



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

---

**SEGURIDAD NACIONAL Y REFUGIO EN MÉXICO  
DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**LIC. EDNA CATALINA FLORES CUEVAS**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. HÉCTOR CUADRA Y MORENO**



**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

A los Doctores José Antonio Murguía Rosete y Juan Manuel Portilla Gómez, así como a los Maestros Raúl Benítez Manaut y César Villalba Hidalgo, por enriquecer el presente trabajo con sus valiosas aportaciones.

Agradezco especialmente al Director de esta tesis, Dr. Héctor Cuadra y Moreno, por su sabiduría y calidad humana.

También al Mtro. Manuel Martínez Justo, por sus orientaciones académicas y por motivarme para concluir este escrito.

A Elisa y a Jorge Leonardo, por llenar mi vida de amor.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>1 MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO</b> .....	<b>5</b>
1.1 Planteamiento y delimitación del tema.....	5
1.2 Hipótesis .....	14
1.3 Marco teórico y conceptual .....	15
1.4 Metodología .....	17
<b>2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO JURÍDICO DEL REFUGIO</b> .....	<b>21</b>
2.1 Concepto de refugiado .....	21
2.2 Historia del refugio en México.....	25
2.3 Marco jurídico internacional del refugio.....	34
2.4 Convención sobre el estatus de los refugiados y su Protocolo .....	38
2.5 El Protocolo de Nueva York sobre el estatuto de los refugiados la definición ampliada de refugiado y el mandato universal del ACNUR .....	42
2.6 El Principio de <i>no devolución</i> como norma de <i>ius cogens</i> .....	44
2.7 Regulación jurídica en materia de Asilo.....	46
2.8 Diferencia entre las figuras <i>Refugio</i> y <i>Asilo</i> .....	49
2.9 Desplazamiento Concepto y regulación jurídica .....	51
2.10 Diferencia entre las figuras Refugio y Desplazamiento.....	53
2.11 Marco jurídico nacional en materia de asilo refugio y desplazamiento....	55
<b>3 EL REFUGIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DESPUÉS DEL 11-S</b> .....	<b>59</b>
3.1 Principales acontecimientos de refugio en el mundo.....	59
3.2 Incidencia de los acontecimientos del 11-S en materia migratoria y de seguridad nacional en el mundo.....	63
3.3 La nueva agenda de seguridad nacional norteamericana y la política migratoria .....	67
3.3.1 Creación del Homeland Security Department .....	70
3.3.2 Consecuencias respecto a México.....	73
3.4 El refugio en Estados Unidos tras el 11-S.....	75
3.4.1 Repercusiones en México.....	76
<b>4 SEGURIDAD NACIONAL Y REFUGIO EN MÉXICO DESPUÉS DEL 11-S</b> .....	<b>79</b>
4.1 La agenda de seguridad nacional mexicana después de los acontecimientos del 11-S.....	79
4.2 Temas prioritarios de seguridad nacional.....	86
4.2.1 Migración y refugio .....	87
4.2.2 El plan nacional de desarrollo y sus informes de ejecución.....	88
4.2.3 La Secretaría de Relaciones Exteriores de Gobernación y la COMAR .....	89
4.3 Consecuencias de la restricción a la migración en materia de refugio .....	92
4.3.1 Acuerdos de repatriación firmados por México .....	94
4.3.2 Propuesta de ley antiterrorismo .....	96

<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>106</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUCCIÓN.

El refugio y el terrorismo son quizá temas *viejos*, en el sentido de que han sido estudiados desde hace mucho tiempo; en Francia, por citar un ejemplo lejano, se habló de la época del terror en el siglo XVIII; en los años setenta del siglo XX, se habló de grupos terroristas que defendían ideas políticas y religiosas radicales en varias partes del mundo, como Latinoamérica y Medio Oriente; y ni qué decir acerca del refugio, pues constituye uno de esos temas estudiado desde hace mucho tiempo por las diversas ciencias sociales; a este respecto del refugio baste recordar los años treinta y setenta del siglo XX respecto a la acogida que México dio a los refugiados españoles y latinoamericanos. No obstante, hoy día tanto el terrorismo como el refugio son temas sobre los cuales se escribe mucho, sobre todo en los medios de comunicación impresos. Y la razón es que a partir de los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, dichos temas han sido revestidos de nuevos significados totalmente debatibles. La razón del debate es que los términos refugio y terrorismo han sido *cargados de una ideología de Estado*, muy particular, que pasa por universal y que en esta investigación trataremos de aclarar.

El propósito de investigar sobre el refugio en México en la actualidad, surgió de las inquietudes planteadas durante los seminarios de investigación de la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fui alumna. Y justamente uno de los mayores debates que yo recuerdo es el que se daba en torno a los temas del refugio, la migración y el terrorismo. Conforme cubría mis créditos de los seminarios y asignaturas cursadas, más me convencía de que mi tesis debía versar sobre tales temáticas. Así que esta investigación nació de una inquietud compartida en las salas universitarias y no únicamente de mi inquietud personal. Esta investigación nace además de una coyuntura histórica trascendente en la cual está por dirimirse el rumbo que han de

tomar nuestras relaciones con los Estados Unidos, debido precisamente a las decisiones que están en tránsito frente a tales temas.

Agradezco a los maestros, doctores y compañeros que con sus sesudas reflexiones fueron haciendo que mis inquietudes crecieran hasta llegar a este punto en que reporto de forma escrita una investigación respecto a tan controversiales temas.

# 1 MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.

## 1.1 Planteamiento y delimitación del tema.

La presente investigación aborda el tema de la seguridad nacional y los refugiados en México, después de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América.<sup>1</sup>

A partir de esta fecha, la *lucha contra el terrorismo* se convirtió en prioridad del gobierno estadounidense, lo cual ha tenido consecuencias importantes para la sociedad internacional en general, debido al papel hegemónico de los Estados Unidos. El caso de México no es la excepción, en virtud de la creciente interdependencia económica, política, cultural y también en el terreno de la seguridad nacional que existe con el país vecino. La lucha antiterrorista ha acelerado el proceso de convergencia de las estrategias de seguridad entre ambos países. La agenda mexicana de seguridad es, cada vez más, una agenda compartida e incluso impuesta en algunas materias en las que se implementan criterios de seguridad que sobrepasan lo nacional para conformar un bloque regional (*e. g.* regulaciones sobre seguridad aeroportuaria).

La migración es uno de los aspectos más vinculados a esta nueva visión de la seguridad nacional de los Estados Unidos, e incide en la restricción de la entrada a su territorio de cualquier persona que pudiera cometer directa o indirectamente, actos de terrorismo. La tendencia mundial después del 11-S, es el rechazo de los gobiernos hacia los inmigrantes, que se traduce en la práctica, en estrictos

---

<sup>1</sup> Por acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en los Estados Unidos de América (EUA) se entienden: Los atentados cometidos en contra de las *torres gemelas* del *World Trade Center*, en Nueva York, contra el Pentágono en Washington y los aviones caídos en Pensilvania. Además de la invasión armada de EUA contra Afganistán y la segunda invasión a Irak, como principales consecuencias de estos hechos. Con base en la teoría de la conspiración, algunos analistas consideran que se trata de *auto atentados*, generados desde el interior de algunos sectores de la propia sociedad norteamericana, o aun desde esferas gubernamentales. Incluso se especula sobre la veracidad del daño causado al edificio del Pentágono. Sin embargo, no centraremos el análisis en los hechos en sí mismos, sino en sus consecuencias, en materia de seguridad nacional en México y específicamente en materia de refugio.

controles para impedir su entrada y en sanciones por su incumplimiento; en la aplicación de normas jurídicas muy estrictas para otorgarles legal residencia; en el detrimento de sus derechos laborales y en el endurecimiento de requisitos y la imposición de más trámites burocráticos, que dificultan la protección a los inmigrantes en territorio mexicano, y dejan sin posibilidades reales de adquirir el estatus o condición de refugiado o de asilado político en su caso. <sup>2</sup>

De 2001 a 2007, existen en México muchos casos de inmigrantes deportados a sus países de origen, en contraposición a la tradición de refugio que existió en nuestro país hasta finales de la década de 1980, (caso de los inmigrantes de la guerra civil española o de los refugiados guatemaltecos en Chiapas y Quintana Roo); situación que demuestra la tendencia *anti inmigrante* que impera en la actualidad.

Países de todos los continentes están tratando de contener al fenómeno social de la migración, intensificado en el siglo XX, que se origina en las disparidades en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el de destino de los inmigrantes. Las causas de la migración son el desempleo, la merma en los servicios públicos, desastres naturales, conflictos armados, represión, persecución, violaciones masivas de derechos humanos, rivalidades étnicas y violencia. <sup>3</sup> Dichas causas son el motor principal para el abandono de los países de origen de millones de personas alrededor del mundo, quienes aun cuando reúnan los requisitos para solicitar la protección como refugiados al gobierno del país de su llegada, reciben nula o deficiente asistencia para estos fines.

---

<sup>2</sup> Aun cuando la traducción oficial al español de la *Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados*, emplea el término *estatuto* para referirse a la categoría o situación migratoria de *refugiado*, nosotros usaremos *estatus*, que es más adecuado y que corresponde a la voz inglesa *status*, en el idioma original de la Convención mencionada.

La palabra *estatuto* es inadecuada por tener otro significado: reglamento que rige el funcionamiento de una comunidad, asociación o sociedad; régimen jurídico; o ley básica por la cual un Estado concede autonomía a una de sus regiones, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.

<sup>3</sup> ORTIZ ALHF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. 3° ed., Oxford, México, 2004, pág. 519

Ante este panorama mundial, resulta lamentable que se esté socavando uno de los sistemas humanitarios más eficaces, que es justamente el derecho internacional de protección a los refugiados.

La importancia del tema de investigación, es justamente analizar los fenómenos mencionados, como parte del acontecer internacional. Recapitulando estos son, por un lado, la creciente migración de personas en busca de preservar su vida, o mejorar las condiciones de ésta<sup>4</sup>. Y por otro lado, el cierre de las fronteras a la inmigración, como tendencia internacional generada a partir de la lucha *anti terrorista* encabezada por los EUA a partir del 11-S, y la incidencia de estos dos sucesos en México.

Si bien, el tema de refugio en México después del 11-S, no es un fenómeno que involucre a un gran número de población, su importancia no es menor.

Es bien sabido que “a pesar de que los flujos de inmigrantes extranjeros van en aumento, México sigue siendo, básicamente, un país de emigración.”<sup>5</sup> Baste citar que, de acuerdo con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual nuestro país es miembro, esta emigración se dirige a los Estados Unidos, donde hay alrededor de 8 millones de personas de origen mexicano nacidos allá, y más de 21 millones de hispanos de origen mexicano. Cada año, 300 mil nacionales o personas de origen mexicano emigra a los Estados Unidos. El total de remesas enviadas por connacionales sumó en 2005, casi 20 mil millones de dólares, el doble que en 2002.

Si bien estas cifras reflejan por sí mismas la trascendencia de la migración de mexicanos hacia el norte, la frontera sur de nuestro país cobra cada vez mayor importancia con respecto a los sud y centroamericanos que transitan por México hacia su destino final que son los EUA.

---

<sup>4</sup> Del universo de emigrantes, nos referimos al subgrupo de personas que reúnen las características para ser reconocidas como *refugiados*, de conformidad con el artículo primero de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en 1951 (ver capítulo 2).

Aun cuando las causas del refugio, regularmente implican graves carencias económicas, no debe confundirse a los refugiados con los migrantes económicos (o por causas económicas) ya que se trata de dos grupos distintos, con razones particulares para salir de su país de origen.

<sup>5</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Trends in international migration. Annual Report 2005 Edition*. OECD, París, 2004, pág. 233.

La frontera sur es muy compleja, porque es a la vez origen de indocumentados hacia los EUA, territorio de paso de Centro América, y se complejiza aun más con la delincuencia transnacional y las constantes violaciones a los derechos humanos por parte de la policía y en general las autoridades migratorias mexicanas.

Durante 2004, se recibieron alrededor de 800 solicitudes y se otorgó el estatus de refugiado a 150 de ellas.<sup>6</sup> A pesar de tratarse de contadas personas, la figura del refugio en México es de suma importancia por las razones que exponemos a continuación. Además algunos de estos argumentos explican el por qué se ha reducido el número de personas a las que se reconoce el *estatuto* de refugiado por parte de las autoridades mexicanas en los últimos años, especialmente después del 11-S.

Existen varias razones por las que también es importante el tema en cuestión. En primer lugar, existe una relación de interdependencia de México con el país más poderoso del mundo, los EUA, la cual permea los ámbitos económico, financiero, cultural, e incluso político. Esta interdependencia también existe en materia de seguridad. Incluso se vislumbra una integración regional de toda América del Norte en unos años más. A raíz del 11-S, esta interdependencia llega a niveles de supeditación de la agenda nacional mexicana con respecto a las preocupaciones de seguridad del vecino del norte. Un ejemplo claro es la lucha contra el terrorismo y contra el tráfico ilegal de personas, "*lucha*" que ha influido en las políticas migratorias de México. El tema de refugiados está pues, ligado al de la migración por tratarse de personas que ingresan a territorio nacional.

En segundo lugar, el tema es importante debido a la trascendencia de la institución de refugio, *per se*, la cual se erige como una de las más perfeccionadas

---

<sup>6</sup> Versión estenográfica del desayuno-rueda de prensa, sobre la reunión conmemorativa del 20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, que ofrecieron el Director de Derechos Humanos y Democracia de la SRE, Salvador Tinajero, Juan Carlos Murillo y William Spindler del ACNUR, y la titular de la COMAR, Mtra. Miriam Morales Sanhueza. En: [www.ambosmedios.com/releases/2004/11/linktomil77554.php](http://www.ambosmedios.com/releases/2004/11/linktomil77554.php)

del derecho internacional, ya que ha brindado protección eficaz a millones de personas cada año desde su surgimiento.

Una tercera razón es que la figura del refugio ha sido desarrollada en Latinoamérica con mayores resultados que en el resto del mundo. Y en concreto en nuestro país existen ejemplos especialmente exitosos, como los refugiados guatemaltecos en la década de 1980.

Por último, la importancia también radica en que el escenario mundial actual parece presentar cada vez más posibilidades de flujos masivos de personas en busca de asilo o refugio, y los gobiernos, la sociedad civil, la academia... deben estar preparados para enfrentar la huida individual o masiva de personas cuya vida o integridad se encuentra en peligro en su propio país, para implementar la protección internacional prevista en las normas jurídicas de la materia.

La primera consecuencia del 11-S para los mexicanos y para todo habitante del planeta que pisa suelo estadounidense es la detención, por igual, tanto de los llamados "polleros", como de los extranjeros indocumentados, o de quienes por su fisonomía tienen "apariencia de terrorista"; así como la consecuente deportación masiva de todos ellos. Es decir, de entrada, a tales grupos se les considera como presuntos delincuentes, por lo que deben demostrar lo contrario al momento de su detención, aun cuando la migración tenga su origen en profundas necesidades sociales, no satisfechas por los gobiernos nacionales y queden muy lejos de ser *delincuentes* o *terroristas*. Y por demás está señalar que en la configuración de los estereotipos de "terrorista", "pollero", "narcotraficante", etc., está por supuesto la labor de los medios electrónicos, que han jugado un papel sustancial en la estigmatización de los migrantes.

En México, el clima general que rodea a la inmigración de personas indocumentadas es también persecutorio, y para reforzar la seguridad fronteriza, así como la lucha contra el crimen organizado, se están endureciendo las políticas de protección a los candidatos a refugio. Esto se debe en gran medida, a que las restricciones a la inmigración a territorio mexicano son de carácter general y no hacen distinción entre las diferentes categorías de migrantes que existen, como

aquellos que huyen de su país de origen debido a temores fundados de persecución que pone en peligro su integridad o su vida y que por lo tanto son candidatos a refugio.

Ahora más que nunca, se actúa en contra de la tradición de refugio de nuestro país, debido a la imposición del gobierno estadounidense en materia de seguridad. Es importante estudiar esta problemática porque puede significar un retroceso en la lucha por los derechos humanos de un grupo vulnerable como lo es el de los refugiados. Sería lamentable que una vez que en México se ha avanzado en este terreno -al grado de haber logrado el reconocimiento de la sociedad internacional en su conjunto por el trabajo eficaz y eficiente que se logró con los refugiados guatemaltecos y españoles, principalmente, que fueron asimilados a la sociedad mexicana, enriqueciéndola con su aportación económica, cultural y social- pasemos al extremo de impedir que el derecho a buscar asilo sea ejercido, en franca violación a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a las Convenciones en la materia.

