

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"DE LA TRADICION DE ASILO AL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS EN MEXICO: SOLUCION A LA CRISIS DE REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN LA FRONTERA SUR. 1982-2000"

T E S I S A
PARA OPTAR EL GRADO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
JOSE MAXIMO GARCIA TOVAR

ASESORA: TERESA HAYNA



MEXICO, D.F.

JUNIO 2001



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.

## **Dedicatorias**

*A los refugiados guatemaltecos quienes me ayudaron a comprender el valor de la solidaridad humanitaria.*

*A mis hijos Ana Paula, Gabriel Alberto, Jimena y mi esposa Edith.*

*A mis compañeros de COMAR y ACNUR con quienes formé parte de un equipo comprometido con la causa de los refugiados por más de trece años.*

*A la memoria de Doña Paula Molina Santos.*

## **Agradecimientos**

*A Oscar González, César Bécker Cuéllar, Pedro Joaquín Coldwell y Pedro Vásquez Colmenares, quienes depositaron su confianza en mi desempeño profesional como parte de su equipo de trabajo.*

*A Rubio Mejía, Sergio Mendizábal, Carlos Choc, José Leyva, Ermitaneo Monzón, Juan Reynoso, Rafael Figueroa y Manuel Cedillo, al compartir durante su refugio memorables experiencias y responsabilidades en favor de las familias guatemaltecas que optaron por su retorno voluntario.*

*A mi madre Lucina Tovar y mis tíos Capitán José Ponce y María García.*

*A Norma Medina, por su compromiso y apoyo. A la profesora Teresa Hayna, por su valiosa asesoría para llevar a feliz término este trabajo. A los hermanos Felipe y Faustino Sánchez, Martínez, por su respaldo invariable.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>1. EL CONCEPTO DE ASILO Y DE REFUGIADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL .....</b>	<b>1</b>
1.1 ASILO Y REFUGIO.....	3
1.2 LA PROTECCIÓN A REFUGIADOS Y LA SOCIEDAD DE NACIONES .....	11
1.3 LA CREACIÓN DEL ACNUR Y SU MANDATO.....	14
1.4 EL SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS REFUGIADOS, LA CONVENCION DE GINEBRA DE 1951 Y SU PROTOCOLO DE 1967.....	17
<b>2. DE LA TRADICIÓN DE ASILO DE MÉXICO AL PROBLEMA DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.....</b>	<b>20</b>
2.1 TRADICIÓN DE ASILO EN MÉXICO.....	23
2.2 EL CONFLICTO CENTROAMERICANO Y EL FLUJO MASIVO DE REFUGIADOS.....	45
2.3 REFUGIADOS GUATEMALTECOS.....	50
<b>3. RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y SOLUCIÓN AL REFUGIO GUATEMALTECO.....</b>	<b>61</b>
3.1 CREACIÓN DE LA COMAR Y PROCESO DE RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.....	63
3.2 COLABORACIÓN DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.....	76
3.3 PARTICIPACIÓN DE LOS REFUGIADOS Y DEL GOBIERNO DE GUATEMALA EN EL PROCESO DE REPATRIACIÓN VOLUNTARIA. 1986-2000 .....	81
3.4 PLAN DE ESTABILIZACIÓN MIGRATORIA 1996.....	92
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>105</b>
<b>GLOSARIO.....</b>	<b>113</b>

## **Introducción**

La evolución y agravamiento de los movimientos masivos de refugiados en el mundo durante el siglo XX han concentrado, cada vez más, la atención y la preocupación de la comunidad internacional sobre la necesidad de promover soluciones humanitarias que ayuden, por un lado, a prevenir su crecimiento y, por otro, a contener las situaciones críticas de emergencia que provocan dichos flujos.

Este fenómeno ha sido el reflejo de las crisis locales, regionales y mundiales que han afectado la paz internacional. Se trata no sólo de un problema migratorio que involucra en la actualidad a más de veinte millones de personas, sino también la consecuencia de las violaciones masivas a los derechos humanos, cuyos efectos repercuten en la convivencia y estabilidad mundiales.

En México las experiencias en cuanto a la protección de refugiados han estado principalmente relacionadas con la práctica del asilo diplomático. Los primeros casos de asilo en el país datan desde el siglo XIX, prácticamente con el inicio de su vida independiente.

Para el gobierno mexicano la protección a perseguidos políticos está ligada estrechamente a su política exterior. Su vecindad con la primera potencia mundial y su vinculación con América Latina condicionó históricamente su posición respecto a la defensa de la figura del asilo como uno de los pilares de su actuación internacional.

Por ello, considero que en el estudio de las relaciones internacionales el fenómeno del asilo y del refugio es un ámbito indispensable de análisis y desarrollo, relacionado con aspectos del derecho y las organizaciones internacionales, las políticas y esquemas de la seguridad mundial; así como el fortalecimiento de la cooperación multilateral y los derechos humanos en el marco del creciente fenómeno global de las migraciones; éste como un tema sustantivo de la realidad internacional del siglo XXI.

Con este trabajo, me propongo hacer un análisis del tránsito de la denominada tradición de asilo de México hacia el reconocimiento del estatuto internacional de la condición de refugiado. Al respecto reviste una particular trascendencia, para el propósito de este análisis, la concepción jurídica mexicana acerca de las figuras del asilo y refugio, su apego al concepto del asilo diplomático latinoamericano y su prolongado alejamiento del concepto universal del refugiado.

Por ello resulta relevante evaluar de manera crítica la correlación de las políticas públicas en México respecto al caso de los refugiados guatemaltecos (que ingresaron de manera masiva por la frontera sur al inicio de la década de los ochenta) con el proceso de generación de un marco normativo y programático para la solución de ese fenómeno.

Dicho acontecimiento constituyó en su momento inicial una preocupación de seguridad nacional, derivada de la percepción gubernamental de presuntos riesgos desencadenados por el conflicto regional que afectaba en esa época al istmo centroamericano; pero, también evidenció lagunas jurídicas y la concepción parcial de la política de asilo del estado mexicano. En consecuencia, fueron necesarios más de 15 años para generar en un largo y complejo proceso las soluciones al refugio guatemalteco.

Por esa razón, abordo el análisis de la política de asilo mexicana; el papel del Gobierno de Guatemala a través del Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria y el respaldo de la comunidad internacional, a través del Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados (ACNUR); así como las decisiones de orden interno, en particular el Plan de Estabilización Migratoria, que permitieron gradualmente condiciones de solución, a partir de una visión humanitaria, y la concertación de nuevas bases jurídicas, administrativas y operativas acordes con la práctica universal de protección a los refugiados.

En ese proceso se analiza el papel y la participación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), organismo intersecretarial creado con carácter permanente en 1980, y su proceso de consolidación, hasta el año 2000, como la institución gubernamental encargada de la promoción y operación de las políticas de atención a los refugiados en el país. Las aportaciones del ACNUR como organismo internacional especializado en la atención y solución de estos fenómenos, y la culminación del proceso de incorporación de México al marco jurídico internacional con la decisión de nuestro país de adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967.

Este hecho marca efectivamente un parteaguas de enorme trascendencia en el impulso de la política de asilo y refugio del gobierno mexicano; así como su nuevo papel en calidad de miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR y en la definición de políticas para solución de las crisis de refugiados.

Al mismo tiempo, consolidó este proceso la modificación del Reglamento de la Ley General de Población que contempla la creación del Comité de Elegibilidad para la Condición de Refugiado en nuestro país.

Con estos cambios, se abre una práctica y política internas, las cuales habían permanecido relativamente aisladas del proceso de desarrollo del derecho de refugiados en el ámbito internacional y se fortalecen las bases jurídicas internas para la comprensión y solución de ese fenómeno, más allá de coyunturas o percepciones particulares que llegaron a poner en entredicho algunas decisiones oficiales y la propia tradición de asilo del país. Sin embargo, habrá aun que reconocer y corregir la existencia de incongruencias en las prácticas y normatividad interna vigentes frente al marco jurídico internacional derivado de los instrumentos universales suscritos por México. El reto residirá en poder armonizar las características de asilado y refugiado presentes en la actual legislación respecto de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.



Para el análisis y desarrollo del tema que presento, he considerado abordar en un primer capítulo los aspectos históricos y conceptuales de asilo y refugio, así como la creación de las instituciones e instrumentos internacionales que ofrecen el marco teórico de referencia para la comprensión y desarrollo de este tema.

El establecimiento y definición de prácticas, instituciones y convenciones por parte de la comunidad internacional ha generado un amplio marco de protección que busca garantizar el asilo a los refugiados como un derecho consagrado en la normatividad internacional.

Para su comprensión y valoración se presenta una revisión del proceso, en particular referido al siglo XX, y su influencia en el establecimiento de las instituciones y principios jurídicos mencionados.

Sin embargo, considerando que el objetivo esencial es evaluar el tema de las políticas de asilo y refugio en México, el segundo capítulo presenta una revisión histórica de la práctica y la conformación de los antecedentes jurídicos en torno a la llamada tradición de asilo.

Es importante destacar la abundante experiencia mexicana en cuanto a la práctica del asilo diplomático, la cual le ha permitido generar el señalamiento de una tradición nacional en esa materia. Surge sin embargo, en el contexto del conflicto centroamericano de los años ochenta, una experiencia inédita relacionada con el ingreso masivo de refugiados, que abre cuestionamientos y hace evidentes, como ya se mencionó, lagunas jurídicas que dan lugar a errores en el tratamiento gubernamental de dicho fenómeno, en contraste con la evolución que ya presentaba el derecho internacional humanitario en el ámbito de la protección a refugiados.

En el tercer capítulo se presenta el surgimiento de la COMAR como una necesidad del gobierno de contar con un organismo especializado que se crea en el contexto del exilio sudamericano de los años setenta y el éxodo centroamericano que inicia hacia finales de esa década.

Posteriormente, la presencia masiva de refugiados guatemaltecos en la frontera sur y la necesidad de solucionar este delicado episodio de la política de asilo, obliga a las autoridades gubernamentales a dar un impulso trascendental al tema del refugio, realizar cambios en las prácticas, las instituciones y las leyes al crear la figura de refugiado y su culminación, como ya se señaló, con la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Se exponen también en este capítulo las principales acciones del Gobierno de Guatemala y de la comunidad internacional, a través del ACNUR, que contribuyeron a facilitar dichas soluciones en favor de los guatemaltecos refugiados.

Un tema que no aborda este trabajo es el de la amplia participación de las organizaciones no gubernamentales e iglesias que tuvieron un papel importante en las actividades asistenciales y de ayuda a la población refugiada guatemalteca y al grupo denominado como “refugiados urbanos”.

El establecimiento de un marco operativo y normativo en México, acorde con los principios humanitarios internacionales del refugio, y el diseño de estrategias propias con nuevos aportes, permitieron al país resolver, de manera ejemplar aunque tardía, la situación indefinida en la que vivieron los refugiados guatemaltecos por más de tres lustros. Por ello, esta propuesta de análisis de los diversos procesos en torno al tema del asilo y refugio en México, pudiera contribuir a la revisión crítica y eventual corrección de las políticas gubernamentales en la materia.

## **1. El concepto de Asilo y de Refugiado en el derecho internacional**

La figura jurídica del refugiado que conocemos actualmente ha tenido diversas etapas de evolución. Ello también ha marcado varios aspectos en el concepto, normatividad e instituciones de protección y ayuda a los refugiados.

Asilado, refugiado, exiliado, son diferentes términos que se han utilizado en torno, a este fenómeno que encierra finalmente la posibilidad de protección a quienes son perseguidos en su propio país por sus ideas políticas o religiosas, por su origen étnico o social, y se ven obligados a migrar para salvar su libertad, integridad física o su vida. Con ello también se han abierto espacios, en muchos casos trascendentes, al progreso de las libertades y la salvaguarda de los derechos humanos.

El Estado tiene derecho, como ejercicio de su soberanía, a otorgar protección o asilo a aquellas personas que sufren persecución, sin que este acto represente en modo alguno un acto hostil frente al Estado de origen de esa persona. Este es uno de los fundamentos que da lugar en las relaciones internacionales al derecho del asilo, el cual surge en primer lugar como una facultad discrecional de los propios Estados de brindar protección a refugiados en su territorio.

Con la evolución del derecho humanitario y la generación de convenciones internacionales se ha avanzado en establecer la obligación de los Estados de reconocer a los refugiados, con el respaldo de la propia comunidad internacional al garantizarles el derecho a la protección.

Los términos de asilo y refugio son utilizados frecuentemente como sinónimos pero guardan diferencias. En el uso internacional más generalizado, el asilo se refiere al espacio donde el perseguido está bajo la protección del Estado receptor y el refugio constituye el estatuto con el cual la persona es sujeto de protección conforme el derecho internacional.

Como particularidad, en América Latina y España prevalece por tradición el concepto de asilado diplomático, área geográfica donde tiene una evolución este concepto y que representa una contribución al derecho de asilo

## 1.1 Asilo y Refugio.

### Antecedentes Históricos.

La protección al extranjero que es perseguido ha sido una práctica muy antigua en la historia de la humanidad. En la mayoría de las viejas civilizaciones se pueden encontrar diferentes formas de esa práctica, tomando un carácter fundamentalmente religioso. Por ejemplo, a lo largo del antiguo testamento del pueblo hebreo, existen leyes de la época del Éxodo en las ya se habla del asilo, e incluso de la creación de sitios específicos para otorgar refugio, como los recintos de los tabernáculos o (posterior al establecimiento de este pueblo en Palestina) la denominación de seis ciudades creadas para dicho fin.<sup>1</sup>

En la Grecia antigua, el derecho de santuario se otorgaba a los “suplicantes” que buscaban la protección de los templos, como una institución ubicada en el ámbito de las normas religiosas. Entre los romanos se estableció el *Jus Hospitii*, ley civil de la hospitalidad como un acto social, que posteriormente adquirió un carácter jurídico.

Con la caída del imperio romano, el asilo volvió a estar normado por el derecho eclesiástico durante la Edad Media hasta el surgimiento del Estado Moderno, con el cual el derecho civil se ocupa nuevamente de reglamentar esta práctica entre los Estados.

“El asilo tiene su origen en las instituciones jurídico religiosas judías, griegas y romanas, ofrecía un refugio inviolable ante el riesgo inminente de persecución y sanción jurídica, política y religiosa. En un principio, el que buscaba asilo en el templo pretendía evitar la justicia humana, que evidentemente le será parcial, y acceder a la justicia divina que será inefablemente equitativa y bondadosa. A partir de entonces el derecho de gentes ha vivido la evolución del concepto, adaptándolo, adecuándolo y fortaleciéndolo en la medida en que han cambiado las circunstancias internacionales que lo rodea”<sup>(2)</sup>

---

<sup>1</sup>Waldo Villalpando, “El Asilo en la Historia” En *ACNUR. Un Instrumento de Paz*, Ministerio de Trabajo de Asuntos Sociales y Comité Español del ACNUR, España 1996. Pág. 11-12

<sup>2</sup>Fernando Serrano Migallón. “El Asilo Político”. *Homenaje a Rafael Segovia. El Colegio de México, FCE, CONACYT. México, 1998.* Pág. 371.

Durante la Edad Media, la iglesia católica cobijó a los perseguidos bajo su jurisdicción; cuando al mismo tiempo los señores feudales dieron lugar a las primeras manifestaciones del asilo territorial, como un recurso de alcanzar mejores posiciones de negociación.

Con la Revolución Francesa de 1789 y con los enfoques que conllevan el liberalismo y el humanismo, el asilo adopta su forma moderna. Es decir, la protección a quienes son perseguidos por sus ideas políticas surge con base en la difusión de los ideales de dicha revolución.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano afirma en su artículo 10 que *"Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley"*.

El nacimiento del Estado Moderno da lugar a que el asilo surja como un tema fundamental del derecho internacional, poniendo de manifiesto las contradicciones del ejercicio del poder y las bases normativas de los estados. Ello permite considerar la perspectiva que adquiere el asilo en la política internacional ligada a conceptos como soberanía y territorialidad.

Así, florece durante el siglo XIX una práctica extensa, inicialmente de orden consuetudinario del derecho diplomático del asilo y de la sede del embajador; lo cual derivó en la consideración de la legación diplomática como territorio extranjero. En ese marco se fortaleció la necesidad de que la práctica internacional del asilo se separara de la impunidad a delincuentes del orden común, se consolidó un orden internacional del derecho de asilo que delimitó ambas figuras, tomando un papel preponderante en los nacientes Estados latinoamericanos.

La institucionalización del asilo en América Latina está ligada a la formación de los estados soberanos en el siglo XIX, cuando se comenzaron a desarrollar reglas de importante evolución sobre esa institución, fue motivo de varias conferencias en las que se lograron acuerdos que permitieron establecer un marco jurídico interamericano para el asilo diplomático y el territorial.<sup>3</sup>

El concepto de asilo se desprende de los instrumentos jurídicos latinoamericanos a partir del Tratado sobre Derecho Penal de Montevideo de 1889, el Acuerdo sobre Extradición de 1911, la Convención de la Habana sobre Asilo de 1928, la Convención de Montevideo sobre Asilo Político de 1933, el Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Político de 1939, la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954, Convención de Caracas sobre Asilo territorial de 1954 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José).

El tratado sobre Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 establecía en su Artículo 17 que *"el reo de delitos comunes que se asilare en una delegación deberá ser entregado por el jefe de ésta a las autoridades locales.. El asilo será respetado con relación a los perseguidos políticos..."*<sup>4</sup>

Este antecedente permite observar el momento de evolución en el orden jurídico internacional que posteriormente alcanzará su consolidación durante el siglo XX.

En la Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, durante la Conferencia Internacional celebrada en esa ciudad, se creó el primer instrumento latinoamericano donde se regula el otorgamiento del asilo en legaciones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, sin embargo, no se hizo la distinción entre asilo diplomático y territorial.

---

<sup>3</sup> Cecilia Imaz., *La Práctica del Asilo y del refugio en México*. Potrerillos Editores, S.A de C.V México 1995. Pág. 33

<sup>4</sup>Fernando Serrano Migalión, *El Asilo Político en México* Edit. Porrúa, México 1998. Pág. 40.

La Convención fue modificada con el Tratado de Montevideo de 1933, ésta concedió al país asilante el derecho a calificar el delito político como base del asilo, se establecieron cláusulas relativas a los compromisos contraídos en acuerdos internacionales.

El Tratado de Montevideo de 1939 denominado Tratado sobre Asilo y Refugio Político, distinguió entre asilo diplomático o asilo político, que denominó “asilo” y el refugio en territorio extranjero que llamó asilo territorial.

A raíz de un controvertido suceso ocurrido a finales de los años 40, se amplió la reglamentación acerca del asilo que se tradujo en la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954. La causa fue el asilo en la embajada de Colombia en el Perú del político y dirigente de la organización Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Víctor Haya de la Torre.

Ante la negativa de su gobierno para otorgar el salvoconducto para abandonar el país, por no aceptar la calificación de asilo realizada por el embajador colombiano, el caso fue llevado ante la Corte Internacional de Justicia. Dicha Corte falló en forma limitada al considerar que Perú no tenía la razón de considerar que Haya de la Torre era un delincuente común y que por lo tanto no procedía su reclamo de entrega, por otro lado determinó que Colombia había concedido el asilo en forma irregular.<sup>5</sup>

La importancia de la Convención de Caracas de 1954 residió en que a partir de ese momento los Estados americanos acordaron tener una reglamentación más clara para resolver otros casos que fueran surgiendo. Dicha Convención considera que el asilo es un ejercicio de la soberanía de un país para admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente; la no procedencia de la extradición cuando se trate de perseguidos por motivos, delitos o móviles políticos. Asimismo establece que ningún Estado tiene derecho a pedir a otro Estado que limite a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación

---

<sup>5</sup> Cecilia Imaz, Op. Cit. Pág. 40-42.



de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones tengan por objeto atentar contra el gobierno del Estado solicitante.<sup>6</sup>

Sobre el particular, Gonzalo Martínez Corbalá, Embajador de México en Chile durante la época del Golpe de Estado de 1973 en ese país, hace notar las limitaciones y debilidades prácticas de las convenciones de asilo regionales:

"El primer Tratado de Asilo en vigor en América Latina fue hecho en la Habana en 1919. Luego hubo una nueva Convención sobre Asilo latinoamericano en Uruguay en la década de 1930, y el actual, el que está en vigor, es Tratado de Asilo de Caracas de 1954. Si ustedes hacen una operación sencilla, se darán cuenta de que estamos hablando de un Tratado de Asilo que se concibió, se hizo y se ha manejado como una arma corta, muy corta, cuando se está hablando frente a los Pinochet, a los carabineros, a las tropas golpistas; es una arma, repito muy corta para defender, como dice el Tratado, la vida o la libertad de quienes están en peligro de perderla en circunstancias de régimen de excepción, de facto, como fue el caso del golpe de Estado chileno."<sup>7</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, dio lugar a un considerable avance respecto a la institución del asilo, en particular por lo que se refiere al territorial, estableciendo el derecho del individuo a buscar y recibir la protección de los Estados.

El llamado Pacto de San José de 1969 es considerado como un instrumento vinculante entre el desarrollo jurídico del asilo latinoamericano y el marco universal del derecho de los refugiados; ya que toma en cuenta elementos del Derecho de Asilo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. En su artículo 22, párrafo 7, señala "*Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado por los convenios internacionales*". Y agrega en su párrafo 8 "*en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación o a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas*".

<sup>6</sup> Antonio Carrillo Flores, *El Asilo Político en el Derecho Mexicano. Coloquio Sobre el Asilo Político en el Derecho Constitucional Mexicano*. S. R. E. México 1985.

<sup>7</sup> Gonzalo Martínez Corbalá, "15 de septiembre de 1973: Un Grito de Altura" En *México, Entre Exilios. Una experiencia de Sudamericanos*. Pablo Yankelevich Coordinador. S. R. E., ITAM, Plaza y Valdéz Editores. México 1998. Pág. 183

Sin embargo, con la extensión de las convenciones universales sobre refugiados, las legislaciones latinoamericanas aún se encontraban frente a conceptos legales diferentes.

#### DIFERENCIAS

ASILO	REFUGIO
Es regional	Es refugio universal
Es constitutivo	Es declarativo
Es por causas políticas	Es por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.
Se puede otorgar en el país de origen del solicitante	Nunca puede otorgarse en el país de origen
Se otorga individualmente	Se puede otorgar individual o masivamente

En el tratamiento de este tema se mantienen polémicas y posiciones a veces opuestas respecto al uso e interpretación de los términos de asilo y refugio. En la legislación mexicana se consideran como categorías migratorias distintas a la del refugiado y la del asilado. Esa diferenciación jurídica, sin haber contado en los años 80 con ambas figuras en la ley, dio lugar inicialmente a graves contradicciones en la práctica oficial al enfrentar el refugio masivo guatemalteco.

Los términos de asilo y refugio son utilizados como sinónimos en el uso internacional más generalizado. También el concepto del asilo es definido como el espacio donde el perseguido está bajo la protección del estado receptor y el refugio constituye el estatuto con el cual la persona es sujeto de protección ante el derecho internacional.

"El derecho de asilo y de refugio tuvieron orígenes comunes, aunque hoy resultan ser conceptos ya diferenciados. Por un lado sus naturalezas son diferentes; atendiendo a sus fuentes, el asilo territorial es una cuestión que atañe al ejercicio de la soberanía del Estado que lo otorga, mientras que en el caso del refugio nos referimos a un derecho humano garantizado y protegido por la comunidad internacional organizada..."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Serrano Migallón, Fernando. "El Asilo Político". *Homenaje a Rafael Segovia*. El Colegio de México. México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México 1998. Pag 386.

Sin embargo, como particularidad, en América Latina y en España prevalece jurídicamente por tradición el concepto de asilado diplomático, área geográfica donde tiene una particular evolución este concepto y que representa una contribución al derecho de asilo.

#### SEUDODIFERENCIAS A VECES APLICADAS POR LOS PAISES

ASILO	REFUGIO
Es para dirigentes o perseguidos políticos y en casos individuales	Es para campesinos, en casos masivos, sin tener antecedentes como activistas políticos.
Es para individuos con preparación académica, intelectuales, creadores artísticos	Personas con bajo nivel escolar
Para individuos con capacidad económica	Para personas de bajos recursos

#### SEMEJANZAS

- Ofrecen protección a una persona en caso de persecución.
- Son Instituciones Humanitarias
- Sus actos de protección nunca deben ser considerados como acciones hostiles hacia el país de origen.
- Protegen contra la devolución o extradición.

Al respecto de la presencia simultánea de convenciones internacionales en el ámbito americano y universal, el jurista Héctor Gross Espiell, señala que:

"El derecho internacional latinoamericano sobre asilo territorial y extradición, no puede concebirse como un sistema autónomo, distinto, hermético y ajeno frente al derecho internacional sobre la materia..." "La cuestión puede ser distinta con referencia al asilo diplomático, ya que esta institución no está jurídicamente reconocida por principios o normas de carácter universal..."<sup>9</sup>

Según lo señala el propio autor citando al excanciller mexicano Jorge Castañeda "...para nosotros, hoy los principios, los fundamentos y los objetivos del derecho internacional actual, son únicos y generales y las expresiones regionales de este derecho internacional deben ser interpretadas y aplicadas en relación a estos principios y criterios universales"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Héctor Gros Espiell, "Introducción". *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición, y temas conexos*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Costa Rica 1992. Pág. XXXVII

<sup>10</sup> Jorge Castañeda, "El Sistema Interamericano, Ficción y Realidad", En *Revista Nueva Política*, Vol. I, No. 4, México 1977. Pag. 23.

El inicio del siglo XX y su posterior evolución estuvieron acompañados de enormes convulsiones en el orden internacional; disputas de las grandes potencias colonialistas, luchas de emancipación anticolonial, armamentismo expansionista, fanatismos ideológicos, militarismo y cruentas dictaduras.

Todo ello fue generando una trascendental revolución en la concepción mundial del concepto del asilo y la protección internacional a los refugiados.

Esta figura jurídica se fue transformando de una potestad del estado, de poder otorgar de manera discrecional el asilo, en un derecho consagrado en convenciones internacionales, para garantizar protección, por parte de la propia comunidad internacional, a toda persona que siendo objeto de persecución se viera obligada a ingresar a otro estado. Se incorporará así plenamente al refugio en el sistema del derecho humanitario internacional.

A pesar de sus limitaciones el derecho de asilo latinoamericano constituye un elemento destacado en muchas fases del proceso histórico regional. En particular la práctica del asilo diplomático ha facilitado en cierta medida avances en el desarrollo político y democrático, sobretudo en sociedades continuamente afectadas por dictaduras, regímenes militares y el intervencionismo extranjero.

"El derecho de asilo diplomático, tal como se ha venido practicando en la América Latina con muy contadas y lamentables excepciones, ha evitado más vías de sangre, vergüenza y dolor a nuestros países hermanos del hemisferio, que ninguna otra conquista del derecho internacional y hacen labor de funesto americanismo quienes lo combaten o tratan de cortarles las alas luminosas, verdaderas alas de paz y de confraternidad, bálsamo derramado sobre los odios políticos, las venganzas y los sectarismos implacables y los revanchismos estériles, procedimiento civilizado, de alta y cristiana civilización, que ha permitido conservar la vida y la libertad a muchos nobles americanos, que han sido después, cuando se dispararon las tinieblas de las luchas, hombres útiles a su patria y al continente"<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> José Agustín Martínez Vidamonte, *El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados*. Ediciones Botas, México 1961. Pág. 22.

## 1.2 La protección a refugiados y la Sociedad de Naciones.

El fenómeno de los refugiados relacionado con grandes contingentes surge en la era moderna con las decenas de miles de desplazados y refugiados ocasionados por conflictos internacionales en Europa y Asia Menor: como las guerras balcánicas de 1912, la revolución rusa de 1917 y el desmoronamiento del imperio otomano, la primera y segunda guerra mundial y también con los primeros esfuerzos de la comunidad internacional para dar solución a este fenómeno que se realizaron a partir de 1921 en el marco de la Sociedad de las Naciones.<sup>12</sup>

“Las modificaciones de fronteras por causas de guerra y los cambios de régimen en algunos países, con el establecimiento de sistemas políticos no democráticos, más las ideologías intransigentes, concepciones racistas que a veces se imponen a los pueblos, son las causas principales del desplazamiento de personas, en forma individual o colectiva, que constituye el fenómeno de los refugiados, fenómeno tan viejo como la historia, pero que solo en el último medio siglo trata de recibir una solución a partir de instituciones internacionales”.<sup>13</sup>

En agosto de 1921 la Sociedad de Naciones nombró a Fridtjof Nansen como Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, cuya tarea principal fue la de asegurar asistencia a los refugiados a consecuencia de la primer guerra mundial y de la revolución rusa, organizar la repatriación o ubicación de estas personas en países dispuestos a recibirlos. Este organismo extendería su mandato a otros grupos de refugiados griegos, armenios, asirios, caldeos y turcos.

