguiente Reunión Tripartita celebrada en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, en la capital mexicana, se decidió que en enero de 1993 se realizaría el primer gran retorno colectivo.

A partir de esos acontecimientos, pero también del levantamiento armado en el Estado de Chiapas, en 1994, la política del gobierno se concentró en la repatriación. En cierta medida, se relegaron programas previos, adoptados sobre todo en el caso de los campamentos en Campeche y Quintana Roo, que consistían en el desarrollo de proyectos productivos y en general de integración local (construcción de escuelas, clínicas rurales e infraestructura urbana en general).

¹⁵ Aquí es importante destacar el hecho de que la mayor parte de estos movimientos de repatriación, ocurrieron antes de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que tuvo lugar en diciembre de 1996, en cuyo proceso de negociación también jugó un papel importante la representación del Gobierno de México como facilitador de muchos de los encuentros previos.

Dichos programas tenían como intención evitar la excesiva dependencia de los refugiados hacia la COMAR y el ACNUR y, desde 1989, se habían visto fortalecidos como resultado de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA, de la cual México formaba parte y en torno a la cual se comprometió a apuntalar dichos proyectos por medio de un programa multianual (1989-1993). El programa recibió el apoyo de la comunidad internacional, principalmente de la entonces Comunidad Europea, cuyo objetivo final era conseguir la autosuficiencia de los refugiados¹⁶.

Estas dos visiones opuestas (la de solucionar el problema a través de la repatriación y la de enfrentarlo por medio de otras vías –aun no se consideraba la integración definitiva- relacionadas con el tema del desarrollo), caracterizaron a la política de refugio durante la primera parte de la década de los 90. Mientras que en los foros internacionales la posición del país era de vanguardia¹⁷, para muchas autoridades la repatriación era la única vía aceptable para concluir el asunto de los refugiados¹⁸.

Además, si a esto último le agregamos el inexplicable silencio del gobierno mexicano, en especial de la COMAR, frente a la existencia de grupos de refugiados de otras nacionalidades, que no eran atendidos por este organismo, pero que eran canalizados hacia el ACNUR y/o hacia algunas organizaciones civiles ONG's, es posible identificar un disimulado intento de eludir su compromiso con el tema de los refugiados en general.

¹⁶ Gobierno de México. "Balance y compromisos en favor de las poblaciones desarraigadas, en el contexto de la lucha contra la pobreza extrema." Documento de trabajo presentado en la última reunión de trabajo de CIREFCA, México, DF, 1994

¹⁷ Por ejemplo en 1984, el Gobierno de México, participó en el Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, de donde surgió la Declaración de Cartagena, uno de los instrumentos de protección a refugiados más importantes y completos que existen a nivel internacional. Ver: Esponda Fernández, Op. Cit. Pp. 46, y como parte de los compromisos adquiridos durante la participación de México en CIREFCA, desde 1990 se había incluido la figura de refugiado en la LGP, con una definición inspirada en la Declaración de Cartagena.

¹⁸ Como ejemplo, señalo que durante mi labor al frente de la Delegación de la COMAR en Chiapas 1997-2001, pude constatar que en 1993, el personal de este organismo se había dedicado a realizar un censo para entregar formas migratorias FM-R (Refugiado), pero a raíz del conflicto en Chiapas, en 1994, las autoridades decidieron cancelar dicho proyecto de documentación, bajo el argumento de que una medida en ese sentido, frenaría el interés de los refugiados por repatriarse.

Tal situación de ambigüedad comenzó a cambiar a partir de 1996, cuando la política hacia los refugiados (guatemaltecos) dio un giro, al anunciar el gobierno una política de Estabilización Migratoria, que vendría a definir con precisión el desenlace de este capítulo, es decir la posibilidad de que todos los refugiados guatemaltecos (bajo la protección de la COMAR), que así lo desearan, se integraran de manera definitiva a México.

4.1.2. La política de Estabilización Migratoria.

El año de 1994 fue de enorme trascendencia histórica para México. En primer lugar, desde el primero de enero de ese año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acontecimiento que para muchos representaba un cambio definitivo, no sólo en la política comercial del país, sino un cambio en la economía y en las relaciones con el exterior en general. Asimismo, en 1994 fueron asesinados el candidato a la Presidencia y el Secretario General del partido oficial (PRI), y hacia finales de ese año se inició una de las crisis económicas más graves que se hayan registrado en la historia de México, luego de que apenas el primero de diciembre hubiera tomado posesión como Presidente de la Nación, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Pero el acontecimiento que más influyó en el tema de los refugiados guatemaltecos, fue la aparición en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (el mismo día que entró en vigor el TLCAN), ya que aproximadamente la mitad de los campamentos se ubicaba en zonas de influencia zapatista.

Toda esa situación, hacía que fuera difícil cambiar la idea de que la repatriación era la única vía de solución posible al problema de los refugiados. De hecho, 1995 fue declarado por los propios refugiados como el “año de la repatriación”, como realmente ocurrió¹⁹.

¹⁹ Entre 1993 y 1995 se repatriaron más de 22,000 refugiados, bajo la modalidad de retornos colectivos, la mayoría de ellos en 1995. Cfr. en García Tovar, Máximo. Op. Cit. Pp. 149

Pero ese año, en pleno auge de los movimientos de repatriación, por primera vez un Coordinador General de la COMAR, Alejandro Carrillo Castro, luego de visitar algunos campamentos en los tres estados (Campeche, Chiapas y Quintana Roo), introdujo a la agenda del gobierno el tema de la integración definitiva, al reconocer que, después de casi 15 años de vivir en México, los refugiados inevitablemente habían desarrollado una fuerte condición de arraigo²⁰.

A partir de este momento, se inició una nueva etapa en las políticas de asilo-refugio en México, ya que simultáneamente a las labores de repatriación que la COMAR realizaba, se iniciaron las consultas sobre la posibilidad de integración de los refugiados guatemaltecos entre los diferentes actores involucrados en el tema: el Instituto Nacional de Migración, los gobiernos de los Estados que tenían presencia de refugiados, el ACNUR (que había apoyado prácticamente todos los programas previos de la COMAR) e inclusive con el propio gobierno de Guatemala²¹.

El resultado de dichas consultas fue, en la mayoría de los casos, de apoyo a un eventual programa de integración de refugiados a México. De hecho, sólo el gobernador de Chiapas manifestó algún tipo de reservas, argumentando la situación de conflicto por la que atravesaba su estado²².