Respecto a esto puede citarse un caso. El acuerdo de repatriación, firmado entre nuestro país y El Salvador, que tiene por objeto devolver a los más de 200 salvadoreños que diariamente atraviesan la frontera sur. "Información oficial de ambos países considera que el combate al crimen organizado se debe revisar, inevitablemente, desde la óptica de la migración"<sup>7</sup> De 2002 a la fecha, se ha incrementado considerablemente el número de deportaciones de salvadoreños: tan sólo en 2004 se repatriaron 35 mil 270 salvadoreños que se internaron en México; en 2003 a 28 mil 979, y en 2002 a 16 mil 802. En 2005, entre 200 y 250 personas de esa nacionalidad, atraviesan diariamente la frontera, de los que más de 90% son devueltos. Quedando así imbricados la inmigración, el refugio, la repatriación y la "seguridad nacional".

También existen denuncias sobre violaciones graves a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en la frontera sur del territorio mexicano, como

---

<sup>7</sup> GÓMEZ, Natalia. "México y El Salvador firmarán acuerdo de repatriación". En: *El Universal*, Sección A, pág. 12, domingo 13 de marzo de 2005.

detenciones ilegales, tratos crueles, asaltos, ataques sexuales y abusos por parte de los agentes migratorios. Es evidente que si los derechos básicos de los migrantes son violentados e incluso se abusa de ellos y se les extorsiona, de forma implícita se les está negando la posibilidad de acceder a la protección en calidad de refugiados, aun cuando reúnan los requisitos de la Convención de 1951, de la Ley General de Población, y de su Reglamento, quedando sin posibilidad de presentar su solicitud ante la COMAR.

Al igual que el gobierno mexicano –y la sociedad mexicana en su conjunto– exige que los derechos de los trabajadores migratorios en los EUA sean respetados, asimismo debiera respetar a quienes acceden a nuestro territorio y no violentar las convenciones relativas al derecho de los refugiados, terreno en el cual se han ganado ya varias batallas, demostrando que la acogida de las personas en situación de refugio favorece al ser humano que lo busca, pero también al país que lo recibe: a través de la inversión de organismos internacionales gubernamentales y de la sociedad civil, logrando poner en marcha proyectos fructíferos para la región. El avance en materia de protección y respeto a los derechos de los migrantes es una meta que el gobierno mexicano no puede dejar de lado, pues, todo retroceso es perjudicial para nuestros propios connacionales en el extranjero, principalmente en EUA.

En 2003, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una resolución en la que recuerda a todos los Estados que "deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos, a los refugiados y al derecho humanitario".<sup>8</sup> Consideramos que actualmente en México no existe un equilibrio adecuado entre seguridad y

---

<sup>8</sup> Resolución 1456, adoptada por el Consejo de Seguridad en su 4688 sesión del 20 de enero de 2003. En: <http://web.amnesty.org/library/index/eslamr511142003>, 19 de febrero de 2005.

derechos humanos, toda vez que existen violaciones a garantías individuales en función de la migración como asunto de seguridad nacional.

La presente investigación se llevó a cabo durante cinco etapas de trabajo.

En la *primera* se definió el objetivo e importancia de estudiar la figura del refugio en nuestro país después del 11-S, fecha a partir de la cual pueden distinguirse claras exigencias intervencionistas por parte de los EUA en materia de seguridad nacional en México, que impactaron de forma negativa al régimen de protección a refugiados que imperó desde la década de 1950 y fue reconocido internacionalmente como uno de los más eficaces.

Durante la *segunda etapa* de trabajo, se elaboró el diseño o esquema de la investigación<sup>9</sup>, que comprende los siguientes puntos:

- a. Planteamiento de la hipótesis central de investigación
- b. Localización de los sitios donde se encuentran las fuentes de información
- c. Evaluación sobre el tipo de material que debe ser recopilado
- d. Evaluar y decidir qué información tiene mayor importancia y cuál es secundaria, de acuerdo a la hipótesis central de investigación
- e. Determinar las técnicas a utilizar para el registro de los datos
- f. Proceder a la recopilación de la información
- g. Determinar qué método de análisis será empleado

Siguiendo este esquema, durante la *tercera fase* de investigación se decidió cuál sería el tipo de metodología a emplear durante todo el proceso de trabajo (el mismo se describe en el apartado cuarto de este mismo capítulo).

En la *cuarta etapa*, se llevó a cabo la recopilación del material bibliográfico, hemerográfico y documental. Para ello se recurrió a las bibliotecas y hemerotecas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), la Facultad de Derecho, el

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Claire Seltiz, "el diseño de investigación no es otra cosa que el *plan de estudio*, y por lo tanto, está presente en todos los estudios", independientemente de sus peculiaridades. SELTIZ, Claire. *Métodos de la investigación en las relaciones sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. pp. 153 y ss.

Instituto de Ciencias Jurídicas, y al Centro de Información y Documentación de la UNAM. Así como a las bibliotecas del Colegio de México y de la Universidad Iberoamericana. Y, por último, fueron consultados algunos bancos de datos y algunas bibliotecas –de consulta gratuita- de internet.

Como parte del propio programa de posgrado de la FCPyS de la UNAM, acudí a varias conferencias, mesas redondas y congresos nacionales e internacionales, como asistente y como ponente, recopilando valiosa información de primera mano a través de estos medios.

Por otro lado, se recopilaron documentos oficiales del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (ACNUR) en su oficina para México y Centroamérica, y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). En ésta última conseguimos entrevistarnos personalmente con su titular, la Maestra Miriam Morales Sanhueza, quien accedió a contestar a nuestros cuestionamientos sobre el tema que nos ocupa.

Finalmente, se realizaron consultas vía Internet a las páginas oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la COMAR y el ACNUR, entre otras.

El ordenamiento y análisis de este material se llevó a cabo durante la *quinta fase* de la investigación. Las técnicas que se emplearon para el registro fueron las fichas bibliográficas, hemerográficas y las de trabajo (textual, de resumen y de análisis).<sup>10</sup> Una vez reunida la información, y vaciada en las diferentes clases de fichas, se procedió a su ordenamiento temático y cronológico, lo cual permitió comparar, seleccionar y analizar toda la información reunida.

---

<sup>10</sup> ANGULO BORJA, Octavio *et al. Estrategias de Aprendizaje*. Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (DGOSE) de la UNAM. Col. Talleres de Orientación Educativa, México, 2004.

## 1.2 Hipótesis.

Como ya mencionamos, la pregunta central que se busca responder es: ¿Cuál es la consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en EUA con respecto a la agenda de seguridad nacional mexicana, concretamente en materia de refugiados?

Planteada de otra manera, ¿existe un cambio significativo en las políticas gubernamentales mexicanas de refugio, debido a restricciones en la agenda de seguridad nacional, generadas como consecuencia de los acontecimientos del 11-S en EUA?

De acuerdo a la información recabada en esta investigación, se responderá a tales interrogantes con tres posibles planteamientos:

Sí, existe un cambio significativo y comprobable por medio de los actos documentados del gobierno mexicano.

No existe un cambio significativo.

O bien, nuestra **hipótesis**, cuyo razonamiento o fundamentación es la siguiente: **no existe un cambio en el ámbito formal o jurídico** (pues no se han denunciado las Convenciones, y además México es signatario del *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, de 2004). **Sin embargo, sí existe un cambio restrictivo en la práctica**. Es decir, desde la esfera administrativa o de puesta en práctica de la política de refugio, se imponen requisitos difíciles de lograr. El objetivo es cumplir con la agenda de seguridad nacional, que por influencia de los EUA impone la necesidad de restringir la inmigración ilegal a territorio mexicano, como paso hacia el norte. Esto como consecuencia de la imposición de la visión de la seguridad nacional de los EUA y su lucha antiterrorista.

En síntesis, la **hipótesis central** de la investigación es:

**Determinar si existen cambios en la agenda de seguridad nacional de México después del 11-S, como consecuencia de la imposición de la visión de seguridad nacional de los EUA.**

En concordancia con el cuestionamiento central y con sus posibles respuestas, las **hipótesis secundarias** del trabajo de investigación que ayudarán a comprobar la hipótesis central, son las siguientes:

- a. El refugio en México no ha cambiado formalmente; aunque en la práctica sí existe un cambio restrictivo, a partir del 11-S.**
- b. Existen cambios en la política mexicana en materia de inmigración después del 11-S.**

### **1.3 Marco teórico y conceptual.**

El marco teórico general de la investigación es la teoría de la interdependencia de Robert Keohane y Joseph Nye, la cual resulta idónea para explicar la relación bilateral entre México y EUA a partir de los acontecimientos del 11-S y hasta la fecha actual. Y porque a través de tal teoría se logra una mejor comprensión de las imposiciones de los Estados Unidos con respecto a nuestro país en materia de seguridad nacional, migración en general y la política de refugio en particular.

Los conceptos fundamentales de la teoría de la interdependencia que guían nuestro trabajo, son los siguientes:

- a. Interdependencia**
- b. Sensibilidad**
- c. Vulnerabilidad**
- d. Régimen internacional**

e. Interdependencia compleja

Las ideas generales del pensamiento de Keohane y Nye, expuestas en su obra *Power and Interdependence*<sup>11</sup>, que sirven de marco a estos conceptos y que son empleadas en nuestra investigación, se enuncian a continuación.

Estos autores definen la interdependencia en términos de interacciones o transacciones que tienen efectos recíprocamente costosos para las partes. Sin embargo, para comprender el papel que en la misma juega el poder, introducen una doble dimensión que llaman *sensibilidad* y *vulnerabilidad*. Por sensibilidad debe entenderse la medida y el costo en que un cambio en un marco concreto de la política afecta a un actor. Por vulnerabilidad, la medida y el costo en que un actor puede ajustar su política a la nueva situación o, si se prefiere, el grado en que un actor puede soportar los costos impuestos por acontecimientos externos.

Como veremos, en la relación entre EUA y México, se presentan las dos dimensiones de la interdependencia: el gobierno mexicano se ha visto obligado a hacer modificaciones en materia migratoria y de refugio en los últimos años, con la finalidad de reforzar los mecanismos de seguridad nacional en *apoyo* la lucha anti terrorista norteamericana. El costo que se ha pagado es en detrimento de candidatos a refugiados, que no pueden alcanzar esta categoría de protección.

En opinión de Theotonio Dos Santos, la interdependencia se plantea en términos más bien de dependencia, es decir, como desigualdad y dominación. Parte, pues, de la naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional y pone de manifiesto la complejidad de su estructura y los fenómenos de dominación y explotación que lo caracterizan. En este sentido, el paradigma de la dependencia responde a una visión especialmente asimétrica y negativa de la interdependencia.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Power and Interdependence : World politics in Transition*. Columbia University Press, Nueva York, 1997.

<sup>12</sup> DOS SANTOS, Theotonio. *Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*. Plaza y Janés, México, 1999, p. 67

## 1.4 Metodología.

El método utilizado a lo largo de la investigación es el deductivo. Puede observarse que partimos de procesos históricos generales, como los acontecimientos del 11-S y la nueva agenda de seguridad nacional, en la comprensión de nuestro objeto concreto de estudio, el refugio en México en la actualidad.

La inducción también es parte de la metodología empleada. De acontecimientos particulares de la realidad internacional, inferimos explicaciones generales.

Cabe señalar que ambos procedimientos metodológicos se implican; uno lleva constantemente al otro, porque “la dicotomía ciencias deductivas-ciencias inductivas, es insostenible, ya que toda empresa científica –sin excluir el dominio de las ciencias formales- es tan inductiva como deductiva, sin hablar de otros tipos de inferencia”.<sup>13</sup> Por tanto, deducción e inducción son partes complementarias de todo proceso de conocimiento.

En esta investigación se comprende al método deductivo-inductivo como lógica con la cual se realiza la investigación; pero también como teoría, pues como sostiene Karl Popper, los procedimientos deductivos no son más que teorías, con las cuales se trabaja en toda investigación científica: la lógica deductiva es la teoría de la validez del razonamiento lógico o inferencia lógica.<sup>14</sup>

En otras palabras, la lógica deductiva de la investigación se convierte en la teoría de la crítica racional; en un ensayo de explicación. El método, teoría o sistema deductivo es pues un ensayo de solución sujeto a la crítica racional.

Los procedimientos lógicos de descripción y comparación también son empleados en este trabajo. El método descriptivo es utilizado para entender qué es el refugio, cómo funcionaba esta institución en México –principalmente en la década de 1980- y cómo es después del 11-S. Y también se emplea donde hace

---

<sup>13</sup>PEARSON, Frederic. *Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI*. México, McGraw Hill, 2003, p.17. BUNGE, Mario. *La ciencia, su método y su filosofía*. Paidós, México, 1981, p. 20

<sup>14</sup> MARDONES, J. M., *et al.* *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales*. Ediciones Coyoacán, México, 2001. pp. 101 y ss.

falta contrastar ideas o instituciones para entender sus diferencias y similitudes (refugio *vs.* asilo, por ejemplo). Y aunque ni el método histórico, ni el comparativo son de los métodos centrales de la presente investigación, sí se utilizan en el siguiente sentido.

El método histórico, porque es indispensable comprender el pasado como un antecedente lógico del presente –en esa lógica del tiempo histórico que al transcurrir va dejando en las raíces del pasado la posibilidad del porvenir-; en este caso, de la agenda nacional en materia de seguridad, de refugio y de tratamiento al migrante. Y, el método comparativo porque, como ya mencionamos, consiste en resaltar causalidades, así como diferencias y semejanzas entre la situación de la agenda nacional antes y después de los acontecimientos del 11-S.

Abundando un poco en cuanto a la relevancia del método comparativo, creemos con Angelo Panebianco que “se compara para alcanzar explicaciones causales [...] Pues si, en efecto, estamos interesados en explicaciones locales (es decir, identificar el mecanismo causal que está detrás del específico fenómeno que examinamos) entonces debe precisarse el rol de la comparación como método de control de las hipótesis.”<sup>15</sup> En el caso de esta investigación el método comparativo será utilizado para encontrar si detrás de la seguridad nacional mexicana se encuentra un elemento causal externo determinándola (léase la política de los EUA contra el *terrorismo* después del 11-S).

También están presentes en la investigación, los mecanismos de interpretación, análisis y crítica, por ser fases constitutivas de la lógica deductiva-inductiva y del propio método comparativo.

Para responder a todas nuestras preguntas de investigación y para comprobar las hipótesis se desarrollan cuatro capítulos –además de este primero dedicado a los aspectos teóricos y metodológicos.

Así, en el segundo capítulo se plantea la siguiente interrogante: ¿Cómo ha sido el refugio en México, desde su surgimiento hasta antes del 11 de septiembre?

---

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni. *Comparación y método comparativo*, en Sartori y Morlino (comps.). *La comparación en las ciencias sociales*. España, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

Es necesario, por tanto, explicar el marco jurídico internacional y nacional en materia de refugio, para luego hacer un recuento histórico de los principales flujos de refugiados a nuestro país, con especial atención a las políticas implementadas y a las soluciones llevadas a la práctica en estos casos, para conocer una situación de hecho que suponemos fue diferente a la actual. Este capítulo nos servirá para realizar un estudio comparativo en el capítulo cuarto. El objetivo es conocer cómo han sido las políticas de refugio hasta antes del 11-S y cómo serán después de tal acontecimiento, para determinar si han cambiado.

El marco jurídico internacional y nacional en materia de refugio es expuesto en el capítulo tercero, con la finalidad de comprender cómo son dichas instituciones en el ámbito del derecho internacional público.

En el cuarto apartado, se cuestiona ¿de qué manera inciden los acontecimientos del 11 de septiembre en las políticas de refugio de nuestro país? Y se analizan: el escenario internacional a partir de los cambios generados por el 11-S en la agenda de seguridad de los Estados Unidos, que solicitó apoyo mundial, con la frase tan comentada en los medios de comunicación electrónicos e impresos: “ahora, todas las naciones del mundo tienen que tomar una decisión: están con nosotros o con los terroristas”<sup>16</sup> lo cual implica la modificación de las agendas nacionales de seguridad y un replanteamiento de los temas prioritarios (entre otros la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico ilícito de personas).