En 1929 la Sociedad de Naciones decidió crear la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, órgano autónomo dependiente de la Sociedad de Naciones, que además de continuar con sus tareas con los refugiados bajo su

---

<sup>12</sup> Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. Pág. 938

<sup>13</sup> Modesto Seara Vázquez. *Tratado General de la Organización Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. Pág. 385

mandato, amplió sus funciones con los refugiados procedentes del Sahara y que se disolvería a finales de 1938.<sup>14</sup>

En Alemania el ascenso al poder del nacional socialismo en 1933, provocó una enorme ola de refugiados procedentes, nacionales y de origen judío así como opositores al régimen.

Ante la oposición del nuevo gobierno a reconocer la competencia de la Oficina Nansen en el nuevo problema, se creó una oficina "ad-hoc" con sede en Londres bajo el nombre de Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, -órgano fuera de la Sociedad de Naciones, pero que trabajaba coordinadamente con ella-, cuya función consistía en asegurar a los perseguidos un reasentamiento en Europa u otro continente.

Sin embargo, ante lo cada vez más grave del conflicto y por lo limitado de sus funciones, se decidió crear en 1936 el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los refugiados de Alemania, cuyo mandato fue extendido en 1938 a los refugiados austriacos.

Para 1938 se hablaba de 600,000 refugiados y no había forma de dar solución a este problema, por lo que la Sociedad de Naciones decidió que tanto la oficina Internacional Nansen como la oficina ad-hoc dieran por terminadas sus actividades, dando paso a una nueva oficina única: el Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para Refugiados con sede en Londres.

Paralelamente, en ese mismo año por iniciativa del presidente Roosevelt, se crearía el Comité Intergubernamental para los Refugiados de Alemania y Austria (IGCR), cuyas funciones eran: asegurar la emigración de quienes quisieran abandonar los territorios ocupados por la Alemania nazi, sus funciones se unirían

---

<sup>14</sup> Antonella Gestifo, "El Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de las Naciones." En *ACNUR, un instrumento de paz. Op. cit.* Pág. 28.

posteriormente a las del Alto Comisionado y su labor se hizo extensiva a todos los refugiados durante la Segunda Guerra Mundial.

En diciembre de 1946 ambos organismos concluirían sus funciones y serían sustituidos en 1947 por la Organización Internacional de Refugiados (OIR).

De igual forma en 1943 los gobiernos aliados constituyeron un organismo específico cuya función fue la de asistir a las víctimas de la guerra de los territorios ocupados y la reconstrucción de las zonas devastadas por el conflicto la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA). En diciembre de 1946 estos organismos concluirían sus funciones y serían sustituidos en 1947 por la Organización Internacional de Refugiados (OIR).<sup>15</sup>

Con la creación de la Organización Internacional de Refugiados, se dio un importante paso en el derecho de los refugiados, ya que ampliaría su asistencia a las víctimas de regímenes nazis, fascistas u opositores a los aliados, a las personas consideradas como refugiados antes de la Segunda Guerra Mundial por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política; a personas que se encontraran fuera de su país o de aquel en que tenían su residencia habitual y que como consecuencia de acontecimientos posteriores al estallido de la Segunda Guerra Mundial, no quisieran o no pudieran acogerse a la protección del gobierno de ese país; a los niños no acompañados que fueran huérfanos de guerra o cuyos padres hubieran desaparecido.

Se estima que esta organización reasentó a cientos de miles de desplazados por la guerra y su mandato fue extendido a otros refugiados víctimas de guerras y persecución de Corea y Medio Oriente.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*. Pág. 30

### 1.3 La creación del ACNUR y su mandato.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, simultáneamente al despliegue de esfuerzos por parte de la comunidad internacional para resolver el problema de los refugiados generados por esa conflagración, se fueron agregando nuevos flujos a consecuencia de la llamada “Guerra Fría”.

En ese contexto, en el marco de las acciones de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1950 la comunidad internacional decidió crear a partir del 1 de enero de 1951, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como una oficina de protección internacional; con un mandato limitado geográficamente a Europa y temporalmente a los acontecimientos previos a 1951 para asistir a los refugiados (entendidos como aquellas personas que han cruzado una frontera internacional para salvaguardar sus vidas).

La misión de esa oficina actuando bajo la autoridad de la Asamblea General fue la de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reunieran las condiciones previstas en su Estatuto - aprobado el 28 de julio de ese mismo año-, y de buscar soluciones permanentes, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en las nuevas comunidades nacionales.

El Estatuto establece que su labor es apolítica, humanitaria y social y que debe asegurar la protección de los refugiados promoviendo la ratificación de convenios internacionales para salvaguardarlos y vigilar su aplicación; proponiendo a los gobiernos, a través de acuerdos especiales, medidas para el mejoramiento de su situación a fin de reducir el número de los que requieran de la protección internacional.



Dicho Estatuto, previó la realización de una Convención, a raíz de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, solicitando que se diese la atención debida a la “situación jurídica de las personas que no gozan de la protección de ningún gobierno”.

La importancia de esta Convención -celebrada el 28 de julio de 1951- sobre el Estatuto de los Refugiados, reside en que por primera vez se cuenta con una definición general del término refugiado, incorpora el principio de “no-devolución” y establece el nivel mínimo de los derechos de los refugiados relativos a su condición jurídica, empleo remunerado y bienestar, expedición de documentos de identidad de viaje y naturalización.

Si bien este organismo fue considerado como una institución temporal -cuya vida se calculaba por un tiempo máximo de tres años- en vista de la creciente problemática de refugio de la postguerra y de la Guerra Fría, dicha vigencia se fue ampliando por diversos períodos, hasta considerarse en la actualidad como un organismo de duración indefinida.

Las diferentes crisis extendieron el ámbito de acción del ACNUR en el mundo, inicialmente concentrado en el viejo continente. Conforme se fueron generando nuevos refugiados en Asia, África y América, la Convención fue modificada con la adopción de un Protocolo Especial suscrito en Nueva York en 1967, para garantizar la protección prevista en la Convención de 1951 a nuevos flujos de refugiados surgidos en otros continentes.

La Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el Estatuto del ACNUR se convertirían en los instrumentos universales de protección internacional de los refugiados.

El refugio, como un tema relevante en las relaciones internacionales, ha tenido un papel destacado por su carácter humanitario y ha sido también un instrumento para el mantenimiento de la paz internacional. El reconocimiento al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al recibir en dos ocasiones el premio Nobel de la Paz da constancia de ello. Sin embargo, el fenómeno de los refugiados tiende a crecer numéricamente y a significar un asunto de atención y preocupación de la comunidad internacional. Actualmente el ACNUR atiende a más de 20 millones de refugiados en el mundo y los nuevos conflictos son invariablemente un anuncio del crecimiento de ese fenómeno.

Es por ello que la cooperación internacional que promueve el ACNUR para prevenir y solucionar estos flujos cuenta con un amplio reconocimiento mundial.

Por lo que se refiere a México la existencia de una oficina del ACNUR, ha permitido desarrollar una valiosa experiencia compartida con la COMAR y organismos no gubernamentales han facilitado resultados en la solución del refugio guatemalteco.

#### 1.4 El sistema jurídico internacional de protección a los refugiados, la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

De acuerdo con el artículo 1o. de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados, el término refugiado se aplica a toda persona que *"...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad o hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país, no pueda o no quiera a causa de dichos temores regresar a él"*.<sup>16</sup>

"El texto que surgió de los debates y que finalmente quedó consagrado en la Convención fue el mejor posible. Se trataba del mínimo común denominador. Un cuerpo jurídico de normas básicas para el tratamiento de los refugiados, que creaba obligaciones de éstos para con el Estado receptor, y de éste frente a los refugiados y ante la comunidad internacional. En definitiva, una ley-marco que entre otros notables elementos, contenía una definición universal de la persona refugiada."<sup>17</sup>

El fundamento jurídico del derecho internacional en materia de refugio, además de la definición señalada, es el principio de la no devolución conocido como "no refoulement", el cual se ha convertido en una norma de *jus cogens* del Derecho Internacional. Este principio garantiza a los individuos el derecho a solicitar refugio en otro Estado en caso de sufrir persecución en su país de origen.

En su artículo 33 la Convención de 1951 establece *"ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus ideas políticas"*.

<sup>16</sup> Artículo A. ii). Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Adoptado el 14 de diciembre de 1950. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, Pág. 112

<sup>17</sup> Carlos Maldonado Castillo, Prefacio, En *Refugiados en América Latina* (Documentos Regionales 1981-1999) ACNUR, México 2000. Pág. 16

Como un antecedente a estos preceptos la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establecía en su artículo 14 que: "En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país".

De acuerdo con su espíritu humanitario, además de garantizar la protección a los refugiados, esta Convención establece los derechos y obligaciones que los Estados contratantes deberán observar respecto a los refugiados, equiparando para la población refugiada las prerrogativas de movilidad, educación, trabajo, profesión, justicia, propiedad, entre otros, que ya gocen los nacionales.

"Básicamente se trata del desarrollo y aplicación de lo que se llamó en aquel entonces protección política y jurídica a los refugiados por parte de entidades internacionales, cuyos objetivos fueron llenar el vacío de la falta de protección nacional, y buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados. Bajo las Naciones Unidas la protección política y jurídica ha pasado a llamarse *protección internacional*." <sup>18</sup>

En cuanto a condiciones particulares que deben recibir los refugiados, la Convención establece a los Estados contratantes, que éstos sean exentados de sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales al llegar directamente del territorio donde su vida y su libertad estuviera amenazada y que por dicho motivo hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización.

Con los nuevos acontecimientos generados a finales de los años 60 en África, durante la Convención de la Organización Africana (OUA) celebrada el 10 de septiembre de 1969 en Adis Abeba, para la regulación sobre aspectos específicos de los problemas de los refugiados en ese continente, se aprobó una definición ampliada del término refugiado en su artículo 1, párrafo 2: "...refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una

<sup>18</sup> Francisco Galindo Vélez, Introducción a *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales. Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. ACNUR, San José de Costa Rica 1992. Pág. XIV.

*parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".*

De igual forma, en los años ochenta con el surgimiento de las nuevas crisis regionales en América Latina, en particular la del istmo centroamericano, que originaron el éxodo masivo de numerosos grupos en busca de protección y seguridad, motivó que el ACNUR con la colaboración de representantes gubernamentales de diez países latinoamericanos realizaran un Coloquio Internacional en Cartagena de Indias, Colombia, para analizar la situación de los refugiados centroamericanos.

El coloquio adoptó una declaración que constituye una adaptación a las características propias de los refugiados en esta región en relación con las categorías previstas en la definición de dicha figura contenida en la Convención de 1951. Ello como un valioso aporte jurídico que recalca la importancia del principio de protección a refugiados y el trato mínimo que debe otorgárseles.

Destaca entre dichas aportaciones una ampliación a la definición del término de refugiado de la Convención de 1951, en la que se considera también a las personas que han *huido de sus países, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

Esta actualización del concepto de la Convención de 1951 sería incorporada posteriormente en la legislación mexicana, al establecerse la figura de refugiado en la Ley General de Población en 1990.

**2. De la Tradición de asilo de México al problema del reconocimiento de la condición de refugiado.**

*"Una nación que cría hijos que huyen de ella por no transigir con la injusticia es más grande por los que se van que por los que se quedan".*

*Angel Ganivet.*

El proceso histórico de México, su vecindad con la potencia estadounidense y su cercanía política y cultural con América Latina, así como sus principios emanados de sus revoluciones de independencia, reforma y la obrero-campesina del siglo XX, le ofrecieron sustento para desarrollar, en el marco de su política exterior, una rica y trascendental política de asilo cuya práctica coadyuvó a fortalecer la figura del asilo diplomático y participar en el desarrollo de precursoras convenciones regionales en esa materia.

Desde el inicio del siglo XX, la legislación mexicana incorporó la figura del *asilado político*, y posteriormente México fue parte de las Convenciones latinoamericanas sobre asilo diplomático y asilo territorial de Montevideo, La Habana y Caracas entre 1928 y 1954.

En esos años las embajadas mexicanas en países caribeños y centroamericanos y durante la segunda mitad del siglo XX en países sudamericanos, realizaron una amplia labor de protección a perseguidos políticos.

Efectivamente, numerosas figuras políticas de la historia latinoamericana, debieron dirigirse hacia las embajadas mexicanas después de ser derrocados o al verse perseguidos frecuentemente a causa de intereses o políticas intervencionistas en sus propios países. Este espacio de protección a los perseguidos políticos latinoamericanos que abrió México de manera consistente, ha sido reconocido como

una aportación importante a los avances de las luchas nacionales por la defensa de la soberanía, la autodeterminación y las luchas sociales de los pueblos latinoamericanos.

José María Heredia y Heredia, José Martí, José Santos Celaya, Lisandro Barillas, Augusto César Sandino, Farabundo Martí, Antonio Maceo, Rómulo Gallegos, Jacobo Arbenz, Luis Cardoza y Aragón, Pablo Neruda, Fidel Castro, Ernesto Che Guevara, Héctor J. Cámpora, Rigoberta Menchú, entre otros, son apenas una pequeña muestra de los perseguidos latinoamericanos que han disfrutado de la generosa tradición de asilo y refugio de México.

El primer caso que nos muestra esta labor diplomática, tanto por su relevancia como por su impacto político, es la de los refugiados españoles, que permitió que alrededor de cincuenta mil personas pudieran ingresar a México e integrarse fructíferamente a su desarrollo

Estos episodios han tenido una especial relevancia para la historia de nuestro país y reconocimiento por parte de importantes personajes del mundo. Sobre el particular, el escritor guatemalteco Luis Cardoza y Aragón que vivió muchos años exiliado en México diría:

“Sí muchos más, Juan Larrea, los musicólogos, el maestro Pedroza, Bosh Gimpera, Buñuel, excelentes maestros. A lo que voy ahora es a que México está sirviendo a la cultura de nuestra América al acoger a la inteligencia de los países que ahora domina el fascismo. Los centros culturales como Buenos Aires, Montevideo, Santiago y demás capitales engoriladas, han enmudecido en buena parte. México vive algo semejante a lo del general Cárdenas con los republicanos españoles. México tiene conciencia de esta obligación histórica con la cultura de nuestra lengua. Tampoco daré nombres sino unos cuantos, como Carlos Quijano, Marcos Kaplan, René Zavaleta Mercado, Daniel Wacksman, Pedro Vuskovic, Ruffinelli, Ida Vitale, Gerard Pierre Charles, Noé Jitrik, Agustín Cueva... La Camerata uruguaya y el teatro El Galpón. Es una emigración de personalidades; no semejante en ello a la española que fue masiva. Es más concretamente la persecución, la imposibilidad de vivir, de trabajar, de pensar, de publicar en sus países. De dictar sus cátedras. De salvar la vida. Maestros universitarios, artistas, trabajadores varios”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Luis Cardoza y Aragón, Cita extraída de entrevista realizada por Carlos Valdez. *Círculos Concéntricos*. Textos de Humanidades No. 17. Universidad Nacional Autónoma de México México 1980. Pág. 236.

Este proceso tan loable tuvo desde luego sus claroscuros como lo ha señalado el maestro Fernando Serrano Migallón. Como consecuencia del flujo masivo de refugiados de la violencia durante la guerra en Centroamérica, hacia finales del siglo XX la política migratoria y de asilo mexicana enfrenta un momento crítico al descubrir en su territorio la presencia de poblaciones enteras que no contaban con el perfil de perseguidos políticos, sino de mera población no beligerante que se veía obligada a salir de un ambiente de violencia generalizada y violación a los derechos humanos. Esta situación aunada a las condiciones internacionales de la confrontación en Centroamérica, y la situación vulnerable de México en su frontera sur, dio lugar a respuestas en ocasiones poco acertadas, que no permitían advertir una acción congruente con su tradición de asilo.

Huella de esa visión podría estar manifiesta en la tardía adhesión de México a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual fue suscrita hasta el año 2000.



## 2.1 Tradición de Asilo en México

Desde el inicio de su vida independiente, México ha otorgado protección en múltiples ocasiones a aquellas personas que, debido a persecución política, han buscado asilo en nuestro país.

“Como en el resto de América Latina, los casos de asilo se presentaron desde el inicio de México como nación independiente, sin embargo, la primera referencia legislativa al respecto, aunque indirecta, es el artículo 11 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechada el 16 de junio de 1856; .. Posteriormente, este proyecto se convirtió en el artículo 15 de la constitución de 1857. . . Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos de los delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.”<sup>20</sup>

Dicho texto constitucional aún se mantiene vigente.

El primer caso de asilo que se registra en nuestra historia es el del poeta y luchador independentista cubano José María Heredia y Heredia. El poeta, tras verse envuelto en una conspiración contra la corona española, fue acusado de “infidencia” por lo que se vio en la necesidad de huir en 1823 hacia los Estados Unidos. Poco tiempo después, invitado por el presidente José Guadalupe Victoria en 1825 se refugió en México, donde escribiría el célebre Himno al Expatriado. Acerca de su vida en México, José Martí escribiría:

“...México es tierra de refugio, donde todo peregrino ha hallado hermano; de México era el prudente Osés, a quien escribía Heredia, con peso de senador, sus cartas épicas de joven; en casa mexicana se leyó, en una mesa que tenía por adorno un vaso azul lleno de jazmines, el poema galante sobre el <<Mérito de las mujeres>>; de México lo llama, a compartir el triunfo de la carta liberal, más laborioso que completo, el presidente Victoria, que no quería ver malograda aquella flor de volcán en la sepultura de las nieves... México lo agasaja como él sabe, le da el oro de sus corazones y de su café, sienta a juzgar en la silla togada al forastero que sabe de Historia como de leyes y pone alma de Volney al épodo de Píndaro”<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Fernando Serrano Migallón, Ed. Porrúa. Op cit., Pág. 49.

<sup>21</sup> Alfonso Escudero, " J. M. Heredia", En *José Martí Páginas Escogidas*. Colecc. Austral. Espasa Calpe Mexicana S.A. México 1985. Pág. 101-102.

En el siglo XIX los indios kikapoo, huyendo de la persecución y del exterminio en los Estados Unidos, se refugiaron en México. Los presidentes José Joaquín Herrera y Benito Juárez, facilitaron su asentamiento en el Estado de Coahuila.

“En agosto de 1850, los Kikapoos, mascogos y seminoles solicitaron al gobierno mexicano donde vivir. Poco después el inspector general de las colonias de oriente Antonio M. Jáuregui, se reuniría con tres representantes indígenas. Gato de Monte por parte de los seminoles, Isidro por los mascogos, y Popiman por los Kikapúes, para firmar un Acuerdo. El General José Joaquín Herrera, Presidente de México, autorizó la formación de una colonia militar en la Hacienda La Navaja”<sup>22</sup>

En ese siglo a inicios de la década de los años sesenta, por causa de la Guerra Civil Norteamericana, se refugian en Latinoamérica entre ocho y diez mil estadounidenses, la mayoría llegaron a México y se dispersaron por varios estados de la república. Entre estos hombres destacan, el afamado general sureño Joseph O. Shelby, el ex gobernador de Luisiana, Henry Watkins Allen; quien fundó en 1865 el periódico “The Mexican Times”.<sup>23</sup>

El poeta y escritor Pedro Santacilia Partidario de la causa independentista de Cuba encontró refugio en nuestro país. Luego de haber sufrido prisión en Santiago de Cuba y en La Habana por sus acciones anticolonialistas, fue deportado a España, de donde escapa hacia los Estados Unidos. En Nueva Orleans compartiría parte de su exilio con Benito Juárez, quien tiempo después lo invita a venir a México, donde desposaría a Manuela, la hija mayor de Juárez. Otros refugiados revolucionarios cubanos que arribarían a suelo mexicano serían los patriotas Nicolás Domínguez Cowan, Antonio Maceo y José Martí.

El 31 de diciembre de 1871 el independentista y poeta José Martí saldría de Cuba deportado a España, acusado de “infidencia” a la Corona. Tras permanecer

<sup>22</sup> Instituto Nacional Indigenista. *Pueblos indígenas de México, Kikapúes* INI México 1997 2ª Ed. Págs. 9-10.

<sup>23</sup> Andrew F Rolle, *The Lost Cause. The Confederate Exodus to Mexico* Norman University of Oklahoma Press. 1965. Pag. 75.

algunos años en ese país, logró escapar y se refugia en México en 1875 a la edad de 22 años, donde permanece hasta 1877. Su estadía en nuestro país le serviría para la continuación de su causa, por el contacto que tuvo con grandes intelectuales y políticos.<sup>24</sup>

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, a raíz de la dictadura de Estrada Cabrera en Guatemala, se asilan en México distintas personalidades provenientes de ese país, como el ex presidente Lisandro Barillas, los políticos José León Castillo y Emilio de León, Dr. José Llenera, el diputado Enrique Martínez Sobral, el periodista Luis Felipe Obregón, el sacerdote colombiano Adolfo Gil, entre otros tantos.<sup>25</sup>

El presidente nacionalista José Santos Zelaya a causa de las fuerzas conservadoras nicaragüenses apoyadas por los Estados Unidos, se ve forzado a abandonar la presidencia en 1909 y deja ésta en manos del jurista José Madriz. Pide asilo al presidente Díaz quien, después de arduas negociaciones, envía la embarcación "General Guerrero" para traerlo a nuestro país. El ex presidente llegaría acompañado del ex ministro de Guerra Alberto Bone y de su Secretario Particular, Luis Cousín.<sup>26</sup>

En la época de la revolución, a pesar del desequilibrio político que se vive en el país, provenientes de Guatemala también se refugian en México algunos opositores a la larga dictadura de Estrada Cabrera como los políticos: Isidro Valdés, Dr. Toledo López y José Barillas Fajardo<sup>27</sup>

Al término de la revolución, con la creciente estabilidad política de México, arriban asilados y refugiados políticos.

---

<sup>24</sup> Luis Ángel Argüelles, *Temas Mexicocubanos* Universidad Nacional Autónoma de México México 1989. Pág. 20

<sup>25</sup> Zorrilla, Luis G *Relaciones de México con la República de Centro América y con Guatemala*. Editorial Porrúa México 1984. Pág. 561-585

<sup>26</sup> Gamboa, Federico *Mis Memorias*. Ediciones Botas. México 1938. Pag. 63

<sup>27</sup> *Ibid.* Pág. 763

En Honduras la lucha entre el Partido Nacional y el Partido Liberal trajo como consecuencia que algunos perseguidos tuvieran que solicitar asilo a México, como los políticos Manuel Ugarte y Augusto Coello, el diplomático Raúl Toledo, el militar Máximo Rosales y el escritor Fernando García.<sup>28</sup>

La brutal dictadura de Gerardo Machado en Cuba, ocasiona el éxodo de opositores políticos al régimen, quienes tuvieron que buscar protección fuera de sus fronteras. Uno de los más renombrados fue Julio Antonio Mella. En 1925, el dirigente estudiantil y fundador del Partido Comunista Cubano, fue detenido por la dictadura machadista. Luego de declararse en huelga de hambre por 19 días, fue liberado y expulsado de Cuba. Otros personajes que llegarían a México serían en esa época Raúl García Menocal, hermano del ex Presidente Mario García Menocal, el dirigente opositor Carlos Mendieta, el Rector de la Universidad, el Dr Ricardo Dolz y Arango, y los escritores Nicolás Guillén, Mirta Aguirre y Juan Marinello.<sup>29</sup>

A finales de la gestión del Presidente Portes Gil, en 1929, llega a México buscando asilo el revolucionario nicaraguense César Augusto Sandino, quien viene acompañado de su retaguardia el salvadoreño Farabundo Martí, el colombiano Rubén Ardila, el dominicano Gregorio Gilbert, el peruano Esteban Pavlevich y el mexicano José Paredes.<sup>30</sup>

Otros de los hombres más sobresalientes que encontró la protección de México en este período, fue el revolucionario Lev Davidovich Bronstein, mejor conocido como León Trotsky, quien después de perder su posición y fuerza política en la Unión Soviética, la lucha por el poder lo llevó a ser confinado al Asia Central en 1928 y, un año después, expulsado de su país. Luego de buscar refugio en varios países -Turquía, Francia y Noruega-, el general Lázaro Cárdenas le concede asilo, debido a las gestiones que en favor de él realizó el pintor Diego Rivera con el

<sup>28</sup> Fernando Serrano Migallón, *El Asilo Político en México* Op. cit. Pág. 85

<sup>29</sup> Luis Ángel Argüelles, *Op. Cit.* Pág. 35

<sup>30</sup> Gregorio Selser, *Nicaragua de Walker a Somoza*. Fondo de Cultura Económica México 1982 Pág. 192-193.

entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas. El revolucionario, su esposa, Natalia Sedova y su nieto Esteban Volkov arribaron a Tampico en enero de 1937.<sup>31</sup>

A consecuencia de la guerra civil, durante el periodo de 1936 a 1939, alrededor de medio millón de republicanos españoles abandonarían España. Decenas de miles se refugiaron en México.

Por gestiones de Daniel Cosío Villegas, encargado de negocios de México en Portugal, quien tenía información sobre la evolución del conflicto bélico en España y de la inminente derrota de los republicanos, propuso que podría ofrecerse asilo a los principales intelectuales republicanos, para que continuaran su labor en México mientras pudieran volver a España. El presidente Cárdenas hizo suya la idea, modificándola y ajustándola.<sup>32</sup>

“Cosío concibió la idea de invitar a México a algunos de los más eminentes españoles que, como consecuencia del triunfo militar, no podrían hacer su vida científica o literaria en su país. El 30 de septiembre de 1936, antes que a nadie – hasta donde se sabe–, Cosío escribió a su amigo el General Francisco J. Mújica para que, como Secretario de Comunicaciones y como amigo cercano del Presidente Cárdenas, hablará con éste y le formulara la propuesta. Dos semanas más tarde –el 20 de octubre– insistió sobre el tema y el procedimiento con su también amigo Luis Montes de Oca, Director del Banco de México. Así comenzó la historia de una inmigración masiva que, desde entonces, tanto ha favorecido a México.”<sup>33</sup>

Gracias al apoyo del presidente mexicano fue posible el arribo de este flujo masivo de refugiados españoles, uno de los más importantes y trascendentes que se registra en la historia de México. En estos hechos solidarios con el pueblo español también participaron otros intelectuales y diplomáticos mexicanos como Alfonso Reyes, Narciso Bassols, Genaro Estrada, Ignacio I. Ramírez, Isidro Fabela, Jesús Silva Herzog e Ignacio Chávez, entre otros. El arribo de los españoles se fue dando

<sup>31</sup> Revista *Visceversa*, Pág. 30-38 México, Junio de 2000.

<sup>32</sup> Javier Garcíadiego, “El Colegio en una nuez o la historia mínima del COLMEX.”. *Homenaje a Rafael Segovia* Op. cit. Pág. 542

<sup>33</sup> Víctor Díaz Arcimega, *Historia de la Casa (1934-1994)* Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pág. 65

gradualmente a través de embarcaciones, siendo los más célebres el Sinaia, el Ipanema y el Mexique.

“El final de la guerra civil arrojó sobre Francia medio millón de españoles. Con el dolor de la derrota, que los forzaba a cruzar la frontera, iniciaron así la dura e incierta marcha del exilio que, por lo pronto, sólo tendría un alto: los campos de concentración a orillas del mar. Y con ser dolorosa esa marcha, era sin embargo la única alternativa —esperanzador al fin— que se abría ante la persecución, la cárcel o la muerte que les reservaba su tierra natal a la mayoría de ellos. No obstante, esa alternativa se presentaba sombría con los vientos de guerra que ya soplaban en Europa en la primavera de 1939. Pero en ese oscuro e incierto horizonte de pronto se elevó, como un rayo de luz, el mensaje generoso y solidario del General Lázaro Cárdenas, Presidente de México, ofreciendo sin condición alguna a todos los que pudieran acogerse a ella, la hospitalidad del gobierno y del pueblo mexicanos.”<sup>34</sup>

Destaca también el caso de los cerca de 500 menores españoles, que por gestiones del Comité de Damas Voluntarias Mexicanas, arribaron a Veracruz el 7 de junio de 1937, quienes serían ingresados posteriormente en la Escuela Industrial España-México en la capital michoacana y se les conocería posteriormente como los “niños de Morelia”.

