

INVESTIGACIÓN

La institucionalización de las políticas de asilo y refugio en México

ALFONSO HERNÁNDEZ ORTEGA*

RESUMEN: En este artículo se analizan las transformaciones institucionales de las políticas de asilo y refugio en México, cuya evolución no siempre se ha ajustado al discurso oficial, en el que se invocaba la existencia de una supuesta "tradición de asilo". A través de la revisión de los tres principales fenómenos de refugiados que se registraron durante el siglo pasado (españoles, sudamericanos y guatemaltecos), el autor ofrece al lector un análisis que descubre inconsistencias, omisiones e incluso actos de discriminación involuntarios, pero también deliberados, que permiten observar el complicado camino que se ha seguido en la institucionalización del asilo y el refugio.

ABSTRACT: This article analyzes the institutional transformations of asylum and refuge policies in Mexico, the evolution of which has not always matched official rhetoric, in which the existence of a supposed "asylum tradition" was invoked. Through a review of the three main phenomena of refugees registered during the last century (Spaniards, South Americans and Guatemalans), the author offers the reader an analysis that reveals inconsistencies, omissions and even involuntary as well as deliberate acts of discrimination that shed light on the complicated path followed by the institutionalization of asylum and refuge.

Palabras clave: refugio, asilo, instituciones, cooperación internacional, política migratoria, política demográfica.

Key words: refuge, asylum, institutions, international cooperation, migratory policy, demographic policy.

* Maestro en Administración Pública por la UNAM. Fue delegado de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de 1997 a 2001. Actualmente dirige

INTRODUCCIÓN

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 se origina en la visibilidad que adquirió el hecho de haber otorgado protección a una cantidad significativa de personas que por conflictos políticos tuvieron que abandonar su país de origen.

Este trabajo tiene como objetivo hacer un repaso de las políticas de asilo y refugio en México, para tratar de explicar su evolución y descubrir aquellos aspectos que han ido contribuyendo a la construcción de una política cada vez más institucionalizada.

Es necesario recordar que, hasta hace poco más de dos décadas, México no contaba con todos los instrumentos legales o administrativos necesarios para enfrentar la llegada de decenas de miles de refugiados guatemaltecos, ocurrida a principios de los años ochenta. Lo que se tenía entonces —que quizás no era poco— era la experiencia acumulada con el tratamiento a los refugiados españoles de los años treinta y cuarenta, y con la figura jurídica del asilo que se había utilizado para atender a los asilados sudamericanos que llegaron a México principalmente en los años setenta.¹

la Oficina Regional de Preparatoria Abierta en Nezahualcóyotl, perteneciente a los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

¹ 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”. Véase

Aun así, durante las experiencias con los españoles y los sudamericanos existieron múltiples deficiencias y omisiones, que nada tienen que ver con esa imagen un tanto idealizada de México como un oasis para los perseguidos. Más bien, el siglo pasado fue testigo de una serie de contradicciones entre un discurso oficial que hablaba de las bondades de esa supuesta tradición de asilo y una realidad que, por decir lo menos, estaba muy alejada de ese discurso.

LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS HISTÓRICAS

El primer gran fenómeno de refugiados en México fue el del exilio español, el cual se dio en un contexto nacional e internacional de enorme complejidad. Por esos años en Europa, durante el periodo de entreguerras (1919-1938), se gestó un fenómeno de consecuencias catastróficas que desembocaron en la segunda guerra mundial y en el cual, 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 en ese continente, tuvieron un papel relevante.

Bajo esas condiciones, en España se produjo una guerra civil (1936) que se originó por la rebelión de un sector de las fuerzas armadas 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 1939.

Así, mientras en Europa rondaba el fantasma de la guerra, del otro lado del Atlántico, en México, el régimen postrevolu-

Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Población*. Artículo 42, fracciones V (asilado político) y VI (refugiado), México, 1974.

cionario 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 periodo fue la creación de muchas de las instituciones actuales. Pero más que cualquier otra institución, sería la presidencia de la república la institución en la cual se concentraría la mayor cantidad de poder en el país (Krauze, 1997a: 15-17).