En el quinto capítulo se busca dar respuesta a la siguiente cuestión: a raíz del 11 de septiembre, ¿cómo se configura la institución del refugio en nuestro país? Se analizará la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en México (ACNUR), así como del gobierno federal, durante la gestión del presidente Vicente Fox Quesada, por medio de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, con especial atención al Instituto Nacional de Migración y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); y los

---

<sup>16</sup> ANDREAS, Peter. *La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre*. En *Foreign Affairs* en español, primavera de 2002, volumen 2, número 1, ITAM, México, pág. 179.

instrumentos de planeación del poder ejecutivo federal en la materia: el plan nacional de desarrollo (PND) y sus informes de ejecución, en concreto, en lo tocante a la política de asilo y refugio.

También en el capítulo quinto se analizará cómo está constituida la agenda de seguridad mexicana y cuáles son sus temas prioritarios, a raíz de los acontecimientos del 11-S. Es decir, qué tanto se han modificado en los últimos cinco años.

Finalmente, en el sexto apartado son presentadas las consideraciones finales de la presente investigación; donde se plantean los tres escenarios que es posible esperar a consecuencia de la problemática investigada.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO JURÍDICO DEL REFUGIO.

### 2.1 Concepto de refugiado.

De manera general, se considera *refugiado* 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 encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere -a causa de dichos temores- acogerse a la protección de tal país.<sup>17</sup>

Las personas que abandonan su país o su residencia habitual por razones personales ya sea para trabajar o en procura de mejores condiciones de vida, conocidos como *migrantes económicos*, generalmente no llenan los criterios necesarios para considerarlos como refugiados. De acuerdo con la definición de la *Declaración de Cartagena*, las condiciones económicas adversas generalmente no constituyen una amenaza a la vida, seguridad y libertad del individuo. Sin embargo, puede darse el caso en que las medidas económicas que afectan la actividad laboral sean tan graves como para constituir persecución y especialmente si son dirigidas contra un determinado grupo por razones políticas, raciales o religiosas podrían estas personas ser consideradas refugiadas.<sup>18</sup>

Los refugiados abandonan su país huyendo de situaciones que amenazan su vida o su integridad. Algunos atraviesan un largo y angustioso período de incertidumbre y finalmente no les queda otra opción. Todos se han visto obligados

---

<sup>17</sup> El concepto general de refugiado es el de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en 1951. Existen particularidades con respecto a quién es considerado como refugiado en los sistemas americano, europeo y africano, de conformidad con las diferentes convenciones internacionales. Además, cada legislación nacional puede agregar o quitar elementos al concepto en cuestión. Por ejemplo, la Ley General de Población mexicana, en su artículo 42, fracciones V y VI, diferencia entre asilado y refugiado o desplazado: el asilado es objeto de persecución política, y refugiado es sinónimo de desplazado.

<sup>18</sup> La definición de migrante económico está contenida en la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA*, apartado vii, artículo 37.

a dejar atrás sus hogares, su núcleo familiar y social, así como su trabajo, y en ningún caso es fácil tomar una determinación así.

La mayoría de los refugiados no pueden elegir el camino de su huida. Se dirigen a la frontera más cercana, cargando sus posesiones en bicicletas, en carros o sobre sus espaldas. Más de dos tercios de todos los refugiados son ciudadanos de países del Sur, y ni siquiera uno de cada diez llega a una ciudad industrializada.

Hace alrededor de cincuenta años, los gobiernos acordaron que toda persona que huía de su país por miedo a la persecución, debía recibir protección internacional. El recuerdo del holocausto y del caos posterior a la Segunda Guerra Mundial, incentivó a la comunidad internacional a prometer un lugar seguro a todas las personas cuyos derechos fundamentales estaban en peligro.

Los refugiados corren el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos que la comunidad internacional ha acordado no permitir. Detrás de cada refugiado que llega a una frontera, una costa o un aeropuerto, hay una tragedia humana. Los Estados deben garantizar que todos los refugiados reciban la protección a la que tienen derecho, porque si no cumplen sus compromisos con los refugiados, estarán poniendo en peligro a muchos seres humanos que necesitan ayuda de forma inmediata.

Es importante mencionar el inicio de las funciones de la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dicha oficina surgió en 1951 y es el mecanismo legal, que hasta la actualidad se encarga de la solución de los problemas de los refugiados en el mundo. En 1921, el Comité Internacional de la Cruz Roja emitió un comunicado dirigido al Consejo de la Sociedad de las Naciones a fin de que se creara un Alto Comisionado para los Refugiados. Éste puede considerarse el verdadero nacimiento del derecho de los refugiados, que comenzó su historia con la instauración de instituciones clave para su posterior desarrollo. Una de ellas fue el *Pasaporte Nansen*, documento de viaje

para los refugiados que tuvo diversas consecuencias: primero, funcionar como documento de viaje para personas que anteriormente carecían de cualquier otro; segundo, el reconocimiento de cierta forma de residencia en el país de refugio, considerándose cumplido un derecho humano fundamental con ello, y tercero, el reconocimiento de un estatuto jurídico personal, íntimamente ligado con los derechos de la persona.

En 1951 se aprobó también la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y en 1967 se adoptó un protocolo que servía como actualización y complemento de la Convención. En los años posteriores, acuerdos regionales en África y América Latina ampliaron la definición de refugiado de forma que incluyera, además de las personas que escapan de la persecución, a los grupos que huyen de situaciones de violencia generalizada.

En la actualidad, y tomando en consideración los cambios por los que ha atravesado tanto el ACNUR como el sistema mexicano de protección a los refugiados, puede observarse que estamos frente a un proceso de evolución.

En el ámbito internacional, la tendencia sostenida a que se registren movimientos migratorios mixtos, ha desdibujado la línea que separaba a los migrantes de los refugiados en la opinión pública y, en la política y la práctica de muchos Estados, ha reducido la diferenciación entre el control de las migraciones y la protección de los refugiados. Esta nueva realidad, acentuada con los acontecimientos del 11-S, ha generado diversas propuestas de solución, que desafortunadamente no han logrado concretarse.

La más importante de estas propuestas es la llamada *Convención Plus*, proyecto iniciado por el ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Rud Lubbers,<sup>19</sup> que tiene como objetivo mejorar la protección a los refugiados y buscar soluciones duraderas a través de acuerdos o arreglos

---

<sup>19</sup> Rud Lubbers ocupó el cargo de 2000 a 2004. El actual Alto Comisionado es Antonio Guterres, de nacionalidad portuguesa, quien estará en funciones hasta 2010.

especiales de carácter multilateral, reforzando y actualizando la Convención de Ginebra de 1951.

Así se inició un proceso de discusión y negociación con los Estados parte, ONG's y organismos internacionales, a fin de obtener compromisos más firmes en materia de cooperación internacional para el Refugio.

El buen éxito de la Convención Plus, dependerá de qué nivel de compromiso adquieran los Estados y demás actores internacionales; pero más allá de lo establecido en papel, dependerá de qué tanto se lleven a la práctica los acuerdos tomados. A la fecha los trabajos se encuentran en fase de diálogo y negociación y el último *Foro del Alto Comisionado sobre la Convención Plus* se llevó a cabo en mayo de 2005.

Desafortunadamente se puede observar que más que llegar a acuerdos internacionales que favorezcan la defensa de los refugiados, asilados y desplazados, prevalece la defensa de la seguridad a ultranza, como se ve en las numerosas conferencias internacionales y resoluciones relativas a la seguridad y la lucha contra el terrorismo: la Cumbre de la OEA sobre Seguridad Hemisférica de las Américas, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en materia migratoria relacionada con el terrorismo, la Cumbre Trinacional Canadá-EUA-México sobre seguridad, entre otras.

En el ámbito doméstico de los EUA, la tendencia anti-inmigrante está generalizada, es decir, permea a todos los tipos de entradas de extranjeros, menoscabando sus derechos, incluyendo a quienes buscan refugio. En virtud de la interdependencia de EUA y México, estas medidas también han sido adoptadas en territorio nacional. En nuestro país también se enfrentan cambios en el sistema de protección de refugiados. El primero de ellos consiste en una visión diferente del refugio, tomando en consideración los cambios en la seguridad nacional mexicana, como consecuencia del 11 de septiembre de 2001. Es decir, se supedita el conceder el estatus de refugiado a las necesidades de seguridad: a partir del año 2001, es el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) la primera

instancia gubernamental que aprueba o desaprueba la candidatura de una persona como refugiado.<sup>20</sup>

A continuación se explica de manera breve, cómo está constituido y cómo ha ido cambiando el régimen de protección internacional de los refugiados a lo largo de la historia en nuestro país, desde su surgimiento hasta nuestros días.

## **2.2 Historia del refugio en México**

Al hablar del refugio en México se puede hablar de tres grandes períodos:

El primero se ubica en 1951, año en que surge la Convención de Ginebra y con ella el régimen internacional en la materia, hasta la década de los ochenta, en la cual México jugó un papel ejemplar con respecto a los refugiados.

La segunda se refiere a la década de los noventa y culmina con dos acontecimientos muy importantes: la firma de la Convención y su Protocolo por el gobierno de nuestro país en 2001 en el plano formal o jurídico, y en septiembre del mismo año, la tercera etapa, con los atentados en EUA y sus consecuencias.

Dentro de estos tres períodos, existen cinco grandes flujos de refugiados hacia nuestro país. El primero de ellos es el proveniente de la Guerra Civil española, a mediados y fines de la década de 1930, y que estuvo conformado por 76,000 personas. El exilio provocado por el macartismo imperante en EUA, a finales de la década de los cuarenta. El tercer flujo masivo de refugiados, fue el proveniente de Chile, como consecuencia del golpe de Estado de Pinochet, a principios de la década de 1970. El cuarto es el originado por la Guerra Civil en El Salvador, a finales de la década de 1970, acogiendo a 180,000 salvadoreños. Por último, hablaremos del refugio de 80,000 guatemaltecos, que abandonaron su país debido a la guerra anti-insurreccional de aquel país.

---

<sup>20</sup> Entrevista concedida por la Mtra. Miriam Morales Sanhueza, titular de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a quien esto escribe, el 13 de abril de 2005.

En 1990, con la Ley General de Población en México se distinguió entre la condición de refugiados (concedida a personas que huían de conflictos internos o de la violencia generalizada) y el asilo político (concedido a quienes huían de la persecución política). A fines de 1995, sólo quedaban en México 32,000 refugiados guatemaltecos registrados. Además, para 1995, México había concedido asilo político aproximadamente a 500 personas (la mayoría de las cuales habían sido reconocidas como tales con anterioridad a la promulgación de la ley de 1990).

Como país de asilo, los objetivos de México en virtud de la Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos (CIREFCA) han incluido el fomento de la repatriación voluntaria a Guatemala como solución prioritaria, así como la autosuficiencia orientada a la integración de aquellos refugiados que no desean ser repatriados. A raíz del proceso de paz, existe un constante retorno de guatemaltecos refugiados en México --en 1995, 9,500. Todavía quedan unos 40,000 refugiados en México y Belice; sin embargo, se espera encontrar una solución duradera adecuada para éstos.

A fines de 1995, quedaban en México 32,000 guatemaltecos registrados. Desde que se suscribieron los acuerdos de paz guatemaltecos, la mayoría de los ciudadanos de este país iniciaron el proceso de repatriación voluntaria.

Durante el mandato de Miguel de la Madrid continuó en general la tradición mexicana de asilo a perseguidos políticos; sin embargo, en ese sexenio se enfrentó el mayor problema de refugio masivo de extranjeros, en este caso centroamericanos, en la historia de México. Aunque tradicionalmente se les había dispensado amparo en suelo mexicano, la grave crisis económica que estalló en 1981 y se extendió a todo lo largo de la década obligó al gobierno a una política más restrictiva, en todos sentidos, dada la escasez de recursos para mantener a los refugiados.

Debido a que las condiciones económicas empeoraban en toda América Latina, al problema de los refugiados se sumó el de la migración de grandes

contingentes, también de Centroamérica, que huían por motivos económicos y no de índole política. Este flujo de trabajadores migratorios, cuyo destino principal eran los Estados Unidos, complicó el tratamiento que se daba a los refugiados.

La progresiva democratización de los regímenes políticos de América del Sur redujo a su mínima expresión la entrada de asilados políticos provenientes de esa región. Por el contrario, el fin de las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y, finalmente, Chile, permitió el retorno de miles de exiliados residentes en México a sus países de origen.

El empeoramiento de la estabilidad política en América Central durante la década de los ochenta tuvo como resultado un fuerte movimiento migratorio por razones políticas hacia México, particularmente desde Guatemala y, en menor medida, de El Salvador. Mientras en la primera de esas dos repúblicas el gobierno militar realizaba vastas operaciones de contrainsurgencia, en la segunda se había desatado la guerra civil entre el gobierno y la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

En los últimos meses de 1981 empezó a hacerse notorio el desplazamiento hacia Chiapas de guatemaltecos que huían de las ofensivas contrainsurgentes del ejército. El flujo se agravó durante 1982, al grado que hacia diciembre de ese año se contabilizaban alrededor de 15,000 refugiados. En 1983 el número de guatemaltecos en los campamentos de refugiados creció aun más y en 1984 ya rebasaban los 45,000. Se trataba de una situación desconocida para México, ya que superaba con mucho la llegada de los republicanos españoles en 1939, fecha a partir de la cual sólo se habían recibido contingentes relativamente pequeños de perseguidos políticos.

Sin duda, este flujo de refugiados ha sido el más complejo, desde el punto de vista administrativo, que ha enfrentado el gobierno mexicano, pues ha originado incontables problemas de orden interno y externo. Para empezar, el caso de este refugio masivo mostró las limitaciones de la legislación mexicana sobre el asilo, orientada a situaciones individuales. México se mostró renuente a adherirse al

régimen de las Naciones Unidas sobre la materia hasta el mes de junio de 2001, por lo que en esas fechas, tuvo que enfrentar el problema de manera pragmática.

Autoridades migratorias de la Secretaría de Gobernación adoptaron en un principio una posición restrictiva al grado de detener a los refugiados y regresarlos a sus países. El argumento esencial consistía en que los guatemaltecos instalados en la frontera chiapaneca no cumplían los requisitos de un asilado político. Así, a mediados de julio de 2002, se había otorgado tal categoría a menos de sesenta personas de un total de dos mil refugiados.

Esa situación provocó críticas de organismos de derechos humanos y de la prensa. Además, rechazar el refugio entraba en conflicto con la política exterior, la cual favorecía la atención a los desplazados por la inestabilidad en el istmo centroamericano. Con mayor razón si se tiene en cuenta que el presidente López Portillo había manifestado abiertamente su simpatía por aquellos que se oponían al régimen establecido en el caso de El Salvador, al reconocer al FMLN como fuerza beligerante.

Al principio, los refugiados fueron atendidos por la población local, organismos no gubernamentales como organizaciones de derechos humanos y la Iglesia católica chiapaneca, así como por algunas instituciones oficiales de salud. En 1980, sin embargo, se hizo evidente que la magnitud del problema desbordaba los mecanismos utilizados hasta entonces. Fue por ello que el gobierno creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).<sup>21</sup>

Con este nuevo marco institucional se pudo asegurar que los refugiados no serían forzados a regresar a su país. Debe señalarse que la Comisión, según los considerados de su acuerdo de creación, se encargaría de la atención a los refugiados una vez que hubieran obtenido el estatus de asilados, sin embargo en

---

<sup>21</sup> Acuerdo por el que 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, constituida por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social. *Diario Oficial*, 22 de julio de 1980, en SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Op. Cit., pág. 203

la realidad, tuvo que proporcionárseles ayuda a pesar de no contar con esa calidad migratoria.<sup>22</sup>

Como se puede apreciar, estas funciones de la COMAR sirvieron de base para la aceptación de la ayuda que el ACNUR ofreció a nuestro país, a pesar de que el gobierno mexicano no se había adherido a las convenciones de la ONU sobre la materia. La COMAR acordó con el ACNUR cooperar en el diseño y financiamiento de programas asistenciales para “asilados y refugiados”.

Se trataba de una aceptación formal por parte del gobierno mexicano de la diferencia entre ambas categorías migratorias, aunque no lo reconociera así todavía en la Ley General de Población. El régimen de López Portillo accedía de este modo a la colaboración internacional para enfrentar el problema de los refugiados y sentaba las bases para la labor que se realizará durante el sexenio del presidente De la Madrid.