En ese mismo año llegó a México un grupo de refugiados españoles compuesto por maestros, investigadores e intelectuales, provenientes de universidades, escuelas normales e institutos de bachillerato y cuya vida peligraba en España, ante las proclamas de los fascistas de ¡Viva la muerte, muera la inteligencia!

Resulta de especial relevancia el impulso que este exilio diera a la vida intelectual, académica y cultural de México. Conjuntamente con un grupo de intelectuales mexicanos crearían la Casa de España que se transformaría en lo que hoy es El Colegio de México.

Los representantes de algunas de las principales aportaciones del refugio español a México son: en la Literatura, Max Aub, Enrique Díez Canedo, León Felipe y Pedro Garfías; en la Filosofía, José Ma. Gallegos, José Gaos, Adolfo Sánchez

---

<sup>34</sup> Adolfo Sánchez Vázquez, *Del Exilio en México*. Ed. Grijalvo, México 1997. Pág. 93.

Vázquez, Joaquín Xirau y María Zambrano, en las artes plásticas, Elvira Gascón, Miguel Prieto y Vicente Rojo; en los estudios sociales, Pedro Bosch, Eulalio Ferrer, Wenceslao Roces y Santiago Genovés, en la Cinematografía, Emilio García Riera y Ofelia Guilmain; en los estudios políticos Indalecio Prieto Tuero; en la Arquitectura, Juan de Madariaga; en la Jurisprudencia, Niceto Alcalá Zamora, Rafael de Pina Milán, Manuel Pedroso; en las Ciencias, Jorge de Buen, Bibiano Osorio Tafall, Josefina Oliva Teixell de Coll; en la Pedagogía, José de Tapia, Pedro Pareja Herrero, Vicente Carrión; en la Música, Rodolfo Halfter, Adolfo Salazar, Manuel Allende; y una infinidad más<sup>35</sup>.

Otro hecho interesante que destacar respecto a la actuación del gobierno mexicano hacia los españoles, fue que en Francia rentó los castillos de Montgrand y Reynarde, que en su momento fueron considerados como “recintos de asilo” donde proporcionaron abrigo y protección para los perseguidos por el gobierno de Franco.

La persecución nazi en contra de la comunidad judía; así como la oposición a los regímenes totalitarios, originó una migración masiva de hombres, mujeres y niños quienes tuvieron que abandonar sus hogares en busca de refugio. Este éxodo se incrementaría, más adelante con el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En esa época, a consecuencia de la crisis del 29, y las condiciones de inestabilidad del país, el gobierno mexicano mantenía políticas migratorias restrictivas, que años después resultaron contrarias a la posibilidad de recibir a grupos de refugiados europeos de origen judío que buscaban asilo en nuestro país.

También en la época del gobierno del General Cárdenas, grupos de judíos establecidos en México apoyaron el arribo de los refugiados de ese origen, movilizados por las restricciones mencionadas, y que contrastaban con el apoyo gubernamental ofrecido a los refugiados españoles.:

---

<sup>35</sup> Cfr. Aut. Var. *El exilio español en México 1939-1982* Salvat Editores Mexicanos, Fondo de Cultura Económica. México 1982. 909 p 717 y ss

"Desde 1938 diversas instituciones judías y gobiernos de las principales potencias aliadas comenzaron a buscar refugio para los perseguidos por la dictadura nazi-fascista... En la Conferencia de Evian convocada por los Estados Unidos e Inglaterra para resolver el problema de los refugiados, México ofreció "hacer un esfuerzo", pero sin constituir un esfuerzo cerrado, en el cual se explicaba que en México los asuntos relacionados con la migración estaban regidos por la Ley General de Población del 24 de agosto de 1936"<sup>36</sup>

No obstante lo anterior, se estima que de Alemania llegaron alrededor de 2,000 personas de origen judío, entre quienes se encontraban el disidente comunista Víctor Serge y los escritores Anna Seghers, Egon Erwin Kisch y Ludwig Renn<sup>37</sup>.

También, llegaron a refugiarse a México pequeños grupos de austriacos, entre ellos el escritor Friedrich Katz, así como húngaros, italianos franceses y rumanos:

"La segunda ola de inmigración a México (1940-1945) fue motivada por la persecución que empezó en Alemania y Austro-Hungría a raíz del ascenso de Hitler al poder y se agudizó durante la Segunda Guerra Mundial. A diferencia de los primeros inmigrantes, la mayoría de éstos tuvieron el carácter de refugiados. Este segundo grupo procedía fundamentalmente de ciudades de Alemania, Austria, Hungría, Suiza, Bélgica, Holanda y Rumania... apoyados por los judíos ya residentes en el país, por medio de instituciones y de manera particular"<sup>38</sup>.

México no dejaría de recibir asilados de Latinoamérica en este período. En Brasil en el año de 1935, Luís Carlos Prestes intenta dar un golpe de Estado en contra del régimen populista de Getulio Vargas, produjo asilados en la embajada de México, como el excapitán Antonio Rollenberg y el exteniente Anthero de Almeida.<sup>39</sup>

A principios de los años cuarenta, el poeta Pablo Neruda vivió en México como Cónsul General, y sobre el particular, escribiría acerca de la gran diversidad de asilados y refugiados que residían en tierra mexicana con los que él a menudo convivía:

<sup>36</sup> Alicia Gogman, et al. *Judíos ashkenazitas en México marco histórico político de su movimiento migratorio 1900-1950* Revista Historias No. 33, INAH México 1988 Pág. 70.

<sup>37</sup> Cfr. Renata Von Hanffstengel, y Cecilia Tercero Vasconcelos (Coordinadoras), *México El exilio bien temperado* Instituto de Investigaciones Culturales Germano-Mexicana A. C. UNAM. México 1995.

<sup>38</sup> Gogman, Alicia, et al. Op. Cit. Pág. 56

<sup>39</sup> Fernando Serrano Migallón. Cfr. Op. Cit. Ed. Porrúa Pág. 121 y ss



"Llegaban a mi casa los españoles Wenceslao Roces, de Salamanca, y Constanza de la Mora, republicana, pariente del duque de Maura y León Felipe, Juan Rejano, Moreno Villa, Herrera Petere, poetas, Miguel Prieto, Rodríguez Luna, pintores, todos españoles. Los italianos Vittorio Vidale, famoso por haber sido el comandante Carlos del 5º Regimiento, y Mario Montagnana, desterrados italianos, llenos de recuerdos. Por ahí andaba también Jacques Soustelle y Gilbert Medioni. Éstos eran los jefes gaullistas, representantes de Francia Libre. Además pululaban los exilados voluntarios o forzosos de Centroamérica, guatemaltecos, salvadoreños, hondureños. Todo esto llenaba a México de un interés multinacional y a veces mi casa, vieja quinta del barrio de San Ángel, latía como si allí estuviera el corazón del mundo"<sup>40</sup>

De igual forma, hacia 1940 el Rey Carol II, monarca rumano, tuvo que abdicar en favor de su hijo Miguel, como consecuencia del levantamiento del general fascista Antonescu y se asila en México acompañado de algunas personas de su corte y su amante la señora Lepescu.

El gobierno del general Manuel Ávila Camacho recibió un numeroso grupo de refugiados de alrededor de 1,500 polacos que huyeron de la invasión alemana y rusa a Polonia, durante la Segunda Guerra Mundial. Esta comunidad fue ubicada en la ex hacienda de Santa Rosa en Guanajuato, en donde se dedicaron principalmente a las actividades agrícolas y ganaderas.<sup>41</sup>

Debido a las ejecuciones en masa y los encarcelamientos por motivos políticos llevadas a cabo por el régimen de Jorge Ubico en Guatemala (1931-1944) y su derrocamiento por parte de su ex colaborador Federico Ponce, provocaron que muchos perseguidos se asilaran en la embajada mexicana y vinieran a México en aquella época.

A raíz del triunfo de la Revolución de Octubre en 1944 en Guatemala, en los comicios presidenciales resulta triunfador Juan José Arévalo, por lo que se presentaron casos de asilo de guatemaltecos en México ya que durante este gobierno,

<sup>40</sup> Pablo Neruda, "La víspera de Pearl Harbour", En *Confieso que he vivido*. Ed. Seix Barral. Barcelona, 1980. Pág. 223

<sup>41</sup> Tadeus Lepkowski, *La inmigración Polaca en México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Cuadernos de la Casa Chata México 1991. Pág. 32.

fueron desterrados ex ministros, latifundistas y militares que apoyaron la dictadura de Ubico.

“Pues no fue sino hasta después del movimiento revolucionario del 44 que el chapín habló de nuevo. Y comenzó a pensar y a decir lo que pensaba. Habló fuerte y habló alto. Y su voz se escuchó dentro y fuera de aquellas fronteras que hasta unos días antes, aún era como pasar de las tinieblas a la luz... Uno de los más emotivos momentos vividos a raíz de la victoria alcanzada por el movimiento, fue la espontánea y masiva manifestación organizada, nadie supo ni cómo ni por quién, para dirigirse hacia las puertas de la Embajada de México a rendir tributo de agradecimiento a Romeo Ortega y demás miembros del personal. Alguien, de pronto, tuvo la iniciativa después de escuchar las palabras que los miembros de la Junta de Gobierno pronunciaron desde el balcón del Palacio. Una voz sugirió: vamos a la Embajada de México. Y hacia allá fuimos todos, al grito de ¡Viva México!”

“Cuando Romeo Ortega, Amaya Rodríguez, Pontones y demás funcionarios se dieron cuenta de aquella improvisada demostración de afecto salieron a la puerta de la casa y los gritos de ¡Viva México! ¡Viva Guatemala! se hicieron cada vez más vibrantes y fraternos. Atizando más los fuegos de la emoción la multitud cantó el Himno de Guatemala... De esa manera se dejaba constancia del cariño que, en todo el pueblo, motivó la actuación de los diplomáticos mexicanos, puesta a prueba no sólo en los momentos que precedieron a la reunión armada del 20, sino muchos meses después cuando aumentaron las manifestaciones de protesta contra Ubico, tras los sangrientos sucesos del 24 y 25 de junio”.

“Yo vi a Amaya Rodríguez y a Pontones, moviéndose a rastras por la sexta avenida para rescatar a hombres y mujeres heridos durante las cargas de caballería y otros follones ataques de la fuerza pública contra grupos de hombres, mujeres y niños que, inermes, desfilaban ya en abierto desafío a las armas y a quienes las esgrimían... Por otra parte, como respetuoso y amplio en el derecho de asilo, México jugó también un papel ejemplar. De ahí que cuando menos se esperaba, la gente llegó hasta su Embajada a decir algo que en momentos de históricas definiciones expresa poco pero significa demasiado. muchas gracias.”<sup>42</sup>

Mediante un acuerdo del cuerpo diplomático ante ese país, se acordó la salida del General Ponce junto con los miembros de su gabinete y sus principales militares al amparo del gobierno mexicano.<sup>43</sup>

“...misma situación ocurrió a la caída de Ponce y sustitución por Juan José Arévalo, ambos dirigentes asilados posteriormente en México. En este marco, el gobierno de México, fiel a su tradición otorgó asilo a miembros de distintas facciones en pugna sin importar ideología o tendencia política de los

<sup>42</sup> Álvaro Contreras Vélez *El Ocaso de los Napoleones. En el XXX Aniversario de la Revolución de Octubre*. Editorial Prensa Libre Guatemala, 1975. Págs. 79-80.

<sup>43</sup> *Ibid.* Pág. 77.

asilados, como lo expresó el Canciller Ezequiel Padilla acerca de la situación guatemalteca...<sup>44</sup>

El ascenso al poder de Jacobo Arbenz y debido al rechazo de su política reformista provocaría la salida por motivos políticos de importantes personajes políticos como Jorge Toriello. Presiones de grupos conservadores y de los Estados Unidos obligarían a Arbenz a renunciar en julio de 1954. El expresidente se asiló junto con su familia y altos funcionarios de su gobierno en la embajada de México:

- "Aún no era ni media noche cuando el Presidente Jacobo Arbenz, de 41 años, bajó lentamente los escalones del elegante palacio nacional frente al parque central de Guatemala. Al salir se encontró con uno de sus guardias presidenciales, quien le preguntó a dónde iba. "Me voy al frente", replicó Arbenz. Pensando que Arbenz hablaba literalmente, el joven guardia protestó de inmediato, temiendo que la presión hubiera alterado a su dirigente. "No puede hacer eso", protestó el guardia. "No puede ir al frente, ¿a qué tropas va a dirigir?" Arbenz no pudo esbozar una sonrisa, pero replicó: "Me voy al frente", y señaló la puerta lateral del palacio. Entonces el guardia comprendió. Arbenz había empleado la frase en su sentido familiar, queriendo decir "Voy a cruzar la calle". El guardia guardó silencio y miró al Presidente cruzar lentamente la Avenida Seis y abrir la puerta de la embajada mexicana".<sup>45</sup>

El 1 de septiembre de 1954, con el apoyo estadounidense, ascendió al poder el General Carlos Castillo Armas, quien desencadenó una campaña represiva y persecutoria contra los seguidores del derrocado Presidente Arbenz.

- Castillo Armas, quien desencadenó una ola represiva persecutoria contra los defensores del arbencismo llevando a muchos guatemaltecos a la búsqueda de protección en varias embajadas y al éxodo masivo hacia México, principalmente. En este sentido los datos son muy variables: algunos analistas apuntan que pudo llegar a 50,000 el número de guatemaltecos que abandonaron el país, otros anotan que fueron entre 700 y 2,000, considerando sobre todo a los dirigentes sindicales; por su parte la Cancillería mexicana reconoce haber dado asilo a 318 personas.<sup>46</sup>

Otros reconocidos guatemaltecos que en esa época se refugiaron en México fueron los políticos Jorge García Granados y José R. Leyva, el coronel Miguel García

---

<sup>44</sup> Guadalupe Rodríguez de Ita "Asilados Guatemaltecos en México, durante los años cuarenta y cincuenta" Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía e Historia, UNAM, México 1996. Pág. 86

<sup>45</sup> Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer. *Fruta amarga La CIA en Guatemala*. Siglo XXI Editores México, 1984 Pág. 226

<sup>46</sup> Guadalupe Rodríguez de Ita, Op. cit. Pág. 136

Granados, el periodista Clemente Marroquín Rojas y el general Federico Aguilar Valenzuela, los escritores Luis Cardoza y Aragón y Augusto Monterroso.

En República Dominicana del represor Rafael Trujillo en 1930 acuden a la Embajada de México en busca de refugio los estudiantes José Grollón, Juan B. Ducoudray y José Lora, el comerciante Amado Soler y el impresor Julio César Martínez, todos ellos opositores al régimen.<sup>47</sup>

Una vez más, la disposición del gobierno de México para otorgar protección, independientemente de las ideologías, quedaría demostrada cuando uno de los principales opositores al régimen de Rafael Calderón Guardia, José Figueres, se asila en México en julio de 1942, desde donde continuó organizando la lucha contra Calderón, dando pie a la guerra civil en Costa Rica, de la cual saldría triunfante en 1947. Con el triunfo de Figueres, tuvo que asilarse el ex presidente Calderón Arias.<sup>48</sup>

El Salvador en esa época vivió un incidente que puso en entredicho la política de asilo mexicana debido a la persecución del Coronel Tito Calvo, líder de un movimiento militar que fue sofocado y que intentaba derrocar al dictador Maximiliano Hernández Martínez, luego de serle negado asilo en la representación diplomática estadounidense, lo buscó en la mexicana, en la cual también le fue negado junto con aproximadamente 50 personas más. El resultado fue que el Coronel Calvo fue aprehendido y fusilado por las fuerzas del dictador. Con la caída de Hernández Martínez y de su sucesor Osmín Aguirre, México concedió refugio a 137 personas quienes anteriormente habían estado alojados en las misiones de Guatemala y Perú.

Durante el gobierno de Gualberto Villaroel en Bolivia, quien ascendió al poder en 1943, a través de un golpe de Estado, se exilia en México, José Antonio Arze, líder del Partido de la Izquierda Revolucionaria,

---

<sup>47</sup> Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, III-364-4.

<sup>48</sup> Oscar Aguilar Bulgueri, *Costa Rica y sus Hechos Políticos de 1948 (problemática de una década)*, Ed. Universitaria Centroamericana, San José de Costa Rica, 1974. Pág. 50.

Después del asesinato de Anastasio Somoza 1956, su hijo Luis Somoza Debayle ascendió al poder y aplicó una política tan represiva como la de su padre. Muchos de los opositores tuvieron que optar por asilarse; uno de ellos fue el caso de "Miss Nicaragua", Lilia Aguilar Román, ocurrido en 1956, quien dirigió el asalto a la central de comunicaciones del pueblo de Jinotepe. Aguilar Román logró entrar a la embajada de México donde posteriormente, se le concedió el asilo.<sup>49</sup>

La dictadura de Fulgencio Batista en Cuba provocó un flujo notorio de exiliados hacia México, en ese periodo eran perseguidos la población civil, los opositores políticos y en particularmente, los hombres y mujeres de la izquierda. Sin duda la personalidad más sobresaliente de esos momentos lo fue Fidel Castro, quien se dedicó a organizar un grupo de oposición contra el régimen Batistiano.

"El presidente Ruíz Cortines no tenía ninguna simpatía por Batista. Al despedirme, me dijo: "Vea usted cómo tratar a ese tiranuelo". Hubo necesidad de sortear la situación de la mejor manera posible. Se me presentaron, desde luego, casos de asilo diplomático. Algunos eran del Moncada. Los casos se presentaron antes de entregar las credenciales y gracias a eso pude pulsar la situación así como actitud política oficial. Después vino el proceso de precisiones de la situación cubana y los problemas de asilo".<sup>50</sup>

La primera acción revolucionaria de envergadura en la que participó Fidel Castro fue el asalto al cuartel de Moncada el 26 de julio de 1953. Fue encarcelado y liberado mediante amnistía por las fuerzas del gobierno. Al saber que peligraba su vida, se refugió en 1955 en México. Luego de algunos años de trabajo y de huir de las tropas del gobierno, logra la caída del dictador tras organizar una invasión a Cuba. En 1959 Castro entró triunfalmente a La Habana asumiendo el cargo de primer ministro.

Durante la época de exilio Castro conocería a Ernesto el "Che" Guevara, que se encontraba refugiado en México debido a su participación en la defensa civil contra la tiranía en Guatemala, donde había sido fichado como "peligroso" y era perseguido para ser fusilado junto con cientos de guatemaltecos acusados de comunistas por la

<sup>49</sup> Fernando Serrano Migallón, Cfr. Op. cit. Ed. Porrúa. Pág. 159 y ss

<sup>50</sup> Gilberto Bósques, *Historia Oral de la Diplomacia Mexicana*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1988. Pág. 103

CIA. Se asiló en la embajada Argentina y luego viajó a México con salvoconducto salvadoreño el 21 de septiembre de 1954. Aquí establecería contacto con los cubanos en el exilio que decidieron participar en la lucha revolucionaria que buscaba la caída de Batista en Cuba. El Che se vinculó con varios grupos de refugiados que se encontraban en suelo mexicano y contrajo matrimonio con la peruana aprista Hilda Gadea, quien también se encontraba refugiada en nuestro país.

Después de ganar las elecciones presidenciales en Haití mediante procedimientos fraudulentos en 1957, François Duvalier inició una campaña persecutoria en contra de su opositor Luis Dejoie y de algunos de sus simpatizantes, quienes tuvieron que asilarse en la embajada mexicana para protegerse del ejército y de su cuerpo de seguridad los *tonto macoutes* (grupo paramilitar conocido por su violencia y prácticas de magia negra). En febrero de 1959 se refugiaron en la embajada mexicana seis personas, entre ellos el Dr. Gastón Jumelle, hermano de uno de los fundadores del Frente Revolucionario y Joseph Dejean, exembajador ante la OEA.

A causa de la protección brindada por el gobierno mexicano a estos perseguidos políticos, el dictador haitiano manifestó su descontento al gobierno de México al declarar persona *non grata* al embajador mexicano, Eduardo Solís Mayora. Ocho senadores se negaron a asistir a una sesión en la cual Duvalier forzaría al senado a concederle una autorización para gobernar por decreto. Cuatro de ellos, temerosos de sufrir represalias, se asilaron también en la embajada de México, entre ellos estaba el ex ministro de Justicia Jean Belizaire.<sup>51</sup>

En 1947 en Venezuela el Partido Acción Democrática lanzó a la candidatura para la presidencia al escritor Rómulo Gallegos. Su campaña fue exitosa en los distintos sectores del ese país debido a la ratificación del programa político y social de su partido, resultando triunfador y nombra como vicepresidente al abogado y escritor Andrés Eloy Blanco. Una azonada militar encabezada por el Coronel Marcos

<sup>51</sup> Fernando Serrano Migallón, Cfr. *Ibid.* Pág. 167 y ss

Pérez Jiménez, derroca al gobierno galleguista en noviembre de 1948. Por órdenes de Pérez Jiménez, Gallegos junto con un grupo de colaboradores fue expulsado de su país. Viajaría primero a Cuba y posteriormente, en 1949, se asiló en México al igual que el propio Eloy Blanco.<sup>52</sup>

La Guerra Fría y el temor de la infiltración del comunismo en la Unión Americana entre 1945 y 1960 fueron causa de terror y persecución a intelectuales, sindicalistas, militantes por la paz y cineastas en su mayoría.<sup>53</sup> El senador Thomas McCarty, quien presidía el Comité de Investigaciones del Senado, inició al amparo de la Ley Smith una persecución contra los líderes y militantes del Partido Comunista de los Estados Unidos y elaboró una relación de personas sospechosas de participar en actividades prosoviéticas:

“... se extendió a todos aquellos que simpatizaran con las ideas socialistas, comunistas, a los que estuviesen a favor de los derechos civiles de las minorías; a profesores universitarios, escritores y artistas a las causas democráticas y progresistas, a los brigadistas internacionales de la guerra española o simplemente a los que asumían una actitud crítica respecto a la campaña antisoviética, antiroja.”<sup>54</sup>

Esta persecución produjo un flujo de estadounidenses que se refugiaron en territorio mexicano. Se trató de entre 60 o 70 familias ante el peligro de ser detenidos, llamados a declarar y a ser encarcelados. La mayoría de ellos entró al país con visa de turista, ante la posibilidad de que les fuese negada la calidad de asilados políticos por las presiones que ejercía su país sobre México.

Entre ellos se encontraban George Wallte, jefe en la clandestinidad del Comité Nacional del PCE, Max Lieber, Alfred Stern, David Drucker, Fred Vanderbilt, Cedric Belfrage, Lini de Vries, Dalton Trumbo, George Oppén, Albert Maltz, Gordon

---

<sup>52</sup> Cfr Archivo Histórico Diplomático. Rómulo Gallegos Un Homenaje. Serie Divulgación 15, Cuarta Época. S. R. E. UNAM. México 1987.

<sup>53</sup> Luis Ortiz Monasterio, Labor Asistencial de Emergencia en *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Coordinador Máximo García Tovar. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Fondo de Cultura Económica, México 2000. Pág. 52.

<sup>54</sup> Mónica Palma, *Entre turistas, inmigrantes y exiliados. Los refugiados estadounidenses del Macarthismo*. Ponencia. Coloquio “Tradición de Asilo y Refugio de México” El Colegio de México, Noviembre 8 del 2000. Pág. 4

Kahn, George Pepper, John Buttler, Ring Lardner Jr. Algunos de ellos ligados a la industria del cine en Hollywood.<sup>55</sup>

Si bien algunas personas permanecieron poco tiempo en México, al igual de las que decidieron quedarse, sufrieron el constante acoso de la embajada de su país, del FBI y de la Dirección Federal de Seguridad, que dio como resultado la expulsión de varios de ellos.

En 1971 en la República Dominicana, el general retirado Elías Wessin encabezó un movimiento en contra del gobierno de Joaquín Balaguer, presidente de ese país quien por varios períodos logra reelegirse. Dicho movimiento que fue rápidamente sofocado, dio lugar a persecuciones en contra de los sublevados y militantes del Partido Democrático, lo cual llevó al exilio a muchos de ellos.<sup>56</sup>

Entre 1960 y 1970 diversos acontecimientos políticos en los países del Cono Sur de América darían paso a las dictaduras militares que afectarían los derechos humanos de los nacionales de esos países. Una nueva oleada de asilados y refugiados argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, peruanos, uruguayos, entre otros buscarían la protección de las sedes diplomáticas y en territorio mexicano:

“... Numerosos líderes y militantes de organizaciones sociales y políticas de izquierda, periodistas y funcionarios públicos se vieron obligados a pasar a la clandestinidad o a salir de su país para proteger sus vidas. En este caso, una alternativa socorrida para partir al extranjero fue el asilo diplomático en las representaciones de México en Santiago, Montevideo y Buenos Aires”<sup>57</sup>

Con el tiempo la política de asilo de nuestro país dio frutos, ya que se enriqueció con los aportes científicos, artísticos, académicos y culturales de estos miles de refugiados y asilados que se integraron a la sociedad.

---

<sup>55</sup> *Ibid* Pág. 10

<sup>56</sup> Fernando Serrano Migallón. Cfr. *Ibid*, p. 182 y ss

<sup>57</sup> Dutrénit Bielous, Silvia y Guadalupe Rodríguez de Ita. *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur* Pag 25.



El golpe militar de Hugo Banzer en Bolivia al General José Luis Torres, llevó al exilio a decenas de personas. Entraron a México como asilados dos ex rectores de la Universidad Mayor de San Andrés, líderes estudiantiles, el ex Ministro de Hidrocarburos, funcionarios del depuesto régimen, un periodista, y uno de los más importantes autoridades sindicales del país, Marcelo Quiroga Santacruz.

El episodio que vivió la familia del ex mandatario sería uno de los más lamentables del exilio boliviano, pues el ex presidente y su familia buscaron refugio en Perú, Chile y Argentina. En este último país, el general Torres es secuestrado y asesinado en septiembre de 1976. Su viuda, Emma Obleas, pide permiso a las autoridades bolivianas para sepultar los restos de su esposo, sin embargo éste le fue negado. A causa de la imposibilidad de regresar a su patria y al riesgo de permanecer en Argentina, la señora Obleas solicitó al gobierno de México asilo y el permiso para sepultar los restos de su marido, los cuales le fueron concedidos de inmediato.<sup>58</sup>

El exilio chileno en México es otro de los sucesos más importantes en la práctica del asilo diplomático de nuestro país. El 11 de septiembre de 1973, Salvador Allende, presidente de Chile, es depuesto mediante un golpe de Estado, encabezado por el general Augusto Pinochet, quien impuso la dictadura más violenta y represiva de ese país.

Las consideraciones de orden humanitario evitaron que el gobierno de México rompiera relaciones diplomáticas con el gobierno del general Pinochet, pues era prioritario dar protección a más de 500 personas que se encontraban asiladas en la Cancillería, y Residencias de la legación de México en ese país y cuyas vidas estaban en peligro principalmente, miembros de la Unidad Popular, la familia del presidente Allende, entre los que se encontraban su esposa Hortencia Bussi, sus hijas Carmen Paz e Isabel y sus nietos, así como a centenares de personas que buscaron la protección de nuestro país, entre los que podemos mencionar a las cercanas

---

<sup>58</sup> Fernando Serrano, Migallón. Op cit pág. 183 y ss.

colaboradoras del presidente, Frida Modak, Nancy Julien de Barrios, Cecilia Tormo, el diplomático Luis Maira, el cineasta Miguel Littin, el pintor José de Rocka, el escritor Luis Enrique Delano, el cantante Angel Parra, el economista Fernando Fajnzylber, el académico Jaime Estévez, los políticos Juan Pablo Letelier, Armando Arancibia y Ancelmo Sule, el Ministro de Economía Pedro Vuskovic, el Senador Alejandro Chelén, René Largo, el director del Canal 9 chileno, Carlos Sancho, etc.<sup>59</sup>

La actuación del embajador mexicano, Gonzalo Martínez Corbalá, ante el gobierno de facto, permitió la salida de Chile de ese grupo de exiliados. Sin embargo, tuvo que sufrir en esos momentos situaciones muy difíciles debido a la violencia que se vivía en Santiago, los rumores del posible allanamiento de la embajada mexicana y a la postura de intransigencia de los militares golpistas.