Se destaca esto último porque en el tema que aquí se trata fue el presidente, en 1937, quien tomó la decisión de recibir al primer contingente de refugiados españoles (500 menores de edad), quienes serían conocidos posteriormente como “los niños de Morelia” (Pla Brugat, 1985: 44), aunque él afirmaría después que:

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 (Pla Brugat, 1985: 44).

Pero habría que subrayar que fue una decisión que correspondió exclusivamente al presidente Cárdenas porque, primero, tal solicitud venía, como lo señala el general, de un grupo de damas que formaban parte del Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español. Sólo que no se trataba de ciudadanas comunes y corrientes, como Cárdenas quería hacer creer, pues este grupo de damas estaba integrado, entre otras, por Amalia Solórzano de Cárdenas (la esposa del presidente) (Pla Brugat, 1985: 43). Así es que, si bien oficialmente la iniciativa no partió del Ejecutivo, como se aprecia, sí puede suponerse que éste tuvo mucho que ver.

En segundo término, pero aún más importante, es el hecho de que, en ese tiempo, si bien México había suscrito varios acuerdos regionales relativos al tema del asilo diplomático, 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 ingresar al país.

Más adelante, con la caída oficial de la república española en abril de 1939, se aceleró el éxodo de nacionales de ese país, principalmente a Francia,² 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 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.

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 “su decisión de asilar en su territorio a todos los refugiados españoles de ambos sexos residentes en Francia”.³

Ello era sorprendente porque no sólo permitía la estancia de los refugiados en su territorio, sino que ofrecía la protección de México incluso en territorio extranjero y, lo que es más, se comprometía a asistirlos económicamente durante el tiempo que se tomara su traslado a México y además se hacía cargo de los gastos de dicho traslado.⁴

² 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.* Víctor Maldonado (1982: 36).

³ *Ídem*, p. 29.

⁴ *Ídem*, p. 37.

Todas estas acciones corresponden al periodo 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.

El primer documento que pudo definir o esbozar una política estructurada de asilo-refugio se encuentra en el Acuerdo del Presidente Manuel Ávila Camacho del 21 de enero de 1941 (Estados Unidos Mexicanos, 1941: 1-3). Con él se intentaba en ese momento formalizar y acotar dicha política 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.
- 2) Se debía procurar que, a excepción de hombres de ciencia prominentes, de intelectuales de valía, de artistas de mérito y de personas que, en verdad, de no ser aceptadas en México se vieran 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 (*sic*), 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) Los refugiados no podían dedicarse a actividades de orden político relacionadas con nuestro país o con el de ellos y deberían residir en el lugar que la autoridad les señalara (Estados Unidos Mexicanos, 1941: 1-3).

Como se observa, 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 españoles en Francia sin excepción alguna.

LA REACCIÓN DE LA SOCIEDAD MEXICANA FRENTE A 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 derecha.⁵

En el mismo sentido, uno de los personajes históricos más importantes de la época, Manuel Gómez Morín, fundador

⁵ 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 muchos 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" (Pla Brugat, 1985: 56-57).

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” (Krauze, 1997b: 477).

Para fortuna de los refugiados españoles, 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.

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 periodo del exilio español en México. Como 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* (Avni, 1992).

Pese a que hechos como este, que 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 periodo histórico 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) (Estados Unidos Mexicanos, 2002).

LOS ASILADOS SUDAMERICANOS

De manera deliberada utilizo el término asilado, y no refugiado, por dos razones: 1) la figura jurídica que existía en México después de 1947 era únicamente la de asilado político y 2) 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 político (Estados Unidos Mexicanos, 1941: 7).

El flujo más importante de exiliados sudamericanos en la historia de México ocurrió durante el gobierno de Luis Echeverría, época que coincide con la modificación de la Ley General de Población, pero que sólo atiende al tratamiento de los problemas derivados del elevado crecimiento demográfico, y en la que por primera vez se establece una política de población, cuyo principal objetivo era disminuir dicho crecimiento, que no sólo era objeto de preocupación para México, sino que también comenzaba a ser percibido por el gobierno de Estados Unidos como una posible amenaza a su seguridad nacional.