De esta forma, en 1996, el cambio en la política hacia los refugiados guatemaltecos se manifestó materialmente con el anuncio hecho por el Presidente de la República en el sentido de conceder la calidad de inmigrante a todos los refugiados asentados en Campeche y Quintana Roo, e inclusive las personas que así lo desearan podrían solicitar ser naturalizados como mexicanos, simplemente notificando su decisión a la COMAR, quien se encargaría de realizar los trámites ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), correspondiendo al ACNUR el pago de los derechos por la expedición de las cartas de naturalización respectivas.

²⁰ Carrillo Castro, Alejandro. "La Evolución del Refugio" en: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999. Pp. 265-268.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

En el caso de Chiapas, en un principio (de 1996 a 1998) se ofreció a los refugiados la calidad migratoria de No Inmigrante y, en caso de aceptar su reubicación a los otros dos estados, tendrían acceso a los mismos beneficios que los ofrecidos a sus compatriotas residentes en esas entidades²³.

En concreto, las razones de esta Política de Estabilización Migratoria, descansaban en el hecho de que por primera vez en muchos años, el Gobierno Mexicano aceptaba la existencia de una serie de condiciones surgidas como consecuencia de la prolongada estancia de los refugiados, como era el hecho de que ya más de la mitad de la población “refugiada” había nacido en México, es decir, se trataba de mexicanos por nacimiento, además de que en todo ese tiempo, inevitablemente se habían creado condiciones de arraigo. Adicionalmente, pero quizás de manera menos explícita, se aceptaba el hecho de que la repatriación era un proceso que estaba próximo a concluir.

El anuncio de esta política generó reacciones muy positivas de la comunidad internacional, entre las que destaca la de la Unión Europea, con quien a partir de 1998²⁴, la COMAR puso en marcha un programa denominado Proyecto de Apoyo a la Integración de los Refugiados Guatemaltecos (PAID). Al principio, este proyecto se aplicó sólo en los estados de Campeche y Quintana Roo, y más adelante, a finales de 2000, ambas partes acordaron ampliarlo también a Chiapas.

En resumen, **los objetivos de la política de estabilización migratoria** eran:

- a) Ofrecer la calidad de Inmigrante a todas las familias de refugiados, asentadas en los estados de Campeche y Quintana Roo, que desearan permanecer definitivamente en México.

²³ Joaquín Coldwell, Pedro. “Plan Mexicano para la Estabilización Migratoria”, en: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999. Pp. 262.

²⁴ Fabila Meléndez, Antonio. “El proceso de Integración de los Refugiados Guatemaltecos en Campeche, Chiapas y Quintana Roo”, en: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999. Pp. 283-284

- b) Se ofrecía también la calidad migratoria de No Inmigrante a aquellos que planeaban repatriarse y a los refugiados asentados en Chiapas, quienes a partir de 1998, también podrían solicitar la calidad de Inmigrantes
- c) Se ofreció la posibilidad de solicitar la nacionalidad mexicana a los cónyuges y a los padres de hijos mexicanos, por la vía privilegiada²⁵.

Adicionalmente, esas medidas de tipo jurídico se acompañaron de varias otras acciones, como por ejemplo, “la realización de trabajos de carácter agrario y de catastro rural, con el fin de identificar el régimen de tenencia de la tierra vigente para los campamentos y delimitar su superficie, tanto en lo relativo a los predios donde se asentaban los campamentos, como en las tierras de labor a disposición de los entonces refugiados”²⁶.

De manera paralela, el Gobierno Mexicano solicitó al ACNUR y a la UE, su apoyo económico para “que el proceso de estabilización migratoria se acompañara con la autosuficiencia económica y mayores índices de bienestar para las familias refugiadas. Se trataba de consolidar la infraestructura agropecuaria, las instalaciones de salud y las redes de agua y electrificación de los campamentos”²⁷.

Los temores de las autoridades mexicanas respecto de posibles efectos negativos de una eventual integración de los refugiados en Chiapas (supuestamente se podía generar una reacción adversa por parte de las comunidades mexicanas e incluso de algunas autoridades locales), finalmente fueron desechadas en 1998. En ese entonces los gobiernos federal y estatal se pusieron de acuerdo y decidieron poner en práctica un programa similar al de los estados de la

²⁵ Este tipo de naturalización se otorga a los extranjeros que cumplen con los siguientes requisitos: a) Ser descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento; b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento; c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o d) A juicio de la Secretaría [de Relaciones Exteriores], haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. Ver: Estados Unidos Mexicanos. Ley de Nacionalidad. Artículo 20, fracción I, 2004. Pp. 4. La mayoría de los refugiados cumplían con el supuesto b) y/o el c).

²⁶ Ver: Joaquín Coldwell. Op. Cit. Pp. 263

²⁷ Ídem. Pp. 262

península, con las limitaciones que por supuesto imponían las condiciones político-sociales (sobre todo las restricciones derivadas de la falta de tierras de cultivo) de un estado sacudido por la rebelión de 1994²⁸.

En general, más allá de las fallas o los aciertos ocurridos a lo largo de todo el tiempo que los refugiados guatemaltecos permanecieron en México, el sentido humanitario se impuso en casi todos los momentos a aquellas opiniones (de dentro y fuera del gobierno), que en primer lugar sugerían cerrar las puertas a los refugiados y que, cuando ya estaban en México, proponían que la única solución posible era su repatriación. El resultado de esta postura fue que, al final, más de 10,000 ex-refugiados guatemaltecos pudieron quedarse a vivir definitivamente en México junto con sus familias, al optar por recibir la nacionalidad mexicana (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Cartas de naturalización expedidas de 1996 a 2004 a ex-refugiados
Guatemaltecos por gestiones de la COMAR ante la SRE.**

²⁸ Ver: Zacagnini, Carlos. "Participación del ACNUR en la Consolidación del Proceso de Integración en Chiapas" en: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, COMAR- ACNUR, México, 1999. Pp. 288-291

* En el año 2002 se apoyó la solicitud de naturalización de refugiados con residencia fuera de las comunidades de ex - refugiados guatemaltecos. Fuente: COMAR. Estadísticas de naturalización 1996-2004

A la larga, el fenómeno de los refugiados guatemaltecos sirvió para que de una vez por todas se incluyera la figura jurídica de refugiado en la legislación nacional y para que se hiciera uso de la cooperación internacional para enfrentar aquella situación. Esto fue el principal elemento de cambio institucional en las políticas de asilo-refugio en México.