Las negociaciones del Embajador Corbalá ante la Junta Militar para obtener los salvoconductos que permitiera la urgente salida de los asilados a los que el gobierno mexicano estaba brindando protección ante el peligro de perder su vida y libertad fueron de mucha tirantez y aspereza:

“... al mediodía de aquel incierto sábado 15 de septiembre, me di cuenta de que no contaba con otra alternativa para obtener los salvoconductos más que pedir una audiencia con el ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de facto.... Por nuestra parte, no nos interesaba llegar al punto de la ruptura total hasta no haber resuelto el enorme problema que significaba tener casi 500 asilados hasta aquel día, acogidos todos a nuestra protección y por ello bajo nuestra responsabilidad diplomática.. Ante el silencio de los militares, a todas luces injustificado y con el avión de Aeroméxico ya en Padahuel –pedí, pues, la audiencia con el contralmirante Huerta. En ese momento no tenía la certeza de que la Convención sobre Asilo Diplomático, aparte de haber sido suscrita por el Ejecutivo chileno, hubiera sido ratificada por el Senado –aunque lo intuía- ni tenía manera alguna de confirmarlo... De esta manera, al iniciar la plática y después de las formalidades estrictamente necesarias por ambas partes, hice saber tanto al canciller como al viceministro, que el primer asunto a tratar por mi parte sería hacer una pregunta. La formulé de inmediato ¿Van o no van ustedes a cumplir con sus compromisos internacionales? .. He venido, en los días subsiguientes y como es mi obligación, informando a la cancelería sobre la evolución del caso, y hasta hoy les he hecho llegar 500 solicitudes para que se expidan los salvoconductos que correspondan. Esta es hora en que no se me ha dado respuesta ..”

---

<sup>59</sup> Yankelevich Pablo. Op. cit. Pag 67.

“ La molestia de los funcionarios era muy cercana a los límites de la prudencia. El contraalmirante Huerta, en uso de la palabra me reclamó que estuviéramos concediendo tal número de asilos a quienes a su juicio no lo requerían, por una parte, y además, que ellos tenían la necesidad de hacer un análisis muy cuidadoso, puesto que entre los asilados había peces chicos y peces grandes”, cuyos casos habrían de revisar con mayor detenimiento”.

“Me permito Señor Ministro recordarle que corresponde sólo al Estado asilante calificar el otorgamiento del asilo, y que además es indispensable que el gobierno del Estado territorial que usted representa, dé las seguridades suficientes para que el asilado salga del país sin peligro de su vida, integridad personal o libertad... sin pensarlo más, el Canciller ordenó al Viceministro que trajeran en ese momento las solicitudes hechas por la Embajada para dar los salvoconductos”<sup>60</sup>

Es importante destacar que el gobierno de México no sólo brindó protección a los nacionales chilenos, sino que lo extendió a extranjeros residentes en ese país como lo señala la investigadora Guadalupe Rodríguez de Ita:

“El hecho, un tanto excepcional, de brindar asilo a extranjeros residentes en Chile en el momento del golpe, fue justificado por los agentes diplomáticos mexicanos aduciendo la compleja situación del país conosureño y cuestiones humanitarias”<sup>61</sup>

A principios de los años setenta, Uruguay se vio sumido en la inestabilidad política, debido a la guerra sucia entre la guerrilla de izquierda, conocida como los “tupamaros”, la policía y el ejército. Esa situación llevó al ejército a ocupar una posición cada vez más prominente dentro del gobierno, hasta que el presidente civil, José María Bordaberry, apoyado por las fuerzas armadas, canceló las instituciones democráticas.

El gobierno uruguayo con el pretexto de combatir a la guerrilla, establecería un clima de terror que se extendería a todos los ámbitos de la sociedad, llevando a cabo una política de persecución contra cualquier indicio de oposición que golpeaba sobre todo a los a los sectores de la resistencia:

“ Son miles los uruguayos que se verían amenazados. El régimen perseguiría, violaría el derecho al trabajo según discriminaciones ideológicas, torturaría,

<sup>60</sup> Gonzalo Martínez Corbalá, *Instantes de Decisión Chile 1972-1973*. Editorial Grjalvo. México 1998. Pág.175-216

<sup>61</sup> Guadalupe Rodríguez de Ita, “Experiencias de Asilo registradas en las Embajadas Mexicanas, en *Asilo diplomático mexicano en el cono sur* Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la S.R.E. México 1999. Pág. 78.

encarcelaría en gran escala, el brazo de la dictadura alcanzaría incluso a los países vecinos del Cono Sur, sumidos en proceso similares<sup>62</sup>

Todos estos eventos produjeron el exilio de cientos de personas en diversas embajadas. México no fue el principal destino de los exiliados, pero recibió a decenas de ellos, la cifra aproximada de refugiados que se maneja que llegaron a nuestro país es de 400 uruguayos.<sup>63</sup>

A pesar de la renuencia de dicho gobierno para otorgar los salvoconductos, las gestiones del embajador mexicano Vicente Muñiz dieron su fruto y salieron rumbo a México muchos uruguayos. Algunos de los más destacados son el académico Carlos Quijano, los escritores Carlos Martínez Moreno y Eduardo Galeano, el médico Jorge Boutón, los ingenieros Rafael Guarga y María Viñas, los integrantes del Grupo Camerata Punta del Este, Alfredo Zitarroza y Los Olmañeros, entre otros.<sup>64</sup>

Argentina se vio envuelta en una situación de violencia creciente a mediados de los años 70, en la que predominaba el terrorismo de izquierda y de derecha. Este panorama obligó a miles de argentinos a considerar el exilio como la única salida. Ejemplo de esto fue el caso del Dr. Eduardo Zanella quien tuvo que asilarse en la embajada de México, después de que su casa había sufrido un atentado con bomba; el de los catorce miembros de la familia Vaca - Narvaja que deciden refugiarse en la misma embajada, pues el padre había desaparecido y el primogénito era considerado como líder montonero.<sup>65</sup>

Durante los primeros años, después del golpe militar, arribaron a México cuatro mil argentinos, destacan de entre ellos el periodista Gregorio Selser, Rodolfo Puigross, Pedro Paz, los investigadores Marcelino Cerejeido, Ricardo R. Rodríguez,

---

<sup>62</sup> Julio C. Lamónoca, y Marcelo N. Viñar, "Asilo político perspectivas desde la subjetividad" En *Asilo Diplomático en el Cono Sur*. Op. cit., Pág. 87

<sup>63</sup> Silvia Dutrenit, *México reafirma una tradición y práctica de asilo desde el sur latinoamericano las vicisitudes de la relación entre solicitud y aplicación*. Ponencia presentada en el Coloquio Tradición de Asilo y Refugio en México. El Colegio de México Noviembre 9 del 2000. Pág. 5

<sup>64</sup> Ver. Pablo Yankelovich, Coord. *México entre exilios* "Una experiencia de Sudamericanos"

<sup>65</sup> Guadalupe Rodríguez de Ita, "Experiencias de Asilo registradas en las Embajadas Mexicanas". *Asilo Diplomático Mexicano en el Cono Sur*. Op. Cit. Pág. 136

Eduardo Braum, Virgilio G. Foglia, Alejandro C. Paladini y Juan C. Penhos, entre otros muchos más

En Argentina, con la dictadura del general Jorge Rafael Videla, se presentó el caso de asilo forzado más largo en la historia de América Latina, el del ex presidente Héctor J. Cámpora, su hijo Héctor Pedro Campora, y el exdirigente peronista, Juan Manuel Abad Medina, en la sede mexicana se volvería, con el correr de los años, un confinamiento que duró casi cinco años. El expresidente Cámpora debido a un cáncer en la garganta, tras tirantes gestiones entre la cancillería mexicana y la dictadura militar, le fue otorgado “por razones humanitarias” el salvoconducto para abandonar ese país<sup>66</sup>

Un aspecto importante que habría que rescatar respecto el exilio sudamericano es que las misiones diplomáticas mexicanas no solo proveyeron protección a los nacionales de los países donde se instauraron las dictaduras militares, sino que también la extendieron a refugiados latinoamericanos que se encontraban al amparo de Argentina y Chile.<sup>67</sup>

La dictadura de la familia Somoza dio lugar a frecuentes casos de asilo, como el provocado durante la segunda década de 1970. El descontento generalizado de la población nicaragüense, el avance del Frente Sandinista de Liberación Nacional originaron una persecución despiadada por parte del presidente Anastasio Somoza, que mandó al exilio a miles de personas. Cientos de personas buscaron la protección mexicana a través de su embajada o cruzando las fronteras.<sup>68</sup>

Con estos hechos, provocados por la dictadura somocista, la interrupción de la experiencia democrática de la revolución de octubre guatemalteca, y las sucesivas dictaduras militares en la región, se abre un capítulo distinto en la práctica del asilo en México a consecuencia de los flujos masivos de refugiados, no siempre

---

<sup>66</sup> *Ibid.*. Pág. 137.

<sup>67</sup> Erasmo Sáenz Carrete, “Los Refugiados en América Latina” 1960-1976. *Revista Perspectivas Históricas*. México 1998, Op. cit. Pág. 162-164

<sup>68</sup> Fernando Serrano Migallón, Cfr. Ed. Porrúa. Pág. 199 y ss.

perseguidos políticos, que arribaron por la frontera sur desde finales de la década de los setenta y los primeros años de los ochenta.

En esta época se genera un extendido ambiente de exilio en los medios académicos, intelectuales y artísticos, Gabriel García Márquez entre ellos, la describe así:

"Para muchos latinoamericanos, tal vez el exilio ya sea la patria. Sobrevivientes del genocidio, la tortura o la cárcel, vagabundos en París o en Nueva York, peones, golondrinas, militantes políticos, becarios conspiradores, compañeros efímeros, que uno encuentra en Suecia o en México; obreros, escritores, estudiantes, forman -formamos- una legión errante que se identifica por ciertos rostros de desdicha o de furia fecunda, y a veces también por la risa de los viejos chistes repetidos hasta el cansancio, y viajes y migraciones voluntarias o impuestas por la patria ajena y ancha del mundo"<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Gabriel García Márquez, , Prólogo a *¡Exilio!* Ed. Tinta Libre. México 1977, Pág. 9

## 2.2 El Conflicto centroamericano y el flujo masivo de refugiados.

En los años 70, el cambio de la situación política por movimientos militanistas y golpes de estado, tanto en los países del Cono Sur como Centroamérica provocó el desplazamiento intenso y masivo de personas hacia países vecinos y México para salvaguardar sus vidas y libertad.

En el caso de los sudamericanos -chilenos, uruguayos, bolivianos, argentinos, peruanos etc., se trataba de estudiantes, intelectuales, académicos y profesionales, principalmente activistas políticos; en cambio, los centroamericanos constituían un flujo masivo de población rural no beligerante que huía de la guerra. Después de superar dificultades derivadas de las políticas migratorias, el gobierno de México les brindó protección en medio de deficiencias internas que se evidenciaron ante estos arribos.<sup>70</sup>

Así, la primera manifestación concreta en nuestro país de la crisis regional centroamericana ocasionada por la extensión de la lucha armada se presenta con la migración de miles de refugiados a partir del triunfo de la revolución nicaragüense en 1979, que da paso al derrocamiento del gobierno de Anastasio Somoza; el incremento de la ofensiva guerrilla salvadoreña del FMLN que alcanzaba proporciones de guerra civil, y el inicio del recrudecimiento militar contra la insurgencia guerrillera (URNG) con la política de "tierra arrasada" aumentando rápidamente las víctimas civiles entre la población no beligerante

"Con excepción de Costa Rica, el modelo se reprodujo en todos los países de la subregión. Los gobiernos autoritarios llegaron a consolidarse en Guatemala, Honduras y El Salvador. Claramente, ese periodo entra en crisis con la aparición de movimientos guerrilleros y finaliza con el triunfo de los sandinistas en Nicaragua, el derrocamiento del general Romero en El Salvador y el golpe militar en Guatemala que depuso al general Lucas".<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Gabino Fraga, "Creación de la COMAR" En *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México* Op. cit. Pág. 27

<sup>71</sup> Abraham Talavera, "México y Centroamérica. La Política Exterior de los Ochenta". En *Homenaje a Rafael Segovia*. Op. cit. Pág. 455.

Producto de seculares desigualdades y de anquilosadas estructuras de poder que permanecían prácticamente intactas desde la época colonial, los movimientos sociales que después de una larga gestación ahora se manifestaban en el istmo centroamericano venían a representar no solo un sacudimiento de las conciencias entre los vecinos más inmediatos, sino entre países con intereses en el área y aún de fuera de ella, hasta convertirse en un típico conflicto regional con repercusiones mundiales

Las manifestaciones de esta crisis en territorio mexicano y especialmente en la frontera sur, podrían sintetizarse básicamente en dos fenómenos, el del éxodo centroamericano y la instalación de campamentos de refugiados en Chiapas.

“La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y ACNUR estiman que hay entre 120,000 y 150,000 salvadoreños en México. ... Sin embargo, por su misma naturaleza semiclandestina, el número exacto de los que han venido o han utilizado a México como vía de tránsito hacia Estados Unidos es difícil de evaluar. Por ejemplo, sólo 3,500 de ellos han recibido algún tipo de ayuda de ACNUR y COMAR. Una oleada de centroamericanos que se ha empezado a manifestar en 1983, es la de hondureños que escapan a la creciente polarización y violencia en ese país. En el verano del mismo año, también empezaron a salir de su país jóvenes nicaragüenses que, aunque no están opuestos al régimen, son renuentes a prestar el servicio militar, obligatorio a partir del primero de octubre por las agresiones en sus fronteras”<sup>72</sup>

En ese contexto el gobierno mexicano consideró la necesidad de crear un organismo especializado que estableciera mecanismos y acciones adecuadas y oportunas para atender a estas poblaciones; que generara condiciones de autosuficiencia, que propiciara también, su regreso cuando las condiciones en sus países hubieran cambiado. Así se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), formada por las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social el 22 de julio de 1980 con carácter permanente, sin que existiera la categoría de refugiado en la legislación mexicana.

Le correspondería al entonces Presidente de la República, José López Portillo ratificar una vez más la tradición de nuestro país al declarar:

---

<sup>72</sup> Sergio Aguayo *El éxodo centroamericano* SEP, Foro 2000. México, D.F. 1985. Págs. 24-25.



"Para continuar su efectividad, se ha creado la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que concreta la política del gobierno en la materia, conforme a nuestro derecho positivo y las prácticas y tratados internacionales".<sup>73</sup>

Se establecieron como sus funciones principales, las de proporcionar ayuda y protección a la población refugiada; estudiar sus problemas y necesidades; así como concertar convenios con los organismos internacionales para brindar soluciones de carácter permanente en materia de repatriación voluntaria, autosuficiencia económica e integración local.

En esa época hubo otros grupos de desplazados –principalmente salvadoreños y nicaragüenses- que se ubicaron en centros urbanos importantes como Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, la zona metropolitana del Valle de México, y algunas ciudades de la frontera norte como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez y Ciudad Reynosa aunque la mayoría tuvo como destino final los Estados Unidos y Canadá.<sup>74</sup>

"... Cientos de miles de salvadoreños pobres y perseguidos han tenido que abandonar su patria buscando refugio seguro para si mismos y sus familias; son tantos que han llenado los campos de refugiados en Honduras, Belice y México. El sufrimiento ha sido enorme; la guerra civil no ha producido nada, salvo una tragedia para el pueblo salvadoreño que ha sufrido más de 54 años de continuo gobierno militar... Quizás más de 300 mil salvadoreños han tenido el valor de hacer el viaje desde El Salvador, a través de Guatemala y México, a Estados Unidos. A pesar de que están plenamente conscientes del papel que ha desempeñado Estados Unidos en la desgracia que affige a su patria, estas gentes olvidadas todavía tienen fe en el país como un refugio temporal contra la tormenta donde puedan hallar solo un poco de hospitalidad y alivio en la nación que afirma "Dadme vuestras masas fatigadas que anhelan la libertad .."<sup>75</sup>

La llegada de los centroamericanos, y en particular la de los guatemaltecos a la frontera sur, fue tan abrupta y sorpresiva para México que significó un desafío, incluso para algunos sectores interpretado como un problema de seguridad nacional, en virtud de que no existía un precedente similar. Caracterizaron a ese fenómeno la

<sup>73</sup> Jesús Saldaña, "Desde los Republicanos de España a Cubanos de Batista y Chilenos Marxistas" El Heraldo de México. Septiembre 20 1985

<sup>74</sup> Carlos Flores, Op. cit. Pág.325.

<sup>75</sup> Joel Verner, y Marge Thoennes, "Los salvadoreños y el Asilo Político en Estados Unidos". En *Revista Foro Internacional*. Vol. XXVI Julio Septiembre 1985. El Colegio de México México 1985. Pág. 55.

falta de experiencia de las autoridades, el carácter masivo del flujo y la composición principalmente indígena y campesina de población no beligerante.

Diversas fuentes internacionales, entre ellas el propio ACNUR, calculaban la población centroamericana desplazada con motivo de los conflictos que vivió la región entre 2 y 3 millones de personas, incluidos los desplazados internos y los refugiados. De entre estos últimos, 300 mil fueron atendidos con fondos de ese organismo internacional, y de ellos 46 mil guatemaltecos y varios miles de salvadoreños en México.

Diferentes organizaciones civiles nacionales e investigadores manejaron algunas cifras del flujo masivo de refugiados, por ejemplo la Diócesis de San Cristóbal afirmaba que existían en México, según sus cálculos, más de 300,000 refugiados centroamericanos.

"Se calcula que entre legales e ilegales entran a México unos 1,150 en promedio, 48 por hora, uno cada minuto y medio, sólo podemos interceptar la cuarta parte. De los que entran legalmente son guatemaltecos los más, luego salvadoreños y hondureños y al final nicaragüenses. Cuando ingresan ilegalmente, los salvadoreños son la mayoría. Siguen usando Talismán y Ciudad Hidalgo como pasos principales. Los fines de semana se acrecenta el flujo. En 3 años la proporción entre los que agarramos y deportamos con los de ahora es de 464%, o sea 250 diarios de estos días contra 35 de 1982. Están entrando aproximadamente 30,000 por mes o sea 360,000 por año"<sup>76</sup>.

En la frontera sur, en realidad existían tantos centroamericanos como posibilidades tenía la economía de esa zona para absorberlos, por lo que muchos centroamericanos preferían buscar oportunidades en la ciudad de México o en su gran mayoría buscaron llegar a los Estados Unidos. Sin embargo, en México la presencia masiva de centroamericanos llegó a poner en situación crítica a las políticas migratorias:

"Dada la gravedad de la crisis centroamericana y sus implicaciones para México, la política migratoria de nuestro país no puede ser concebida ni ejecutada simplemente como una actividad gubernamental autónoma, casuística y de

---

<sup>76</sup> Excélsior (23-III-1986). Pláticas sostenidas por Martha Anaya enviada a Chupas de Excélsior con Fernando Pérez Domínguez, Delegado Regional Migratorio de la Secretaría de Gobernación. Pág. 14

significación estrictamente legal. La legislación vigente sobre la materia está incluso rebasada ya por la realidad y no es por sí misma suficiente para ubicar el fenómeno en su verdadera dimensión social y humanitaria. Los intereses nacionales que la política de migración debe garantizar no son ciertamente las supuestas e infundadas amenazas al empleo, la dotación de servicios y menos a la tranquilidad pública. Lo que está en juego es nada menos que la soberanía política exterior independiente, la legitimidad de las instituciones y el prestigio internacional de México. En una palabra: la seguridad nacional".<sup>77</sup>.

Ante la política militarista norteamericana, la solución del conflicto armado en Centroamérica se tornaba cada vez más lejana, sin que el éxodo humano pudiera contenerse. México, a través de la COMAR, abordó el problema de los guatemaltecos de una manera integral elaborando y ejecutando programas de protección, de autosuficiencia y de apoyo a la repatriación voluntaria. Con respecto a los demás centroamericanos, no se amplió la participación gubernamental, el ACNUR y las ONG se ocuparon de su atención, y a partir de 1984 la COMAR centró su trabajo en los campamentos de los refugiados guatemaltecos asentados en la frontera sur, ya que la situación de emergencia ameritaba priorizar la atención a ese problema.

Durante un encuentro de organizaciones no gubernamentales de ayuda a refugiados centroamericanos, realizado en julio de 1987, a través de Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEPAC), así como de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, se concluía que la presencia de refugiados centroamericanos en México ascendía a más de 400,000 personas; que dicho flujo era resultado de desplazamientos masivos, con dificultades para portar pruebas sobre persecución individual; que se trataba de víctimas de la guerra, la violencia y la violación masiva de los derechos humanos. Se trataba entonces, principalmente de salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, que en la gran mayoría de los casos se encontraban sin documentos, careciendo del reconocimiento de la calidad de refugiados y en peligro constante de ser deportados. Estas condiciones de anonimato, eran en parte consecuencia de la actitud oficial que se definía como "la política de no tener política".

---

<sup>77</sup> Adolfo Aguilar Zinser, "*Qué decir de los refugiados*". Uno más uno (12-X-83). México. Pág. 2

### 2.3 Refugiados Guatemaltecos

Hasta los años setenta, la noción que casi todos los mexicanos teníamos de *frontera* se refería, por obvias razones históricas, económicas y políticas, a la frontera norte, a la línea divisoria que separa y distingue a dos culturas la sajona europea y la mestiza latinoamericana.<sup>78</sup>

"A pesar de lo que pudieran sugerir las apariencias actuales, México no siempre se interesó por Centroamérica y El Caribe. Coqueteó con los acontecimientos regionales durante los años veinte, cuando el Presidente Plutarco Elías Calles envió armas a los liberales de Nicaragua, en los treinta, cuando Augusto César Sandino buscó para su causa refugio y fondos en México, y en los cincuenta, cuando Fidel Castro, el Che Guevara y el movimiento 26 de julio zarparon en el Granma desde el puerto mexicano de Tuxpan e iniciaron la revolución cubana. No obstante, en términos generales México siempre había enfocado su mirada y dirigido sus intereses hacia el Norte o hacia el otro lado del Atlántico. De ahí la sorpresa que causó ..., tanto a los observadores internacionales como a los propios mexicanos, el empeño del gobierno por cumplir un papel central al estallar la crisis centroamericana"<sup>79</sup>

Fue hasta principios de los años ochenta con el fenómeno del éxodo centroamericano que se vuelve la mirada hacia el sur. La llegada de los refugiados guatemaltecos fue fundamental para considerar su existencia, tanto por parte de las autoridades mexicanas, de entidades públicas, de los académicos y de la misma población mexicana.<sup>80</sup>

El investigador Caesar Sereseres, del Centro para Estudios de México en Estados Unidos, de la Universidad de California, describía de esta manera la situación en que los refugiados se habían visto obligados a ingresar al territorio mexicano:

"Aunque era virtualmente inevitable que el conflicto en Guatemala pudiera eventualmente afectar el sur de México; el incremento de la guerrilla guatemalteca en 1980 en la campaña contrainsurgente del ejército de mediados de 1982 resultaron explosivos. Aún antes de que el ejército guatemalteco pudiera alcanzar la frontera para asegurarla, las operaciones militares en el interior del Altiplano dirigieron a miles de indios campesinos

<sup>78</sup> Oscar González Cesar, "Reubicación a Campeche y Quintana Roo, Promoción de Soluciones 1984-1988". *Memoria Presencia de Los Refugiados Guatemaltecos*. Op cit Pág. 72

<sup>79</sup> Jorge G Castañeda, *México: el Futuro en Juego*. Ed Joaquín Mortz Planeta. México 1987 Pág. 55-56

<sup>80</sup> Edith Kauffer, "Chiapas y los refugiados guatemaltecos en la década de los ochenta" *Revista Perspectivas Históricas*, núm. 1 julio-diciembre de 1997. México. Pág 81

guatemaltecos hacia México en una marcha hacia la frontera. La dirigencia del EGP fue también responsable de empujar a los guatemaltecos hacia México para servir a los objetivos políticos y operativos de la guerrilla”.

“La estrategia del ejército guatemalteco incluía un complejo equilibrio entre objetivos e intereses. Ello implicaba que la única forma de romper la influencia del EGP en los Departamentos del Altiplano como Chimaltenango, Quiché y Huehuetenango, era empujar a la guerrilla y sus simpatizantes hacia la frontera con México; ahí la guerrilla podría sobrevivir solamente si recibiera alguna forma de santuario. La estrategia posterior se concibió así para ubicar el problema de la guerrilla sin afectar la relación bilateral en lo general, el ejército necesitaría alguna cooperación, aunque limitada e indirecta en las agencias militares y de seguridad mexicana a lo largo de la frontera.. Los guatemaltecos esperaban que su estrategia podría forzar a México a militarizar su frontera a fin de proteger al ejército guatemalteco así como acortar la red de abastecimiento de la guerrilla existente en territorio mexicano”.

“El hecho que complicó ese plan fue el establecimiento de cerca de 80 campamentos de refugiados a lo largo de la frontera en Chiapas para atender entre 30 mil a 40 mil guatemaltecos que huyeron del conflicto del Altiplano. El gobierno mexicano dio una mayor prioridad al problema de los refugiados que al problema de la insurgencia guatemaltecos. Un número de incidentes en contra de los refugiados tuvieron lugar en 1983 en territorio mexicano. A principios de 1984, la situación a lo largo de la frontera empezó a mejorar al tomar la iniciativa el gobierno de México para controlar los campamentos de refugiados...”<sup>81</sup>

A partir de 1981, el asilo guatemalteco constituido por personas provenientes del medio intelectual y académico, de dirigentes populares y políticos, de los sectores urbanos, se combina con flujos masivos de población, principalmente rural e indígena y que impacta sensiblemente las previsiones y capacidad de respuesta del gobierno.<sup>82</sup>

“... Para México esta situación no pudo pasar inadvertida, ya que la súbita presencia de miles de refugiados, básicamente guatemaltecos, en buena parte del territorio, obligó a los mexicanos a volver los ojos a esta región, y no sólo para profundizar el conocimiento e información sobre América Central, sino también... para formular una política exterior sumamente activa, articulada y congruente, en la búsqueda de soluciones negociadas al conflicto centroamericano”<sup>83</sup>

Su impacto, por las condiciones de guerra que provocaron su llegada y las repercusiones internacionales, fue también un detonante que removió en México

<sup>81</sup> Caesar Sereseres, "Mexico Looks to the South". Trad. Máximo García Edited by David Ronfeld. *The Modern Mexican Military A Resessment Center for US-Mexican Studies* University of California 1984, Pág. 206

<sup>82</sup> Gilberto Castañeda Sandoval *Guatemala Relaciones Centroamérica-México*. CIDE. México, 1987. Pág. 103.

<sup>83</sup> Talavera, Abraham. "México y Centroamérica" *Homenaje a Rafael Segovia* . Op cit Pág. 455.

conceptos y previsiones gubernamentales en materia migratoria, de seguridad nacional, de política exterior, en especial de atención a la frontera sur, al tema del refugio y el asilo, y cuyos efectos se extendieron a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX.

"En la frontera sur de México, la retórica revolucionaria de su política exterior hacia América Central se dirige hacia las realidades conservadoras de su propia política interna. La victoria sandinista de Nicaragua en 1979 dio elementos a la dirigencia de México como una única oportunidad para desarrollar una política activa en América Central, una política que se desviaba profundamente del principio ortodoxo de la no intervención. La política exterior a partir de 1979 reflejaba tres premisas. el viejo orden no puede mantenerse en América Central; el cambio revolucionario es necesario e inevitable; y es obligación de México aliarse con las fuerzas progresistas y nacionalistas que buscan ese cambio. A pesar del rompimiento con la ortodoxia de la política exterior, la dirigencia de México negaba generalmente que su país tenía intereses de seguridad en América Central. Por esa razón, México nunca vio a la región como una área de influencia".<sup>84</sup>

El enfrentamiento militar entre ejército y guerrilla mantenía su actividad en los departamentos colindantes con México, como Huehuetenango, El Quiché, El Petén, y San Marcos y provocó una tensa situación en la zona fronteriza.