Al mismo tiempo, con el gobierno de Luis Echeverría se inició una política exterior más activa (Ojeda, 1986: 69) que incluyó, entre otras cosas, el objetivo personal del presidente de convertirse en uno de los principales líderes del tercer mundo, apoyando abiertamente las causas de gobiernos considerados por Estados Unidos como procomunistas, 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 por su relación con el gobierno de Fidel Castro (Krauze, 1997b: 367-381).

Sin embargo, existen también evidencias de un comportamiento contradictorio en relación con las causas del tercer mundo o de los gobiernos a los que decía apoyar públicamente

el presidente. 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” (Welti, 2004), situación que 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 simpatizantes de éstas.

Estas posiciones contradictorias del gobierno mexicano en el sentido de, por una parte, compartir con el gobierno de Estados Unidos su preocupación 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, proporcionando asilo a los perseguidos por la Junta Militar que tomó el gobierno de ese país después del golpe de Estado de 1973, sólo puede explicarse por ese afán del presidente de mantener el activismo internacional y dar una buena imagen ante la intelectualidad nacional, que simpatizaba en lo general con las causa de los asilados.

Algunas de las características que se pueden encontrar en la política de asilo de ese periodo son:

- 1) Con la inclusión de la figura de asilado, el Estado mexicano ya contaba con un instrumento jurídico que permitía regular el ingreso de los sudamericanos en esta situación.
- 2) Como la mayor parte de las solicitudes de asilo fueron recibidas en las embajadas de México en los países sudamericanos de los que procedían los asilados, los procedimientos que se siguieron estuvieron apegados a instrumentos jurídicos regionales, como las Conven-

ciones sobre Asilo Diplomático y Territorial, y desde luego a la legislación nacional, como la Ley General de Población (LGP) y su reglamento, por lo que correspondió en principio a las autoridades diplomáticas y consulares la calificación de las solicitudes.⁶

- 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 Yankelevich, al destacar que la mayoría de los exiliados eran “historiadores, sociólogos, antropólogos y artistas” (Yankelevich, 2001: 15), lo que se apega notablemente a los lineamientos de la LGP.⁷
- 4) Finalmente, según mi 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”.

En conclusión, la política de asilo en este periodo estaba fuertemente ligada 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 americano) (Estados Unidos Mexicanos, 2000: 4), pero también lo estuvo de manera menos explícita a una política exterior más

⁶ Así lo establece el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 165, fracción VI.

⁷ 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 cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y, en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

activa hacia América Latina y al intento del gobierno de cambiar su imagen ante la opinión pública nacional.

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS. LA EXPERIENCIA DECISIVA

Hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, el flujo de asilados sudamericanos comenzó a disminuir, pero al mismo tiempo el aumento de los conflictos en Centroamérica, una región más cercana a México, permitía suponer que el país resultaría afectado de alguna manera.

Uno de estos efectos fue el arribo a Chiapas, primero de pequeños grupos de campesinos mayas procedentes del 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 setenta 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 la destrucción de comunidades indígenas que podían servir de base social a los grupos guerrilleros que operaban en las montañas guatemaltecas (Camacho y Aguilar, 1997: 24-27).

Para enfrentar este nuevo éxodo, en 1980 el gobierno mexicano decidió la creación de la Comisión Mexicana de Atención a Refugiados (Comar), un organismo de carácter intersecretarial,⁸ del cual forman parte las secretarías de Gober-

⁸ 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 adscrita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos como organismo descentralizado.

nación, de Relaciones Exteriores y la del Trabajo y Previsión Social, y cuyos objetivos originales fueron: "estudiar las 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" (Estados Unidos Mexicanos, 1980: 4-5).

Hasta antes de la llegada de los refugiados guatemaltecos, el gobierno mexicano se había enfrentado a los anteriores flujos de exiliados sin necesidad de recurrir a ayuda externa; sin embargo, la complejidad y las dimensiones del éxodo centroamericano obligaron al gobierno mexicano a encarar el fenómeno desde otra perspectiva y a admitir que sería necesario recurrir a la ayuda económica y técnica de los organismos internacionales especializados —principalmente la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)—, para enfrentarse a este nuevo desafío, como se hizo explícito en el texto del acuerdo para la creación de la Comar de 1980.