Todas estas acciones de compromiso con el tema de los refugiados, seguían contrastando con el hecho real de que, por un lado, la LGP, no obstante haberse modificado desde 1990, y su reglamento, publicado hasta agosto de 1992, daba a las autoridades migratorias un enorme margen de discrecionalidad, además de

Estado	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004	Total
Campeche	29	12	265	1,331	1,691	360	39	51	21	3,799
Quintana Roo	19	5	311	213	719	82	18	8	4	1,379
Chiapas					94	1,038	1,464	867	1,386	4,849
Otros estados*							71			71
Total	48	17	576	1,544	2,504	1,480	1,592	926	1,411	10,098

que por otro lado los refugiados de otras nacionalidades habían sido prácticamente ignorados. Pero sobre todo, porque el gobierno mexicano, pese a haber ganado un enorme prestigio a nivel internacional por el trato dado a los refugiados guatemaltecos, seguía, sin suscribir los principales instrumentos internacionales relativos al tema. Esta situación sin embargo cambió a partir del año 2000.

4.2. La adhesión de México a los principales instrumentos jurídicos internacionales

Las exitosas experiencias registradas durante todas las etapas del refugio guatemalteco en México le dieron al país un enorme prestigio internacional. En un sinnúmero de foros nacionales e internacionales se hablaba de la generosidad del gobierno y del pueblo mexicano con la causa de los refugiados²⁹.

Inclusive en 1998, la Alta Comisionada para los Refugiados, Sadako Ogata, se expresaba de la siguiente manera: “Sólo con la participación activa y de buena voluntad de los estados se pueden ejecutar los mandatos internacionales, como el que mantiene mi oficina, de manera satisfactoria. Esto ha sido el caso aquí en México. Espero que el liderazgo del pueblo y gobierno de México, así como su ejemplo y experiencia, puedan impulsar a la comunidad internacional hacia acercamientos humanos y políticos respecto de los desafíos de los refugiados, cada vez más complejos”³⁰.

Como se observa, pese a que México era uno de los pocos países que no había ratificado ni la Convención de 1951, ni el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la opinión que se tenía acerca de su política relativa al tema era sumamente positiva. Entonces ¿en qué beneficiaba al gobierno mexicano mantener una postura de esta naturaleza?

La respuesta es que tal vez, manteniendo esta situación, el gobierno podía tener un mayor margen de maniobra, sobre todo en la facultad de aceptar o no a posibles refugiados, y una vez que éstos ya estuvieran en México, podría decidir que hacer con ellos, bajo los términos de sus propias leyes, sin interferencia del exterior³¹.

²⁹ Por ejemplo en 1991, Abel Matutes, funcionario responsable de las relaciones con América Latina de la entonces Comunidad Europea, señalaba en una entrevista: “en México reciben ayuda de la Comunidad Europea los refugiados guatemaltecos, y las actividades que se refieren a ese grupo se consideran como un proyecto modelo, gracias a la generosidad de las autoridades mexicanas, que han cedido la tierra para poder realizar programas de autosuficiencia. Druke, Louise. “La C.E. y el resto del Mundo”. En: Refugiados N° 71. ACNUR, Madrid, 1991. Pp. 38

³⁰ Ogata, Sadako. Citado en: Presencia de los Refugiados... Op. Cit. Pp. 10

³¹ Para entender lo anterior recordemos que, cuando a principios de lo años 80 ingresaron los refugiados guatemaltecos, sólo se les permitía desplazarse por determinados lugares (casi por ningún motivo salían de los estados –o de las regiones- donde habitaban). Es decir no gozaban de

En concreto, el incentivo más evidente para mantener esta postura radicaba en la posibilidad de contar con procedimientos que daban una mayor discrecionalidad (se podía “escoger” a los refugiados, y no a la inversa) y, además “soberanamente”, el gobierno podía decidir qué trato dar a los refugiados a los cuales daba protección. Mientras que, si se ratificaba la Convención y/o su Protocolo, se vería “obligado” a cumplir con las disposiciones de esos instrumentos internacionales³².

Pero esta posición resultaba incongruente con el discurso oficial, el cual desde finales de los años ochenta, pero principalmente desde los noventa, buscaba introducir como eje transversal de todas sus acciones el tema de los derechos humanos³³. Así pues, la no ratificación de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967, se hacían cada vez más difíciles.

El gobierno mexicano decidió por fin ratificarlos el 7 de junio de 2000, depositando los instrumentos de adhesión para ser Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta decisión tuvo como efecto inmediato un mayor realce de la política del país en la materia, pero lo más importante fue que, a partir de ese momento, la “tradicción”, caracterizada en buena medida por una fuerte dosis de informalidad

libertad de tránsito (sólo fue a partir de 1996 con la Política de estabilización, cuando se les permitió desplazarse por todo el territorio nacional), sin importar que la calidad de refugiado ya se incluía en la LGP desde 1990, y que ésta les permitía cambiar su residencia (previa solicitud a las autoridades migratorias). Lo anterior, iba en contra del artículo 26 (libertad de circulación) de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, que establece que “Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general”. Ver: Organización de las Naciones Unidas. Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra; Suiza, 1954 Pp. 8

³² Hay que señalar que esta postura es en extremo discutible. Por ejemplo, William Maley señala que: “Comprometer uno mismo a su Estado a observar ciertas normas de las leyes internacionales, es en sí misma una manifestación de capacidad soberana. Por esta razón, las responsabilidades de todo Estado bajo cualquier tratado o convención que voluntariamente haya aceptado, no son una limitación de sus capacidades soberanas, sino un reflejo de capacidad soberana en acción”. Maley, William. “La crisis del Tampa” en: Revista Migraciones Forzadas, Universidad de Oxford, 2003, Pp. 20

³³ Sáenz Carrete, Erasmo. Op. Cit. Pp. 31

institucional, tendría que verse acompañada por un proceso de institucionalización (formal), fundamentalmente en el proceso de elección de los posibles refugiados.

4.3. La formación del Comité de Elegibilidad para Refugiados ¿La institución por encima de las decisiones políticas y la discrecionalidad?

En el capítulo II se observó que uno de los rasgos más característicos del **diseño** de políticas de refugio alrededor del mundo (sobre todo en los países más desarrollados) es la existencia de entidades específicas que se encargan, antes que de cualquier otra actividad, del proceso de calificación de las solicitudes de asilo que presentan los posibles refugiados, los llamados comités de elección o de elegibilidad.

Es necesario señalar que, pese a las modificaciones hechas en 1990 y 1991 a la LGP y a su reglamento respectivamente, hasta el año 2000 persistía el hecho de que la autoridad migratoria era la encargada de determinar la calidad migratoria de refugiado, lo que proporcionaba a dicha autoridad (en este caso el Instituto Nacional de Migración -INM-, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) un enorme poder discrecional.

Tal situación se modificó en abril de 2000, cuando fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al Reglamento de la LGP, mismas que incluyen una disposición para instalar un Comité de Elegibilidad, que tiene la facultad de analizar las solicitudes de refugio y formular las recomendaciones respectivas al INM³⁴.