La guerra interna en Guatemala provocaría al menos la desaparición de 440 aldeas, cerca de 50,000 víctimas entre la población civil, tanto de áreas rurales como urbanas, y la migración forzada de un millón de personas hacia otras zonas del interior o a países vecinos buscando refugio.<sup>85</sup>

El caso de los refugiados guatemaltecos destaca por su volumen y dramatismo ya que en 1984 llegaron a sumar 46,000 personas, compuesto en un 75% por mujeres, niños y ancianos, desplazadas cruentamente por las acciones contrainsurgentes del ejército guatemalteco, durante los gobiernos de Lucas García y de Ríos Mont.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup>Caesar D Sereseres, Op. cit. Pág. 201

<sup>85</sup>Flores Carlos, "Construyendo Identidades. Una década de refugio en Chiapas". Compilador. Sandoval Palacios, J. M. *Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos* Instituto Nacional de Antropología e Historia. México 1993. Pág. 323.

<sup>86</sup> Erasmo Sáenz Carrete, " Los Refugiados En América Latina: 1960-1997". *Revista Perspectivas Históricas* Centro de Estudios Históricos Internacionales. México 1997. Pág. 169.

"Después del golpe de estado del 23 de marzo (1982), el ejército prosiguió en la región su política de tierra quemada, pero las matanzas se hicieron menos frecuentes y menos masivas, fuese porque el nuevo poder había dado instrucciones en ese sentido, fuese porque los habitantes, ya prevenidos, lograsen escapar. Los fugitivos erraban por el bosque tratando de reunir a sus familias dispersas, con la esperanza de recuperar su aldea y sus parcelas. Perseguidos por el ejército, hambrientos, enfermos, acabaron por rendirse o por pasar la frontera. Las llegadas en masa a los campos de refugiados de Puerto Rico, de Ixcán y de Chajul en México ocurrieron a partir de abril-octubre de 1982.

La población a veces era tomada entre dos fuegos, y la única protección eficaz ante el avance del ejército, era la huida a México. De junio a septiembre, el éxodo (que había comenzado en 1981) fue en masa."<sup>87</sup>

No obstante todas las versiones acerca de una supuesta tolerancia del Gobierno de México a los guerrilleros guatemaltecos, la política del gobierno mexicano fue la de mantenerse al margen del conflicto interno de Guatemala aclarando que los conflictos de Guatemala debían resolverlos los propios guatemaltecos.

"El tema de los refugiados puso sobre la mesa de discusiones diversos problemas de difícil solución. Se trata, en primer lugar, del *modus vivendi* que se desea establecer con Guatemala, problema particularmente delicado para un gobierno interesado comprensiblemente en mantener el máximo de tranquilidad con su frontera sur; en segundo lugar, de definir el significado que la llegada de refugiados tiene para la seguridad nacional del país, y por último, de encontrar una mayor congruencia entre el manejo de las relaciones con Guatemala y una política que, en el caso de Nicaragua y El Salvador, se pronuncia a favor de las fuerzas del cambio en Centroamérica... fueron dos los factores que contribuyeron a modelar la política que México adoptaría frente a los refugiados. El primero resultó de características propias de la política de bajo relieve que México ha mantenido hacia Guatemala, es decir, de la voluntad del gobierno mexicano de evitar pronunciamientos sobre lo que ocurre en ese país... un segundo factor fue que los objetivos de seguridad interna tuvieron prioridad sobre consideraciones de otro tipo... de conformidad con esta política de seguridad, se buscó impedir la entrada de los refugiados y se expulsó en varias ocasiones a aquellos que se habían introducido en territorio mexicano. La última de estas deportaciones ocurrió el 21 de octubre de 1982, cuando los funcionarios de migración entregaron a cerca de 1,500 refugiados al ejército guatemalteco."<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Yvone Le Bot, *La Guerra en Tierras Mayas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. Pág. 201-203

<sup>88</sup> Mario Arriola, "México y el problema de los refugiados guatemaltecos". *Cuadernos de política Exterior mexicana*. CIDE. México, 1984. Págs. 111-112.

Ante estos acontecimientos, México actuó en dos direcciones:

En el *exterior*, promovió la creación del Grupo de Contadora para buscar una solución pacífica y negociada a los conflictos de la región<sup>89</sup>, que sirvió de antecedente y marco latinoamericano para la negociación diplomática que desembocó en los Acuerdos de Esquipulas I, II y III.

"Pero lo que mejor explica el activismo de la política exterior mexicana es el deterioro ocurrido en la situación de Centroamérica. En 1983, la mayor participación de Honduras y Costa Rica en la estrategia norteamericana para derrocar al gobierno sandinista y contener las fuerzas revolucionarias en el Salvador, aunado a la instalación de una importante base militar estadounidense en territorio hondureño, afirman la regionalización y militarización del conflicto centroamericano. Se multiplican, así, los motivos de inestabilidad en una zona donde ahora cabe prever incidentes fronterizos, una guerra abierta entre Honduras y Nicaragua, el desgaste progresivo del gobierno nicaraguense, el rompimiento de la paz social en Honduras... y desde luego, la profundización de la lucha guerrillera en Guatemala y El Salvador. Todo ello coloca a México ante problemas cualitativamente distintos a los que hizo frente cuando inició su política de solidaridad con el gobierno sandinista. Ahora se trata de evitar la escalada hacia una guerra generalizada en Centroamérica. Las repercusiones de una situación de esta naturaleza en la vida de México se sentirán de diversas maneras; algunas ya están presentes, como es la fuerte corriente migratoria de quienes huyen de la represión y violencia llegando para crear situaciones muy complejas en la frontera sur de México."<sup>90</sup>

La política mexicana hacia Centroamérica, a través del impulso de las acciones del Grupo Contadora, tuvo como objetivo principal evitar la generalización del conflicto. Esta era una posición comprensible en vista de la vecindad geográfica y el posicionamiento de México en el marco de una política exterior tradicionalmente de principios y, a raíz de los sucesos en la región, novedosamente activa.

En el *interior*, y acorde con la tradición de asilo político, brindó protección y asistencia a 46 mil campesinos de origen maya que desde 1980 habían cruzado "la otra frontera", la frontera sur, procurando salvar la vida de situaciones en las que resultaban ser -para usar las palabras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados- "*víctimas de la violencia o refugiados de la violencia*".

<sup>89</sup>Cecilia Imaz, *La Práctica del Asilo y del Refugio en México*. Op. cit. Pág. 89

<sup>90</sup>Olga Pellicer, "Política Exterior Mexicana: Continuidad e Incertidumbre en Momentos de Crisis" comp. Pablo González Casanova. *México ante la Crisis*. Siglo XXI Editores México, 1985. Pág. 93



Se trataba, en efecto, de un fenómeno nuevo el de los flujos masivos de refugiados, que llegaban a una de las zonas más pobres del país, en condiciones sumamente precarias a lugares poco poblados en los municipios de Trinitaria, Comalapa y Margaritas o francamente inhóspitos en la selva lacandona, en el Estado de Chiapas, que dieron paso a una etapa de emergencia con la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y que por su magnitud y vulnerabilidad fueron reconocidos como refugiados *prima facie*.

"El 14 de marzo de 1982 ocurrió una gran masacre. Se oían helicópteros que no cesaban. Era otra balacera y bombas que explotaban. Y los helicópteros que no dejaban de rondar. Era un domingo, en Cuarto Pueblo tenían la costumbre de hacer su mercado ese día, eso lo aprovecho el ejército, ya que se reuniría toda la gente, para atacarlos por tierra y aire. De modo que ocurrió una gran masacre en Cuarto Pueblo. Una masacre enorme, muy triste, muy lamentable.

Era como la una de la tarde de ese día, cuando llegaron dos niños de Cuarto Pueblo a mi casa, muy tristes, queriendo llorar. Salimos a encontrarlos, y me dijo uno de ellos. "don Tono, creemos que a mi papá y a mi mamá ya los mataron, porque nos dejaron cuidando la casa y se fueron al mercado. Después vino una balacera y helicópteros que volaban muy bajito echando bombas. Nos dio mucho miedo y después salimos para acá. Esperamos un rato a que regresaran mi papá y mi mamá, pero no aparecieron. Por eso creemos que ya los mataron. Ahora queremos regresar para asomarnos". Pero no los dejamos ir; les dije que mejor se quedaran y que esperaran más tiempo para ver qué pasaba después. Entonces los niños lloraron y tratábamos de calmarlos. Los pasamos a la casa, tenían como siete u ocho años, y ahí se quedaron. A cada rato se querían ir a buscar a sus papás. Pero no los dejamos.

Los siguientes días empezó a llegar más gente de Cuarto Pueblo cada día llegaban muchos más. Nos la vimos negra, con tanta gente que atender. Teníamos mucha yuca, plátano, elote, y gracias a Dios unas redes grandes para pesca. Pronto se nos acabó la yuca, el plátano, los elotes. No hallaba qué darles de comer o qué comer nosotros. El maíz que tenía almacenado, y que era difícil de conseguir en la selva, también se acabó. Entonces nos fuimos al río con las redes, había muchísimo pescado y sacábamos las redes repletas. Les repartía pescado para que comieran en caldo, les daba sal, trastes, porque algunos no traían nada. Y así pasó el año 82, no cesó de llegar la gente."<sup>91</sup>

Fue Gabino Fraga, primer Coordinador General de la COMAR, quien meses después de iniciado este éxodo junto con un pequeño equipo de colaboradores, hizo

<sup>91</sup> Antonio Sánchez Meraz, "Llegada de los Refugiados". *En Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 41

frente a este enorme problema y se abocó a proporcionar la primera ayuda para estos nuevos refugiados.

Es importante mencionar que esa migración causó desde un principio divergencia entre la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Dirección General de Asuntos Migratorios, ya que la COMAR consideraba este flujo migratorio como un efecto de la situación de conflicto en Centroamérica, mientras que las autoridades migratorias pensaban que arribaban motivados por cuestiones económicas; divergencias que llevaron al Coordinador de la COMAR a presentar su renuncia y la de todos sus colaboradores.<sup>92</sup>

La primera muestra de ello, fue el arribo en mayo y en junio de 1981 de grupos masivos de guatemaltecos a Arroyo Negro, Campeche y Marqués de Comillas, quienes fueron expulsados por las autoridades migratorias a pesar de las protestas nacionales e internacionales, pues la COMAR y el ACNUR los consideraban “refugiados” merecedores de protección y otros afirmaban que solo venían en busca de trabajo<sup>93</sup>.

La falta de la figura de “refugiado” en la legislación mexicana y la no adhesión a instrumentos internacionales en la materia dieron pie a la deportación de los guatemaltecos por parte de las autoridades mexicanas, considerándolo como una expresión de soberanía de Estado.

“La tradición de asilo enfrentada a la masificación del desplazamiento de refugiados víctimas del conflicto, planteó desconcierto y dificultades iniciales en México. Basta recordar que, al principio del éxodo, sectores de la sociedad, la prensa y el gobierno no encontraron fácil relacionar la institución del asilo y la habitual hospitalidad mexicana, en ese momento tan necesarias, con la emergencia creada por el ingreso por la frontera sur de miles de campesinos guatemaltecos pobres, afectados por el conflicto armado y desamparado en la búsqueda de medios para salvar su vida, seguridad o libertad personal. No fueron al principio bien aceptados los refugiados guatemaltecos entre 1980 y 1981. Hubo incidentes serios que lamentar pues algunos sectores de la

---

<sup>92</sup> Sergio Aguayo, *El éxodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto* Ed. SEP-Cultura., México 1985. Pág. 90-91

<sup>93</sup> *Ibidem*, pag. 91

sociedad y del gobierno no estaban preparados para hacer frente a un fenómeno de asilo de proporciones mayores en plena frontera sur.<sup>94</sup>

No obstante las dificultades iniciales, a partir de 1982 la atención de la COMAR se orientó totalmente hacia la población refugiada guatemalteca asentada en el Estado de Chiapas, a quienes proporcionó asistencia alimentaria y sanitaria básica en los primeros 89 campamentos establecidos en seis municipios chiapanecos, la mayoría de ellos muy alejados y sin carreteras.

Debido a las sucesivas incursiones armadas por parte de los militares guatemaltecos a los campamentos de refugiados en territorio mexicano, que dieron paso a hechos trágicos como los sucedido en abril de 1984 el campamento de El Chupadero que provocó la muerte de varios refugiados, el gobierno federal tomó la determinación en mayo de ese año en forma unilateral de reubicar a la población refugiada a los Estados de Campeche y Quintana Roo.

*“Tanto la inseguridad que vivían los refugiados en la frontera, como la difícil situación política que se suscitaba entre los gobiernos de México y Guatemala debido a las constantes violaciones del territorio mexicano por el ejército guatemalteco, constituyeron los factores a nivel de relaciones internacionales que determinaron que el Gobierno de México decidiera trasladar a los refugiados a otros lugares del territorio nacional”.*<sup>95</sup>

Según declaración en esa época del Coordinador General de la COMAR, Oscar González, la reubicación fue “para proteger su vida y dar una solución a largo plazo, por medio de la integración económica, que promueva y respete su identidad cultural”.<sup>96</sup>

Para llevarla a cabo, se efectuó una intensa campaña de convencimiento con base en los criterios de respeto a la integridad étnica, cultural, comunitaria y familiar

---

<sup>94</sup> Jorge Santisteban, "La Experiencia del ACNUR con los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México". Comp. Dachary A. Arnaiz Burne S. En *Frontera Sur. Historia y Perspectivas*. Centro de Investigaciones de Quintana Roo. México 1991. Pág. 235

<sup>95</sup> Carlos Camacho Nassar y Carla Aguilar Stwolinsky, *Memoria de la Esperanza, el Retorno de los Refugiados Guatemaltecos*. Gobierno de Guatemala y Comisión Europea Guatemala 1997. Pág. 68

<sup>96</sup> Sergio Aguayo, "Refugiados, una prueba para el sistema político mexicano". La Jornada 23 de mayo de 1985. México. Pág. 15

de los refugiados; atención a la vocación laboral original; en condiciones similares al hábitat de origen; reubicando a los refugiados en condiciones geográficas que facilitarían su autosuficiencia y su eventual integración, sin desplazar mano de obra nacional ni afectar los derechos agrarios de los mexicanos, buscando zonas con disponibilidad de tierras, necesidad de fuerza de trabajo y poblaciones mayas similares.<sup>97</sup>

Los traslados se iniciaron a mediados de 1984 en época de lluvia, y no fueron nada fáciles, pues se realizaron a través de la selva, en cayucos por ríos como el Lacantún, por caminos de terracería y por ferrocarril.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades mexicanas, sólo se reubicaron menos del 50% de los refugiados (un poco más de 18,000), los cerca de 23 mil que rehusaron reubicarse, permanecieron en Chiapas.

"El fenómeno del refugio guatemalteco en México se dio en un marco de absoluto respeto a los derechos humanos, no obstante que durante los primeros años de esa experiencia la situación en la frontera con Guatemala se veía limitada por cuestiones de seguridad nacional. Muchos pensaban en la frontera como una compleja red de problemas interconectados, que calificaban como peligrosos los movimientos de liberación nacional localizados en Nicaragua y El Salvador, advertían la delicada situación para la explotación de los recursos energéticos en el sureste mexicano y los efectos externos e internos que producía el hecho de tener un refugio masivo de muchos miles de refugiados guatemaltecos. Fue así como se consideró que el escenario de Chiapas debía ser revisado y se determinó con acierto la reubicación de refugiados en Campeche y Quintana Roo, donde la inexistencia de presión demográfica ofrecía mejores condiciones que las existentes en Chiapas, donde no había tierras que ofrecer y podrían surgir conflictos con el vecino del sur"<sup>98</sup>

Con la reubicación surgieron ocho asentamientos Maya Tecún, Quetzal Edzná, Santo Domingo Kesté y Los Laureles en Campeche, Los Lirios, Maya Balám, Kuchumatán y La Laguna en Quintana Roo, donde se dedicaron a la agricultura, la ganadería y otras actividades productivas y tiempo después empezarían a ser autosuficientes y a depender menos de la ayuda internacional.

<sup>97</sup> González César, Oscar, Op cit. Pág. 73

<sup>98</sup> Pedro Vásquez Colmenares, "Conclusiones". *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 315.

La participación activa de los representantes y promotores de salud y educación hizo posible la organización en cada asentamiento para coordinar e impulsar las actividades sociales básicas de la comunidad refugiada con el apoyo de la COMAR y el ACNUR.

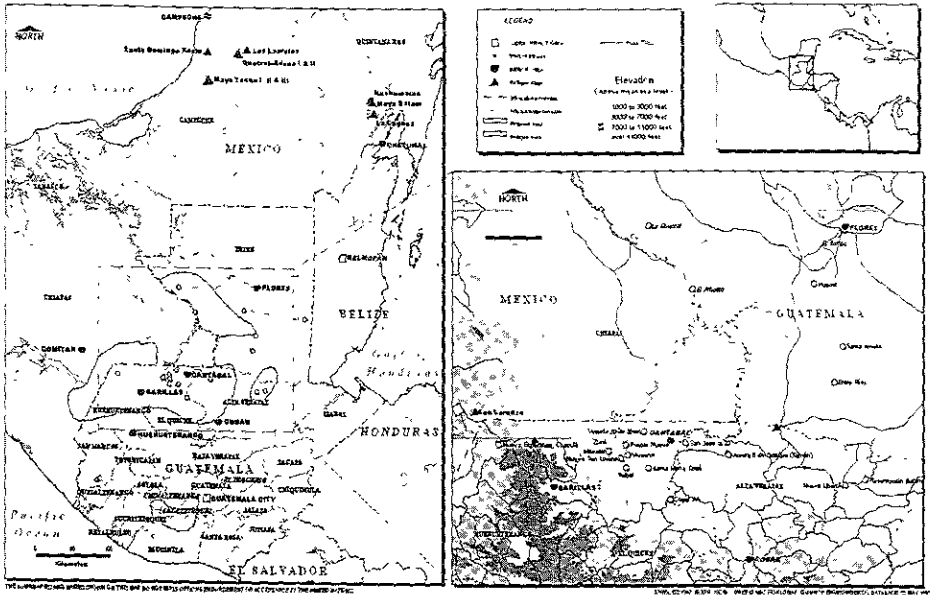
Desde 1984 no ingresaron nuevos refugiados guatemaltecos a territorio nacional, si en cambio continuaron utilizando nuestro país como corredor migratorio hacia los Estados Unidos un número indeterminado de migrantes centroamericanos.

La política del Gobierno de México hacia los refugiados guatemaltecos pudo apreciarse en su sentido humanitario, al reconocer que la presencia de los guatemaltecos realmente no constituyó un problema político ni mucho menos un riesgo para la seguridad nacional, prevaleciendo retos respecto a la incorporación productiva a las economías regionales, hasta en tanto fuera posible poner cabalmente en práctica la óptima solución duradera, que es la repatriación voluntaria.

Estos asentamientos fueron evolucionando hacia la autosuficiencia comunitaria y con el apoyo de la comunidad internacional se fueron capacitando en actividades generadoras de ingresos. Se concertó con el ACNUR un Plan Multianual, con financiamiento de la Unión Europea para el desarrollo de cada uno de estos sitios (para su localización véase el siguiente mapa), proporcionándoles la infraestructura básica casa-habitación, letrinas, clínicas, aulas escolares, caminos, sistemas para la distribución de agua y redes de electricidad.

Refugiados guatemaltecos en la frontera sur

9



Adicionalmente este mapa ilustra, además de los lugares de ubicación de los campamentos de refugiados guatemaltecos en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, las principales áreas de retorno o reasentamiento de los 43,000 guatemaltecos que optaron por reintegrarse a sus lugares originales. Como se puede observar se trata en su mayoría de población fronteriza, cuyos asentamientos colindan en muchos casos con la línea divisoria entre ambos países.

### **3. Reconocimiento del Estatuto de la Condición de Refugiado y solución al Refugio Guatemalteco.**

Es indudable que en la práctica del asilo y refugio en México ha tenido mayor fuerza el espíritu de su tradición hospitalaria frente a lagunas en la legislación, normatividad y mecanismos internos de atención al refugio.

Sin desconocer la trascendental aportación de México al respeto internacional de la figura del asilo, su comprometido papel en la promoción de las convenciones latinoamericanas y su reconocida actuación en política internacional, hacia su política interior los aspectos normativos e institucionales vinculados al refugio y asilo se mantuvieron por mucho tiempo con relativa separación de las con prácticas y normas en la legislación universal.

La creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en 1980 y la participación en ella de personalidades como Gabino Fraga, Luis Ortíz Monasterio, Oscar González, Alejandro Carrillo Castro, Pedro Joaquín Coldwell y Pedro Vázquez Colmenares, entre otros, permitió avances sustantivos tanto en el enfoque gubernamental hacia el tratamiento del problema del refugio, en particular el guatemalteco, como en la consolidación de los instrumentos jurídicos e institucionales de atención al fenómeno de los refugiados en México.

Este progreso que se concreta al final del siglo XX ha permitido que a la par de una reconocida y añeja tradición de asilo, la política de refugio mexicana pueda equipararse con los avances en el ámbito internacional; aún más, como se le denomina, el modelo mexicano ha sido señalado por el ACNUR como una acción ejemplar para otras latitudes que enfrentan el mismo problema al haber ofrecido a más de 10,000 guatemaltecos y a sus 15,000 descendientes nacidos en México, que decidieron libremente permanecer en el país, tanto su naturalización, como el acceso a la titulación de tierras y a los mismos servicios y oportunidades que disfruta la población local.

El mantenimiento y el impulso de nuevos avances por parte de México a su política de asilo, la colaboración de Guatemala con el Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria y el respaldo financiero y técnico de la comunidad internacional, a través del ACNUR, fueron acciones que a lo largo de 18 años permitieron a la COMAR avanzar en un complejo y prolongado proceso de solución en beneficio de los refugiados.



### 3.1 Creación de la COMAR y proceso de reconocimiento del Estatuto de la Condición de Refugiado.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados surge precisamente en una coyuntura histórica crítica con el ingreso masivo de refugiados, lo cual repercutirá, a partir de entonces, en el desarrollo de los mecanismos y bases legales del refugio en México. Ello sin ignorar, como se ha señalado, que México ya practicaba una reconocida tradición de asilo desde el inicio de su vida independiente.

En los años setenta, cuando primero América del Sur, y en particular el Cono Sur, y luego Centroamérica, se veían envueltos en golpes militares y guerras civiles, México recibió numerosos grupos de asilados de esos países.

Su arribo en esa década, desde el golpe militar que derribó a Salvador Allende en septiembre de 1973, hasta las masacres en Guatemala a inicios de los años ochenta, congestionó los escasos mecanismos gubernamentales internos de atención y asistencia a los asilados.

“Con la acogida de los refugiados sudamericanos, México mostró nuevamente su carácter de asilo... Sin embargo, no estuvieron ausentes algunas dificultades, sobre todo con los refugiados chilenos: debido al número tan considerable que arribó en unas cuantas semanas ...

Las migraciones mencionadas se empalmaron al fenómeno migratorio de los asilados centroamericanos, pues no había concluido aún la inestabilidad política en varios países sudamericanos, cuando empezaron a agudizarse los problemas en Centroamérica (la revolución sandinista en Nicaragua, los movimientos de insurgencia en el Salvador y Guatemala). Esto, sin duda, generó algunas dificultades adicionales para atender a los asilados durante el proceso de integración al país.

Debido a que la atención gubernamental a los asilados estaba muy dispersa, se gestó la idea de crear un órgano especializado que estableciera políticas definidas en materia de asilo para atender a los refugiados y propiciar las condiciones para su sostenimiento económico, así como para facilitar su regreso cuando las condiciones en sus países hubieran cambiado.”<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Fraga, Gabino. Op.cit. p. 27.

En 1980 con la presencia de chilenos, argentinos, uruguayos y la llegada de bolivianos, nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos, entre otros, se adoptó la decisión de crear por acuerdo presidencial con carácter permanente una Comisión Intersecretarial de Ayuda a los Refugiados, con la finalidad de aliviar esa crisis.

**“ Considerando:** Que nuestro país ha sentado en su vida independiente una tesis inalterada de asilo a quienes sufren persecución por motivos políticos en sus países de origen, lo cual se traduce en la permanencia dentro de su territorio de refugiados que requieren de atención en sus inmediatas necesidades después de haber obtenido su asilo en el país;

Que dicha situación plantea la necesidad de crear una Comisión Intersecretarial en la que concurran representantes de las dependencias del Ejecutivo Federal que deban participar en esta materia conforme a su respectiva competencia, a fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados;

Que, por otra parte, dicha Comisión estará encargada de proponer las relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persigan iguales o similares finalidades; he tenido a bien dictar el siguiente:

#### **ACUERDO:**

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

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

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

- I.- Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional;
- II.- Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados;
- III.- Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país;
- IV.- Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados; ” <sup>(100)</sup>

Así se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, reconocida por sus siglas COMAR. Recién fundada, y habiendo iniciado labores de organización y

---

<sup>100</sup> Decreto Presidencial. Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1980. Secretaría de Gobernación.

coordinación interna, surgió un fenómeno sorpresivo e inédito con el ingreso masivo de refugiados guatemaltecos al estado de Chiapas.

Como se ha dicho, México ha sostenido a lo largo de su historia una práctica de asilo, vinculada a su política exterior, en particular hacia los países de América Latina. En ese sentido, el servicio exterior mexicano ha jugado un papel determinante en el desarrollo de esa tradición. Se trata de una trayectoria reconocida hacia el interior y en el extranjero y que da cuenta del papel de las misiones diplomáticas mexicanas.

"... El asilo diplomático para perseguidos políticos empezó a practicarse alrededor de 1840, primero por los países europeos y luego por los propios países latinoamericanos... México fue un precursor en esta materia. En efecto, el primer acto de reconocimiento de la protección debida a los perseguidos políticos lo encontramos, dos años escasos después de la consumación de la Independencia, en la ratificación por el Supremo poder Constituyente del Tratado de Unión, Liga y Confederación con Columbia, firmado por Lucas Alamán el 3 de octubre de 1823".<sup>101</sup>

Sin embargo, el conflicto centroamericano impactó sensiblemente nuestra frontera sur, e infortunadamente reveló al país una relativa debilidad en su concepción del asilo. En la legislación mexicana se contaba ya con la figura del asilado político, pero estaba restringida en su definición jurídica exclusivamente a los perseguidos políticos y descartaba la figura del refugiado, que ya estaba presente en la Convención de Ginebra de 1951 y en la gran mayoría de las legislaciones de otros países. Esa laguna jurídica era más evidente pues ya había sido creada, dos años atrás, la COMAR una comisión para la ayuda precisamente de los refugiados.

Ello provocó que los primeros grupos de refugiados guatemaltecos no pudieran ser percibidos por la autoridad migratoria como tales y que en algunos casos ocasionara confusiones muy lamentables. Sin embargo, precisamente la existencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, significó un impulso importante para cubrir poco a poco esa laguna jurídica de México, la participación del Coordinador

<sup>101</sup> Alfonso de Rosenzweig-Díaz, "El Asilo". En *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 11 Abr-Jun. 1886. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México 1986. Pág. 9

General de ese organismo, Oscar González, en el Coloquio Internacional de Cartagena de Indias Colombia, en 1984, abriría un primer precedente en esa dirección al revisarse una acepción latinoamericana de dicha figura.

Los 46,000 refugiados guatemaltecos que ingresaron en esa época en un contexto de agudización y extensión del conflicto centroamericano, obtuvieron finalmente la aceptación del gobierno mexicano para permanecer como visitantes fronterizos temporales, no como refugiados porque no se contaba con esa figura legal.

“... que pese a su nombre y a que en el discurso oficial se use constantemente el término refugiado, las leyes mexicanas no contemplan la figura de refugiado.”<sup>102</sup>

Estos refugiados fundamentalmente indígenas mayas, víctimas del conflicto en Guatemala, se establecieron con el apoyo de COMAR entre 1981 y mayo de 1984 bajo una situación indefinida tanto desde el punto de vista de su estatuto jurídico como de una solución de orden permanente a su situación de refugiados.

En sus funciones, según el decreto de creación, COMAR estaría facultada para buscar soluciones de carácter permanente en beneficio de la población refugiada, y en vista de la vulnerabilidad de los refugiados en la frontera, debido a incursiones militares en los campamentos, se optó en 1984 por una decisión no sólo de traslado y alejamiento de esa población de la zona fronteriza, sino también en un programa integral de autosuficiencia y desarrollo en beneficio de ellos.