Posteriormente, y luego de un intenso debate nacional sobre la conveniencia de dar asilo a los perseguidos guatemaltecos (Ortiz Monasterio, 1999: 50), el gobierno mexicano, en noviembre de 1982, decidió autorizar que permanecieran en territorio nacional a pesar de no calificarse como asilados, entregándoles de manera provisional formas migratorias de visitantes fronterizos y de trabajadores agrícolas (Aguayo, 1989: 16).

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 entre 1984 y 1985 —en algunos casos por la fuerza— a cerca de la mitad de los refugiados a los estados de Campeche y Quintana Roo.

Pese al enorme esfuerzo que representó su 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 diferentes⁹ en al menos siete municipios de ese estado.

Fue hasta principios de los años noventa cuando 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-repatriación de más de 42 000 personas, 33 000 de ellas entre los años de 1993 a 1998 (García Tovar, 1999: 147).

A partir de esto, pero también del levantamiento armado en el estado de Chiapas, en 1994 la política del gobierno se concentró en la repatriación, lo que en cierta medida relegó a programas previos, adoptados sobre todo en el caso de los campamentos de 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 las localidades en que residían los refugiados). Dichos programas tenían como intención evitar la excesiva dependencia de los refugiados hacia la Comar y el ACNUR.

Estas dos visiones opuestas, la de solucionar el problema a través de la repatriación y la de enfrentarlo por otras vías —aún 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 noventa. Así, mientras en los foros internacionales la posición del país era

⁹ No obstante que casi la mitad de los refugiados se reubicó en la península de Yucatán, el resto se negó rotundamente a someterse a este programa, por considerar que su reubicación dificultaría sus posibilidades de una eventual repatriación.

de vanguardia,¹⁰ en la práctica para muchas autoridades la repatriación era la única vía aceptable para concluir el asunto de los refugiados.¹¹

LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN MIGRATORIA

El año de 1994 fue de enorme trascendencia histórica para México. Para empezar, desde el primero de enero de ese año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Asimismo, fueron asesinados el candidato a la presidencia y el secretario general del Partido Revolucionario Institucional, y hacia finales de ese año se inició una de las crisis económicas más graves que se hayan registrado en la historia del país, luego de que apenas el primero de diciembre había tomado posesión como presidente de la nación Ernesto Zedillo.

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

¹⁰ 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. Véase Jaime Esponda Fernández (2004: 46), y como parte de los compromisos adquiridos durante la participación de México en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca), desde 1990 se había incluido la figura de refugiado en la LGR, con una definición inspirada en la Declaración de Cartagena.

¹¹ 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.

de los campamentos en ese estado se ubicaba en zonas de influencia zapatista.

Todos esos factores hacían que fuera difícil cambiar la idea de que la repatriación era la única vía de solución posible al problema de los refugiados, aunado a que entre 1993 y 1995 se registró la mayor cantidad de retornos-repatriaciones.¹²

Pero ese año, en pleno auge de los movimientos de repatriación, Alejandro Carrillo Castro, coordinador general de la Comar, introdujo el tema de la integración definitiva al reconocer que, después de casi 15 años de vivir en México, los refugiados inevitablemente habían desarrollado fuertes condiciones de arraigo (Carrillo Castro, 1999: 265-268).

De tal forma que en 1996, el cambio en la política hacia los refugiados guatemaltecos fue anunciada por el presidente de la república, al dar a conocer la decisión del gobierno mexicano 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 naturalizadas como mexicanos, simplemente notificando su decisión a la Comar, la cual 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.

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

¹² Entre 1993 y 1995 se repatriaron más de 22 000 refugiados bajo la modalidad de retornos colectivos, la mayoría de ellos en 1995. *Cf.*: Máximo García Tovar (1999: 149).

Quintana Roo que desearan permanecer definitivamente en México.

- b) Se ofrecía también la calidad migratoria de no inmigrante a aquellos que planearan 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 privilegiada.¹³

Los temores de las autoridades mexicanas respecto de los posibles efectos negativos de una eventual integración de los refugiados en Chiapas, finalmente fueron desechados 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 península, con las limitaciones que por supuesto imponían las condiciones político-sociales (sobre todo las restricciones derivadas de la falta de tierras de cultivo) (Zacagnini, 1999: 288-291).

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 hacer frente a esta situación. Éste fue el principal elemento de cambio institucional en las políticas de asilo-refugio en México.