Este Comité, que formalmente comenzó a funcionar en 2002, se integra, como lo señala el reglamento, por:

“I. El Subsecretario (de Población, Migración y Asuntos Religiosos, de la Secretaría de Gobernación), quien fungirá como Presidente; II. Un representante

³⁴ A la letra el Reglamento de la LGP, señala: Artículo 167.- El Comité de Elegibilidad tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio.... Estados Unidos Mexicanos (4). Reglamento de la LGP. México. 2000. Pp. 40

de la Secretaría de Relaciones Exteriores; III. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; IV. Un representante del Instituto (del INM), quien fungirá como Secretario Técnico, y V. Un representante de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien fungirá como Secretario Ejecutivo”³⁵.

Como se observa, igual que ocurrió con la COMAR, dicho comité nuevamente quedó bajo el control de la Secretaría de Gobernación, mientras que la participación de las otras dos Secretarías (Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social) es menos relevante, al menos de manera cuantitativa, ya que tres de cinco representantes forman parte de Gobernación y al mismo tiempo ocupan los principales cargos, lo que a nuestro juicio comprueba que se mantiene el énfasis en lo estrictamente migratorio, desplazando de esta forma el carácter preponderantemente humanitario de esta institución.

No obstante esta situación, para el desempeño de las funciones de este Comité, el reglamento considera la posibilidad de invitar a sus sesiones a “un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a representantes de otras organizaciones o instituciones quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto”³⁶, lo que en cierta forma reduce las posibilidades de que se le pueda negar la protección requerida a las personas que verdaderamente se encuentren en una situación de persecución.

Cabe señalar que, desde que el gobierno mexicano asumió la responsabilidad total de la calificación de las solicitudes en febrero de 2002 y hasta el 30 de junio de 2005, el Comité de Elegibilidad había recibido un total de 1,277 solicitudes de refugio. De ellas emitió 257 recomendaciones a favor de conceder la calidad migratoria de refugiado, rechazó 454, en otros 254 casos los interesados

³⁵ Ídem.

³⁶ La idea de esto es que, tanto las organizaciones civiles, como el ACNUR, puedan aportar su experiencia en casos similares a los que atiende el Comité, y eventualmente pueden hacer recomendaciones que los miembros con derecho a voto pueden considerar para la elaboración de sus dictámenes.

desistieron de su solicitud, en 5 casos más se recomendó utilizar otro instrumento de protección y estaba pendiente la resolución de 307 casos más (ver cuadro 3).

Lo anterior es un avance realmente importante, ya que anteriormente, no obstante que el ACNUR se hacía cargo de los llamados “refugiados urbanos”³⁷, eran las autoridades migratorias quienes realmente decidían a quienes otorgar dicha calidad³⁸.

Cuadro 3. Solicitantes de refugio de marzo de 2002 a 30 de junio 2005

No. Sol. Recibidas	Resoluciones Comité Elegibilidad				Total de Resoluciones	Pendientes al final del período
	Aceptados	Aceptados Otros**	Rechazados **	Otros*		
1277	257	5	454	254	970	307

*Otros: Se refiere a casos cerrados, por ejemplo, desistimientos, abandono.

**Acep. Otros: Se refiere a casos recomendados para aplicar otros instrumentos de protección.

***Rechazados: Por no cumplir con lo establecido por la Convención del 51 y su Protocolo del 67, ni con la legislación nacional aplicable.

Fuente: COMAR. Estadísticas de solicitud de refugio, marzo de 2002 a 30 de junio de 2005”

4.4. La institución en la actualidad.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones para Presidente del año 2000, coincidió con dos de los eventos más trascendentes en los últimos años en lo que se refiere al tema del refugio en México. El primero de ellos fue la adhesión del gobierno mexicano a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y el segundo fue la promulgación para la creación del Comité de

³⁷ Anteriormente, todos los refugiados que no vivían en campamentos atendidos por la COMAR en el sureste mexicano, eran llamados urbanos porque principalmente se localizaban en la Ciudad de México o en algunas otras ciudades. Este tipo de refugiados, recibían protección y asistencia del ACNUR, y de organizaciones civiles como Sin Fronteras AC, apoyándoles fundamentalmente en la tramitación de su estancia legal ante las autoridades migratorias y, en comparación con los refugiados guatemaltecos, su existencia pasaba casi desapercibida.

³⁸ En 2001, eran 161 los refugiados reconocidos por el gobierno mexicano, de los cuales la mitad eran latinoamericanos. Cfr. en: Núñez; Cesar y Díaz Prieto, Gabriela. “Desafío de la actual política de Refugio” en: Memoria. Revista mensual de Política y Cultura No. 163 México, DF. Septiembre de 2002 pp. 30-35

Elegibilidad (ambos acontecimientos ocurrieron antes de que se celebraran las elecciones presidenciales del 2 de julio de ese año).

Lo anterior representa un notable cambio respecto a la práctica anterior al 2000, en el sentido de que, en el pasado como se ha visto, el gobierno decidía (no explícitamente) a quién debía proporcionar protección y a quien podía ignorar (como a la mayoría de los judíos, durante la época de la Segunda Guerra Mundial, o en el caso de muchos centroamericanos en los años ochenta, por ejemplo), mientras que, con la decisión tomada en 2000 (por el gobierno de Ernesto Zedillo), dos años después, el gobierno mexicano está obligado a atender las solicitudes que le presente cualquier extranjero (sin que esto implique de manera alguna que haya seguridad de que se les otorgue la calidad de refugiado), sin importar su nacionalidad.

Pero lo más importante es que, desde 2002, cuando el gobierno mexicano asumió la responsabilidad de la calificación de las solicitudes de asilo³⁹, se cuenta por primera vez con una serie de procedimientos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades migratorias, aumentando con ello la efectividad de protección de esta institución⁴⁰.

Tales procedimientos institucionales, como se ha visto a lo largo de esta investigación, se fueron creando lentamente (más de 60 años, a partir del caso español), primero a través de una decisión presidencial (1937), luego un decreto administrativo (1941), posteriormente la inclusión en la Ley General de Población de la figura del asilo (1947), la creación de un organismo especializado (la COMAR en 1980), la inclusión de la figura de refugiado en la LGP (1990) hasta

³⁹ COMAR. Informe de Actividades 2002, México, DF. 2003

⁴⁰ El análisis de las solicitudes de refugio, se realiza tomando en cuenta si el solicitante se encuentra en una situación de las descritas por la Convención y/o el Protocolo de 1967, o de acuerdo a lo que establecen las leyes mexicanas. Esta situación es de suma importancia, ya que la definición de la ONU contempla aspectos que no son tomados en cuenta por la legislación nacional, tales como: la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. En tanto que la legislación mexicana considera otras causas (no incluidas en la definición de la ONU) por la que se puede conceder a una persona la calidad migratoria de refugiado como: violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen (del refugiado).

llegar finalmente a 2000, cuando México ratificó los principales instrumentos internacionales relativos al tema (la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) y se acordó crear el Comité de Elegibilidad.