México, así, aceptaba los esquemas de normas básicas internacionalmente reconocidos en materia de refugiados. Con todo, a los refugiados en general no se les otorgó la categoría de asilados, salvo a una minoría. La COMAR, fundamentalmente de carácter asistencial, no puede establecer la protección legal de los refugiados, y sólo los consideró *visitantes locales* y así los documentaba (como *no inmigrante visitante*, con una leyenda escrita en la Forma Migratoria FM3, que establecía la protección del ACNUR). Aunque la comisión gestionaba la protección como asilado ante las autoridades migratorias, el resultado de sus gestiones distaba de ser satisfactorio.

La ubicación de los refugiados a lo largo de la frontera de Chiapas con Guatemala, creó uno más de los conflictos con el gobierno militar de esa nación centroamericana. Para el gobierno guatemalteco del general Mejía Vítores, los campamentos de refugiados constituían guaridas de la guerrilla, de modo que si México los toleraba se convertía en cómplice de los rebeldes.

---

<sup>22</sup> Dice el primer considerando “que nuestro país ha sentido 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 asilo en el país.” En *Ibíd.*

Dado que las autoridades mexicanas rechazaban que los centros de refugio fueran santuarios de movimientos clandestinos, el ejército guatemalteco optó por actuar unilateralmente e incursionó en 1983 y 1984 en algunos campos como el de *El Chupadero*. El gobierno mexicano protestó formalmente, pero para no agravar el conflicto, se mostró prudente, y para evitar más conflictos, se reubicó a los refugiados en lugares más alejados de la frontera con Guatemala.

Esta decisión provocó reacciones negativas de muchos refugiados, ya que temían perder contacto con sus seres queridos y alejarse de la posibilidad de, algún día, regresar a su país. El gobierno mexicano les aseguró la repatriación en el momento en que lo desearan. Dentro del gobierno de México la situación provocó reacciones encontradas.

Mientras la Secretaría de Gobernación no consideraba adecuada la reubicación debido al costo del traslado a Quintana Roo y Campeche, los lugares elegidos como destinos, la Secretaría de Relaciones Exteriores la respaldaba debido a que consideraba que era una forma de evitar un mayor deterioro en las relaciones con Guatemala.

Esa no fue la única medida que tomó el gobierno mexicano para evitar los ataques del ejército guatemalteco. También se indicó claramente a los refugiados que México no permitiría que se utilizara el territorio nacional para realizar actos violentos contra el gobierno de Guatemala. Además, se dispusieron mecanismos para tener un mayor control y evitar actos de violencia.

A partir de 1982, la crisis económica y política se agudizó, por lo cual el refugio centroamericano se volvió tan sólo una parte de un vasto movimiento migratorio de los países de la región hacia América del Norte. Esa situación, como ya se indicó, dificultó más la protección a los desplazados por motivos políticos, pues en muchos casos, en especial para los migrantes no establecidos en los campamentos de refugiados, las autoridades migratorias mexicanas los consideran generalmente como migrantes económicos y, con frecuencia, procedían a la deportación.

En la práctica, suelen darse casos mixtos: gente que deja sus países huyendo tanto de la miseria como de la violencia. Se calcula que miles de guatemaltecos y salvadoreños se trasladaron en ese tiempo a la Ciudad de México. Dado que para el grueso de ellos la meta era alcanzar los Estados Unidos en busca de trabajo, aquellos que se trasladaban a dicha ciudad, querían y pretendían no ser vistos como refugiados por la Secretaría de Gobernación. En consecuencia, para poder otorgarles estatus de asilo o refugio, sus casos se analizaban individualmente, a diferencia de los guatemaltecos ubicados en Chiapas.

En lo tocante a quienes se ubican en la zona fronteriza con los Estados Unidos, la situación era distinta. Se consideraba que los centroamericanos que huían por razones políticas buscarían residir en la zona fronteriza sur o, cuando más, en el centro del país. En cambio, si se les localizaba en el norte mexicano, la motivación era presumiblemente de orden económico, es decir, que los migrantes buscaban pasar a los Estados Unidos con objeto de trabajar ahí. En consecuencia, de acuerdo a los lineamientos nacionales sobre asilo, la política seguida con ellos era la deportación.

El fin de la dictadura militar y la instalación de un gobierno civil en Guatemala generaron esperanzas de resolución de la cuestión de los refugiados; sin embargo, el ejército guatemalteco conservó su poder específico en la vida política y la permanencia de la guerrilla mantuvo el clima de violencia en varias zonas del país. Por esa razón, aunque el gobierno civil de Vinicio Cerezo impulsó el retorno de refugiados a través de la creación de la Comisión de Ayuda a Repatriados, los resultados no fueron, ni con mucho, los esperados.

Aunque oficialmente el mayor contingente de refugiados es de guatemaltecos, se calcula que el de salvadoreños alcanza los diez mil. Además, se considera que como para guatemaltecos como para salvadoreños, las cifras oficiales son bastante conservadoras debido a que es difícil llevar un control minucioso cuando están implicados movimientos migratorios de la magnitud que se presentaron en este caso. Así, el número de los refugiados y desplazados

provenientes de Guatemala, podía llegar hasta 150,000 y con los llegados de El Salvador hasta un cuarto de millón durante ese periodo.

El ACNUR estimaba que de cada diez salvadoreños, dos o tres eran refugiados económicos que usaban a México como vía de paso hacia los Estados Unidos. Se calculaba hacia finales del sexenio de De la Madrid, que unos 50,000 salvadoreños y guatemaltecos utilizaban a México como trampolín hacia la Unión Americana, otros 100,000 vivían en ciudades mexicanas. De estos últimos, casi todos carecían de reconocimiento oficial como asilados; sólo alrededor de 500 tenían esa condición. Finalmente, 100,000 refugiados, fundamentalmente campesinos guatemaltecos, vivían en los estados mexicanos fronterizos del sur, de los cuales se calcula que 60,000 no tenían el reconocimiento de refugiados.

La distensión política en la región centroamericana continuó y, lógicamente, el número de refugiados fue descendiendo paulatinamente. Aunque cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de México en 1988, el problema estaba lejos de estar resuelto en su totalidad, la situación que tuvo que enfrentar con respecto a los refugiados centroamericanos fue bastante menos difícil que la de su predecesor.

Es durante el gobierno de Vicente Fox que se hace una reestructuración a las instituciones de seguridad nacional, en buena medida, debido a la interdependencia existente con los EUA. Se busca *armonizar* las agendas de seguridad de ambos países, y el primer cambio que propone Fox es la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, implementado sin buen éxito en 2003, pero institucionalizado por medio de la *Ley de Seguridad Nacional*, en vigor actualmente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

Esta ley, busca proteger a la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente, para lo cual establece una lista de las amenazas a la seguridad nacional: espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria y genocidio; los actos que impidan a la autoridad actuar contra la delincuencia organizada, financiar a organizaciones terroristas, obstaculizar acciones de inteligencia, entre otras.

Con respecto a la reunión trinacional de México, EUA y Canadá, de sus trabajos resultó la Declaración Conjunta llamada *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte* (ASPAN), firmada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005.

En esta reunión, se buscó dar seguimiento a la Declaración sobre seguridad en las Américas, de fecha 30 de octubre de 2003, la cual tuvo como sede la Ciudad de México, y buscó promover y fortalecer la paz y la seguridad en el Hemisferio.

En opinión de Gustavo Iruegas, la recientemente creada Ley de Seguridad Nacional, "tiende a equiparar la legislación nacional con los propósitos represivos de la *Ley de Seguridad de la Patria* de los EUA [...] Su elaboración requirió modificar el texto constitucional mexicano para dar facultades al Congreso para legislar en la materia, y al Presidente, para atribuirle la responsabilidad de preservar la seguridad de la nación"<sup>23</sup>

Con respecto a este primer capítulo, la conclusión es que existen hechos históricos que demuestran la solidez de México como país de refugio, en las décadas de 1950 a 1980. Tan es así, que las actuaciones de nuestro país en este período han sido ejemplo para la comunidad internacional. En los siguientes capítulos analizaremos si ha existido un cambio significativo en la práctica a este respecto, en relación con las hipótesis planteadas en la presentación de este trabajo de investigación, especialmente a partir del 11-S.

---

<sup>23</sup> IRUEGAS, Gustavo. "Algo huele a podrido". En el periódico *La Jornada*, 9 de febrero de 2005. En: [www.jornada.unam.mx/2005/feb05/050209/020a1pol.php](http://www.jornada.unam.mx/2005/feb05/050209/020a1pol.php).

## 2.3 Marco jurídico internacional del refugio.

Como ya hemos mencionado, el fenómeno migratorio ha aumentado considerablemente a finales del siglo XX e inicios del XXI, debido a la disparidad entre el lugar de origen y el de destino de los migrantes. Sus causas son diversas, y pueden ser de tipo económico, derivadas de desastres naturales, conflictos armados, represión, persecución, violaciones masivas de derechos humanos, rivalidades étnicas y violencia.

La globalización de la economía ha generado la pauperización de los estratos menos beneficiados de las sociedades, y aunada a la marginación y la exclusión social, ha traído como consecuencia un mayor número de refugiados, desplazados e inmigrantes en busca de trabajo para sobrevivir, como lo demuestran las cifras de los últimos años. De acuerdo al Reporte 2004 para México y Centroamérica, del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "la región se ha tornado en un ambiente cada vez más restrictivo para la migración, con el uso generalizado de la interceptación, detención, y deportación a gran escala de personas indocumentadas [...] de conformidad con los estándares internacionales y regionales",<sup>24</sup> en buena medida, debido a los acontecimientos del 11 de septiembre y sus implicaciones en la región latinoamericana.

En este sentido, el derecho internacional de los refugiados es la herramienta de los Estados para tratar de solucionar los complejos problemas sociales que pueden surgir de la inestabilidad política, económica, social o militar, y que pudiesen producir un desplazamiento masivo de personas de un país a otro, en busca de seguridad y protección.

---

<sup>24</sup> UNHCR, *Executive Committee. Mexico and Central America 2004 Report*, pág. 1. En: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3180#breve](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3180#breve), consulta realizada el 30 de marzo de 2004.

Por tal razón, abordaremos al derecho internacional de los refugiados, comenzando por establecer la diferencia entre algunos conceptos, y posteriormente explicando los puntos más sobresalientes de las convenciones internacionales en la materia, así como lo relativo al régimen mexicano de protección a los refugiados.

Como primer punto, cabe aclarar que los términos *asilado*, *refugiado*, y *desplazado*, son diferentes en el derecho internacional. Y como explicaremos más adelante, en el sistema jurídico mexicano, es hasta la reforma de la Ley General de Población, del 29 de mayo de 1990, que se distingue a la institución del *asilo* de la de *refugio* o *desplazamiento*, estos últimos considerados como sinónimos.

Las figuras *refugio*, *asilo*, o *desplazamiento*, están comprendidas en el fenómeno de la migración. Al hablar de *migración*, se comprenden los términos *inmigración* y *emigración*. Migración es el desplazamiento de individuos de un sitio a otro, por razones económicas, sociales o políticas. La inmigración es la llegada de personas a un país o región para establecerse, y la emigración es el fenómeno de abandonar la residencia habitual para establecerse en otro país o región.

Existen supuestos jurídicos, en los que la inmigración de personas bajo ciertas características, condiciones y requisitos administrativos que deben cumplirse, puede adquirir uno de los siguientes estatus: refugio asilo o desplazamiento.

Al término de la Primera Guerra Mundial, en el año de 1919, se creó la Sociedad de Naciones, como intento de crear una sociedad internacional organizada que contrarrestara la falta de entendimiento entre países. Esta organización tuvo grandes limitaciones, que la hicieron incapaz de resolver conflictos tan graves como la guerra civil española, o la invasión alemana a Estados vecinos, en nombre del espacio vital para su desarrollo.

En 1921, la Sociedad de Naciones nombró al delegado de noruega, Fridjof Nansen, Alto Comisionado para los refugiados. Dicho nombramiento constituye el

antecedente de la resolución 428 de 1950 y de la Convención del estatuto de los refugiados, de Ginebra de 1951. A partir de entonces, se inició la protección internacional de los refugiados.

A pesar de los intentos de la Sociedad de Naciones para evitar otra conflagración, estalló la Segunda Guerra Mundial, y con las atrocidades cometidas durante la contienda, se reavivó la urgencia por crear una organización internacional capaz de ayudar a resolver de manera pacífica los conflictos.

De esta manera surge en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la Carta de San Francisco, que en su primer artículo señala que los propósitos y principios de esta organización son: mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, con base en el principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; la cooperación internacional para la resolución de problemas, y servir como foro para alcanzar estos propósitos comunes.<sup>25</sup>

La nueva sociedad internacional organizada, preocupada por la gran cantidad de personas que se vieron obligadas a abandonar sus países durante las dos guerras mundiales, creó, por iniciativa de 44 Estados, la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA), encargada de la repatriación de aquellas personas para las que no existía ningún otro tipo de solución (como la integración al país receptor, o la naturalización). Esta oficina funcionó hasta 1947, y repatrió a más de 7 millones de personas.

Durante el primer periodo de sesiones de la ONU, en 1946, se planteó la problemática de los refugiados. El resultado fue que el 15 de diciembre de 1946, incluso antes de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General aprobó la creación de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), establecida con carácter provisional, misma que inició sus labores el 1 de junio de 1947.

---

<sup>25</sup> Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945. En: REMIRO BROTONS, Antonio et al. *Derecho internacional. Tratados y otros documentos*. Mc Graw Hill, Madrid, 2001, pág. 3

La OIR sustituyó a la UNRRA, y su sede se localizó en Ginebra. Sus funciones fueron identificar a los refugiados, expedir documentos, asistirlos en sus necesidades básicas, atender las solicitudes de repatriación, coadyuvar a la integración local, y promover el reasentamiento en un tercer país en los casos necesarios.

El mandato de la OIR era provisional, calculado para un año y medio. Al término de este plazo, se había reasentado a un millón de personas, principalmente en EUA, Canadá, Australia e Israel. También se habían repatriado 63 mil personas y 410 mil se habían integrado a los países receptores de manera voluntaria.

En vista de que al término del lapso fijado, la problemática en torno a los refugiados no había sido solucionada, el 3 de diciembre de 1949, la Asamblea General tomó la decisión de designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y mediante la resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950, se aprobó el Estatuto de su Oficina.

En el artículo 1 de éste último, se establece que el ACNUR asumiría la función de proporcionar protección internacional a los refugiados que reunieran las condiciones previstas por el Estatuto, así como la de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos (cuando así lo aprueben) y a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Desde ese estatuto fundacional se precisa que “la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico: será humanitaria y social” (art. 12)

Posteriormente, en la Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en Ginebra, del 2 al 25 de julio de 1951, y en la que estuvieron presentes delegados de 26 Estados y dos observadores, se adoptó por 14 votos contra ninguno la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el día 28 del mismo mes.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> TRIER, Jean. Organizations that help the world. United Nations High Commissioner for Refugees. Exley Publications, Reino Unido, 1994, pp. 59-61.

## 2.4 Convención sobre el estatus de los refugiados y su Protocolo.

La Convención fue adoptada el 28 de julio de 1951, en Ginebra, Suiza. Ésta menciona qué debe entenderse por refugiado:

Art. 1 A los efectos de la presente Convención, el término *refugiado* se aplicará a toda persona que:

[...] Como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido 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.

Cabe destacar que la causa de la emigración, debe centrarse en temores *fundados*, es decir, deben ser circunstancias objetivas que tengan verificativo en el país de origen. Por otro lado, los motivos de persecución, no se restringen a los de carácter político como en el caso del asilo, sino que también pueden ser raciales, religiosos, o derivados de la nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social<sup>27</sup>. A causa de estos temores fundados que lo ponen en peligro, el solicitante de refugio no puede o no quiere buscar la protección de su Estado, y debe solicitarlo a otro. Además, el migrante debe encontrarse fuera del país, lo cual permite distinguirlo del asilado diplomático.

Tanto el Estatuto de la Oficina del ACNUR de 1950, como la Convención de Ginebra de 1951, establecían dos limitaciones: la geográfica y la temporal, que restringían la protección internacional a determinados grupos nacionales

---

<sup>27</sup> Del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, derivan tanto el derecho de asilo, como el derecho de refugio. Ambos términos, aun cuando tienen un significado preciso –reuniendo requisitos preestablecidos–, los términos refugiado, asilado y desplazado tienen un concepto *sui generis* en cada tratado internacional y legislación nacional. Es importante recurrir al texto original para delimitar las características y requisitos de cada categoría migratoria en el país o región de que se trate. En el ámbito del ACNUR, es la Convención de Ginebra de 1951 la que establece qué se entiende por refugiado.