¹³ 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) tener hijos mexicanos por nacimiento; c) ser originario de un país latinoamericano o de la península ibérica, o d) a juicio de la Secretaría [de Relaciones Exteriores], haber prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la nación. Véase Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Nacionalidad*, artículo 20, fracción I (2004: 4). La mayoría de los refugiados cumplían con el supuesto b) y/o el c).

LA ADHESIÓN DE MÉXICO A LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

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 la postura de negarse a ratificar tales instrumentos internacionales?

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, podía decidir qué hacer con ellos bajo los términos de sus propias leyes, sin interferencia del exterior.

En otras palabras, 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 internacionales.¹⁴

El gobierno mexicano decidió por fin ratificarlos el 7 de junio de 2000, depositando los instrumentos de adhesión para

¹⁴ 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. William Maley (2003: 20).

ser parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

LA FORMACIÓN DEL COMITÉ DE ELEGIBILIDAD PARA REFUGIADOS. ¿LA INSTITUCIÓN POR ENCIMA DE LAS DECISIONES POLÍTICAS Y LA DISCRECIONALIDAD?

Es necesario señalar que, pese a las modificaciones hechas en 1990 y 1991 a la Ley General de Población (en donde se incorporó la figura de refugiado) y a su reglamento respectivamente, hasta el año 2000 persistía el hecho de que las autoridades migratorias eran las encargadas de determinar si una persona podía tener la calidad migratoria de refugiado, lo que proporcionaba a dichas autoridades, en este caso al 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 Ley General de Población, 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 INM.¹⁵

Pero, al 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 indica que se mantiene

¹⁵ 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 (2000: 40).

el énfasis en lo estrictamente migratorio, desplazando de esta forma el carácter preponderantemente humanitario de esta institución.

LOS AÑOS RECIENTES

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

Lo más importante de esta nueva situación es que, desde el año 2002, cuando el gobierno mexicano asumió la responsabilidad de la calificación de las solicitudes de asilo (Comar, 2003), 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 esta institución para ofrecer protección.¹⁶

¹⁶ 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 con lo que establecen las leyes mexicanas. Esta situación es de suma importancia, ya que la definición de la ONU incluye 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 las 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).

Tales procedimientos institucionales, como se ha visto a lo largo de este texto, se fueron creando lentamente (más de 60 años, a partir del caso español), primero a través de una decisión presidencial (1937); luego por un decreto administrativo (1941); posteriormente mediante 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 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.

Por otro lado, 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.

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 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 prestarles a éstos la protección y asistencia que requieran.

Lo anterior ha sido un proceso difícil, ya que en la lógica de las nuevas condiciones políticas —en primer lugar el triunfo de un candidato a la presidencia de la república de un partido que no era el PRI, y en segundo término, el cambio en las políticas migratorias, consistente en la atención de refugiados de otras nacionalidades, ya no sólo de los guatemaltecos que vivían en los campamentos del sureste mexicano—, la Comar tuvo que comenzar prácticamente desde cero a atender esta nueva clase de refugiados (a través de una serie de procedimientos administrativos inéditos), ya que la estructura técnico-administrativa anterior a 2000, con el cambio de dirección en la Comar ocurrido a partir de 2001, fue sustituida casi por completo, optándose por formar nuevos cuadros, los cuales ahora se enfrentarían al desafío que representa atender las necesidades de refugiados procedentes de diversas regiones del mundo.

COMENTARIOS FINALES

La evolución de este tipo de políticas, como se ha observado, ha atravesado por etapas claramente delimitadas, desde aquella época en la cual las decisiones eran tomadas prácticamente de manera personal por el presidente de la república de acuerdo con sus simpatías y/o intereses, hasta su institucionalización formal, a través de procedimientos legales y administrativos similares a los utilizados en otras regiones del mundo.

En el pasado, la situación era consecuencia de una serie de omisiones y deficiencias jurídicas y administrativas, que daban a los funcionarios amplias facultades discrecionales para aceptar o rechazar el ingreso al país de las personas en situación de persecución política, lo que va en contra del espíritu de solidaridad y de protección de los derechos humanos, que son la esencia misma de estas instituciones (el asilo y el refugio).