Ahora en México se cuenta, no sólo con los instrumentos jurídicos y la estructura administrativa necesarios, sino también con la experiencia adquirida a lo largo de todos estos años.

Por otra parte, la complejidad de las solicitudes que son presentadas por personas originarias de diversas regiones del mundo, se convierten en un desafío, porque los funcionarios que analizan esos casos deben estar informados sobre los problemas que existen en las diferentes regiones, para saber con certeza si en determinado país o región existen condiciones que puedan estar generando la expulsión de refugiados y, para decidir acerca de si existen o no elementos fundados de persecución en contra de los solicitantes de refugio.

Esto lo decimos porque en el pasado, sin negar la complejidad que cada una de las experiencias históricas tuvo, al final, la decisión que se tomaba era de naturaleza política y, correspondía única y exclusivamente a los más altos funcionarios⁴¹ decidir sobre la procedencia o no de dar refugio a determinados grupos o individuos.

Es decir, hasta antes de 2002 no era habitual que funcionarios menores tuvieran la responsabilidad de estudiar y en su caso hacer las recomendaciones para que a algún individuo o familia se le admitiera como refugiado. Lo más cercano al estudio de casos individuales, se llevó a cabo en las sedes diplomáticas en Sudamérica durante los años 70, pero como lo manifiesta Gonzalo Martínez Corbalá, dicho trámite lo realizaban los funcionarios consulares una vez que

⁴¹ Puede ser que sólo al Presidente, como fue evidente en el caso de los refugiados españoles.

recibían la instrucción de la Cancillería, pero siempre con el visto bueno o por iniciativa del Presidente de la República⁴².

En tanto, ahora, tales trámites corresponde a los funcionarios de la COMAR, quienes analizan las solicitudes que más tarde son evaluadas por el Comité de Elegibilidad, lo que ha implicado todo un reto, ya que en poco tiempo (y prácticamente sin antecedente –local- alguno) se han tenido que establecer nuevas prácticas y rutinas que permitan tomar decisiones acertadas.

En este sentido, podemos afirmar que no obstante, que en el pasado se hablaba con frecuencia de una “larga tradición de asilo y refugio de México”, es hasta la actualidad que, por primera vez, se cuenta con una serie de procedimientos institucionales claros, que permiten manejar con mayor eficacia este problema.

Debido a estas nuevas circunstancias, en los últimos años, el gobierno mexicano ha tenido que conformar una estructura técnico-administrativa que debe contar con la preparación necesaria para admitir las solicitudes de los potenciales refugiados, procesarlas, darles respuesta y finalmente prestarle la protección y asistencia que requieran.

Lo anterior ha sido un proceso difícil, ya que en la lógica de estas nuevas circunstancias cambiantes, en primer lugar el cambio en el gobierno federal ocurrido en el año 2000, en el que el PRI fue sustituido por el Partido Acción Nacional, como el partido en el poder, y en segundo término, al cambio en las políticas, consistente en la atención de refugiados de otras nacionalidades, ya no sólo de los guatemaltecos que vivían en los campamentos del sureste mexicano, se ha tenido que comenzar prácticamente desde cero, ya que la estructura técnico-administrativa anterior a 2000, con el cambio de dirigencia en la COMAR ocurrido a partir de 2001, fue sustituida casi por completo, optándose por formar

⁴² Martínez Corbalá, Gonzalo. “15 de septiembre de 1973: un Grito de altura”. En: Yankelevich. Pablo. Op. Cit. Pp. 185

nuevos cuadros, quiénes han enfrentado el desafío que significa atender las necesidades de refugiados procedentes de diversas regiones del mundo.

4.4.1. La paradoja del refugio en México: la consolidación de la Institución, versus la disminución cuantitativa de refugiados en el país.

La ola de democratización ocurrida durante los últimos años, especialmente en América Latina, trajo como consecuencia una notable disminución de conflictos armados internos, lo que ha reducido la cantidad de refugiados en el continente.

Por ejemplo, de 593 solicitudes que han sido presentadas por personas del continente americano, entre marzo de 2002 a 30 de junio de 2005 (incluidas 5 estadounidenses), al Comité de Elegibilidad en México, sólo han recibido una respuesta positiva 67 casos, la mayoría corresponde a colombianos (41), hondureños (14) y guatemaltecos (10)⁴³. Estas cifras contrastan con las cantidades de personas en estas circunstancias que solicitaban protección en los años ochenta, como fue el caso de los refugiados guatemaltecos.

Sin embargo, esta disminución cuantitativa no significa que la labor de la institución sea más sencilla, ya que ahora las autoridades de la COMAR se enfrentan a nuevos desafíos, principalmente por las diferencias en el idioma y las costumbres de este nuevo tipo de potenciales refugiados, que vienen de regiones tan distantes como Europa y Asia, pero sobre todo de África.

Adicionalmente, el Comité de Elegibilidad ha tenido que resolver algunos problemas de diseño institucional, como el hecho de que el RLGP establece que debe estar integrado por altos funcionarios del gobierno, lo que en la práctica ha dificultado las posibilidades de que el Comité se reúna con frecuencia⁴⁴.

Situaciones como ésta se han resuelto de manera creativa. Por ejemplo, para resolver el problema anterior se ha puesto en funcionamiento un “Grupo de

⁴³ Fuente: COMAR. Estadísticas de solicitud... Op. Cit.

⁴⁴Cfr. en: Núñez, César Op. Cit. Pp. 33

Trabajo ad hoc para atender y llevar a cabo la elegibilidad. Está presidido por la COMAR e integrado con representantes del INM, de la SRE y de la SEGOB, que tienen voz y voto. El ACNUR y la ONG Sin Fronteras, también han sido invitados a participar en este grupo, en calidad de asesor técnico y de organización civil, respectivamente. Este Grupo de Trabajo emite las recomendaciones y las gira al comité oficial, que las envía al INM, único facultado para tomar la decisión final. Sin embargo, en los casos especiales, no son válidas las recomendaciones del Grupo de Trabajo; es directamente el Comité de Elegibilidad el que debe responsabilizarse⁴⁵.

Probablemente sea muy prematuro hacer un balance sobre los resultados de esta nueva etapa de las políticas de asilo-refugio en México. Lo que es cierto es que ahora se cuenta con los instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos necesarios para enfrentar posibles situaciones de refugio. Sin embargo, son pocas las posibilidades de que en un futuro cercano México tenga que enfrentar flujos de refugiados de la magnitud de los tres que se han revisado en esta investigación, debido a que cuando menos en el futuro inmediato no se observan conflictos cercanos geográficamente que puedan producir cantidades similares a las de los períodos referidos.