(provenientes de Europa), y a migraciones producidas en un lapso específico (antes del 1 de enero de 1951).

Ambas limitaciones revelan que la Convención de Ginebra fue redactada para resolver el problema de los refugiados derivado de la Segunda Guerra Mundial. La limitación geográfica fue modificada en la quinta sesión de la Asamblea General, lo que hizo aplicable el término *refugiado* a cualquier acontecimiento ocurrido en el mundo y no sólo en Europa, por medio de una declaración expresa de los países miembro en la cual se precisara el alcance geográfico con respecto a las obligaciones asumidas por él como signatario. Es hasta 1967, que se supera la limitación temporal, con el Protocolo a la Convención (*vid infra*).

Los supuestos en los que no es aplicable la Convención de Ginebra, por lo que no puede otorgarse el estatus de refugiado, son enunciados por este mismo instrumento en los incisos c) a f) del artículo primero:

- a) Cuando la persona haya acogido voluntariamente la protección del Estado de su nacionalidad.
- b) Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente.
- c) Adquirir una nueva nacionalidad y la protección del Estado que la otorga.
- d) Haber retornado voluntariamente a su Estado.
- e) Desaparición de las circunstancias que generaron los temores fundados.
- f) Cuando existan motivos fundados para considerar que: la persona ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad (definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos).
- g) Que la persona haya cometido un delito común grave, fuera del país de refugio, antes de ser admitido en él como refugiado.
- h) Que sea culpable de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.
- i) La Convención no se aplica respecto a aquellas personas que reciban protección de organismos de Naciones Unidas distintos al ACNUR.

Al tratarse de una lista limitativa, no existe ninguna otra razón en el marco de la Convención de Ginebra, para no reconocer el derecho de buscar refugio de toda persona.

Una vez que se ha adquirido el estatus de refugiado, se adquiere la obligación de cumplir el derecho interno del Estado receptor. En términos generales, las personas con estatus jurídico de refugiado, gozarán del mismo trato que se otorga a los extranjeros, pero en lo referente a derechos fundamentales, deberán recibir el mismo trato que los nacionales.

De especial importancia para nuestra investigación, son los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951, pues hacen referencia a la seguridad nacional del Estado receptor, garantizando además el derecho de ser oído y vencido en juicio, antes de que sea denegado de forma definitiva el reconocimiento como refugiado:

*Art. 32 Expulsión*

1. Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se oponga a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

*Art. 33 Prohibición de expulsión y de devolución (refoulement)*

1. 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 peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.<sup>28</sup>

Es importante distinguir que en tales casos, será necesario observar los procedimientos legales vigentes, permitiendo al refugiado presentar pruebas exculpatorias. El refugiado deberá gozar de un plazo razonable a fin de gestionar legalmente su admisión en otro Estado. De todo ese procedimiento deberá tener conocimiento el ACNUR, lo cual en muchas ocasiones causa tensión entre éste y el Estado que es parte de la Convención de 1951.<sup>29</sup>

La primera fracción del artículo 33, contiene uno de los principios básicos en materia de refugio, que es la no devolución, o *non refoulement*. De hecho, este principio es la columna vertebral del sistema jurídico de protección de los refugiados, y es un principio aceptado y reconocido por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como disposición que no admite norma en contrario, es decir, como parte del *ius cogens*.

Tanto el Comité Jurídico del ACNUR, como los sistemas regionales de protección de refugiados, reconocen la importancia de este principio en muchas de sus resoluciones y recomendaciones sobre la protección internacional de los refugiados, y se han encargado de difundir su relevancia.

El principio de no devolución, se conjuga armoniosamente con la repatriación; solución idónea para el problema de los refugiados. Ésta necesita contar con la aprobación del propio refugiado, por lo que se habla de *repatriación voluntaria*.

---

<sup>28</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951. En: REMIRO, BROTONS, Antonio. Op. Cit., pág. 994.

<sup>29</sup> ORTIZ ALHF, Loretta. Op. Cit., pág. 531

## 2.5 El Protocolo de Nueva York sobre el estatuto de los refugiados, la definición ampliada de refugiado y el mandato universal del ACNUR.

Como mencionamos, la Convención de Ginebra de 1951, tenía como principal inconveniente las limitaciones geográfica y temporal<sup>30</sup> para la protección de los refugiados. Éstas fueron superadas con la aprobación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en la Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de la ONU del 16 de diciembre de 1966. El Protocolo fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

A pesar de que se superaron estas limitaciones, seguía existiendo la necesidad de atender y solucionar nuevas situaciones de refugio, que fueron surgiendo con posterioridad a la Convención de 1951, para estar en posibilidades de brindar protección a estos grupos.

Con el tiempo surgió la que más tarde sería llamada *definición ampliada* de refugiado, derivada de dos instrumentos regionales: la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984.

La primera rige los aspectos específicos de los refugiados en África, y agrega a los elementos que pueden ocasionar la emigración y posterior solicitud de refugio, las *violaciones masivas de los derechos humanos*. Por su parte, la declaración de Cartagena, va aún más allá, al extender la protección a las víctimas de *violencia generalizada, conflictos armados* y también adopta las violaciones masivas de derechos humanos, por lo que incluye las figuras de asilo y desplazamiento en la de refugio, como se explicará más adelante; es decir, las equipara, otorgándoles la misma protección.

---

<sup>30</sup> La limitación temporal es la contenida en el artículo 1.A.2., "acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951, y la geográfica, la mencionada en el artículo 1.B.1., "acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 en Europa".

La Convención de la OUA fue elaborada precisamente para responder al fenómeno de flujos masivos de refugiados en el continente africano, con rasgos similares a aquellos que dos décadas después se presentaron en América Central. Esta Convención africana dejó precedente para posteriores instrumentos internacionales que regulan la condición de refugiado, en el ámbito regional, tanto africano, como europeo y americano.

La definición ampliada del término *refugiado*, es pues, resultado de la evolución de la protección surgida en 1951 en Ginebra, misma que se ha adaptado a las necesidades de las diferentes regiones. Podemos concluir que los Estados se obligan a reconocer la condición de refugiado a las personas que reúnan los requisitos y realicen los procedimientos administrativos señalados en las Convenciones de las que sean parte, a nivel internacional o regional.

Cabe señalar, sin embargo, que la estructura creada en el seno de la ONU para la protección y asistencia a los refugiados, tiene dos partes, que son diferenciadas pero conforman una unidad: la relativa a la responsabilidad de los Estados, a través de la firma y ratificación de tratados a los que nos referimos en el párrafo anterior, y la acción directa del ACNUR, ya que su mandato es aplicable a todos los Estados, independientemente de que sean o no firmantes de las Convención de 1951 y su Protocolo, o de tratados regionales de protección a refugiados.<sup>31</sup>

Un claro ejemplo del mandato universal del ACNUR, fue su actuación en México en la década de los ochenta, con respecto a los refugiados principalmente guatemaltecos, en coordinación con la Secretaría de Gobernación (INM y COMAR). Recordemos que nuestro país se adhirió a la Convención de 1951 y su Protocolo en junio de 2001.

---

<sup>31</sup> Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1950, en ORTIZ ALHF, Op. Cit., pág. 542.

## 2.6 El Principio de *no devolución* como norma de *ius cogens*.

Ahora bien, si lo anterior se interpreta de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tenemos que el derecho de no devolución se ha constituido en una norma prioritaria de derecho internacional superior al propio tratado, es decir, de *ius cogens*, ya que, al tenor del artículo citado, las normas contenidas en los tratados internacionales y que versen sobre derechos humanos son normas de *imperativas* de derecho internacional público. El jurista César Sepúlveda considera que las disposiciones constitucionales en materia de no extradición de reos políticos se basan en este principio.<sup>32</sup>

Existen diferencias entre las instituciones de refugio y asilo, en sus modalidades diplomática y el territorial, en las que ahondaremos más adelante. Aunque el derecho de asilo y el de refugio tuvieron orígenes comunes, hoy resultan ser conceptos diferenciados, por ser de naturaleza diferente. 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, de ahí que la aceptación de un asilado territorial no lo constituya de inmediato en refugiado para efectos de la Convención de 1951.

En ambas instituciones, el Estado receptor del asilado o del refugiado se compromete a no devolver por la fuerza al beneficiado, sea a su propio país o a un tercer Estado donde eventualmente corra peligro o se exponga a las persecuciones que motivaron su huida inicial, ya que esta es la idea central de la protección brindada. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país,

---

<sup>32</sup> SEPÚLVEDA, César. SEPÚLVEDA, César. *Derecho internacional*. 24º ed., Porrúa, México, 2004, p. 161 y ss.

sea o no de origen, donde su derecho a la vida o la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social u opiniones políticas.

México no sólo ha reconocido en múltiples ocasiones la existencia del derecho de asilo, abonándolo y defendiéndolo en todos los niveles de la doctrina, sino también lo ha ejercitado en la práctica, otorgándolo con generosa amplitud a los perseguidos políticos en sus embajadas, legaciones y territorio.

La primera referencia sobre el asilo se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 14 establece:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.<sup>33</sup>

Aun cuando se trata de una declaración, la trascendencia de este documento permea todos los ámbitos de las relaciones internacionales, ya que enuncia los derechos del ser humano, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, y constituye la referencia obligada de la mayoría de tratados internacionales<sup>34</sup>. En el tema que nos ocupa, es justamente el artículo en cuestión, el que sienta las bases para la existencia de las figuras de refugio y asilo, como veremos más adelante.

---

<sup>33</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (XXX), de 10 de diciembre de 1948

<sup>34</sup> En opinión del premio Nóbel de literatura José Saramago, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra "el programa para el futuro de la humanidad", de ahí la importancia de su observancia. Citado en NÚÑEZ MARIEL, Mario. *Entre terroristas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 493

La diferencia entre asilado y refugiado, se encuentra en las causas que generan la persecución y consecuente salida del país de origen. Puede observarse que la redacción del artículo 14 de la declaración, es muy general y no especifica dichas causas ni distingue entre ambas figuras.

En el asilo, la persecución obedece únicamente a razones políticas<sup>35</sup>, mientras que en el refugio se debe a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Se explica con más detenimiento esta distinción más adelante.

## 2.7 Regulación jurídica en materia de Asilo.

El asilo es la protección que ciertos sujetos de derecho internacional pueden otorgar a individuos en el interior de un territorio extranjero en el cual son perseguidos o reclamados por motivos políticos o por la comisión de delitos también políticos. Son principalmente los Estados los que lo otorgan, pero también puede ser concedido por las nunciaturas de la Iglesia católica y por la Soberana Orden de Malta en sus Embajadas.<sup>36</sup>

La decisión de otorgar el asilo corresponde al Estado receptor en ejercicio de su soberanía, y no constituye un acto inamistoso. Tampoco se constituye como un acto de intervención en los asuntos internos del Estado en donde se presume la persecución.

---

<sup>35</sup> Tal es la razón por la cual algunos autores se refieren a esta figura como asilo político. Consideramos que ambos términos son correctos; aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere únicamente a asilo, las convenciones emplean indistintamente una u otra expresión.

<sup>36</sup> ORTIZ ALHF, OP. Cit., pág. 520

Históricamente, el asilo surge con las misiones diplomáticas permanentes, cuando los privilegios e inmunidades de los embajadores, se hicieron extensivos a su residencia. Se consideraba que aquéllos no podían gozar de la independencia necesaria para sus funciones si su residencia estaba sujeta al control de las autoridades locales. Al comprobar los representantes diplomáticos que tenían autoridad exclusiva en sus residencias y que podían tomar las medidas más apropiadas para el cumplimiento de sus funciones, estimaron que podían dar también protección en ellas a las personas perseguidas. Así nace la práctica del asilo diplomático.<sup>37</sup> Posteriormente surgió el asilo territorial, que es concedido por el Estado asilante dentro de su territorio, y está regulado en los tratados internacionales correspondientes.

Aun cuando algunos autores remontan el surgimiento del asilo y su regulación jurídica a los primeros templos judíos, griegos y romanos, y el derecho de asilo moderno al siglo XIX, con la difusión del liberalismo y los derechos del hombre<sup>38</sup>, el primer documento jurídico en el ámbito internacional que existió en esta materia, es la Declaración sobre Asilo Territorial, resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de la ONU, del 14 de diciembre de 1967.

Esta declaración establece que el otorgamiento del asilo es un derecho del Estado en ejercicio de su soberanía, que sólo puede concederse a personas perseguidas o que luchan contra el colonialismo<sup>39</sup>, cuando no se sospeche que hayan cometido un delito de orden común, o realizado actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que no hayan cometido delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad. Estas dos últimas causas excluyentes, van encaminadas a evitar proteger a personas que hayan cometido

---

<sup>37</sup> El asilo diplomático es aquel que se solicita y otorga el Estado asilante fuera de su territorio, pero dentro de locales sujetos a jurisdicción como las legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares. *Ibidem*

<sup>38</sup> SERRANO, MIGALLÓN, Fernando. *El Asilo Político en México*, Porrúa, México, 1998, pág.XXI

<sup>39</sup> La lucha contra el colonialismo ha perdido el sentido que tenía en el momento del surgimiento de esta Convención.

actos terroristas, las cuales no se contemplan en las convenciones interamericanas.

Además, menciona que la calificación de las causas del asilo, corresponde al Estado asilante, aunque no se señala bajo qué criterios.

En el ámbito interamericano, existen las siguientes convenciones:

1. Convención sobre Asilo, adoptada el 20 de febrero de 1928 en La Habana, Cuba.
2. Convención sobre Asilo Político, adoptada el 26 de diciembre de 1933, durante la Séptima Conferencia Internacional Americana celebrada en Montevideo, Uruguay
3. El Tratado de Asilo y Refugio Políticos, adoptada el 4 de agosto de 1939, durante el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, que no entró en vigor porque sólo fue ratificada por dos Estados: Uruguay y Paraguay.
4. Convención sobre Asilo Diplomático y Convención sobre Asilo Territorial, adoptadas en 1954, en la Décima Conferencia Interamericana en Caracas, Venezuela.

Es en el ámbito interamericano donde el asilo ha tenido el mayor desarrollo y la más extensa codificación, susceptible de perfeccionamiento aun hoy en día. En la primera Convención, la de la Habana, no se mencionó a quién correspondería la calificación del delito como político, lo que implica un gran obstáculo en la práctica, pero fue subsanado en las convenciones posteriores:

Las dos Convenciones de Caracas sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial, son consideradas como los instrumentos internacionales más perfeccionados en la materia. Distinguen ambas figuras, aclarando que corresponde al Estado asilante la calificación del delito como político, la determinación de la urgencia del caso y la apreciación de las pruebas

correspondientes. También establecen que el asilo diplomático no está sujeto a reciprocidad y tampoco es obligación de un Estado que niegue el asilo, explicar por qué motivos lo hace.

Se considera ilícito conceder asilo a personas inculpadas por delitos comunes, si no revisten un carácter evidentemente político, y deberán ser entregadas al gobierno local.

Las Convenciones de Caracas tomaron en consideración las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia, tratando de solucionar los vacíos legales en que habían incurrido Convenciones anteriores.

Resumiendo, los efectos del derecho asilo en el marco de las convenciones americanas, se presentan en varias etapas, que son: a) El derecho del Estado a admitir a una persona en su territorio, b) El derecho del Estado a permitirle permanecer en su territorio, c) El derecho del Estado de negarse a expulsarlo, d) El derecho del Estado a negarse a extraditarlo hacia otro Estado, e) El deber a no perseguir a la persona, castigarla o de alguna otra forma restringir su libertad.

## **2.8 Diferencia entre las figuras *Refugio* y *Asilo*.**

Como ya mencionamos, en términos generales *refugiado* es la persona que debido a temores fundados de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social se encuentra fuera de su país de origen y no puede o no quiere acogerse a la protección de dicho país.

La Convención de Ginebra de 1951, al definir al refugiado menciona que se entenderá éste como aquel “perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política”; por tanto, considera dentro de la definición de refugiado al asilado, otorgándole a este último la protección señalada por la propia Convención.

A continuación se inserta una tabla que puntualiza las diferencias que explicamos en el apartado precedente.