Quizás uno de los aspectos que menos se ha discutido —por extraño que parezca—, es la conveniencia de que las políticas de asilo se mantengan ligadas casi por completo a las políticas migratoria y demográfica, cuando en casi todo el mundo se les considera más cercanas al tema de los derechos humanos.

Sería conveniente comenzar un debate para definir si se continúa como hasta ahora, es decir, si la conducción de estas políticas sigue bajo el control casi exclusivo de la Secretaría de Gobernación porque, aunque de manera oficial participan también las secretarías de Relaciones Exteriores y la del Trabajo y Previsión Social, en la práctica ha sido la de Gobernación la responsable absoluta de la operación de la Comar, o bien se amplían las facultades de otras esferas gubernamentales para atenderlas.

Lo anterior serviría, a mi juicio, para evitar o disminuir las controversias sobre las decisiones que se toman en el Comité de Elegibilidad, pudiéndose crear un órgano autónomo especializado, integrado por diferentes entidades con el apoyo de algunas organizaciones de la sociedad civil, con lo que se podrían alcanzar mayores niveles de imparcialidad en las decisiones, lo que evitaría que eventualmente se tomaran acuerdos más relacionados con determinados propósitos políticos o “compromisos” con gobiernos de otros países, que con el interés genuino de ofrecer protección a aquellas personas cuyas vidas y/o integridad física depende de que sus solicitudes sean valoradas imparcialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Sergio. *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones económicas y sociales*. México: El Colegio de México, 1989.
- 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, 1992. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: http://www.tau.ac.il/eial/III_1/avni.htm.
- CAMACHO NASSAR, Carlos, y Carla Aguilar Strwolinsky. *Memoria de la esperanza*. Guatemala: Gobierno de Guatemala y Comisión Europea, 1997.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La evolución del refugio". En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, compilado por Comar-ACNUR, 265-269. México: Comar-ACNUR, 1999.
- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. *Informe de Actividades 2002*. México: Comar, 2003.
- ESPONDA FERNÁNDEZ, Jaime. "La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de refugiados". En *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, compilado por ACNUR, Universidad Nacional de Lanús, IIDH, 79-125. San José, Costa Rica: Editorama, 2004.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "Acuerdo que regirá la política en favor de los refugiados españoles". *Diario Oficial de la Federación* (8 de febrero, 1941).
- . *Ley General de Población*. México, 1974.
- . "Acuerdo para la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados". *Diario Oficial de la Federación* (22 de julio de 1980), 4-5.
- . *Reglamento de la I.G.P.* México, 2000.
- . Senado de la República. "Rasgos de la migración de mexicanos a los Estados Unidos". *Boletín Informativo del Archivo Histórico de la Memoria Legislativa*. México, 2002.
- . *Ley de Nacionalidad*. México, 2004.

- GARCÍA TOVAR, Máximo. "Programa de apoyo a la repatriación voluntaria". En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, compilado por Comar-ACNUR, 146-150. México: Comar-ACNUR, 1999.
- KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Colección Andanzas. Barcelona: Tusquets Editores, 1997a.
- . *Biografía del poder: caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940)*. Colección Andanzas. Barcelona: Tusquets Editores, 1997b.
- MALDONADO, Víctor. "Vías políticas y diplomáticas del exilio". En *El exilio español en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- MALEY, William. "La crisis del Tampa". *Revista Migraciones Forzadas*. Oxford: Universidad de Oxford, 2003.
- OJEDA, Mario. *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México: Secretaría de Educación Pública, 1986.
- ORTIZ MONASTERIO, Luis. "Labor asistencial de emergencia". En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, compilado por Comar-ACNUR, 48-53. México: Comar-ACNUR, 1999.
- PLA BRUGAT, Dolores. *Los niños de Morelia*. México: INAH, 1985.
- WELTI CHANES, Carlos. "La Ley General de Población y el contexto internacional". En *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, compilado por María Luz Valdez, 241-265. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- YANKELEVICH, Pablo, coord. *México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanos*. México: SRE, ITAM, Plaza y Valdés, 2001.
- ZACAGNINI, Carlos. "Participación del ACNUR en la consolidación del proceso de integración en Chiapas". En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, compilado por Comar-ACNUR, 288-292. México: Comar-ACNUR, 1999.