Lo novedoso de la situación actual es que, a diferencia de épocas anteriores, además de lo que se denominaba como “la tradición”, ese conjunto de valores y prácticas, en México se cuenta ya con los mecanismos institucionales formales e informales necesarios para enfrentar este tipo de desafíos.

⁴⁵ Ídem.

CONCLUSIONES

Al principio de esta investigación, se habló exhaustivamente de la importancia que tienen las instituciones en la explicación de la mayoría de los fenómenos sociales, con el fin de demostrar que éstas (más que las decisiones individuales) cumplen el papel de moldeadoras de la voluntad de los individuos en la sociedad.

En ese sentido, se expresó el desacuerdo con la idea de que el comportamiento individual posea mayor importancia en la determinación del rumbo que toman los fenómenos sociales, especialmente en la política o las políticas gubernamentales, y que las instituciones funcionarían cuando mucho como simples “cajas de resonancia”, cuyo rol sería únicamente desempeñar el papel de “recipiente” en el cual se procesan las decisiones individuales (los inputs), que arrojan determinada clase de resultados (los outputs).

Por el contrario, la idea fue argumentar que, casi sin excepción, todas las actividades sociales están determinadas por las instituciones y que, son éstas las que ofrecen a los individuos un número reducido de opciones para que éstos tomen sus decisiones, influenciados casi en todo momento por el conjunto de valores compartido por los miembros de la institución a la cual pertenecen, así como por otros aspectos como son las rutinas, las costumbres y las tradiciones.

Con este conjunto de ideas como base, se dio inicio al análisis de algunos aspectos de la(s) política(s) de asilo y refugio que fueron utilizadas en México desde el siglo pasado y se observó que, si bien, a partir de que Lázaro Cárdenas decidió dar protección a los refugiados españoles, se inició lo que muchos han denominado como “la tradición de asilo”, ésta por

sí sola no habría bastado para enfrentar los diferentes flujos de refugiados que a México llegaron en diferentes épocas del siglo pasado.

Con ese fin (identificar eso que se ha llamado “la tradición”), y para estar en condiciones de comparar la evolución de las políticas de asilo y refugio en México, se analizó la manera en la que esta institución se ha ido transformando en otras regiones del mundo.

Particularmente se pudo observar, cómo, durante la segunda mitad del siglo anterior, sobre todo en África y América Latina, no sólo se iba ampliando la definición del concepto de refugiado, sino también los países de la región intentaron ampliar la cantidad de instrumentos de protección, con el fin de atender a un mayor número de personas en situación de persecución.

Asimismo, al tratarse de fenómenos que involucraban a varios países (cuando menos dos), desde principios del siglo XX se comenzaron a establecer los primeros acuerdos y organismos internacionales para atender a los refugiados, sobre todo en Europa, al mismo tiempo que en América Latina se firmaban múltiples acuerdos regionales, sobre todo en torno al tema del asilo diplomático.

De esta forma, los países buscaban contar con reglas claras que permitirían atender este tipo de situaciones, a través de procedimientos acordados de manera multilateral, como lo fue el principio básico de no devolver a los refugiados a su país de origen o a cualquier otro en donde su vida corriera peligro, sin que esto significara en absoluto que, en muchas ocasiones los gobiernos decidieran no ajustar su conducta a estos compromisos.

En ese aspecto resultó claro cómo, desde la segunda mitad del siglo pasado, las políticas adoptadas por la mayoría de los países con relación a este tema, fueron evolucionando por diferentes senderos. Mientras en algunos, éstas evolucionaron en el sentido de dar más facilidades al ingreso y a la protección de los refugiados, en la mayoría de los casos la tendencia que se ha observado, sobre todo en los últimos años, es a limitar o incluso frenar el ingreso de potenciales refugiados, con argumentos demográficos, como en el caso de Japón o, de seguridad nacional, como ha estado ocurriendo en Estados Unidos y Australia.

En el caso de México, lo que ocurrió fue que, pese a la vigencia de diferentes tipos de instrumentos internacionales, principalmente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, además de otros instrumentos internacionales como la Declaración de Cartagena de 1984, el gobierno, por mucho tiempo decidió enfrentar los principales movimientos de refugiados que llegaron a su territorio con sus propias reglas o, con la ausencia de ellas (cuando menos reglas claras).

Dicha actitud, por supuesto iba en contra de la idea de que, las instituciones son las reglas del juego, cuyo objetivo es reducir o eliminar la incertidumbre. En ese sentido, tales reglas no existían, lo que hubo todo el tiempo fue precisamente incertidumbre y discrecionalidad.

Se habla de incertidumbre, porque al no haber reglas claras, que establecieran algún tipo de procedimiento para solicitar asilo o refugio, quiénes necesitaban y solicitaban protección no tenían certeza alguna de que sus solicitudes recibieran una respuesta favorable.

También hubo una excesiva discrecionalidad porque, como en el caso de los refugiados españoles, fue el Presidente Cárdenas quién, a través de una decisión personal, permitió su acceso, prácticamente sin restricción alguna, negando (no el Presidente específicamente, pero sí el gobierno que el encabezaba) su protección a personas de otras nacionalidades en situación semejante en el mismo período.

Esa discrecionalidad, habría sido una de las características principales de este tipo de políticas, otra fue la ambigüedad, pues mientras al exterior se pretendía dar la imagen de que en México existía una política generosa, la casi inexistencia de leyes, reglamentos o procedimientos administrativos claros, distaba mucho de coincidir con esta imagen, por demás idealizada.

Esas deficiencias, omisiones y contradicciones, se explican por lo que se estableció desde el principio: que las instituciones no son necesariamente eficientes o justas y que en algún momento pueden “leer” mal las señales que les envía la sociedad (o en este caso el entorno internacional).

Pero sobre todo, cuando se trata de instituciones o programas gubernamentales (como fue el caso de las diferentes políticas de asilo y refugio en México), éstas tienen a lo largo de su historia múltiples oportunidades de ajustar su comportamiento, determinando qué cambios son adecuados y cuáles no, como se pudo observar con el análisis aquí realizado.

En ese sentido, esa primera decisión de Cárdenas, absolutamente personal, porque carecía de sustento legal, fue retomada por su sucesor, incorporando muchos de los elementos de la política de asilo-refugio de Cárdenas, pero dándoles la forma de un ordenamiento administrativo.