Refugio	Asilo
Persecución por motivos de raza, credo, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo. (La Convención de Ginebra de 1951 también contempla la persecución por opiniones políticas – equipara refugio y asilo)	Persecución por motivos políticos.
El estatus de refugiado es reconocido: es un acto declaratorio de carácter universal.	La condición de asilado es otorgada: es un acto discrecional del Estado.
El reconocimiento de refugiado lo realiza un país firmante de la Convención de Ginebra de 1951, o el ACNUR bajo su mandato: existe un procedimiento universal.	El asilo lo otorga el Estado firmante de las Convenciones de Asilo: no existe un procedimiento universal.
No admite modalidad diplomática, sólo territorial: es necesario cruzar la frontera.	Tiene modalidades diplomática y territorial: en la diplomática no es necesario cruzar la frontera.
Existe el principio de <i>no devolución</i> ( <i>non refoulement</i> ), por lo cual no procede la devolución ni la extradición.	No hay un equivalente al principio de no devolución. Por lo tanto, ésta o la extradición pueden presentarse, salvo disposición expresa en contrario. ( <i>e.g. Convención de Caracas sobre Asilo Territorial</i> que establece que ningún Estado está obligado a entregar o expulsar a personas perseguidas por delitos políticos y no procede la extradición en tales casos).

Cláusulas de exclusión: no permite reconocer la condición de refugiado a personas que hayan cometido delitos comunes graves y/o delitos contra la paz, humanidad, etc.	Permite acordar el asilo a quien hubiese cometido delitos políticos, e incluso comunes, conexos con fin político. <sup>40</sup>
--	---

## 2.9 Desplazamiento. Concepto y regulación jurídica.

Los desplazados son personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro Estado debido a situaciones de inseguridad extremas, sin que existan motivos de persecución individual o colectiva, ni de raza, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, religión u opiniones políticas.

Un ejemplo de desplazamiento, es la huida masiva de guatemaltecos que se establecieron en México en la década de 1980, misma que se originó por la violencia generalizada en distintas zonas de aquel país, sin que en muchos casos existiera persecución alguna por motivos de raza, credo, ideología política o pertenencia a un grupo.

Es común referirse a estos guatemaltecos como *refugiados*, lo cual también es correcto, y tiene la siguiente explicación legal. Dentro de la definición ampliada de refugiado, contenida en la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, de 1984 (suscrita por México y retomada en la Ley General de Población), se incluyen las figuras *asilo* y *desplazamiento*, recibiendo la misma protección por ser equiparables.

Desde la Convención de Ginebra de 1951, y su Protocolo, se observa que las figuras asilo y refugio son equiparables, y a esta regulación se suma el desplazamiento a partir de la Declaración de Cartagena, que en su Conclusión Tercera señala que:

<sup>40</sup> ORTIZ ALHF, Op. Cit., pp. 533 y 534.

...en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área de Centroamérica, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente de la región el precedente de la Convención de la OUA (Artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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 derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>41</sup>

Es precisamente la definición ampliada de refugiado la que se contempla en la Ley General de Población mexicana de 1990. Este ordenamiento legal, regula en su artículo 42 fracciones V y VI respectivamente, las figuras *asilado* y *refugiado*, equiparando a este último con el *desplazado*. En el siguiente apartado se comentan más detalladamente.

Debe distinguirse entre desplazados internos y desplazados internacionales, dependiendo de si cruzaron o no las fronteras de sus Estados. Desplazados internos son quienes se han visto forzados a huir de sus hogares como resultado de conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas, pero que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida.

El único instrumento que hoy regula este fenómeno, son los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU, durante su 54° periodo de sesiones en 1998. Los desplazados internos son objeto de protección del ACNUR, y su labor

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pág. 546.

consiste en lograr que sean respetados los mismos derechos y libertades que los demás habitantes del país, proporcionar alimento y vivienda, y servicios médicos y educativos básicos. La asistencia humanitaria de ACNUR para esta población, debe ajustarse a los principios de humanidad e imparcialidad, y cuando no se han cruzado fronteras, corresponde brindar un apoyo mayor a los gobiernos nacionales.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la Resolución 40/144 del 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General, llamada *Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven*, también es aplicable en lo tocante a refugiados y desplazados internacionales.

Si bien la regulación de la extranjería y la nacionalidad es facultad de cada Estado, este ejercicio se encuentra limitado por las normas de derecho internacional que brindan un mínimo de derechos que les corresponden a los extranjeros. Estas garantías son a la vida, a la seguridad, protección contra actos ilegales, igualdad ante tribunales y autoridades en general, derecho al debido proceso legal y garantía de audiencia y defensa, libertad de pensamiento y opinión, libertad de expresión (restringida en materia política), derecho al trabajo y a la propiedad, y libertad para salir del país.

Por tanto, estos son los derechos mínimos que toda legislación nacional e internacional debe brindar a los refugiados, asilados y desplazados internacionales, en su calidad de extranjeros.

## **2.10 Diferencia entre las figuras Refugio y Desplazamiento.**

Veamos brevemente en la siguiente tabla las distinciones entre las figuras jurídicas *refugio* y *desplazamiento* en el contexto del derecho internacional público. Más adelante abordamos tanto al refugio como al asilo en el derecho positivo mexicano.

Refugio	Desplazamiento
Persecución por motivos de raza, credo, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas.	Ocasionado por situaciones de inseguridad extremas.
Requiere cruzar una frontera internacional.	Existe desplazamiento interno e internacional, dependiendo de si se cruzó o no una frontera. El mandato del ACNUR es aplicable en ambos.
Es equiparable al <i>asilo</i> , conforme a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1969.	
Es equiparable al asilo y al desplazamiento, conforme a la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984.	

Como podemos ver, el derecho internacional diferencia al refugio del desplazamiento, y éste último se configura sobre todo en situaciones de guerra civil o desastres naturales, sin que se requiera cruzar la frontera nacional del país en cuestión.

## **2.11 Marco jurídico nacional en materia de asilo, refugio y desplazamiento.**

Ya señalamos que además de los derechos consagrados por las convenciones internacionales, los refugiados tienen prerrogativas mínimas que todo gobierno nacional debe reconocer y brindar.

El caso de México no es la excepción. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer artículo que en territorio nacional, todo individuo gozará de las garantías que otorga dicha constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse de manera discrecional, sino sólo en los casos y en las condiciones que ella misma establece. Refuerza este principio, el primer párrafo del artículo 33, que enuncia que son extranjeros quienes no son nacionales, teniendo derecho a las garantías que otorga el capítulo de garantías individuales.

Estos garantías son: derecho al trabajo, de asociación con fines pacíficos y objeto lícito, libertad de tránsito, y derecho a la propiedad.<sup>42</sup>

En lo tocante a la cualidad migratoria que México le reconoce a los extranjeros, el Instituto Nacional de Migración (órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) es la institución encargada de otorgar los documentos correspondientes, con fundamento en la Ley General de Población, y su reglamento. Dichos documentos son conocidos como “formas migratorias” o FM por sus siglas.

Hasta antes de la ratificación de México de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los Refugiados, en junio de 2001, era el ACNUR quien realizaba la calificación de la condición de refugiado, por lo cual se otorgaba una forma

---

<sup>42</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. *Manual Práctico del Extranjero en México*. Harla, México, 1991, pp. 5-18.

migratoria de no inmigrante visitante (FM 3), con la leyenda “protección del ACNUR”.<sup>43</sup>

Desde mediados de 2001, el Comité de Elegibilidad de la COMAR es el encargado de reconocer el estatus de refugiado, previa investigación del solicitante de asilo o de refugio por parte del Centro de Investigación sobre Seguridad Nacional (CISEN) de la propia SEGOB. La forma migratoria correspondiente es denominada FM10, y la investigación a que nos referimos es un requisito *sine qua non* se otorga protección, aun en los casos de mayor urgencia.

Este procedimiento se implementó en diciembre de 2001, como parte del replanteamiento de la agenda de seguridad nacional, y para evitar la infiltración de terroristas tras los acontecimientos del 11-S.<sup>44</sup>

Además, los extranjeros tienen derecho a adquirir la nacionalidad mexicana, cumpliendo los requisitos de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Todo proceso exitoso de refugio, debe culminar con la repatriación voluntaria, o bien, con la naturalización de la población refugiada.

Entrando de lleno en materia de refugiados, y con respecto a la Ley General de Población, antes de la reforma del 29 de mayo de 1990 sólo se contemplaba a los *asilados*. Con la reforma se consideran *refugiados* los que en estricto sentido, la teoría ha denominado *desplazados (vid supra)*.

El artículo 42 del ordenamiento legal invocado, al referirse a los no inmigrantes, alude al *asilado* en su fracción V y al *refugiado* en su fracción VI, las cuales establecen:

V. 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, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país.

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada al Lic. Alberto Piedra, Director de Asistencia y Protección de la COMAR, por quien esto escribe, el 13 de abril de 2005.

<sup>44</sup> Entrevista realizada a la Mtra. Miriam Morales Sanhueza, titular de la COMAR, por quien esto escribe, el 13 de abril de 2005.

Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos o la violación masiva de derechos humanos en su país de origen, que le hayan obligado a huir en busca de protección. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que sean objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces juzgue conveniente. 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 conveniente 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. En el supuesto de que el Ejecutivo de la Unión estimase necesario hacer uso de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 33 constitucional, el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen.

Como se observa, el concepto de *asilado* en la Ley General de Población coincide con la regulación internacional en la materia; en cambio, el concepto de *refugiado* en ese ordenamiento legal no coincide con el establecido en el Estatuto de la Oficina del ACNUR y en la Convención de Ginebra. Así la Ley General del Población define al *refugiado* como aquella persona que huye de una inseguridad extrema (coincidente con el concepto de *desplazado*), y no como el que huye por motivo de una persecución de carácter religioso, político o ideológico, con lo cual creó una confusión mayor de la existente antes de la reforma.

Cabe mencionar que el artículo 33 constitucional no contempla la devolución al país de origen (habla de "abandonar el territorio nacional"), con lo cual no se origina contradicción alguna de carácter constitucional con la Ley General de Población.

Pero sí se plantea el incumplimiento del juicio previo por expulsión, establecido en el artículo 32 de la Convención de Ginebra, que es inexistente en nuestro país. Es decir, dentro de la estructura judicial mexicana, ningún tribunal conoce los casos de personas extranjeras con posibilidad de ser reconocidos y protegidos como refugiados, lo cual es violatorio de la convención mencionada, y

del derecho de ser oído y vencido en juicio, tanto de la constitución mexicana como de los instrumentos de derechos humanos a este respecto.

A manera de conclusión, el régimen internacional de los refugiados tiene su fundamento en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949, que establece el *derecho de asilo*. Si bien las figuras *asilo*, *refugio* y *desplazamiento*, son utilizadas como sinónimos en la Declaración de Cartagena de 1984, y se engloban en la llamada *definición ampliada* del término *refugiado*, en otros sistemas regionales como el europeo, o el africano, existen particularidades con respecto a estas figuras.

La Convención de Ginebra de 1951, se ha ido adecuando a las nuevas necesidades de protección, y también retoma la definición ampliada.

En México, se equipara al refugiado con el desplazado y se menciona en un rubro diferente al asilado, en la Ley General de Población. Nuestro país ratificó la Convención de Ginebra apenas en junio de 2001, unos meses antes de los acontecimientos del 11-S. Además, ha implementado un nuevo procedimiento para otorgar el estatus de refugiado, que consiste en la previa aprobación del CISEN, para descartar que el solicitante represente algún tipo de peligro para la seguridad nacional.

Así, en este capítulo hemos mostrado el fundamento jurídico tanto internacional como nacional de las figuras *refugio*, *asilo* y *desplazamiento*. Su relación con el planteamiento del problema y con la hipótesis central consiste en que fundamenta la existencia *de iure* de estas instituciones; es decir, su existencia en el ámbito del derecho internacional, como subsistema del universo de las relaciones internacionales.

## **3 EL REFUGIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DESPUÉS DEL 11-S.**

### **3.1 Principales acontecimientos de refugio en el mundo.**

En el ámbito internacional, durante la década de los ochenta del siglo XX se presentaron importantes flujos de refugiados como resultado de las tensiones de la Guerra Fría y de la aparición de guerrillas en algunos países en desarrollo.

Las potencias intervinieron durante la mencionada década en conflictos locales que podrían haber sido menores y fugaces, pero que, por el contrario, se intensificaron y provocaron desplazamientos a gran escala.

En el presente capítulo revisaremos tres regiones donde se produjeron importantes crisis de refugiados: el Cuerno de África, Afganistán y Centroamérica. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desempeñó un importante papel en las respuestas que se dieron a todas ellas.

Aunque algunos de los conflictos que aquí se exponen se originaron en los años setenta o antes, pero este apartado se centra en la década de 1980 por ser la más relevante en cuanto al tema que nos ocupa.

En África, una serie de guerras agravadas por el hambre, provocó que millones de personas huyeran de sus hogares en diferentes momentos. En Afganistán, un conflicto armado obligó a más de seis millones de personas a buscar refugio en los países vecinos. En Centroamérica, tres guerras distintas ocasionaron el desplazamiento de más de dos millones de personas.

Estas crisis de refugiados plantearon retos complejos tanto a los países de acogida como a la comunidad internacional. Por primera vez, el ACNUR tuvo que responder simultáneamente a múltiples emergencias de refugiados a gran escala en tres continentes distintos. Además, tuvo que trabajar bajo algunas exigencias de los países más ricos, ya que casi todos los recursos económicos del Alto

Comisionado y la mayoría de sus recursos humanos procedían de países occidentales ricos.

Cabe señalar que los refugiados afganos, etíopes y nicaragüenses estaban huyendo de gobiernos comunistas o socialistas, lo que determinó el interés geopolítico en financiar los programas del ACNUR. Por su parte el bloque soviético consideraba a las Naciones Unidas como una organización pro occidental, por lo que no se interesaron por apoyar o financiar a este organismo.

Con el estallido de crisis de refugiados en todo el planeta durante los años ochenta, el presupuesto del ACNUR aumentó considerablemente. En 1975, había 2.8 millones de refugiados en todo el mundo y el presupuesto del ACNUR seguía siendo de alrededor de 76 millones de dólares. Al final de la década, la población de refugiados había aumentado hasta alcanzar casi 15 millones de personas, y el presupuesto del ACNUR se había incrementado a más de 580 millones de dólares. Durante estos años, el ACNUR proporcionó asistencia en una escala mucho mayor que nunca y uno de sus principales desafíos fue el de administrar grandes campamentos de refugiados.

A finales de la década de 1970 y principios de la siguiente, África fue escenario de numerosos movimientos de refugiados a gran escala. La guerra, el hambre y los desplazamientos masivos captaron la atención de la opinión pública mundial cuando la implicación de las superpotencias exacerbó los conflictos y amplió sus consecuencias. Muchos etíopes, algunos de los cuales procedían de Eritrea —que entonces era parte de Etiopía— buscaron refugio en Sudán, Somalia y Yibuti, y un gran número de sudaneses y somalíes buscaron refugio en Etiopía.

A finales de los años setenta se produjo un cambio en las alianzas con las potencias por parte de Etiopía y Somalia. En Etiopía, la consolidación del poder del teniente coronel Mengistu Haile Mariam en 1977 hizo que el país buscara el apoyo de la Unión Soviética y rompiera sus relaciones con su aliado tradicional, los Estados Unidos. Como consecuencia, éstos aumentaron su respaldo a los gobiernos de Sudán y Somalia, lo que tuvo una repercusión significativa en los conflictos de la región.

A finales de los años setenta comenzaron los movimientos de refugiados a gran escala desde Etiopía hacia Somalia. Aprovechando la agitación interna en Etiopía, el presidente de Somalia, Siad Barre, invadió la región etíope de Ogaden en 1977. Pese a su éxito inicial, cuando la Unión Soviética decidió apoyar al régimen marxista del presidente Mengistu, las fuerzas etíopes lograron rechazar la invasión y a principios de 1978, las tropas somalíes se vieron obligadas a cruzar la frontera y regresar a su país. Cientos de miles de personas de la etnia somalí que vivían en el Ogaden etíope, temiendo sufrir represalias por su participación en el recrudecimiento de violencia que había precedido a la invasión somalí, huyeron a Somalia y otras 45,000 se dirigieron a Djibuti.