“El Gobierno de México, ha demostrado una vez más la congruencia entre sus principios y sus acciones de proteger y, mediante el apoyo de ACNUR, otorgar asistencia a miles de familias; la noble institución del asilo político, ha sido práctica constante y motivo de orgullo para los mexicanos, porque los principios del asilo político y del programa de reubicación han permitido trasladar 17,328 refugiados... La decisión de los refugiados para ser reubicados, no ha sido fácil, comprendemos su temor natural a lo desconocido y el miedo de alejarse a su medio ambiente, pero pese a todo, las labores de convencimiento, no han llevado acciones violentas o

---

<sup>102</sup>Sergio Aguayo, *El Éxodo Centroamericano*. Op cit.. Pág 89

coercitivas, la estrategia ha sido siempre llevar una Comisión a conocer las experiencias de Campeche y Quintana Roo; o viceversa, invitar a Comisiones para que comuniquen a sus hermanos Guatemaltecos el trato y las atenciones del Gobierno de México, estas formas de Convencimiento, además de la correspondencia escrita y exposiciones fotográficas, si no son óptimas, si son satisfactorias...<sup>103</sup>

La reubicación a Campeche y Quintana Roo, fue entonces la primera decisión que, a través de la COMAR, reorienta y corrige la política gubernamental de refugio en los primeros años, al establecer bases de atención y solución humanitaria, que incluye la dotación de 20 mil hectáreas de tierras a los proyectos y el inicio de un proceso de integración, que con el tiempo se convertiría en la asimilación y naturalización de esa población.

"Una vez concluida la etapa de emergencia y de autoconstrucción se hizo necesario iniciar la etapa de integración y de autosuficiencia alimentaria. El primer paso en 1985 era producir al menos 50% de los granos básicos (frijol y maíz) así como complementar la dieta cotidiana con producción de hortaliza, frutas y otros productos... Innumerables actividades se desarrollaron ... unidades de producción apícola, avícola y porcícola ... proyectos como el de sastrería y carpintería."<sup>104</sup>

Queda sin embargo en ese tiempo sin resolver el estatuto jurídico, al no existir en la legislación mexicana, la figura del refugiado. Corresponde a la siguiente administración a cargo de Luis Ortiz Monasterio, a principios de los años noventa, promover la reforma a la Ley General de Población que crea dicha categoría migratoria.

"... después de diez años de lidiar con las consecuencias de la crisis centroamericana y ante perspectivas de una solución política en la mayoría de los casos, el gobierno mexicano legisla cuando el problema está en vías de solución, y en la práctica aborda el problema de los refugiados desde la perspectiva de la repatriación. Sin embargo, la inclusión de la categoría de refugiado en la legislación mexicana consistió en el reconocimiento explícito de la presencia en México de personas necesitadas de protección, cuyo perfil no corresponde a los criterios establecidos para la categoría de asilado político de acuerdo con la tradición interamericana"<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> COMAR. Intervención del Coordinador General de la COMAR, Oscar González ante el XXXV periodo de Sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR en Ginebra Suiza en octubre de 1985.

<sup>104</sup> Laura Carrera, "Creación de Nuevos Asentamientos en Campeche y Programa Multianual. Memoria Presencia de Refugiados Guatemaltecos en México. Op cit. Pág. 90

<sup>105</sup> Cecilia Imaz, *La Práctica del Asilo y del Refugio en México* Op. cit. Pág. 83

Pasó una década entre la creación de COMAR y la corrección de esa laguna. En ello tuvo un peso importante el antecedente de la llamada Declaración de Cartagena de 1984, ya que el concepto de refugiado que en ella se propone es adoptada en la reforma legal mencionada.

“La coordinación entre las ONG, periodistas sensibles y funcionarios públicos comprometidos con el asilo, logró, en esos días de confusión, el establecimiento de una red de solidaridades a favor de los refugiados. En esa misma amalgama logró, después de pesadas negociaciones y múltiples audiencias legislativas, la reforma de la ley general de población para reconocer la figura de refugiado. El resultado fue un mensaje muy claro, por primera vez en la historia de México, una iniciativa originada en las ONG era aprobada por todos los partidos y por todos los miembros de Congreso”<sup>106</sup>

En julio de 1990, se adicionó la fracción VI al Artículo 42 de la Ley General de Población, en la cual se reconoce como característica migratoria a la figura de “refugiado” para poder internarse en el país temporalmente.

**“VI.- REFUGIADO.-** Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.”<sup>(107)</sup>

<sup>106</sup> Luis Ortiz, Monasterio, “Labor asistencial de Emergencia”. *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 51

<sup>107</sup> Ley General de Población y su Reglamento. Págs. 8 y 9. Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1993.

Este concepto cubre de alguna forma no sólo una laguna jurídica interna, sino también otra, en el derecho internacional que no contempla otras categorías y causas concretas que dan lugar al refugio; es decir, la violencia generalizada, la violación masiva de los derechos humanos, la agresión extranjera y los conflictos internos. Sin embargo, esta definición omite el concepto de la Convención de 1951, el cual contempla la Declaración de Cartagena, y excluye de esta figura a los perseguidos por causas políticas, al considerar específicamente en el artículo 42, fracción V, de la Ley General de Población, la categoría de Asilado Político: *“Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente...”*.

No obstante que ya se contaba con la base legal para después de una década documentar a los refugiados como tales, al coincidir por un lado el análisis sobre la decisión del gobierno mexicano relativa a las facilidades para la integración local y, por otro, la aceleración crucial del retorno voluntario masivo, no se concreta por parte de las autoridades migratorias la documentación a los guatemaltecos con el nuevo estatuto de la ley y se procederá directamente, en 1996, a otorgarles la calidad de *inmigrantes* en la categoría de *asimilado* o la naturalización.

COMAR como dependencia presidida por el Secretario de Gobernación, había mantenido desde su creación una estructura institucional fundamentalmente financiada con fondos aportados por el ACNUR. Más de un 80% de los recursos que COMAR ha dispuesto han sido otorgados por ese organismo internacional y en la última etapa han sido proporcionados por la Unión Europea.

A partir de 1994, en virtud de los riesgos para la seguridad de los refugiados que podían surgir con el levantamiento zapatista debido a que los campamentos se encontraban en la zona de conflicto, se otorgó a COMAR, por gestión de su Coordinador Carlos Véjar, una estructura de personal y de presupuesto que le permitió a partir de ese momento ampliar 20 veces más su capacidad operativa institucional.

"En virtud de la nueva realidad del sureste de los nuevos y graves retos impuestos por el conflicto en Chiapas, las labores de protección a refugiados y las concernientes a la organización de los retornos fueron redimensionales... Se tomó entonces la decisión de fortalecer a la COMAR. ... por las condiciones de franca emergencia, el gobierno mexicano incrementó su presupuesto destinado a la COMAR en más de 350% en sólo seis meses."<sup>108</sup>

Esta nueva estructura fue relevante para apoyar el proceso de retorno masivo, terrestre y aéreo, que dio lugar a la repatriación voluntaria del 75% de los refugiados que ingresaron originalmente a inicios de la década de los ochenta, pero también fortaleció a COMAR ante los medios gubernamentales en el mejoramiento de su marco jurídico de operación.

Promovido por Pedro Vásquez Colmenares en 1998, por primera vez la COMAR es incorporada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su carácter de Coordinación General, como un órgano descentralizado, en donde se le reconoce en ese marco legal, funciones y estructura.

**Artículo 72.** La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados contará, para apoyar el desarrollo de sus funciones, con un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo titular será designado o removido por el Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión.

La Coordinación General tendrá, como unidades de apoyo, las direcciones de Protección y Retorno, de Asistencia y Desarrollo, y de Administración y Finanzas, así como delegados estatales.

**Artículo 73.** Serán atribuciones de la Coordinación General:

- I. Formular los estudios y programas propios de los objetivos y funciones de la Coordinación General;
- II. Proponer las relaciones e intercambios con gobiernos extranjeros y organismos internacionales para la atención de los refugiados;
- III. Contratar al personal técnico y administrativo necesario en los términos de las normas aplicables;
- IV. Coordinar los programas de asistencia que la Comisión presta, atendiendo las necesidades inmediatas de los refugiados, así como la búsqueda de solución idóneas,
- V. Proponer y operar los mecanismos de cooperación idóneos con los organismos internacionales y los gobiernos de los países de origen de los refugiados, para facilitar su repatriación voluntaria;

<sup>108</sup> Carlos Véjar Ramos, "La Participación Tripartita en el Proceso de Retorno". En *Memoria Presencia de Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 212



- VI. Establecer relaciones con otras dependencias y entidades a fin de lograr su cooperación en la realización de los objetivos de la Comisión,
- VII. Participar con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes en la calificación de la calidad de refugiados y en el desarrollo e instrumentación de programas tendientes a regularizar la estancia en territorio nacional de presuntos refugiados,
- VIII. Coordinar la elaboración y operación de proyectos para la solución permanente de los problemas de refugiados, ya sea que se trate de repatriación, de integración, traslado a un tercer país u otras alternativas;
- IX. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y representar a la Comisión de acuerdo con las disposiciones legales conducentes;
- X. Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende el titular de la Secretaría, o en su defecto el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, para el logro de los objetivos de la Comisión, y
- XI. Informar periódicamente al Secretario sobre el desempeño de la Coordinación General y los resultados alcanzados para ayudar a los refugiados.<sup>(109)</sup>

Así se da un proceso gradual, aunque muy sopesado, de acercamiento de la normatividad interna hacia los preceptos del derecho internacional de protección a refugiados, y de coincidencias y aproximaciones a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

Corresponde también a Pedro Vásquez Colmenares en 1999, como parte de la culminación a la problemática del refugio guatemalteco, impulsar y resolver el añejo pendiente de la adhesión del gobierno mexicano a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Previo a la adhesión de México a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, fue necesario revisar las condiciones jurídicas internas adecuadas, a través de la modificación del Reglamento de la Ley General de Población para que el Gobierno de México contara con las bases y mecanismos legales relativos al tratamiento de los refugiados.

---

<sup>109</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1998. Decreto Presidencial. Secretaría de Gobernación.

Por tal motivo, teniendo en cuenta las reformas legislativas como la política de integración local de refugiados, el gobierno mexicano consideró pertinente adherirse a la Convención y su Protocolo.

El 18 de abril del 2000, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó por 76 votos a favor y una abstención, la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 así como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. La aprobación de la adhesión de México a estos tres instrumentos internacionales reafirma el apego de México al derecho internacional, al reiterar su compromiso solidario con el derecho de asilo y refugio. México fue el país signatario número 138 de esta Convención.

Posteriormente el 1º de junio del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se aprobó la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 así como su Protocolo de 1967.

“La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

**ARTICULO UNICO.-** Se aprueba la CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APATRIDAS, hecha en Nueva York, el veintiocho de septiembre de mil novecientos cincuenta y cuatro, con las siguientes.

#### **RESERVAS**

El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del artículo 7º de la Ley Federal del Trabajo que establece la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 17 de la presente Convención.

El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al contenido del artículo 32 de la presente Convención”<sup>110</sup>

Finalmente, el 8 de junio del 2000, el Gobierno de México depositó ante la Secretaría General de Naciones Unidas, en Nueva York, los instrumentos de adhesión a la Convención, con lo cual quedó formalizado la suscripción mexicana a dicho instrumento internacional.

Muchos países, después de adherirse a la Convención de 1951, han formulado leyes específicas sobre refugio. En México el tema de los refugiados se encuentra en la Ley General de Población. Un pendiente importante en esta materia será que finalmente también México eleve a rango de una ley específica el tema de los refugiados; destacando con ello el valor de una tradición, que le permita sistematizar y fortalecer sus instrumentos jurídicos e institucionales de atención y protección a los refugiados.

También durante la gestión de Vásquez Colmenares, tiene lugar un proceso de revisión en el Reglamento de la Ley General de Población que le pudiera permitir respaldar en su legislación interna dichos compromisos internacionales. Se adopta la decisión trascendental de crear el Comité de Elegibilidad, que cubre también una antigua laguna jurídico-administrativa en la determinación de la calidad de refugiado.

“Art. 167. El Comité de Elegibilidad tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio, y se integrará por los siguientes servidores públicos, quienes tendrán derecho a voz y voto:

- I. El Subsecretario, quien fungirá como Presidente;
- II. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- IV. Un representante del Instituto, 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.

Por cada representante propietario habrá un suplente. Los representantes propietarios tendrán como mínimo el nivel de Director General o su

---

<sup>110</sup> Decreto Presidencial. Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación. 1 de junio de 2000

equivalente y los suplentes el inmediato inferior al de aquéllos y serán designados por los propietarios.

Los acuerdos del Comité se tomarán por consenso.

Se podrá invitar a las sesiones del Comité 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.”<sup>(111)</sup>

Hasta ahora, el ACNUR se encarga de dicha tarea, atendiendo el proceso de entrevista y elegibilidad en coordinación con la autoridades migratorias basándose en el convenio de Sede de 1981 que le otorga esa facultad, pues el inicio de los trabajos de ese Comité está sujeto a contar con unas reglas de funcionamiento y a la capacitación de sus integrantes para que puedan ocuparse de las tareas de elegibilidad.

Finalmente, aún cuando la COMAR desde 1984 ha centrado su trabajo con los refugiados guatemaltecos, ha existido un grupo denominado como *Refugiados Urbanos*, cuya asistencia ha estado a cargo del ACNUR y de la organización no gubernamental Sin Fronteras. La reincorporación de COMAR a su nuevo ámbito de operación en las actividades de atención y protección para los refugiados urbanos, se constituiría, mientras culminen los programas de integración en Chiapas. Otras tareas como la difusión y sensibilización social del carácter humanitario de la protección a los refugiados, a través de publicaciones y producciones audiovisuales tuvieron un importante impulso a la par de las reformas jurídicas mencionadas.

A petición de COMAR, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) gestionó ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de la ONU la aprobación para el ingreso de México al Comité Ejecutivo de ACNUR en calidad de miembro pleno. Ello con la finalidad de que nuestro país esté en condiciones de participar en las decisiones y políticas mundiales sobre el refugio, de acuerdo con nuestra tradicional política en la materia.

---

<sup>111</sup> Decreto Presidencial. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. 14 de abril de 2000.

La sobrevivencia y el fortalecimiento de la COMAR como un organismo especializado encargado de las políticas de asilo y refugio, dependerá de nuevos avances en el marco legal y de operación, como la creación de un Centro de Recepción de Refugiados, que respalden los compromisos de México como firmante de la Convención de 1951

Durante sus 20 años de existencia, la COMAR se ha consolidado como la institución gubernamental encargada de la promoción y operación de las políticas de atención a los refugiados, como respaldo institucional de la tradición del asilo y refugio de México. Sin embargo, este proceso podría verse afectado si quedara interrumpida en el nuevo régimen la armonización entre la legislación interna y la Convención de 1951, entre las figuras de asilo y refugio o la operación del Comité de Elegibilidad.

Aún cuando los tratados internacionales, como es el caso de la Convención de 1951, tienen supremacía sobre leyes secundarias en la práctica legal mexicana, no pueden quedar sin corregirse incongruencias vigentes en la Ley General de Población y su Reglamento, como ejemplos cabe señalar: el caso de la definición de la figura de *refugiado* en el artículo 42 (VI) de dicha Ley, que omite el concepto de la Convención y excluye de esta categoría a los perseguidos políticos, o señala como susceptibles de perder ese estatus a quienes infrinjan la ley, cancelándoles legalmente la protección que les es inherente; otro ejemplo resulta de los factores de exclusión previstos en el artículo 166, párrafo VII, que son contrarios a la normatividad internacional e incluso en contra de lo establecido en el artículo 15 constitucional, al supeditar el reconocimiento de refugiado en caso de existir demanda de extradición; en todo caso esta condición debiera considerar prioritaria la calificación de la solicitud de refugio.

### **3.2 Colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.**

Ante la situación de crisis regional provocada por la guerra en Centroamérica y que afectaba a grandes sectores de su población, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ingresó a la región para atender la problemática de los refugiados en Honduras y posteriormente ofreció su apoyo al gobierno de México para asistir a los refugiados guatemaltecos, a través de su experiencia y el respaldo financiero de la comunidad internacional.

Considerando la complejidad del arribo masivo de refugiados en la frontera sur del país, el 2 de marzo de 1981 el ACNUR firmó con el Gobierno de México el primer Acuerdo de Cooperación para la elaboración y financiamiento de programas destinados a atender a estos refugiados, que hicieron posible el establecimiento de los primeros campamentos donde se desarrollaría la asistencia inicial alimentaria, sanitaria y construcción de viviendas, denominada etapa de emergencia.

El 5 de octubre de 1982 el Gobierno de México firmó el Convenio para el Establecimiento de una Representación Permanente del ACNUR y para otorgar, debido a que la agudización del problema en el país vecino, apoyo técnico-financiero y de asistencia a la población refugiada en la frontera sur del país. El convenio entró en vigor el 17 de febrero de 1983 y sus puntos principales fueron:

“Por Plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, se firmó en la Ciudad de México, el día cinco del mes de octubre del año de mil novecientos ochenta y dos, un Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al Establecimiento en México de una Representación de la Oficina del Alto Comisionado, cuyo texto y forma en español constan en la copia certificada adjunta.

El mencionado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día diecisiete del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta y dos, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día trece del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y tres. ...”

ARTICULO I. 1 - El gobierno reconoce personalidad jurídica a la oficina y, en particular, la capacidad de ésta para celebrar toda clase de actos y contratos permitidos por las leyes mexicanas, e intervenir en toda acción judicial o administrativa en defensa de sus intereses .

ARTÍCULO V. El presente convenio se interpretará teniendo en cuenta su fin principal, que es el de permitir que la oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

(112)

A partir de entonces COMAR, de acuerdo con sus facultades de creación, ha formalizado convenios anuales con ese organismo para canalizar la ayuda de la Comunidad Internacional a múltiples programas de asistencia y desarrollo en beneficio de los refugiados guatemaltecos.

Pero lo más importante de este acuerdo de sede, es la posición del gobierno mexicano para facultar al ACNUR en el ejercicio de su mandato en nuestro país. Es decir, se trata de un reconocimiento indirecto de la Convención de 1951 a través de este convenio del cual destaca:

- ◆ El reconocimiento a la labor apolítica y humanitaria que desempeña el ACNUR en su búsqueda por lograr soluciones permanentes para resolver el problema de los refugiados;
- ◆ El consentimiento para que el ACNUR pueda desempeñar las funciones previstas en su Estatuto –búsqueda de soluciones al problema de los refugiados.

En ese marco, en 1984 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) inició la distribución alimentos a los refugiados mediante una operación de emergencia en Chiapas, a través del Convenio México/4163-02, que garantizaba alimentos básicos – arroz, trigo, maíz, aceite de soya, frijol, sal y carne enlatada a la población refugiada.

---

<sup>112</sup> Decreto Presidencial. Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1983.

La aplicación de este Programa en los Estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo permitió a los refugiados entre otros objetivos, pasar de una situación de producción sostenida con asistencia técnica externa a una situación de producción auto-sostenida, permitió el que los refugiados desarrollaran su capacidad dentro del marco cultural y socio-económico que le es familiar. Durante la fase de integración el PMA contribuyó con un proyecto de desarrollo cuya terminación formal se produjo a fines de 1992. En cuanto a los refugiados que se repatriaron durante el periodo 1987-1992, recibieron una ayuda alimenticia del PMA bajo el proyecto de alimentos por trabajo.

El incremento de nuevos arribos en dolorosas y precarias condiciones obligó al gobierno mexicano a tomar medidas urgentes para darles la protección y asistencia adecuadas en los campamentos que se ubicaron a lo largo de la frontera México-Guatemala.

Se estima que para 1984 existían 46 mil refugiados guatemaltecos, pertenecientes a diversas etnias: kanjobal, chuj, mam, cachekquil, kekchíes, quichés, asentados en más de 86 campamentos ubicados en seis municipios del Estado de Chiapas.

La planificación de la asistencia era muy difícil por no existir estadísticas confiables y por la ubicación y la dispersión de dichos campamentos de refugiados. No obstante lo anterior la coordinación entre ambas instituciones (COMAR-ACNUR), el gobierno estatal y el apoyo de la población chiapaneca, la Diócesis de San Cristobal de las Casas al cargo del obispo Samuel Ruíz y algunas ONG, hicieron posible que los guatemaltecos contaran con los servicios básicos necesarios para su supervivencia.

Debido a las incursiones perpetradas en 1985 a los campamentos de refugiados en la frontera por el ejército guatemalteco, se decidió por razones de seguridad, en el marco de negociaciones entre el gobierno de México y el ACNUR, el



traslado de 18 mil refugiados a los Estados de Campeche y Quintana Roo donde se asentaron en 20 mil hectáreas de tierras nacionales de cultivo y algunas compradas con fondos internacionales a través de un fideicomiso en el que participó el propio organismo.

Esta decisión considerada en su momento "precipitada", causó reacciones en diversos sectores de la sociedad, de los refugiados y del propio ACNUR en boca del entonces representante Leonardo Franco:

"Después de la crisis de El Chupadero, fui llamado por el entonces Secretario de Gobernación, el Lic. Manuel Bartlett, quien me informó, un tanto para mi sorpresa, de la decisión del gobierno de México de proceder a reasentar a los refugiados a otros estados de la República, para lo cual solicitaba la ayuda del ACNUR. Pero ¿Sobre qué base el ACNUR podía apoyar esa solicitud?... El ACNUR tomó en consideración tres grandes líneas políticas para definir su proceder: en primer lugar debíamos asegurar la protección de la población, en segundo lugar debíamos asegurar la asistencia a la misma por razones humanitarias, y, en tercer lugar, debíamos actuar coherentemente con la política regional"<sup>113</sup>

De esa forma, en un marco de negociaciones con el gobierno mexicano y de diversas posturas de organizaciones políticas y humanitarias nacionales y extranjeras sobre este tema, el ACNUR, decidió apoyar la reubicación de los refugiados a Campeche y Quintana Roo.

Los nuevos campamentos construidos por los mismos refugiados fueron dotados de servicios básicos, servicios comunitarios equivalentes a los de la población mexicana: escuelas, clínicas de salud, trazado de calles, centros de reunión religiosa, campos deportivos, etc. y en particular se dotó a estos lugares de una infraestructura basada en el trabajo agrícola, actividades pecuarias y frutícolas, a través de planes multianuales de asistencia, que se desarrollarían año tras año, financiados por este organismo internacional. Ello permitió la autosuficiencia productiva de esta población y sentó las bases para que posteriormente alcanzaran la integración al país.

<sup>113</sup>Leonardo Franco. "Un episodio controvertido en la historia del refugio: La reubicación a Campeche y Quintana Roo". *Memoria La Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Pág. 77.

Algunos de estos proyectos fueron desarrollados por mujeres, comenzando así el impulso al enfoque de género por parte del ACNUR y varias ONG, que contribuiría a fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo comunitario y la economía familiar. Cabe mencionar que proyectos aplicados en estos campamentos, han sido considerados mundialmente como *“modelos de integración”*.

En el caso de los refugiados que decidieron permanecer en Chiapas, el ACNUR siguió proporcionando su apoyo junto con la COMAR en las actividades productivas de las comunidades ejidales vecinas y complementándola con algunos ingresos.

A pesar de las condiciones de violencia prevalecientes en su país, a partir de 1984 algunos refugiados comenzaron a regresar a sus lugares de origen con el apoyo del gobierno de México y del ACNUR.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala en diciembre de 1996 en donde este organismo internacional tuvo una participación activa, en forma amplia se promovió la repatriación voluntaria de los refugiados en sus modalidades “individual y colectiva” hasta su conclusión en julio de 1999 y COMAR se concentró en el apoyo al programa de integración local propuesto por el Gobierno de México, denominado Plan de Estabilización Migratoria.

El tratamiento y solución del refugio guatemalteco en México, a través de la COMAR, fue una tarea compartida con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la actitud de cooperación de ambas instituciones a lo largo de 19 años permitió promover una solución de dos vías: la repatriación voluntaria y la integración a México, con base en el pleno respeto a la libre decisión de cada familia refugiada.

### 3.3 Participación de los refugiados y del Gobierno de Guatemala en el proceso de Repatriación Voluntaria. 1986-2000

Con la instauración de un gobierno civil en Guatemala en 1986 y después de 30 años de dictaduras militares y persistentes actividades guerrilleras, se empezaron a dar las condiciones para el retorno voluntario de los guatemaltecos, aunque hasta 1992 se dieron los primeros retornos con la firma de los Acuerdos del 8 de Octubre entre el gobierno guatemalteco y las Comisiones de Refugiados.

“Cuando en enero de 1986 asumió la primera magistratura de Guatemala Vinicio Cerezo, un presidente civil elegido democráticamente, se abrió entre los refugiados la esperanza de poder regresar con seguridad a sus comunidades de origen”<sup>114</sup>

El surgimiento de un gobierno civil, electo democráticamente en Guatemala en 1986, dio inicio a un proceso de acuerdos para el retorno colectivo y organizado entre los dos países, a través de COMAR y su contraparte guatemalteca la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), creada el 26 de septiembre de 1986, mediante acuerdo gubernamental por el Presidente Vinicio Cerezo, con la participación de la población refugiada y sus propias autoridades, y con el respaldo del ACNUR.

“El programa tripartita mencionado, la creación de la CEAR y la instalación y fortalecimiento de la misión del ACNUR en Guatemala constituyeron las bases formales para estructurar una coordinación y labor compartidas que, gradualmente, en la medida en que avanzó el conocimiento conjunto sobre las peculiaridades y complejidad del retorno de los refugiados guatemaltecos, permitió ofrecer respuestas y establecer mecanismos viables para la repatriación voluntaria”<sup>115</sup>

La solución a la situación del refugio se inició con las primeras repatriaciones voluntarias. Entre 1984 y 1992, el proceso de repatriación avanzó de manera independiente, con la salida de pequeños grupos familiares que no tuvieron

<sup>114</sup>Oscar González Cesar, "Reubicación a Campeche y Quintana Roo. Promoción de soluciones 1984-1988". *Memoria Los Refugiados Guatemaltecos*. Op. Cit. Pág. 72

<sup>115</sup>Máximo García Tovar, "Programa de Apoyo a la repatriación voluntaria". *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemalteco en México*. Op. cit. Pág. 147

problemas para recuperar sus tierras y regresar a sus comunidades, a las que permanecieron integradas a pesar del conflicto en la zona.

"A fines de la década de los ochenta se da el inicio de la organización de los refugiados guatemaltecos en la perspectiva de su retorno definitivo a Guatemala. Para tal fin se crearon las Comisiones Permanentes de los Refugiados Guatemaltecos en México, una instancia que tomaría un papel protagónico en las negociaciones para su regreso y en la firma de siete condiciones fundamentales para la realización del mismo".<sup>116</sup>

En ese periodo de ocho años retornaron cerca de 9,000 refugiados, es decir el 25% del total de la población repatriada.

El 8 de octubre de 1992 las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP) y el gobierno guatemalteco firmaron acuerdos que garantizaban a la población la recuperación u obtención de tierras, créditos, condiciones de seguridad, facilidades de reasentamiento y de organización comunitaria. Ese hecho abrió una nueva fase que dio un impulso decisivo al proceso de repatriación.

La importancia de estos acuerdos es que constituyen un antecedente histórico nacional e internacional, debido a que lograron la resolución del conflicto guatemalteco mediante vías pacíficas y de negociación entre la propia población refugiada y el gobierno de Guatemala. Todos estos logros se fueron desarrollando en varias etapas mediante un cuidadoso proceso de concertación impulsado por la comunidad refugiada. Durante una reunión en San Cristóbal de las Casas en noviembre de 1991 los refugiados propusieron discutir seis puntos fundamentales que habrían de dar paso a la firma de dichos acuerdos.

"Los siguientes acuerdos y su verificación son compromisos para el Gobierno de Guatemala y para los refugiados miembros de las Comisiones Permanentes de refugiados guatemaltecos en México... Las partes acuerdan:

PRIMERO: El retorno de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria expresada individualmente, llevada a cabo en forma colectiva, y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad.

---

<sup>116</sup> Erasmo Sáenz Carrete, *"Los Refugiados en América Latina. 1960-1997"* Op. cit. . Pág. 171

SEGUNDO: Reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados

TERCERO: Acompañamiento del retorno. (Con la presencia física del Procurador de los Derechos Humanos, la iglesia, el ACNUR y GRICAR).

CUARTO: Libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, de los retornados y miembros de las Comisiones Permanentes.