Así, sucesivamente, cada experiencia histórica aportó nuevas herramientas, como la incorporación del asilo (una figura de protección con fuertes limitaciones, ya que sólo contemplaba la persecución por motivos políticos como causa para poder solicitarlo) a la LGP en 1947, que sólo era aplicable a las personas nacidas en el continente americano, situación que se modificó a partir de 1974.

Posteriormente, con el episodio de los refugiados guatemaltecos, se demostró que esta figura “estrecha” (el asilo), iba muy a la zaga de instrumentos de protección similares en otros países, quedando rebasada (la propia definición de la ONU de 1951, quizás ya lo estaba), evidenciando a la vez, la ausencia de una política definida frente al tema. Consecuentemente, “la tradición” volvería a ser insuficiente.

No obstante, luego de que los primeros indígenas guatemaltecos fueron rechazados por el gobierno mexicano, esta llamada “tradición de asilo” pudo haber servido para presionar al gobierno (la referencia a la política adoptada por el gobierno frente al exilio español y sobre todo al de los sudamericanos, por parte de un sector de la sociedad –los medios impresos, algunas organizaciones sociales, sindicatos, etc.-) para que aceptara como refugiados a los guatemaltecos que llegaron a México, como consecuencia de la persecución de la que fueron objeto en su país.

En ese aspecto, el fenómeno de los refugiados guatemaltecos, vino a ser el episodio, a través del cual, la “tradición” cedió el paso a un verdadero proceso de institucionalización de este tipo de políticas en México, por el hecho de que a partir de esta experiencia, se incorporaron instrumentos inéditos, como la cooperación internacional, pero sobre todo se agregaron a las reglas del juego local (con las que se había jugado exclusivamente),

reglas de observancia internacional, que de inicio, trajeron como resultado inmediato, procedimientos más claros, que reducen de manera importante la incertidumbre.

En resumen, con los argumentos que se han presentado, se comprueba la hipótesis de que, con la decisión inicial del Presidente Cárdenas, se crearon los valores que, a lo largo de la historia fueron articulando el rumbo de la institución.

La misma fue adaptándose gradualmente a los cambios y a las circunstancias internas e internacionales, dificultando con este proceso al mismo tiempo, la posibilidad de que los objetivos se desviaran en dirección opuesta a su sentido humanitario (el principal).

Quedó así demostrado que cada experiencia histórica aportó nuevos elementos formales e informales, pese a algunos intentos de ligar las política de asilo y refugio a la política migratoria, o al abstenerse por mucho tiempo de ratificar los principales instrumentos relativos al tema.

A la larga, cada una de las experiencias históricas analizadas, determinó los cambios, en el sentido de que se fueron ampliando los instrumentos de protección a disposición del gobierno, a través de nuevas leyes, reglamentos y procedimientos administrativos, que al mismo tiempo se fueron convirtiendo en limitantes de la discrecionalidad gubernamental, lo que en la actualidad facilita el manejo de este tema y reduce la incertidumbre o la discrecionalidad.

En conclusión, esa supuesta tradición a la que aún ahora se sigue haciendo referencia, no habría sido más que una imagen un tanto idealizada de las

políticas que en materia de asilo y refugio tuvieron lugar en México, sobre todo durante el siglo pasado, que en muchos momentos, se demostró insuficiente, inconsistente e inclusive discriminatoria, lo que se opone a la idea de lo que debería ser una institución, por las razones que a continuación se resumen:

- 1) El hecho de que no existiera antes de 1990 en la legislación mexicana la figura de refugiado, impidió en todo momento que las solicitudes de potenciales refugiados fueran atendidas a través de mecanismos administrativos rutinarios, incluso aún después de que se incluyera a partir de 2000.
- 2) La figura del asilo que se estableció en 1947, estaba diseñada únicamente para atender casos de persecución por motivos políticos, además de que, indirectamente estaba ligada a la política migratoria, si consideramos que, como se vio, la mayoría de las personas que recibieron dicha protección poseían una alta preparación profesional y/o académica, y
- 3) Por las razones anteriores, a lo largo de la historia hubo episodios que nada tenían que ver con esa supuesta generosidad, al negar el ingreso a personas en similares circunstancias a las de los grupos que hemos analizado, como fue el caso de una gran cantidad de judíos, antes, durante y después de la segunda Guerra Mundial y de muchos miles de centroamericanos durante la década de los ochenta, lo que pone en evidencia, por un lado la debilidad de la “tradicción” en sí misma y por el otro, la ausencia de una política bien definida, en ocasiones contradictoria y en otras francamente discriminatoria.

Probablemente el hecho de cuestionar la supuesta generosidad de las diferentes políticas de asilo y refugio pueda parecer injusto, considerando que, pese a algunas omisiones, esa “tradición” sirvió para salvar muchas vidas.

En ese sentido es conveniente reconocer que, a pesar de todas las deficiencias que pudieron haber existido en el diseño de este tipo de políticas en el pasado, la tradición sirvió para que, gradualmente se fuera construyendo una institución, que en la actualidad cuenta con una serie de instrumentos jurídicos y administrativos que permiten que cualquier persona (independientemente de su nacionalidad), pueda solicitar y eventualmente obtener la protección del gobierno mexicano.

Todo ello, lleva a reafirmar lo que ya se dijo anteriormente: que los cambios recientes en la política de refugio, ocurridos a partir del año 2000, como son la existencia de procedimientos jurídicos y administrativos más claros y la ratificación de los principales instrumentos de protección internacional a refugiados, son resultado de un proceso de institucionalización que tiene como referentes históricos las experiencias de los exilios español y sudamericano, pero que en definitiva, se inició formalmente a partir de la llegada de los refugiados guatemaltecos, convirtiéndose este capítulo en la experiencia decisiva para la consolidación institucional de este tipo de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo”, Icaria, Barcelona, España, 2001

ACNUR, Universidad Nacional de Lanus, IIDH, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina”. Editorama. San José, Costa Rica, 2004.

Aguayo, Sergio. “El Panteón de los Mitos. Estados Unidos y el Nacionalismo. Mexicano” Grijalbo, México, 1998,

Aguayo, Sergio. “Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: Condiciones Económicas y Sociales” COLMEX, México, 1989.

Ayala Espino, José. “Fundamentos Institucionales del Mercado”. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

Bobbio, Norberto. “La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político”. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Camacho Nassar, Carlos y Aguilar Stwolinsky, Carla. “Memoria de la Esperanza”. Gobierno de Guatemala y Comisión Europea. Cd. de Guatemala, Guatemala.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. “Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México” COMAR-ACNUR, México, 1999.

Arellano, David. Cabrero, Enrique et al. Reformando al Gobierno: una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental. CIDE, México, DF. 2000

Fabila Mena, Álvaro. “Legislación Actual en Materia de Refugiados: Análisis y Propuestas”. Tesis Profesional, ITAM, México, 1999.