En 1979, el gobierno de Somalia pidió asistencia al ACNUR, que ayudó a las autoridades a establecer y administrar grandes campamentos de refugiados. A corto plazo, estos campamentos contribuyeron a mejorar las condiciones de los refugiados, muchos de los cuales sufrían desnutrición y enfermedades, pero los problemas inherentes a unos campamentos grandes y superpoblados fueron haciéndose cada vez más patentes. Los campamentos crecieron tanto que eran más grandes que la mayoría de las ciudades de Somalia. Por otro lado, los refugiados, en su mayoría nómadas, tenían dificultades para adaptarse a la vida sedentaria. Para tratar de reducir la dependencia de la ayuda de los refugiados, el ACNUR inició varios proyectos agrarios cuyo éxito fue, sin embargo, limitado, en gran parte debido a la escasez de tierras cultivables y de agua.

Nunca existió un acuerdo entre las cifras oficiales del gobierno de Somalia y las del ACNUR en cuanto al número de refugiados existentes, ya que el gobierno afirmó que había 500,000 refugiados en el país, mientras que el ACNUR calculaba que sólo había 80,000. Después de la llegada de una segunda oleada de refugiados en 1981, el gobierno aumentó la cifra a dos millones, mientras que el ACNUR, otros organismos de la ONU y las ONG calculaban que había entre 450,000 y 620,000 refugiados. Previamente se había calculado que la región de Ogaden tenía una población total bastante inferior al millón de habitantes.

Después de varios intentos del ACNUR de realizar un censo fiable, en 1982 los organismos de la ONU acordaron con el gobierno de Somalia establecer la cifra oficial de 700 mil refugiados hasta 1985, en la que se basó toda la asistencia que proporcionó el ACNUR. Ello a pesar de que en 1984, el ACNUR calculaba que más de 300,000 refugiados habían sido ya repatriados a Etiopía. La presión de los Estados Unidos, que en aquella época tenía un particular interés geopolítico en apoyar a Somalia, fue uno de los factores que contribuyeron a que los demás donantes occidentales siguieran aceptando las infladas cifras del gobierno somalí.

Este se benefició en muchas formas de la asistencia internacional que durante estos años recibió el país. La asistencia que proporcionaban organizaciones como el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para satisfacer las necesidades de los refugiados no era más que una parte de toda la asistencia que recibió Somalia, y que tuvo un significativo impacto sobre el conjunto de su economía. Se calcula que a mediados de la década de los ochenta, esta asistencia representaba al menos una cuarta parte del producto interior bruto del país.

Además, se produjeron nuevas llegadas de refugiados a Somalia de 1984 a 1986. Al mismo tiempo, durante ese mismo período, un gran número de refugiados regresó desde Somalia a Etiopía. Sin embargo, a finales de los años ochenta, las crecientes denuncias de abusos generalizados contra los derechos humanos a manos del gobierno de Somalia provocaron una considerable reducción de la asistencia militar estadounidense, que en 1989 cesó por completo. En agosto de aquel año, el ACNUR y el PMA tomaron la decisión de suspender la asistencia en el noroeste de Somalia, tras los reiterados e infructuosos intentos de garantizar que no iba a desviarse para fines distintos de los previstos. Dos años después, el presidente Barre fue derrocado y el país se sumió en un grado de violencia, hambre y desplazamiento de población mayor que nunca.

Además de los movimientos de refugiados que hemos expuesto hasta aquí, también hubo desplazamientos masivos en otros varios lugares del mundo en esos años. Por ejemplo, los de los ceilandeses que huyeron a la India, los ugandeses

que huyeron al sur de Sudán, angoleños que huyeron a Zambia y Zaire, y los mozambiqueños que huyeron a países vecinos.

En conclusión, el ACNUR dio protección y asistencia a un gran número de refugiados durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado por lo que consideramos que cumplió cabalmente con su mandato. La única excepción fueron los conflictos al interior de Estados nacionales (como el caso de Somalia que ya expusimos) que rebasaron al Alto Comisionado, dificultando el brindar ayuda y protección.

Al comparar los acontecimientos citados en este apartado con la situación actual de los migrantes y de los refugiados en el mundo resulta clara: en la era posterior al 11-S existen un mayor número de obstáculos a la protección internacional vinculados a las exigencias de seguridad.

Resulta paradójico que precisamente en el momento en que Estados Unidos inició los ataques contra Afganistán en octubre de 2001, varios millones de afganos vivían en campamentos de refugiados en Pakistán e Irán, países vecinos. Se sumaron a ellos alrededor de un millón de solicitantes de refugio debido al temor fundado de los ataques de los militares norteamericanos.<sup>46</sup>

### **3.2 Incidencia de los acontecimientos del 11-S en materia migratoria y de seguridad nacional en el mundo**

Los acontecimientos del 11-S tuvieron consecuencias en materia migratoria en la mayoría de los países y la tendencia generalizada es el rechazo de los gobiernos nacionales hacia los inmigrantes, a través de estrictos controles para impedir su entrada y en sanciones por su incumplimiento; en la aplicación de normas jurídicas muy estrictas para otorgarles legal residencia; en el detrimento de sus derechos laborales y en el endurecimiento de requisitos y la imposición de más trámites

---

<sup>45</sup> SÁNCHEZ, Georgina. *Prólogo* al libro de ROSAS, Cristina. *Cuando el destino nos alcance. Terrorismo, democracia y seguridad*. UNAM-Australian National University-Editorial Quimera, México, 2002, pp. 19 y 20.

burocráticos, que dificultan la protección a los inmigrantes y los dejan sin posibilidades reales de adquirir el estatus o condición de refugiado o de asilado político en su caso.

La postura gubernamental de la mayoría de los países -incluyendo a México, que es nuestro objeto de estudio- en la *era post 11-S*, contrasta claramente con el auge en cuanto a protección a refugiados de las últimas décadas del siglo XX.

En la escena mundial, el caso del barco de carga noruego *Tampa* es un ejemplo de ello. Este navío rescató a 438 refugiados afganos e iraquíes, a quienes les fue negada la entrada a Indonesia y Australia argumentando razones de seguridad nacional, poniendo en peligro sus vidas. Finalmente fueron acogidos en Nauru, a cambio del apoyo económico del gobierno australiano a dicha isla.

Se cuestiona el papel de Australia, que prácticamente transfirió su responsabilidad internacional generada en tratados internacionales a una isla sin recursos económicos y de tan sólo 20 Km cuadrados de territorio.<sup>46</sup>

Por otro lado, en nuestro país se ha acentuado la deportación de extranjeros que pretenden llegar a la frontera norte. En 2005, el procurador general estadounidense, Alberto Gonzales, advirtió al entonces presidente Vicente Fox sobre el posible cruce de terroristas estadounidenses hacia aquel país, vía México.

Países de todos los continentes están tratando de contener al fenómeno social de la migración, intensificado hacia finales del siglo XX, que se origina en las disparidades en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el de destino de los inmigrantes. Sus causas son el desempleo, la merma en los servicios públicos, desastres naturales, conflictos armados, represión, persecución, violaciones masivas de derechos humanos, rivalidades étnicas y violencia.<sup>47</sup>

Otro ejemplo es la nueva ley de migración y refugiados vigente en Canadá desde junio de 2002. Esta ley estableció un procedimiento para la evaluación de las solicitudes de asilo basado en la Convención de 1951, y otros instrumentos

---

<sup>46</sup> *Nansen Award for captain, crew and owner of 'Tampa'*; Press Release, 28 de abril de 2002. En: [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/owwBmef0s/.opendoc.html](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/owwBmef0s/.opendoc.html),

<sup>47</sup> ORTIZ ALHF, Loretta. Op. Cit., pág. 519

(tales como la Convención de 1983 contra la Tortura, y el Estatuto Canadiense de Derechos y Libertades). Dicha ley amplió las categorías de personas que son excluidas del procedimiento de asilo; en algunos casos limitó el acceso a la apelación antes de proceder a la expulsión de un solicitante; incrementó las sanciones por el contrabando y tráfico de personas; y aumentó las causales para la detención por conductas consideradas como infracciones administrativas o incluso como delitos por los solicitantes de asilo.

En Canadá, se suponía que la nueva ley de migración y refugiados establecería un departamento de apelaciones dentro del Consejo de Migración y Refugiados (el organismo cuasi-judicial responsable de la determinación de la condición de refugiado en Canadá), ante el cual el ACNUR habría tenido la facultad de hacer presentaciones en la etapa de apelación. Sin embargo, el gobierno anunció que por el momento no promulgaría esa parte de la ley debido al gran volumen de solicitudes, lo que deja en total estado de indefensión a los solicitantes que sean rechazados.

Por último, nos parece importante el caso de Austria, país en el que, en opinión del ACNUR, actualmente se está violando la Convención de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos a través de legislación interna austriaca, que permite a las autoridades migratorias la devolución de los solicitantes de refugio sin respetar su derecho de audiencia.

La gravedad de estas reformas, de octubre de 2003, es que contravienen el principio de *non refoulement*, exponiendo a seres humanos que se encuentran en grave peligro de sufrir persecución en su país de origen. Además, estas enmiendas rechazan de plano cualquier solicitud de asilo en la frontera austriaca.

A partir de la entrada en vigor de estas reformas, alrededor de cien solicitantes de refugio en Austria han apelado la decisión de no otorgarles protección sin resultados positivos, con lo cual se evidencia que han sido objeto de violaciones durante estos procesos jurisdiccionales.

De los ejemplos citados en los párrafos anteriores concluimos que existe, por un lado, la creciente migración de personas en busca de preservar su vida o

mejorar las condiciones de ésta, y por otro lado, el cierre de las fronteras a la inmigración como tendencia internacional generada a partir de la lucha *anti terrorista* encabezada por los EUA a partir del 11-S.

En el Caribe, el ACNUR continuó sus esfuerzos por persuadir a Barbados, Cuba, Granada, Guyana y Santa Lucía para que adopten la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Por otra parte en los países del Caribe que son parte de estos instrumentos, se observó una persistente ausencia de legislación que implemente estos instrumentos y la utilización de procedimientos administrativos *ad hoc* para determinar la condición de refugiado.

Otra causa de preocupación para el ACNUR, fue la débil capacidad institucional de los países y, en particular, su escasa preparación para recibir grandes cantidades de solicitantes de asilo (en el caso de una afluencia masiva dentro de la región). En Cuba, por ejemplo a pesar de la buena disposición de las autoridades, la falta de oportunidades de trabajo y una situación económica restringida, representaron el mayor desafío para la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

Las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también son reveladoras. "Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del año 2001, Estados Unidos suspendió su Programa de Reasentamiento de Refugiados. Se autorizó la reanudación en noviembre, pero sólo admitió a 800 en los últimos tres meses. Un decreto de octubre de ese mismo año, autorizó poderes de aprehensión mucho más fuertes contra personas que no fueran ciudadanos, y de los que hubiera sospechas de participación en actividades terroristas. Aunque estas medidas no estaban dirigidas específicamente contra los solicitantes de asilo, se temía que pudieran llevar a un incremento en el uso ya sustancial de la aprehensión: un promedio de 3000 fueron detenidos durante ese año." <sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> CASTLES, Stephen et al. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Es decir, se da más importancia a la mera *sospecha* que a la naturaleza misma de la protección humanitaria. Datos oficiales del propio ACNUR demuestran que ha disminuido considerablemente el número de refugiados reconocidos de 2001 a la fecha.

Dicha situación contrasta con el trabajo que México realizó en materia de refugio y que ha sido reconocido a nivel internacional. "La integración local de los refugiados guatemaltecos en México es un ejemplo para la comunidad internacional de fortalecimiento tanto del derecho de los refugiados como de las soluciones duraderas, en un momento en que muchos países cerraron sus fronteras en otras partes del mundo." <sup>49</sup>

El avance en materia de protección y respeto a los derechos de los refugiados debe ser una meta prioritaria para el gobierno mexicano, no únicamente por la tradición histórica de nuestro país en este tema, sino además, porque todo retroceso en la defensa de los derechos humanos, es lamentable e incluso perjudicial para nuestro sistema jurídico.

### **3.3 La nueva agenda de seguridad nacional norteamericana y la política migratoria**

Aun cuando en EUA existen antecedentes de la planeación de la *guerra contra el terrorismo* desde los años ochenta con la teoría de la "guerra de baja intensidad", es con los acontecimientos del 11-S que se implementa una nueva agenda de seguridad nacional norteamericana.

Esta agenda es en realidad un nuevo concepto geopolítico que comprende dos elementos: en el ámbito doméstico, la implementación de las medidas de *homeland security* (seguridad de la Patria) y en el internacional, la construcción de una *coalición de coaliciones*.

---

<sup>49</sup> ACNUR, Oficina Regional para México, Belice y Cuba. *El refugio guatemalteco en México: una historia de soluciones*. Boletín informativo de la Sección de información pública del ACNUR, México, s/f.

A nivel mundial, George Bush pidió a cada nación unirse a esta lucha, pues de lo contrario estarían apoyando a los terroristas. Recordemos que los principales aliados fueron Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Australia, Canadá y Japón, entre otros.

En el ámbito interno, las primeras medidas se tomaron el 13 de septiembre de 2001, con la creación del Departamento de Seguridad de la Patria y al que nos referiremos más adelante, y en octubre de 2001 cuando el senado aprobó la *Ley para proveer las herramientas requeridas para interceptar y obstruir el terrorismo*, mejor conocida como Ley Patriota (*Patriot Act*).

En esta ley se establece la facultad del gobierno estadounidense para interceptar llamadas telefónicas, servicios de computadoras e internet, e incluso hacer búsquedas en casas y oficinas en cualquier jurisdicción y sin orden judicial previa y son claramente violatorias del principio universal de legalidad.

La nueva agenda de seguridad de los Estados Unidos está pues, centrada en la lucha contra el terrorismo, como consta en el documento de la Casa Blanca llamado *Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo*, el cual establece que:

El enemigo no es una persona, no es un régimen político y ciertamente no es una religión. El enemigo es un terrorismo premeditado, políticamente motivado para realizar actos de violencia contra objetivos no combatientes, cometidos por grupos subnacionales o agentes clandestinos <sup>50</sup>

Como ya señalamos, la actual política migratoria de los EUA, está claramente determinada por la agenda de seguridad nacional, esto con la finalidad de evitar la entrada a su territorio de cualquier persona sospechosa de terrorismo.

Aun cuando el terrorismo no es un fenómeno nuevo y había atentado contra los intereses estadounidenses con anterioridad, lo que sacudió a este país fue la magnitud, la sorpresa, la estrategia y el impacto psicológico de los ataques, que

---

<sup>50</sup> BENÍTEZ MANAUT, Raúl *et al.* *Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. En: ROSAS, Cristina (Coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica. Un largo y sinuoso camino*. UNAM, México, 2003, p. 150

revelaron lo caduco de los sistemas de defensa, aun enfocados a otro tipo de guerra, y su incapacidad de reacción frente a las nuevas amenazas de la seguridad internacional.

Estas *nuevas amenazas*, tienen como estrategia primordial a la *inteligencia*, más que al manejo de la fuerza a través de ejércitos, armamento o tecnología. Por lo tanto, la defensa debe hacerse frente a enemigos difícilmente identificables, capaces de traspasar fronteras y que “pueden estar en todos lados.”<sup>51</sup>

Esto explica por qué el escenario general en los EUA es de restricción a la migración, en cumplimiento a la lucha antiterrorista emprendida por aquél país a raíz de los acontecimientos del 11-S.

En este sentido, si bien el gobierno mexicano ha protestado por medio de notas diplomáticas contra las medidas antimigrantes, no se ha logrado una solución a nivel de la Cancillería, que logre revertir esta tendencia.

Tan sólo de 2002 a 2005, 751 migrantes mexicanos han sido detenidos a manos de particulares llamados *cazamigrantes*, Tan solo en 2004, México inició 74 procedimientos legales contra vigilantes fronterizos particulares quienes han detenido a indocumentados.

El 11 de mayo de 2005, el senado estadounidense aprobó el proyecto HR 418, llamado oficialmente *Real ID*, o identificación auténtica, que impedirá a inmigrantes indocumentados obtener una licencia de conducir, en virtud no sólo de la libertad de transportación que implica, sino de los derechos que se generan a partir de su expedición, como el acceso a algunos tipos de créditos bancarios y sobre todo, a la posibilidad de adquirir legal residencia.

En julio de ese mismo año, el senado estadounidense aprobó tres reformas migratorias. La primera de ellas permitió la legalización de un millón de trabajadores agrícolas, la segunda autorizó la última fase de construcción de la barda fronteriza entre México y EUA, y la tercera, que es la más importante para nuestro análisis, consistió en limitar las opciones de peticionarios de asilo en EUA.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp. 150 y ss.