QUINTO: Derecho a la vida e integración personal comunitaria

SEXTO: Acceso a la tierra (para retornados con títulos expedidos por el Instituto Nacional de Transformación Agraria, con escrituras públicas, facilidades para mayores de edad sin tierra a través de FONAPAZ, para cooperativistas <sup>117</sup>)

A partir de la firma de estos acuerdos, entre 1993 y 1999 se repatriaron, 36,000 personas, es decir más del 83% de los refugiados que optaron por su repatriación desde que se inició este proceso en 1986. El factor fundamental fue la adquisición de tierras hecha por el régimen del presidente Ramiro de León Carpio con un costo cercano a los 15 millones de dólares.

Destaca en este proceso la intensidad de los traslados durante 1995 que dio lugar al impulso más significativo de la repatriación voluntaria. En ese año 9,468 personas reingresaron a Guatemala, principalmente con la organización de 13 retornos colectivos por parte de las CCPP. Este repunte tan considerable, estuvo vinculado entre otras cosas, a los comicios presidenciales, a la inestabilidad en el área de asentamiento de los refugiados provocada por el levantamiento zapatista y especialmente al apoyo que ofreció el gobierno de Ramiro de León Carpio, quien en su calidad de Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, había signado los referidos Acuerdos del 8 de Octubre.

Sin embargo, el atentado del ejército guatemalteco en contra de la población retornada en Xamán en octubre de 1995, en que murieron 11 repatriados y la aparente

---

<sup>117</sup> Texto de los Acuerdos del 8 de Octubre entre el gobierno de la República de Guatemala, representado por la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) y las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México (CC.PP.). Firmado en la Ciudad de Guatemala

parcialidad que prevaleció en el esclarecimiento de dicho crimen, condicionó entre otros factores de orden interno de las organizaciones de retorno, que el cumplimiento de los soportes poblacionales comprometidos por las CCPP con CEAR en las fincas adquiridas durante 1995 no se pudieran cubrir cabalmente.

En esas condiciones, se enfrentó una disminución durante 1996 y 1997 en la tendencia ascendente que presentaba el proceso de retorno. Además, después de 16 años de estancia de los refugiados en México, el proceso de repatriación voluntaria estaba condicionado al arraigo que muchas familias habían alcanzado en México. Posteriormente, con el anuncio del Plan de Estabilización Migratoria, el interés de la población refugiada por integrarse tiende a superar el deseo de retornar, sobre todo, porque más de la mitad de dicha población ya eran nacidos en México.

"Lo verdaderamente trascendente era construir entre los dos países una solución duradera para la comunidad refugiada. Se trataba de una calle de doble sentido: por una parte, con la colaboración del gobierno guatemalteco y el ACNUR pretendíamos acelerar los programas de retorno y repatriación, y, por la otra, brindarles a los refugiados y a sus familias la integración a México en condiciones de estabilidad migratoria que propiciaran la unidad del núcleo familiar y las condiciones necesarias para el sano desarrollo de su vida. A partir de esta consideración, México reconoció el enorme esfuerzo que Guatemala realizó en materia de repatriación y que ha permitido que alrededor del 75% de la comunidad originalmente refugiada haya retornado."<sup>118</sup>

A inicios de 1997, en los tres primeros meses del año, se había paralizado la compra de tierras para la población interesada en repatriarse. El principal argumento esgrimido por las autoridades guatemaltecas, particularmente a través del Presidente Alvaro Arzú, consistió en señalar que en el pasado se habían adquirido fincas muy caras de tierras muy malas, para poner ahí a 200 ó 250 familias y las habitaban unas 30 ó 25 familias.

Por tal motivo, se indicó en su momento, se realizarían un análisis muy delicado y escrupuloso sobre el tipo de tierras que se comprarían en el futuro

---

<sup>118</sup> Pedro Joaquín Coldwell. "Plan Mexicano para la Estabilización Migratoria" *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 262

próximo. La calidad de los suelos sería primordial, puesto que muchas de las fincas compradas eran incultivables. Por otro lado, se consideraría la necesidad de contar con cierta infraestructura básica que permitieran al campesino no sólo ubicarse sino tener asistencia mínima para poder trabajar la tierra.

Asimismo, permeaba en el ambiente la necesidad de negociar y concertar posiciones entre las instancias de los gobiernos de México y Guatemala, así como de ACNUR, sobre algunos temas sustantivos, que permitieran destrabar las negociaciones para agilizar el proceso de retorno, mismos que dieron pauta a las reuniones Tripartitas celebradas a partir de 1997 entre CEAR, COMAR y ACNUR.

Efectivamente, los acuerdos del 8 de octubre de 1992, constituyeron el marco fundamental de promoción para el retorno colectivo y organizado de los refugiados guatemaltecos, pero entre los seis acuerdos que integraron dicho pacto, destaca el 6° relativo "Al Acceso de Tierras". En ese capítulo se estipulan las acciones correspondientes para atender a los poseedores de títulos del Instituto Nacional de transformación Agraria (INTA), de escrituras públicas a mayores de edad sin tierras, a cooperativas, a poseedores de terrenos municipales y reconocimiento de títulos de propiedad.

Desde el inicio de dichos acuerdos en enero de 1993 hasta 1996 las fórmulas de solución y promoción del retorno, a través principalmente de la devolución y readjudicación de tierras, habían facilitado el reasentamiento en Guatemala de cerca de 25,000 personas, en la gran mayoría de los casos de estos campesinos indígenas, contaban con tierras al salir al refugio en su modalidad de parcelamientos municipales, cooperativas, comunales y privadas. Sin embargo, las leyes internas dieron lugar a expropiaciones debido a la ausencia forzada de sus propietarios.

Cabe destacar que los acuerdos presentan esencialmente un reconocimiento a la pérdida del patrimonio familiar de los refugiados. En las etapas iniciales el proceso de retorno se dirigió con un fuerte impulso a zonas donde las tierras aún no estaban

ocupadas, y posteriormente a fincas adquiridas para compensar las tierras donde ya habitaban nuevos colonos.

Al inicio de 1997, según la última versión oficial de FONAPAZ, existían 334 parcelas vacantes en las fincas adquiridas por ese organismo entre 1995 y 1996. Este factor representaba un argumento central en la definición de la política guatemalteca de apoyo al retorno. Su solución fuera a través de medios legales (ocupación por desplazados internos), vía concertación (dejar en reserva parcelas para los hijos mayores de los retornados) con la llegada de más repatriados o a través de una combinación de esas tres modalidades, según la situación de cada finca, era indispensable para concluir las negociaciones de retorno.

Es importante subrayar que durante 1996 y 1997 las llamadas repatriaciones independientes fueron en gran parte complementos de retorno, vía integración familiar. Se trataba de ocupar vacantes en las fincas sin soporte poblacional cubierto.

Para las organizaciones de retorno los estudios de soporte poblacional gubernamentales (es decir, la capacidad en número de familias -mayor a 50- que debería cubrir cada grupo de retorno), no tomaban en cuenta un desarrollo sustentable y se aproximaban, más bien, a criterios de supervivencia

Aspectos como la calidad de los suelos, condiciones climatológicas, acceso a infraestructura y servicios, conservación ecológica, crecimiento poblacional y desarrollo, entre otros, no parecían figurar según las organizaciones de retorno entre los criterios de los estudios de soporte poblacional.

Como lo señalaría posteriormente CEAR, era importante que el estudio del soporte poblacional constituyera un término de referencia flexible, que permitiera al gobierno y a los refugiados fijar criterios para establecer rangos poblacionales para la ocupación de las fincas.



Se consideró la posibilidad de poner en práctica el acuerdo alcanzado en la Reunión Tripartita celebrada en la Ciudad de México en 1996, a fin de reducir las presiones entre la población en cuanto a la condición de cubrir el soporte poblacional y sobre todo poder ofrecer los mismos apoyos a los bloques independientes ya constituidos. En este caso se encontraban los grupos de Santa Eulalia, Agua Escondida, Miramar, Santo Domingo Ixcán, Chaquenal Grande y Zacualtipan, entre otros.

Durante 1997 se impulsaron las gestiones ante FONAPAZ para modificar su reglamento y poder ofrecer créditos con fondo revolvente a grupos menores de 50 familias, como un elemento de negociación central de impulso al proceso de retorno. Sin embargo, este aspecto como otros tuvieron escaso avance, factor que mantuvo indefinida la culminación del proceso del retorno. Los tiempos de las gestiones para la aprobación de créditos de tierras parecían excesivamente prolongados. Era común que estas gestiones pudieran implicar una espera de entre dos y tres años desde la integración del bloque de retorno hasta el traslado a Guatemala, ya que se trataba de múltiples trámites que se realizaban en varias fases con una secuencia que tendía a hacerse más rígida, más diversificada y, por lo tanto más impredecible.

Por otro lado, el requerimiento del gobierno de Guatemala de solicitar el cumplimiento de un determinado soporte poblacional como criterio para la compra de cada finca, había significado que los líderes de los bloques de retorno implementaran estrategias más agresivas para no ser descartados por el criterio mencionado.

Consistían en incluir a los varones de 18 años como una familia (aún estando solteros); inscribir familias refugiadas dispersas (que no habitan los campamentos), incorporar de manera complementaria a familias ya repatriadas, pero originalmente registradas ya en el censo del bloque; como medida extrema, invitar a familias de manera urgente para cubrir el criterio del soporte poblacional.

La complejidad que representaba para los mismos refugiados cumplir con todos los requisitos y trámites para la obtención de los créditos de tierras, había llevado en muchas ocasiones a gestiones infructuosas y fallidas por el desconocimiento de requisitos de orden legal o administrativo.

Un caso muy frecuente, fue la elección por parte de los refugiados de fincas que después de años de gestiones, resultaban inviables para el otorgamiento de créditos por problemas de costo, colindancias, escrituración, legítima propiedad, litigios, etc.

Así, la perspectiva de acelerar la culminación del proceso de retorno resultó cada vez más lejana para los refugiados, además de enfrentar mayores dificultades en sus trámites, por lo que tendieron a quedar solos en su gestión para el retorno.

La perspectiva de solución para los refugiados interesados en la repatriación colectiva no parecía ser tan inmediata, sobre todo respecto a la iniciativa del gobierno de poder declarar públicamente, según lo propuso en septiembre de 1997 a los refugiados, el Fin del Retorno, en conmemoración del 1er aniversario de la firma de los acuerdos de paz.

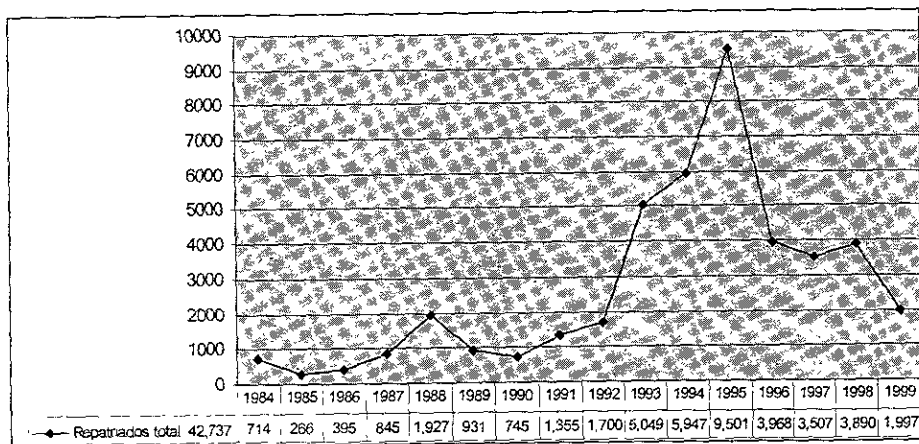
COMAR planteó a su contraparte guatemalteca esta preocupación, y se pronunció en el sentido de que un anuncio prematuro como el mencionado, tendría repercusiones negativas entre la población refugiada que mantenía su deseo de repatriarse.

Igualmente, ACNUR cuestionó la propuesta del gobierno de Guatemala de declarar paralelamente el fin del refugio, ya que era contrario a los principios del derecho internacional del refugio, en cuanto a los criterios aplicados por la comunidad internacional, para determinar la cláusula de cesación. Además, se estaría cerrando anticipadamente el retorno de una manera declarativa sin que en realidad se hubiera logrado concretar su culminación.

Hasta 1999, a través de COMAR, CEAR y ACNUR, se llevó a cabo la repatriación voluntaria de 43 mil guatemaltecos, quienes se reincorporaron a sus comunidades de origen como se puede observar en el cuadro inferior. Con la colaboración del gobierno de Guatemala se realizó la readjudicación de 100 mil hectáreas, lo que representó un promedio de 10 hectáreas por familia repatriada.

"Mientras algunos refugiados inicialmente se repatriaron en forma individual, el histórico acuerdo firmado el 8 de Octubre de 1992 entre el Gobierno de Guatemala y los representantes de la población refugiada en México, estableció los principios y condiciones para el retorno colectivo organizado. Una condición clave fue la entrega de tierras a retornados que no las poseían a través de un fondo revolving del gobierno. Los representantes de los refugiados estuvieron involucrados en la negociación de los términos del acuerdo al igual que en su ejecución y verificación, confirmando así la importancia de la participación directa de los refugiados para el éxito de cualquier programa de repatriación"<sup>119</sup>

**PROCESO DE REPATRIACIÓN VOLUNTARIA 1984-1999**



Fuente: COMAR 30-X-00

Gracias a la cooperación bilateral entre México y Guatemala, el respaldo de la comunidad internacional, principalmente a través del ACNUR, así como de diversas ONG, miles de refugiados retornaron a su lugar de origen en condiciones de dignidad y de pleno respeto a sus derechos.

<sup>119</sup> Sadako Ogata, *Guatemala de regreso a casa*. ACNUR, Guatemala, 1999. Pág. 1

Con la presencia de los presidentes de México, Ernesto Zedillo y de Guatemala, Álvaro Arzú así como de la Alta Comisionada del ACNUR Sadako Ogata, el 28 de julio de 1999 se dio por concluida la asistencia al proceso de repatriación voluntaria.

“Hoy se culmina el amplio proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos en México, iniciado hace varios años, y se cumple otro conjunto de compromisos contenidos en los acuerdos para una paz firme y duradera. Gracias a dichos acuerdos de paz y a los esfuerzos de muchas personas e instituciones de México y Guatemala, y gracias a la valiosísima cooperación internacional expresada en múltiples apoyos, pero sobre todo en la invaluable labor del ACNUR, se han podido desarrollar exitosamente las múltiples y complejas tareas del retorno, reasentamiento y reintegración productiva de nuestros connacionales en la tierra que los vio nacer.”<sup>120</sup>

La repatriación voluntaria, considerada por la práctica internacional como la mejor opción para resolver la situación de los refugiados, se dio en México a través de dos modalidades, las de repatriaciones colectivas denominadas por los propios refugiados como retornos colectivos y las repatriaciones independientes en pequeños grupos familiares.

La repatriación voluntaria de los refugiados guatemaltecos asentados en Chiapas, Campeche y Quintana Roo, permitió el traslado a Guatemala de 42,711 personas. Esa cifra representa más del 80% de la población refugiada que originalmente ingresó a México en los primeros años de la década pasada.

En el proceso tuvo un papel determinante el mecanismo tripartita de concertación internacional y sus 31 reuniones, pero en especial fue decisiva la firma de los Acuerdos del 8 de Octubre de 1992, entre el gobierno guatemalteco y las organizaciones de retorno de los refugiados, que ofrecían garantías no sólo para la seguridad, sino también para la recuperación de los patrimonios y tierras abandonadas involuntariamente por los refugiados y que posteriormente fueron colonizadas con nuevos ocupantes.

---

<sup>120</sup> Alvaro Arzú Irigoy, ACNUR. México-Guatemala. *Un Modelo de Cooperación Humanitaria*. México, 1999. Pág. 18.

“El retorno de los refugiados tomó la forma de un amplio movimiento migratorio de población campesina e indígena; estuvo articulado por diferentes bloques de población, quienes prepararon y realizaron el retorno a Guatemala en base a su organización comunitaria y tradicional, pero, soportado en estas bases histórico-culturales, el proceso fue dinamizado y transformado por factores complejos de organización política. El proyecto global del retorno contempló planes sucesivos que se fueron realizando dentro de cada una de las vertientes. El concepto de “vertientes” implicó tanto el lugar de destino y reinserción de los grupos retornantes, como el espacio organizativo dentro del cual se realizó toda la actividad completa y minuciosa que convirtió en realidad la esperanza del regreso para muchos refugiados”<sup>121</sup>

Quizá, el mayor éxito de este proceso de retorno fue la posibilidad de que 10 mil familias campesinas, indígenas y pobres, pudieran obtener 100 mil hectáreas de tierras para su reinserción económica a su país de origen.

“Quienes salieron de Guatemala con el llanto en los ojos, hoy retornan con el rostro cubierto de dignidad, como ejemplo de lucha, de sacrificio; como ejemplo de que nunca se olvidaron de la madre tierra. Hoy en día, lo que se pudo aprender sin el miedo a la represión se está llevando de regreso a nuestra patria. Es un hecho histórico que nunca se borrará en Guatemala. Es la esperanza de mucha gente... Gracias al pueblo indígena de Chiapas, gracias a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, gracias a los organismos internacionales y gracias a la ayuda de las autoridades mexicanas, se pudo salvar la vida, pudieron crecer los patojos y hoy podemos hablar de un retorno a nuestra tierra”.<sup>122</sup>

Para diciembre de 1998, una vez concluido el proceso de repatriación voluntaria, permanecían en México 24,083 refugiados, quines habían optado libremente por su permanencia e integración a México.

---

<sup>121</sup>Sergio Mendizábal y Carlos Choc "Retorno de la Vertiente Sur" *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op.cit. Pág. 192

<sup>122</sup>Rigoberta Menchú, *El rostro del refugiado*. En Revista Cuartoscuro, año V No 27, noviembre-diciembre 1967 México, Pág. 7.

### 3.4 Plan de Estabilización Migratoria 1996

A quince años de estancia de los refugiados en sus campamentos era evidente un proceso de arraigo de los guatemaltecos en sus áreas de asentamiento y su asimilación entre la población local. No obstante, se presentaban en los asentamientos de refugiados ciertas condiciones económicas y sociales diferenciadas en la población local, resultado de programas asistenciales y servicios educativos creados *ad hoc* para esa población. La mayoría de los pobladores de esos campamentos ya eran nacidos en México, sin embargo, el estatuto de sus padres guatemaltecos, como extranjeros, les hacía vivir, contradictoriamente la misma condición.

“ En 1995.. habían retornado ya a Guatemala 31,000 refugiados, si bien en los campamentos continuaban residiendo 32,000 personas: 17,000 guatemaltecos de origen y 15,000 hijos de dichos refugiados, nacidos ya en México. Estos últimos poseían tanto la nacionalidad guatemalteca como la mexicana. Algunos refugiados se habían casado con mexicanas o mexicanos y, en algunos casos, habían empezado a adquirir tierras por medio de sus hijos nacidos en México... Fue dentro de ese contexto que la COMAR empezó a estudiar la posibilidad de otorgar la calidad de residentes temporales o permanentes (inmigrantes) a los refugiados que no tuvieran previsto un pronto retorno a Guatemala y que habían solicitado autorización para quedarse a residir en México temporal o definitivamente ”<sup>123</sup>

Una nueva generación de guatemaltecos por derecho de sangre y mexicanos por derecho de suelo nació y creció en México y junto con sus padres adoptaron a nuestro país como su nueva patria. A partir de 1996, fue iniciado el Programa de Estabilización Migratoria, a fin de facilitar la asimilación de los 24,000 refugiados remanentes en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

A partir de 1996, Pedro Joaquín Coldwell, propone impulsar un *Plan de dos vías* para solucionar la problemática de los refugiados en la frontera sur, a través de la repatriación voluntaria y la integración local. Para esa fecha, habían optado por su

---

<sup>123</sup> Alejandro Carrillo Castro, "La Evolución del Refugio Guatemalteco en México". *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op. cit. Pág. 266

repatriación voluntaria más de 32 mil refugiados mientras que continuaban en el país cerca de 30 mil.

La documentación migratoria con la que contaban, les dificultaba movilizarse fuera de las áreas regionales donde se ubicaban los asentamientos, por lo que los refugiados habían permanecido prácticamente concentrados en las zonas de campamento, donde a veces las fuentes de trabajo no estaban a su alcance.

Ante las restricciones que presentaba la alternativa de repatriación voluntaria, las dificultades para integrar bloques de retorno y gestionar ante el Gobierno de Guatemala las compras de tierras, en particular por el encarecimiento de las mismas, el interés de las familias refugiadas por permanecer en México se fue incrementando.

Entre los objetivos que planteaba del entonces Coordinador General de la COMAR Pedro Joaquín Coldwell en este Plan de Estabilización Migratoria, señalaba:

- 1.- Dar por concluido el proceso de refugio político de las familias guatemaltecas en México de manera gradual (1996-2000). Bajo ningún concepto es saludable ni para el país receptor ni para las familias protegidas, que la condición de refugio político masivo se prolongue más allá de un tiempo razonable tal y como a sucedido en México, particularmente en nuestros días y que parecen estarse extinguiendo las causas que dieron origen al refugio.
- 2.- Contribuir a la paz guatemalteca para acrecentar la vocación pacifista del país así también como para nuestra seguridad nacional
- 3.- En virtud del carácter étnico y la alta marginación social y económica de las familias guatemaltecas y sus descendientes mexicanos, debemos orientar nuestros esfuerzos a que la terminación de la etapa del refugio propicie el inicio de una nueva vida que acabe no solamente en la incertidumbre que han padecido en los últimos 16 años, sino también que les permita acceder a mayores niveles de bienestar e integración al desarrollo.

- 4.- Deben generarse las condiciones sociales, económicas y migratorias para que las familias guatemaltecas y sus descendientes mexicanos se liberen gradualmente de la protección paternalista COMAR-ACNUR y puedan enfrentar la vida exitosamente por sí mismas.
- 5.- Propiciar que los refugiados realmente se asimilen a México, mezclándose con los nacionales y generando nuevas iniciativas que estimulen la autosuficiencia individual y familiar
- 6.- Propiciar que la nueva política revierta las tendencias decrecientes en la ayuda internacional en nuestro país, ampliándola y orientando los nuevos flujos para mejorar la infraestructura productiva de los campamentos, generar nuevos empleos que no impliquen exclusivamente asignación de tierras, así como también consolidar las instalaciones de salud y educación.
- 7.- Debemos procurar que los recursos internacionales que se aporten para implementar la nueva política, beneficien también en la medida de lo posible a otras familias marginadas de mexicanos, principalmente las que están asentadas en poblaciones vecinas

Efectivamente, en 1996, el Gobierno de México adopta la propuesta de Joaquín Coldwell, que da inicio al Programa de Estabilización Migratoria mediante el cual se incorpora tanto en lo jurídico (Ley General de Población), con la creación de la figura de *asimilado* entre las características de *inmigrantes*, y el apoyo a la naturalización, como en lo asistencial programas de integración local. En 1997 la Unión Europea y COMAR establecen un programa especial para ese propósito, ampliando el esfuerzo financiero del ACNUR.

**“Artículo 48. Fracción IX ASIMILADOS.** Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento ”<sup>(124)</sup>

---

<sup>124</sup> Ley General de Población (texto vigente). Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000 Instituto Nacional de Migración. México, D. F. Segunda edición, corregida y aumentada, 2000.



Inicialmente el Programa de Estabilización Migratoria ofrecía tres alternativas a la población que había manifestado su propósito de regresar a Guatemala, continuaría con su documento de No Inmigrante (FM3); quienes manifestaron su deseo de permanecer indefinidamente en México obtendrían la forma migratoria de Inmigrante (FM2) en la categoría de Asimilado; o bien, podrían optar por la Naturalización.

"En su inicio, la estancia en México de la población refugiada estaba regulada por una forma migratoria considerada temporal. Los refugiados podían renovarla cada año pero tenían algunas limitaciones; para moverse del municipio en el cual estaban asentados y para trabajar fuera de éste, debían solicitar permiso a las autoridades migratorias. Asimismo, no siempre era posible renovar sus documentos a tiempo. Tampoco era sencillo documentar a los nuevos pobladores nacidos en México. A pesar de tener un asilo seguro, su situación legal no era del todo clara.

En agosto de 1996 este panorama se modificó radicalmente. El gobierno de México anunció la "Política de estabilización migratoria para refugiados guatemaltecos en México", la cual estipulaba la entrega de tres tipos de solución para la situación migratoria de los refugiados y refugiadas... Con el Plan de Estabilización Migratoria para Refugiados en México, México confirmó su tradicional política de asilo y más aún, se prevé en un plazo corto la solución a un problema que tiene por lo menos 16 años de vida".<sup>125</sup>

La adopción del Plan de Estabilización Migratoria, señaló la Sra. Sadako Ogata, fue la culminación del enfoque constructivo de México para darle solución a una situación de refugiados que se venía prolongando desde hacía muchos años. A partir de 1996, con el anuncio oficial del 14 de agosto del Plan de Estabilización Migratoria, los refugiados tuvieron la posibilidad de optar por un futuro diferente y de elegir permanecer en México, ofreciendo a los refugiados que no deseaban regresar a su patria convertirse en residentes permanentes o mexicanos naturalizados.<sup>126</sup>

"Con el Plan de Estabilización Migratoria México dio un ejemplo de como es posible unir voluntades con un país hermano y con la comunidad internacional para desplegar el rostro más auténticamente humano de la

<sup>125</sup> ACNUR. *El ACNUR en México. El Refugio Guatemalteco en México: Una historia con soluciones.* Folleto ACNUR 1999, Pág 3

<sup>126</sup> ACNUR. *México-Guatemala un Modelo de Cooperación Humanitaria.* México, 1999. Págs. 8-9.

política y resolver de manera definitiva la situación del conglomerado de refugiados más grande del continente americano."<sup>127</sup>

Durante la gestión de Pedro Vásquez Colmenares en la COMAR, al mismo tiempo que se concluía el proceso de retorno voluntario, se habían documentado a los más de 10 mil refugiados de nacionalidad guatemalteca con la FM2 y más de 4,600 obtuvieron su naturalización. Como lo preveía en su momento Joaquín Coldwell, el Plan de Estabilización Migratoria cumplió sus objetivos a finales del año 2000.

"Aproximadamente sólo 30% de los adultos que llegaron a los Estados de Campeche y Quintana Roo decidieron permanecer en México. Al entrevistar a la población, se observa que los factores que impulsan esta decisión varían: quienes quieren volver pero sus hijos ya han echado raíces; quienes quieren volver pero sus cónyuges (a veces él, a veces ella) no desean regresar a Guatemala; quienes entienden que las condiciones de vida y de educación de sus hijos encuentran más facilidades aquí; quienes simplemente no desean volver porque "ya se hallaron" en esta tierra de solidaria hospitalidad. Lo que hay como *denominador común* es el rescoldo del miedo a lo sufrido. No hay uno solo que no manifieste recuerdos del terror".<sup>128</sup>

Desde el inicio de la etapa del proceso de integración hasta finales del año 2000 obtuvieron su Carta de Naturalización un total de 4,622 ex refugiados. Al mismo tiempo se concretó a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, durante la gestión en COMAR de Juan Carlos Arnaú Avila, la adjudicación individual de los terrenos nacionales y estatales usufructuados por los asimilados guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo.

Con el apoyo del gobierno del Estado de Chiapas se establecieron los acuerdos para dotar de mayor infraestructura de salud y educación a los asentamientos en esa entidad, donde habitan más de 12,000 exrefugiados, en su mayoría ya integrados con población local. Estas actividades se realizaron con fondos del ACNUR y permitieron consolidar el propósito de incorporar en proyectos mixtos a refugiados y chiapanecos, por ejemplo, con su inclusión en el Programa ASERCA-

<sup>127</sup> Pedro Joaquín Coldwell, *Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*. Op.cit. Pág. 263.