Guillén, Diana (Comp). “Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada”. Instituto Mora. México, 2003.

Gleizer Salzman, Daniela. “México frente a la inmigración de Refugiados Judíos: 1934-1940” Instituto Nacional de Antropología e Historia -Fundación Cultural Eduardo Cohen, México, DF, 2001.

Habermas, Jürgen. “La Constelación Postnacional” Paidós, Barcelona, España, 1998.

Kennedy, Paul. “Auge y Caída de las Grandes Potencias”, Plaza y Janés Editores, Barcelona, España 1997.

Krasner, Stephen. “International Regimes”. Cornell University Press. Nueva York, 1983.)

Krauze, Enrique. “Biografía del Poder: Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940)”. Tusquets Editores, México, 1997.

Krauze, Enrique. “La Presidencia Imperial”. Tusquets Editores, México, 1997.

Pla Brugat, Dolores. “Los Niños de Morelia” INAH, México, 1985.

Maldonado, Víctor Alfonso. “Vías Políticas y Diplomáticas del Exilio”. En: “El exilio Español en México”. FCE, México, 1982.

Maquiavelo, Nicolás. “El Príncipe”, editorial Porrúa, México, 1991.

North, Douglas. “Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

March, James y Olsen, Johan. "El Redescubrimiento de las Instituciones" Fondo de Cultura Económica, México, 1999

Ojeda, Mario. "México: el surgimiento de una Política Exterior Activa" SEP. México, 1986.

Peters, B. Guy. "El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política". Gedisa. Madrid, 2003.

Porritt, Jonathan. "Salvemos la Tierra". Aguilar Editor. México, D.F. 1994,

Sáenz Carrete, Erasmo "Un Servidor Público, Nacional e Internacional, con las Refugiadas y los Refugiados" Potrerillos Editores. México, 1994.

Sheple, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. "Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions". W.W. Norton & Company, New York, 1993

Valdez, María Luz. (compiladora). "La Ley de Población a Treinta Años de Distancia. Reflexiones, Análisis y Propuestas". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

Vidarte, Juan Simeón. "Todos Fuimos Culpables" FCE, México 1973.

Yankelevich, Pablo (Coordinador). "México, entre Exilios. Una Experiencia de Sudamericanos". SRE, ITAM, Plaza y Valdés. México, 2001.

HEMEROGRAFÍA.

ACNUR, "ACNUR, Un Instrumento de Paz" Servicio de Información del ACNUR, Madrid, agosto de 1996. Pp. 49-53

ACNUR. "20 Preguntas y respuestas acerca del ACNUR". Servicio de información ACNUR, Ginebra, 1993, p. 3

Berthiaume, Christiane "Las ONG's: Nuestro Brazo Derecho" en Refugiados N° 85, ACNUR, Madrid julio 1994

Cárdenas; Jaime. "Redefinición Institucional y Estado de Derecho" en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004. pp 138-139

Castillo, Manuel Ángel. "Políticas de Refugio y Políticas de Inmigración: ¿Posibilidades de Conciliación?" En: Foro Internacional, # 142 octubre-diciembre, COLMEX, México, 1995

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. "México, Tradición de Asilo y Refugio". COMAR México, 2000.

Druke, Louise. "La C.E. y el resto del Mundo". En: Refugiados N° 71. ACNUR, Madrid, 1991. Pp. 38

Gibney, Matthew J. "La Seguridad y la Ética del Asilo después del 11 de septiembre". En: Migraciones Forzadas N° 13. Universidad de Oxford, Inglaterra. Pp. 40-42

Gobierno de México. Senado de la República. "Rasgos de la migración de Mexicanos a los Estados Unidos". Boletín Informativo del Archivo Histórico de la Memoria Legislativa. México, DF, 2002. pp. 4

Imaz, Cecilia, “El Asilo Diplomático en la Política Exterior de México”, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño-invierno 1993, pág. 53

Maley, William. “La Crisis del Tampa” en: Revista Migraciones Forzadas, Universidad de Oxford, 2003, Pp. 20

March, James y Olsen, Johan. “El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional”, en: Gestión y Política Pública, Vol. VI, N° 1, CIDE, México, 1997

Morris, Tim. “Australia y el Asilo: ¿Ya no la Tierra del Trato Justo?” En: Migraciones Forzadas N° 8 Oxford University, 2000 pp.8

Núñez; Cesar y Díaz Prieto, Gabriela. “Desafío de la Actual Política de Refugio”. En: Memoria. Revista mensual de Política y Cultura No. 163 México, DF. Septiembre de 2002 pp. 30-35

Palma Mora, Mónica. “La Situación de los Refugiados en el Mundo”. Reseña, en Migraciones Internacionales, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre 2001

UNHCR, “The Cartagena Declaration: a Decade of Progress”. Refugees N° 99, UNHCR. Ginebra, Suiza. 1995 pp.22.

Wilkinson, Ray. “Nosotros nos Encargamos... de las Masas que Huyen...”. En: Refugiados N° 107. ACNUR, Madrid, España, 2000. pp. 8

Zard, Monent. “Exclusión, Terrorismo y la Convención sobre los Refugiados”. En Migraciones Forzadas N° 13 Oxford University, 2002.

Zolberg; Aristide. “Los Emigrantes y Refugiados Internacionales en la Perspectiva Histórica” en Refugiados N° 80. ACNUR, Madrid, abril 1993.

DOCUMENTOS.

COMAR. Informe de Actividades 2002, México, DF. 2003

Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005

Estados Unidos Mexicanos. Acuerdo para la Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Diario Oficial de la Federación., México, 22 de julio de 1980.

Estados Unidos Mexicanos. Ley de Nacionalidad. 2004.

Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Población. México, 1974.

Estados Unidos Mexicanos. Acuerdo que regirá la Política en favor de los Refugiados Españoles. Diario Oficial de la Federación, 08 de febrero, 1941. pp. 1-3

Estados Unidos Mexicanos. Reglamento de la Ley General de Población. México, 2000

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. "Balance y compromisos en favor de las Poblaciones Desarraigadas, en el Contexto de la Lucha contra la Pobreza Extrema." Documento de trabajo presentado en la Última Reunión de Trabajo de CIREFCA, México, DF, 1994

Organización de las Naciones Unidas. Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra; Suiza

PÁGINAS WEB

Avni, Haim. "Cárdenas, México y los refugiados: 1938-1940" Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin. Escuela de Historia. Instituto de Historia y Cultura de América Latina. Universidad de Tel Aviv en: http://www.tau.ac.il/eial/III_1/avni.htm

Ortiz Monasterio, Luis. "Refugiados Guatemaltecos en México: un final feliz". Organización de Estados Americanos, Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>