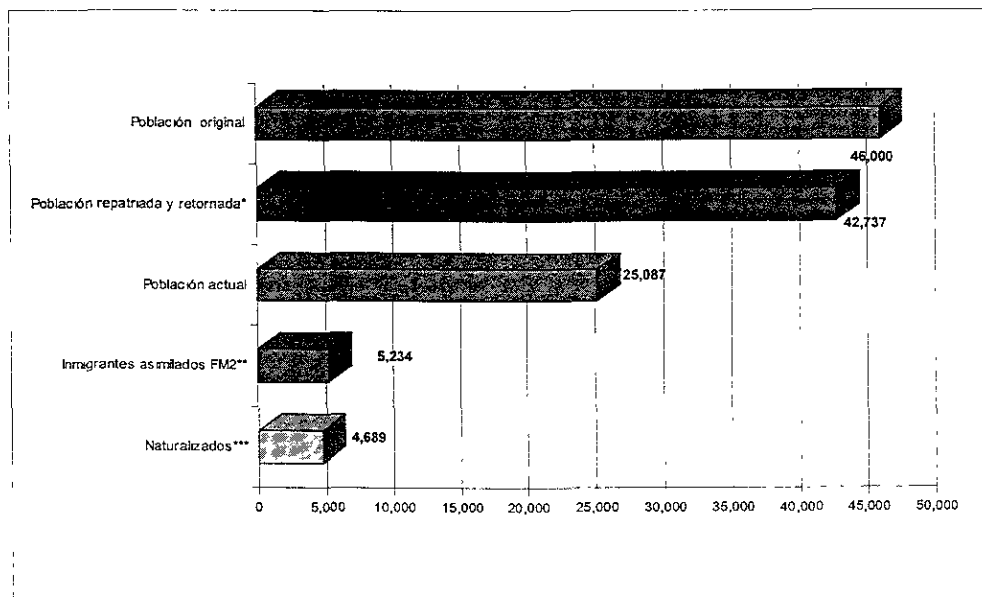
<sup>128</sup> Varese, Luis. "El retorno y la Integración Una Solución de dos Vías". *Memoria En Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*, Op. cit. Pág. 252

## PROCAMPO

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sra. Sadako Ogata, señaló también que la generosidad de la actuación de México para la solución del refugio guatemalteco, al otorgarles tanto el acceso a la naturalización como a las tierras, representaba un modelo para otras latitudes con la misma problemática.

*“El ACNUR va a cumplir 50 años en el año 2000. Espero que en un futuro próximo, otros refugiados, en otras partes del mundo, puedan compartir la suerte de aquellos que vinieron de Guatemala a México: no habrá mejor manera para el ACNUR de celebrar su aniversario”.*  
Sadako Ogata.<sup>129</sup>

## REFUGIADOS GUATEMALTECOS 1981-2000



Fuente: COMAR. XII-00

<sup>129</sup> Ogata, Sadako. Guatemala Regreso a Casa. ACNUR 1999. Op. cit. Pág. 11.

De esta forma he pretendido exponer este caso ejemplar de cooperación binacional que con el apoyo de las Naciones Unidas facilitó la solución exitosa, tanto para la comunidad internacional, como para ambas naciones de una crisis fronteriza y humanitaria ocasionada por el ingreso masivo, en la década de los ochenta, de 46 mil indígenas guatemaltecos al territorio mexicano de la frontera sur.

A pesar de los tropiezos iniciales, congruente con su política de asilo, México ofreció un tratamiento ejemplar a este fenómeno, cuyas implicaciones y alcances en la vida nacional hacen necesario que la sociedad profundice en el conocimiento crítico y la valoración de estos hechos.

Esta posibilidad de conocimiento, pero también de evaluación y análisis de los diversos procesos en torno al tema del asilo y refugio, podría coadyuvar en la elaboración de políticas gubernamentales y la necesaria actualización de los instrumentos jurídicos.

Como culminación de este proceso, se señalaba previamente que México llevó a cabo en el año 2000 su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, decisión de gran trascendencia en la política de asilo de México, que después de cinco décadas de negativa, fue visualizada de manera viable a partir de la solución lograda a favor del refugio guatemalteco. Efectivamente, se trata de una experiencia cuyos logros y sobre todo sus resultados facilitaron la comprensión de los alcances humanitarios y el manejo práctico de fenómeno, inédito en México.

México se integra finalmente a los esfuerzos de la comunidad internacional, a través de su adhesión a esta Convención, donde podrá aportar su propia experiencia, cuya práctica ha tenido diversos reconocimientos.

Esta participación de nuestro país, al incorporarse con la comunidad internacional, en la definición de estrategias y políticas mundiales de atención y solución a la problemática de refugiados y al proceso de desarrollo del derecho de refugiados en el ámbito internacional, se ha concretado a través de las gestiones ante la Secretaría General y la Asamblea General de la ONU, para su integración como miembro pleno del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Es importante señalar que México ha contado con la solidaridad de la comunidad internacional en la última etapa a través de un programa especial financiado por la Unión Europea, y que complementa los esfuerzos financieros del ACNUR que respaldaron durante más de 18 años este proceso. El programa con la Unión Europea enfatiza un enfoque de beneficio mixto tanto para exrefugiados, como para la población mexicana, a fin de fortalecer una integración social y económica de mayor alcance.

En 1997 la Unión Europea y el Gobierno de México firmaron el primer convenio de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos asentados en Campeche y Quintana Roo. Se trataba de un programa de desarrollo microregional que buscaba fortalecer la integración social y económica de la población mexicana y los refugiados. El 16 de diciembre del 2000, dicho programa fue renovado y ampliado entre el Gobierno de México y la Unión Europea por tres años más y con atención especial para la población exrefugiada asentada en el Estado de Chiapas.

Con la integración de los guatemaltecos, México incorpora cuatro nuevas etnias mayenses en su mosaico pluriétnico. Kanjobales, Chújes, Kekchíes, y Quiché, que enriquecen la variedad lingüística y cultural del sureste mexicano. Su trabajo ha contribuido bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia y con fondos de la Unión Europea a recuperar y restaurar el sitio arqueológico de Edzná en Campeche. Son los propios descendientes de los antiguos mayas quienes se han esmerado en esta tarea.

En Chiapas, los guatemaltecos sembraron durante su refugio, cerca de 10 millones de árboles para reforestar el Parque Nacional de Lagunas de Montebello, un gesto de reciprocidad a la generosidad de las comunidades chiapanecas que los han albergado.

Este episodio del asilo de los guatemaltecos, como otros que han existido de centro, norte y sudamérica, y de otros continentes, han significado asimismo el acercamiento entre pueblos y culturas, que a partir, de hechos lamentables, pueden converger fraternalmente.

## Conclusiones

La práctica de asilo mexicana ha tenido como principal ámbito de acción a Latinoamérica. Esta tradición ha estado íntimamente vinculada a su política exterior basada en los principios de la libre autodeterminación, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, entre otros

Las relaciones de México con América Latina se nutren de casos frecuentes, en los que las embajadas mexicanas han servido de refugio para destacados personajes o políticos, intelectuales y artistas que han sufrido persecución por gobiernos intolerantes o espurios.

Esta práctica humanitaria continua llevó a los gobiernos post-revolucionarios a adoptar también políticas flexibles al recibir en su territorio a refugiados de la guerra civil española, de la segunda guerra mundial y de la llamada guerra fría.

En esa última etapa de tensiones entre los dos bloques hegemónicos los procesos democráticos y revolucionarios latinoamericanos se vieron afectados profundamente por el intervencionismo. El Caribe, Sudamérica y Centroamérica fueron abatidos por golpes de estado, la imposición de dictaduras militares y amplias olas represivas cuyo saldo fue, para quienes se opusieron, la muerte o el refugio.

No como único destino, pero tal vez el más buscado, el suelo mexicano y sus embajadas brindaron refugio, esperanza y aliento para que hombres y mujeres preocupados por el desarrollo democrático en sus países pudieran recuperar procesos interrumpidos violentamente por celos o ambiciones de orden hegemónico.

La hospitalidad, el devenir histórico de un país traducido en ideología social, y la práctica recurrente transformada en tradición, fueron los pilares que a la par de la política exterior, configuraron a México como un país de asilo.

Las transformaciones internacionales en materia de refugio, derivadas de los flujos masivos que provocaron las guerras mundiales y los movimientos anticoloniales, ocurridos lejos del espacio geográfico mexicano, establecieron un marco distinto al conocido por nuestro país en el ámbito del asilo.

En 1951, se establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que ofrece nuevos conceptos sobre la figura del refugiado y esquemas de protección y derechos para esta población. Sin embargo, debido a consideraciones internas y probablemente a las limitaciones geográficas y temporales contenidas originalmente en dicha Convención, México se mantuvo al margen por cerca de cincuenta años de la suscripción de ese instrumento internacional.

Surge así una contradicción entre la política de asilo y la distancia por cinco décadas del país respecto de la corriente jurídica de protección internacional de los refugiados. La falta de un marco jurídico completo, se manifiesta dramáticamente en los años ochenta con el ingreso masivo, nunca antes experimentado, de población centroamericana, principalmente campesina que huía de una situación de violencia generalizada y de una guerra que amenazaba con extenderse regionalmente.

Se trataba de población no beligerante, sin motivos evidentes de persecución política en su gran mayoría y que muchas veces se encontraban simplemente en medio de dos fuegos. La dimensión del flujo humano, y la imposibilidad de optar por otra ruta, generó en el orden interno y las políticas migratorias confusiones graves y lamentables. Este fenómeno se empalmaba con la presencia en México de miles de exiliados sudamericanos, que ya habían generado la necesidad gubernamental de crear la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.



Con llegada masiva de refugiados guatemaltecos y contando ya con la colaboración del ACNUR como un organismo especializado para su protección, se reencauzando la percepción gubernamental del tema del asilo individual hacia el reconocimiento de la figura de refugiado, entonces como un caso colectivo y de *prima facie*.

En el panorama jurídico, al mismo tiempo que se desvanece en el tratamiento del problema de los refugiados guatemaltecos la sensación de riesgo, vinculada a la seguridad nacional, se va transformando con la adopción de la categoría de refugiado en la legislación interna, una década después del ingreso de los refugiados y, finalmente en el año 2000 se consuma la adhesión de México a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

La experiencia del refugio guatemalteco, a pesar de las circunstancias complejas que presentaba la frontera sur, ofrece finalmente a México la posibilidad de refrendar su tradicional política de asilo, al sumarse a los esquemas legales de protección internacional de los refugiados y al ofrecer un ejemplo humanitario, otorgando la naturalización y adjudicando tierras en beneficio de más de 25,000 guatemaltecos asimilados en el sureste del país.

Esta experiencia, resultante de las soluciones al refugio guatemalteco, constituye un capítulo trascendental en la consolidación de COMAR como la institución encargada de promover la política de asilo y en la evolución de la tradición de asilo mexicana, al resolver con el nuevo marco jurídico e institucional profundas lagunas legales que implicaban, en el contexto analizado, contradicciones e inconsistencias insostenibles.

El reconocimiento a esta aportación histórica en el ámbito de los derechos humanos, de la política internacional y de la tradición de asilo, es importante para la recuperación del papel destacado de México en las definiciones que ocupan a la comunidad mundial, en torno a las transformaciones y retos que presenta la convivencia internacional.

La práctica del asilo diplomático vigente en América Latina constituye, por sus características propias, una contribución al derecho humanitario. Esta figura del asilo se complementa y no se contrapone a la práctica del refugio universal.

Sin embargo, la confluencia de ambas categorías en la práctica jurídica no debe prestarse a confusiones ni a contradicciones. En la legislación mexicana están presentes actualmente grandes incongruencias respecto de los compromisos adquiridos con la adhesión a la Convención de 1951, de tal forma que existen dos normatividades paralelas, en vigor pero divergentes.

Será necesario actualizar y armonizar en las próximas reformas legales ambos sistemas de protección haciendo prevalecer el marco normativo de protección universal a refugiados y manteniendo la figura del asilo diplomático. Ello si el actual régimen adopta la decisión política de mantener y consolidar el tradicional papel de México en la protección de refugiados y perseguidos políticos, que, como se muestra en este trabajo, ha ofrecido múltiples muestras de solidaridad humanitaria

Muchos países, como ya se mencionó, han formulado leyes específicas sobre refugio, después de adherirse a la Convención de 1951. La adopción por parte de México de una medida equivalente le permitiría otorgar a este tema el valor que ha tenido su tradición de asilo y fortalecer su política de protección a refugiados y asilados.

*México, D.F. junio del 2001.*

**Bibliografía**

**Acuerdos del 8 de Octubre** entre el gobierno de la República de Guatemala, representado por la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) y las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México (C.C.P.P.).

**ACNUR.** *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones.* Alianza Editorial, S.A. España, 1995.

**ACNUR.** *Protección y asistencia de refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999.* México, D. F., 2000.

**ACNUR.** *El tema más candente del nuevo milenio. cómo ayudar a las personas más vulnerables.* Revista Refugiados número 105. España, 1999.

**ACNUR.** *Refugiados en Guatemala: tratamiento y búsqueda de soluciones duraderas.* ACNUR en Guatemala. Octubre, 1996.

**ACNUR.** *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. San José de Costa Rica 1992.

**ACNUR.** *Un instrumento de paz.* Ministerio de Trabajo de Asuntos Sociales y Comité Español del ACNUR, España 1996.

**ACNUR.** *Refugiados en América Latina (Documentos Regionales 1981-1999)* ACNUR, México 2000.

**Aguayo Quezada, Sergio.** *El Éxodo Centroamericano. .Consecuencias de un Conflicto.* Ed. SEP Cultura Foro 2000. 1985, México, D F.

**Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley.** *En busca de la seguridad perdida.* Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. 1990. México.

**Aguayo Quezada, Sergio, Hanne Christensen, Laura O'Dogerty y Stefano Varesse.** *Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo Condiciones sociales y culturales.* Ed. El Colegio de México, 1989.

**Aguilar Bulgueri, Oscar,** *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948 (problemática de una década),* San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974

**Andrew F. Rolle.** *The Lost Cause The Confederate Exodus to Mexico.* Norman University of Oklahoma Press. 1965

**Argüelles, Luis Angel.** *Temas Mexicocubanos.* Universidad Nacional Autónoma de México. México 1989.

**Archivo Histórico Diplomático.** *Rómulo Gallegos Un Homenaje.* Serie Divulgación 15, Cuarta Época. S. R. E. UNAM. México 1987.

**Archivo Histórico Diplomático** de la Secretaría de Relaciones Exteriores, III-364-4.

**Arzú Irigoy, Alvaro.** México-Guatemala: *Un Modelo de Cooperación Humanitaria.* ACNUR. México, 1999.

**Bósques, Gilberto.** *Historia Oral de la Diplomacia Mexicana* Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1988.

**Camacho Nassar, Carlos y Aguilar Stwolinsky, Carla.** *Memoria de la esperanza. El retorno de los refugiados guatemaltecos.* CEAR-Unión Europea. Guatemala, 1997.

**Cardoza y Aragón, Luis.** *Círculos Concéntricos.* Textos de Humanidades No. 17. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1980.

**Carrillo Flores, Antonio.** *El Asilo Político en el Derecho Mexicano.* Coloquio Sobre el Asilo Político en el Derecho Constitucional Mexicano. México 1985.

**Castañeda, Jorge G.** *México: el futuro en juego.* Ed. Joaquín Mortiz Planeta. México, 1987.

**Castañeda Sandoval, Gilberto.** *Guatemala. Relaciones Centroamérica-México.* CIDE. México, 1987.

**Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados.** *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado.* Guatemala, septiembre 1996.

**Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados y Unión Europea.** *Acuerdos entre el gobierno de Guatemala y las Comisiones Permanentes suscritos en 8 de octubre de 1992.* Guatemala, diciembre, 1995.

**Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados.** *La situación del refugio de guatemaltecos en México y su proceso de reinserción en Guatemala.* Guatemala de la Asunción, septiembre, 1995

**Consejo Nacional de Población, Migración Internacional en las fronteras Norte y Sur de México.** Tredex, Editores, S.A. de C.V., 1992. México.

**Contreras Vélez, Álvaro.** *El Ocaso de los Napoleones.* El en XXX Aniversario de la Revolución de Octubre. Págs. 79-80. Editorial Prensa Libre. Guatemala, 1975.

**Díaz Arciniega, Víctor.** *Historia de la Casa (1934-1994).* Fondo de Cultura Económica. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

**Díaz Seijas, Pedro.** *Biografía de Rómulo Gallegos.* Ediciones Culturales INCE No. 28.

**Dutrenit Bielous, Silvia y Rodríguez de Ita, Guadalupe.** *Asilo Diplomático Mexicano.* SRE, Instituto Matías Romero, Instituto Dr. José María Mora. 1999.

**Escudero, Alfonso- José Martí Páginas Escogidas.** Colec. Austral. Espasa Calpe Mexicana S.A. México 1985

**Fábregas, Andrés, et. al.** *La formación histórica de la frontera sur.* Ed. C.I.E.S.A.S. del sureste. Colecc. Cuadernos de la casa chata No.124., 1985, México.

**Flores, Carlos.** *Construyendo Identidades. Una década de refugio en Chiapas.* Seminario Permanente de Estudios Chicanos y Fronteras. DEAS-INAH, México, D. F.

**Gamboa, Federico.** *Mis Memorias.* Ediciones Botas. México 1938.

**García Márquez, Gabriel,** *Prólogo a ¡Exilio!* Autores varios, Ed. Tinta Libre. México 1977,

**Garcíaadiego, Javier.** *El Colegio en una nuez o la historia mínima del COLMEX.* Homenaje a Rafael Segovia. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México 1998. 560 pp.

**García Tovar, Máximo** (Coordinador) Autores varios. *Memoria Presencia de los Refugiado Guatemaltecos en México.* COMAR-ACNUR. Fondo de Cultura Económica. México 2000.

**Gros Espiell, Héctor.** *Introducción.* Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y temas conexos. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Costa Rica 1992.

**Hernández Castillo, Rosalba Aída.** *Los Refugiados Guatemaltecos en Chiapas Entre la resistencia y el cambio, Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur de México.* Consejo Nacional de Población, México, 1992.

**Hernández Castillo, Rosalba Aída y Norma Nava Zamora; Carlos Flores Arenales y José Luis Escalona Victoria.** *La experiencia de refugio en Chiapas. Nuevas relaciones en la frontera sur mexicana.* Primera edición, Academia Mexicana de Derechos Humanos/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos/OXFAM/United Nations Research Institute for Social Development, México, 1993.

**Herrera, René y Mario Ojeda.** *La política de México hacia centroamérica. 1979-1982* Colecc. Jornadas No. 103. Ed. El Colegio de México, 1983, México. 1ª. Ed.

**Imaz Ballona, Cecilia.** *La práctica del asilo y del refugio en México.* Potrerillos Editores, S. A. de C.V., México 1995.

**Imaz Ballona, Cecilia.** *Los refugiados y las relaciones bilaterales en la frontera sur de México, en Migraciones Internacionales en las Fronteras Norte y Sur de México.* Consejo Nacional de Población, México 1992.

**Informe American Watch sobre Guatemala 1982 Construyendo Identidades. Una década de refugio en Chiapas. Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos.** Instituto Nacional de Antropología e Historia. México 1993.

**Instituto Nacional Indigenista.** *Pueblos Indígenas de México. Kikapúes* Segunda edición corregida y aumentada. México, D.F. 1997.

**Instituto Nacional de Migración.** *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. 1821-2000.* Segunda edición corregida y aumentada. México, D.F. 2000.

**Kauffer, Edith.** *Formes d'organisation et emergence du politique. Les réfugiés guatemaltequés au chiapas, Mexique.* Universidad d'Aix- Marseille III, Aix-en-Provence, enero 1997.

**Kauffer, Edith.** *Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta en Philippe Bovin (coordinador). Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central.* Primera edición, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, D.F.

**Larkin, Mary Ann. Frederick, C. Cuny, Barry N Stein.** *Repatriation Under Conflict in Central America.* Hemispheric Migration Project Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, George Town University and the Intertec Institute, Washington, D.C., Dallas. TX. 1991.

**Lepkowski, Tadeus.** *La inmigración Polaca en México* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Cuadernos de la Casa Chata. México 1991.

**Manz, Beatriz.** *Guatemala: Cambios en la Comunidad. Desplazamientos y Repatriación.* Escuela de Antropología, Wellesley College-Centro de Estudios Internacionales, Harvard University. 1ª edición. Iglesia Guatemalteca en el Exilio. Edit. Praxis, México, 1986.

**Martínez Corbalá, Gonzalo.** *15 de septiembre de 1973: un Grito de altura.* En México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanas Pablo Yankelevich Coordinador. SRE, ITAM, Plaza y Valdéz Editores México 1998.

**Martínez Corbalá, Gonzalo.** *Instantes de Decisión. Chile 1972-1973.* Editorial Grijalvo. México, D.F. 1998.

**Martínez Vidamonte, José Agustín,** *El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados.* Ediciones Botas. México 1961.

**Messmacher, Miguel; Genovés, Santiago; Nolasco, Margarita.** *Dinámica Maya. Los refugiados guatemaltecos.* Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

**México entre exilios.** *Una experiencia de sudamericanos* Pablo Yankelevich, coordinador.

**Neruda, Pablo,** "*La víspera de Pearl Harbour*", en *Confieso que he vivido.* Seix Barral. Barcelona, 1980. p.223

**Nuestra historia del Refugio.** Por niños guatemaltecos en México. Recopiladores Equipo SEFCA de Costa Rica. Coedición SEFCA/Editorial Saqil Tz'ij de PRODESSA

**Ogata, Sadako,** *Guatemala de regreso a casa.* ACNUR, Guatemala, 1999.

**Osmaciuk, Edmund Jan.-** *Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas.* Fondo de Cultura Económica, España 1976. 1236 pp.

**Organización de Mujeres Guatemaltecas Refugiadas en México "Mamá Maquín".** *Nuestra experiencia ante los retos del futuro.* Edit. Fray Bartolomé de las Casas. Chiapas, México, 1999.

**Ortiz Monasterio, Luis.** *Labor Asistencial de Emergencia.* Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México.

**Palma, Mónica.** *Entre turistas, inmigrantes y exiliados. Los refugiados estadounidenses del Macarthismo.* Coloquio "Tradicción de Asilo y Refugio de México. México 2000.

**Pellicer, Olga,** "Política Exterior Mexicana: Continuidad e Incertidumbre en Momentos de Crisis". comp. Pablo Gonzáles Casanova. *México ante la Crisis.* Siglo XXI Editores. México, 1985.

**Pérez Hernández Ricardo Epifanio.** *El programa colectivo de COMAR-ACNUR y la Iniciativa Individual de los refugiados para la autosuficiencia.* Tesis para la Licenciatura en Etnología. México, D.F. octubre 30, 1996.

**Rolle, Andrew F,** *The Lost Cause. The Confederate Exodus to Mexico.* Norman University of Oklahoma Press 1986

**Sánchez, Vázquez Adolfo,** *Del Exilio en México Recuerdos y Reflexiones.* Grijalvo, México 1997.

**Santisteban, Jorge,** "La Experiencia del ACNUR con los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México". Comp. Dachary A. Arnaiz Burne S. En *Frontera Sur: Historia y Perspectivas.* Centro de Investigaciones de Quintana Roo. México 1991.

**Schlesinger, Stephen y Kinzer Stephen.** *Fruta amarga. La CIA en Guatemala.* Siglo XXI Editores. México, 1984.

**Seara, Vázquez Modesto.** *Tratado General de la Organización Internacional.* Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

**Seara, Vázquez Modesto.** *Derecho Internacional Público.* Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981.

**Selser, Gregorio,** *Nicaragua de Walker a Somoza.* Fondo de Cultura Económica. México 1982.

**Senado de la República. LVII Legislatura.** *Migración: México entre sus dos fronteras.* Informe. México, D. F. Octubre, 1999.



**Sereseres, Caesar.** *Mexico looks to the South. The modern mexican military.*

**Serrano, Migallón Fernando.** *El Asilo Político en México.* México. Editorial Porrúa, 1998.

**Serrano Migallón, Fernando.** (Coordinador). *Homenaje a Rafael Segovia.* El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México 1998.

**Sorensen, Max.** *Manual de Derecho Internacional Público.* Fondo de Cultura Económica, México, D.F. México, 1973.

**Rodriguez de Ita, Ma. Guadalupe.** *"Asilados Guatemaltecos en México, durante los años cuarenta y cincuenta.* Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía e Historia, UNAM, México 1996.

**Von Hanffstengel, Renata y Tercero Vasconcelos, Cecilia** (Coordinadoras), *México El exilio bien temperado.* Instituto de Investigaciones Culturales Germano-Mexicana A. C. UNAM. México 1995.

**Yankelevich, Pablo** (Coordinador). *Los Asilados Sudamericanos de los Setenta.* En México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanas.. SRE, ITAM, Plaza y Vázquez. México, 1998.

**Yvon, Le Bot.** *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992).* Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1995.

**Zorrilla, Luis G.** *Relaciones de México con la República de Centro América y con Guatemala.* Editorial Porrúa. México 1984

**Aut. Var.** *El exilio español en México 1939-1982.* Salvat Editores Mexicanos, Fondo de Cultura Económica. México 1982. 909 pp 909.

## **Hemerografía**

**AMDH y SEDEPAC.** *"Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos".* Memoria. México, 1988.

**Aguiar, Sergio** "Refugiados, una prueba para el sistema político mexicano". *La Jornada.* 23 de mayo de 1985. México.

**Aguilar Zinser, Adolfo.** "Qué decir de los refugiados". Uno más uno (12-X-83). Pág. 2.

**Arriola, Mario,** "México y el problema de los refugiados guatemaltecos". Cuadernos de política Exterior mexicana. CIDE. México, 1984.

**Castañeda, Jorge** "El Sistema Interamericano, Ficción y Realidad", En Revista Nueva Política, Vol. I, No. 4, México 1977. Pag 23

**Cardoza y Aragón, Luis,** "Círculos Concéntricos". Textos de Humanidades No. 17. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1980.

**De Rosenzweig-Díaz, Alfonso,** "El Asilo". En Revista Mexicana de Política Exterior. No. 11 Abr-Jun.1886. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México 1986.

**Gogjman, Alicia et al.** "Judíos ashkenazitas en México: marco histórico político de su movimiento migratorio 1900-1950". Revista Historias No. 33, INAH. México 1988

**Menchú, Rigoberta.** "El rostro del refugiado". En Revista Cuartoscuro, año V No. 27, noviembre-diciembre, México 1967.

**Saldaña, Jesús,** "Desde los Republicanos de España a Cubanos de Batista y Chilenos Marxistas". El Heraldo de México. 20 de Septiembre de 1985. Pág. 10

**Sáenz Carrete, Erasmo,** "Los Refugiados en América Latina": 1960-1976". Revista Perspectivas Históricas. México1998,

**Sáenz, Carrete, Erasmo.** "La construcción de la paz en Guatemala, actores, procesos y lecciones". Revista Mexicana de Política Exterior. No. 52, México, 1997.

**Verner, Joel y Thoennes, Marge,** "Los salvadoreños y el Asilo Político en Estados Unidos". Revista Foro Internacional. Vol. XXVI Julio Septiembre 1985. El Colegio de México México 1985.

**Anaya, Martha,** Entrevista sostenidas con Fernando Pérez Domínguez, Delegado Regional Migratorio de la Secretaría de Gobernación. Excélsior 23 de marzo de 1986.

**Glosario**

- ACNUR.-** *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*
- ARDIGUA.-** *Asociación de Refugiados Dispersos Guatemaltecos*
- CBRR.-** *Coordinadora de Bloques para el Retorno y Reasentamiento.*
- CEAR.-** *Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados.*
- CIREFCA.-** *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.*
- COMAR.-** *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.*
- C.C.P.P.-** *Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos.*
- COLMEX.-** *Colegio de México*
- EGP.-** *Ejército Guerrillero de los Pobres*
- EZLN.-** *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*
- FAR.-** *Fuerzas Armadas Revolucionarias*
- FCE.-** *Fondo de Cultura Económica*
- FONAPAZ.-** *Fondo Nacional para la Paz.*
- FONATIERRA.-** *Fondo Nacional para la Tierra*
- GRICAR.-** *Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno.*
- IM.-** *Instancia Mediadora*
- IMSS.-** *Instituto Mexicano de Seguridad Social*
- INAH.-** *Instituto Nacional de Antropología e Historia.*
- INI.-** *Instituto Nacional Indigenista*
- INTA.-** *Instituto de la Transformación Agraria*
- MINIGUA.-** *Misión de verificación de los Derechos Humanos para Guatemala.*
- OIM.-** *Organización Internacional de las Migraciones.*
- OIR.-** *Organización Internacional para los Refugiados*
- ONU.-** *Organización de las Naciones Unidas*
- ORPA -** *Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas*
- PMA -** *Programa Mundial de Alimentos*
- SEGOB -** *Secretaría de Gobernación*
- SRE -** *Secretaría de Relaciones Exteriores*
- URNG.-** *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.*