Esta iniciativa dificulta el *asilo* -nombre con el que la legislación norteamericana se refiere a las figuras jurídicas de refugio y de asilo político- porque impone requisitos tan estrictos como el análisis de muestras de ADN para corroborar que el solicitante no es terrorista.

A continuación explicamos las modificaciones institucionales que se llevaron a cabo en los EUA como consecuencia de la lucha contra el terrorismo con respecto a la inmigración. La relación de aquéllas con nuestro objeto de estudio (el refugio en relación con la seguridad nacional mexicana) es la influencia ejercida por el vecino del norte, en el marco de la interdependencia entre ambos países, para endurecer y burocratizar los mecanismos de protección a inmigrantes y refugiados.

### **3.3.1 Creación del Homeland Security Department**

El *Departamento de Seguridad de la Patria* o Homeland Security Department (HSD), se creó *ex profeso* como resultado de la llamada política del miedo, que se extendió en las esferas gubernamentales de los Estados Unidos, tan solo dos días después de los atentados.

Esta oficina tiene como función principal coordinar el resguardo de la seguridad nacional norteamericana, entendida como un concepto geopolítico, a través de la vigilancia, actividades de inteligencia y contrainteligencia y la cooperación con los cuerpos policíacos. También se encarga de determinar el nivel de alarma del país por la posibilidad de ataques terroristas, que van desde el nivel verde hasta el rojo, que es la alerta máxima.

Resulta interesante que es justamente el HSD quien tiene como parte de su estructura a la Oficina de Refugio en los Estados Unidos, precisamente como una de sus nuevas funciones a partir de 2002, precisamente para descartar el ingreso de terroristas por esta vía. Es innegable que al estar supeditada a un órgano de

seguridad, la institución humanitaria del refugio se ve coartada y limitada debido a los estrictos controles impuestos.

Es decir, desde el punto de vista de la administración pública estadounidense, es prioritario hacer cumplir las nuevas medidas de seguridad interna a través de las fuerzas armadas en el propio territorio de los EUA y el endurecimiento de las fronteras, aun a costa de obstaculizar las actividades económicas o comerciales o el tránsito de personas.

Si bien el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a la comunidad internacional, su manipulación por el gobierno estadounidense atenta contra las democracias nacionales, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados y las personas desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región y del mundo, por lo que debería establecerse por medios legales cuándo un solicitante de asilo puede realmente ser un terrorista.

Desafortunadamente estos medios legales no existen hasta la fecha y "terrorista puede ser una persona que coloca una bomba en una aeronave y también un defensor de los derechos humanos"<sup>52</sup> porque desafortunadamente, la brecha que separa a uno y otro es mínima, de acuerdo al texto de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Que por cierto, en su tercer apartado, establece que argumentar motivaciones políticas, no debe ser pretexto para negar la extradición de presuntos terroristas, lo cual incide directamente en la posibilidad de ser aceptado como asilado político y resulta, por lo tanto, violatorio a la Convención de 1951.

El mencionado apartado de la resolución, afecta directamente la institución del asilo político como podemos observar. Además, coincidimos con la Dra. Cristina Rosas en que el concepto terrorista es enteramente manipulable.

---

<sup>52</sup> ROSAS, Cristina. *Cuando el destino nos alcance. Terrorismo, democracia y seguridad*. UNAM-Australian National University-Editorial Quimera, México, 2002, p. 278

El HSD incluye a 22 agencias que eran antes independientes, incluido el Servicio de Aduanas, el Servicio Secreto, el Servicio de Migración y Naturalización, la Guardia Costera y la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias.

Por otra parte, en el marco de sus esfuerzos por regular los asuntos relacionados con la seguridad nacional, el gobierno de Estados Unidos estableció requisitos especiales de registro para los ciudadanos de alrededor de 20 países, a través del *National Security Entry/Exit Registration System* (sistema de seguridad nacional de registro de entradas y salidas).

En 2003, por segundo año consecutivo se redujo considerablemente la llegada de refugiados a Estados Unidos bajo el programa de reasentamiento, debido a la suspensión de los procedimientos y a la aplicación de medidas adicionales de seguridad a las solicitudes de asilo, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En el 2002 solo se reasentaron en Estados Unidos unos 26,210 refugiados (de un total planificado de 70,000). Esta tendencia condujo a una reducción del financiamiento de las ONG estadounidenses dedicadas al refugio y afectó la capacidad de los estados y las comunidades locales, para recibir e integrar a los refugiados. Las proyecciones del ACNUR indican que en el 2003 continuará la tendencia a reducir el reasentamiento en Estados Unidos.

Además de los requisitos contemplados en la Convención de 1951, la legislación estadounidense interna establece en el *Immigration and Nationality Act* que los candidatos a refugio deben ser de especial interés humanitario para los propios Estados Unidos; es decir, una vez más anteponen el interés nacional al fin último de la institución del refugio, que es la protección. El ejemplo más claro es que los cubanos indocumentados que logran llegar a los EUA sean considerados como refugiados y no como migrantes económicos, en clara oposición al régimen castrista.

Las cifras son reveladoras: en 2005, fueron admitidas 53,813 personas como refugiados en los EUA, principalmente de Somalia (19.3% del total), Laos (15.8%) y Cuba (11.8%).<sup>53</sup>

Sin embargo, la huida de Afganistán de alrededor de un millón de personas – propiciada por la intervención armada norteamericana- ni siquiera es considerada como generadora de refugiados (sino de terroristas).

### 3.3.2 Consecuencias respecto a México

En nuestro país, las restricciones migratorias originadas en los Estados Unidos tienen influencia en muchos aspectos de la política nacional. En primer lugar, la creación de un bloque regional de seguridad sigue su curso, impactando no sólo algunos mecanismos de entrada y salida de personas a territorio mexicano, sino unificando los controles aeroportuarios, e incluso estableciendo oficinas consulares norteamericanas en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México, por mencionar algunos ejemplos.

Lo que en otras circunstancias se hubiera podido interpretar como una franca violación a la soberanía nacional, vulnerando con ello uno de los principios de la seguridad nacional mexicana e incluso del derecho internacional público, hoy se asimila como algo esencial para la convivencia entre nuestra nación y el poderoso vecino del norte.

Concretamente en materia de refugio, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados implementó a partir de 2002, varios mecanismos para descartar que los solicitantes de refugio o de asilo estén vinculados con organizaciones terroristas, o apoyen su financiamiento. El más importante es la revisión de las solicitudes de refugio y asilo por el CISEN en una primera instancia.

---

<sup>53</sup> JEFFERYS, Kelly *et al.* *Annual Flow Report. Refugees and Asylees 2005*. Office of Immigration Statistics, Homeland Security Department, US Government, Estados Unidos, 2006, pp. 1 a 5

La realidad de estos mecanismos es que han impactado de manera negativa el otorgamiento de protección, toda vez que el número de solicitudes aceptadas y el consecuente reconocimiento de estatus de refugiado se redujo considerablemente a partir de 2002, año en que se implementaron dichas políticas.

La incidencia de estos dos sucesos también se da en México, debido a que no existen criterios claros para determinar quién es terrorista y quién realmente busca protección como explicamos a continuación.

La titular de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) Miriam Morales Sanhueza, opina que “la gente que llega por la vía de refugio, es un extranjero que se interna al país, ya sea de manera documentada o indocumentada, y que en el mismo acto de entrar al país, se entrega a las autoridades competentes solicitando protección. O sea, es un extranjero que se muestra, un extranjero que pone frente a las autoridades nacionales la posibilidad de que escruten su vida y sus dichos. Nosotros vemos poca posibilidad de ingreso de gente que esté pensando en actos terroristas ya sea en México, ya sea para utilizar a México como territorio de paso para ir a EUA.”<sup>54</sup>

Sin embargo, la funcionaria también nos proporcionó información sobre un cambio relevante en el proceso para otorgar el estatus de refugiado a un solicitante de refugio. A partir de diciembre de 2001, toda solicitud de refugio que ingresa a la COMAR, es remitida al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con herramientas técnicas como el análisis de huellas dactilares e incluso de ADN en algunos casos, determina si cada solicitante en particular es candidato o no para que el Comité de Elegibilidad de la COMAR lo considere candidato a refugio. El CISEN funciona por tanto, como una primera instancia que descarta posibles riesgos a la seguridad nacional mexicana vía la institución del Refugio.

Consideramos que este primer filtro desvirtúa el mecanismo implícito de protección que supone la figura del refugio, en detrimento de su eficacia e

---

<sup>54</sup> Entrevista concedida por la titular de la COMAR, Mtra. Morales Sanhueza, a quien esto escribe; Oficinas de la COMAR, 13 de abril de 2005.

inmediatez en situaciones de persecución o de peligrar la vida o integridad del solicitante.

### **3.4 El refugio en Estados Unidos tras el 11-S.**

A pesar de las manifestaciones de la sociedad norteamericana y de los países de origen de los emigrantes, la posición del gobierno de George Bush y de los republicanos en el senado es inflexible con respecto al tema del refugio.

De nueva cuenta observamos que anteponen los requerimientos de seguridad nacional, pero sobre todo, la lucha anti terrorista a la posible negociación migratoria. Teniendo este panorama como telón de fondo y recordando que el refugio es una institución circunscrita en el tema migratorio, podemos concluir que la tendencia actual y para los siguientes años es que se limiten cada vez más las posibilidades de obtener protección del gobierno estadounidense para los solicitantes de asilo.<sup>55</sup>

Son dos las consecuencias directas de los acontecimientos del 11-S y el posterior endurecimiento en las políticas de seguridad nacional en materia de asilo en los EUA.

La primera es la reubicación de la oficina para refugiados, la cual pasó de ser un organismo autónomo del gobierno federal, a ser una dependencia del *Home Security Department*, para asegurar un control efectivo de los solicitantes de asilo, supeditando, una vez más, la institución del refugio a las necesidades de seguridad.

La segunda es que Estados Unidos firmó un acuerdo de "tercer país seguro" el 5 de diciembre de 2002, el cual consiste en que todo solicitante de asilo debe solicitar protección al primer país que llegue como resultado de su huida.

Este acuerdo incluye disposiciones que permiten al ACNUR monitorear la implementación del acuerdo, que finalmente permite a los EUA deslindarse de su

---

<sup>55</sup> En EUA, *refugiado* y *asilado* se usan como sinónimos. La única diferencia es que se concede estatus de asilado a quien reuniendo los requisitos de la Convención de 1951 se encuentra en territorio estadounidense; y de refugiado, a quien así lo solicite estando en otro país. Si es admitido, entra con calidad de refugiado a los Estados Unidos.

obligación internacional para brindar protección, haciendo responsable al primer país en el cual hizo escala el solicitante de refugio o asilo, antes de llegar a territorio estadounidense.

Es decir, si un solicitante de refugio atraviesa, por ejemplo, territorio mexicano antes de llegar a los Estados Unidos y por tratarse de un *país seguro* (sin conflictos armados), el candidato a refugio tendría que acudir a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la obligación de brindar la protección sería de México y no de EUA.

El mecanismo de *tercer país seguro* habría hecho imposible la acogida de refugiados españoles por nuestro país en los cincuenta y hoy día permite que los países que se adhieran a este acuerdo se deslinden de la obligación de dar cumplimiento a la Convención de 1951 sobre el estatus de los Refugiados.

### **3.4.1. Repercusiones en México**

En primer término, en lo tocante a la cuestión legal, el 16 de noviembre de 2004, México firmó la *Declaración y Plan de Acción para fortalecer la protección de los refugiados en América Latina*, esfuerzo coordinado por varios países de la región en el foro llevado a cabo en la Ciudad de México.

El principal objetivo fue replantear los retos que enfrentan los gobiernos signatarios de la Convención de Cartagena, así como abordar el tema de la *Convención Plus*, propuesta de reforma a la Convención de Ginebra hecha por el anterior Alto Comisionado Rud Lubbers.

Las Consultas Globales sobre Protección Internacional llevadas a cabo por el ACNUR se centraron en las *herramientas de protección* que están actualmente a disposición de la comunidad internacional, y en aquellas que deben ser perfeccionadas para tener un manejo más adecuado de los problemas de los refugiados.

El propósito era lograr una respuesta internacional más confiable y eficaz, así como garantizar una mayor equidad en el reparto de las responsabilidades y gastos. En diversas partes del Programa de Protección se solicita específicamente la creación de nuevos acuerdos y herramientas. Durante la sesión número treinta y cinco del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom), en octubre de 2002, el Alto Comisionado instó a la creación de dichas herramientas, bajo la modalidad de acuerdos multilaterales, que servirían de complemento a la Convención de 1951.

El objetivo de estos acuerdos es establecer convenios de cooperación en las áreas donde sean necesarios los compromisos multilaterales y, en las áreas en que se puedan negociar. El Alto Comisionado denominó estas herramientas *Convención Plus*, es decir, es una versión mejorada de la Convención de 1951, que en opinión de Lubbers “necesita ser complementada, ya que por sí sola no basta”<sup>56</sup>

En lo referente al terreno práctico, se observa que actualmente la tendencia rígida en materia migratoria, impide que se apliquen los acuerdos tomados el 16 de noviembre en la Ciudad de México, y que lamentablemente, se queden en buenas intenciones que no llegan a concretarse.

Por principio de cuentas, la *Declaración* mencionada, no tiene mayor trascendencia jurídica, por no ser obligatoria para las partes. Y en cuanto al *Plan de Acción* que la acompaña, consiste en tres proyectos llamados: a) Fronteras Solidarias, b) Ciudades Solidarias y c) Reasentamiento Solidario.

Estos proyectos son auspiciados por el ACNUR, pero lamentablemente en sus tres años de existencia no han logrado gran avance en la práctica, toda vez que encuentran en la fase de identificación de problemas y de planeación. Se han adoptado algunas medidas con respecto a la crisis humanitaria en Colombia, y los países que más se han involucrado son Brasil y Argentina.

Lamentablemente la cooperación de México con el ACNUR en estos proyectos ha sido poco significativa, a pesar de que fungió como sede de la citada

---

<sup>56</sup> Lubbers propone enfrentar nuevos retos con una “Convención Plus”. En: [www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=777](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=777)

Declaración. Por otro lado, la COMAR únicamente otorgó el estatus de refugiado a 55 colombianos, aun cuando recibió 185 solicitudes durante 2006.

Con respecto a la Convención Plus, es una reforma que pretendió emprender el ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el señor Rud Lubbers, que no ha tenido continuidad en la administración del portugués Antonio Guterres. La iniciativa se encuentra aun en la fase de negociación, sin resultados claros hasta la fecha, desde su propuesta en el año 2002.

En síntesis, todos los hechos que apuntan hacia un aparente relajamiento de las instituciones de protección a refugiados no es casualidad, sino causalidad. El ambiente generalizado de la lucha contra el terrorismo y las restricciones migratorias ocupan las agendas gubernamentales, en detrimento, sobre todo, de cuestiones humanitarias y de protección de derechos humanos. Por lo expuesto considero que desde finales de 2001 a la fecha, el terrorismo se ha convertido en el fantasma internacional que persigue los más altos ideales humanos y ataca a las vidas y a las democracias.

## **4 SEGURIDAD NACIONAL Y REFUGIO EN MÉXICO DESPUÉS DEL 11-S.**

En este cuarto capítulo se plantea, a raíz del 11 de septiembre, ¿cómo es la institución del refugio en nuestro país? Para responder esta pregunta se analizará la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en México (ACNUR), así como del gobierno federal, durante las gestiones de los presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón a partir del año 2002, por medio de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, con especial atención al Instituto Nacional de Migración (INM) y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), así como los instrumentos de planeación del poder ejecutivo federal en la materia: el plan nacional de desarrollo (PND) y sus informes de ejecución, en concreto, en lo tocante a la política de asilo y refugio.

### **4.1 La agenda de seguridad nacional mexicana después de los acontecimientos del 11-S**

Para comprender la agenda gubernamental de la seguridad nacional mexicana tras el 11-S, es menester revisar, primeramente, el concepto de *seguridad nacional*. El gobierno Federal, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la define como “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en: la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, y la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.”<sup>57</sup>

Y la Ley de Seguridad Nacional, establece en su artículo tercero, que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y

---

<sup>57</sup> Página oficial del Centro de Investigación y Seguridad Nacional: <http://www.cisen.gob.mx/>

directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.<sup>58</sup>

De la redacción del artículo tercero de esta ley, se desprende que el concepto de seguridad nacional utilizado es muy amplio y sus implicaciones prácticas podrían abarcar todos los ámbitos de la actividad estatal. En el rubro de “acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano” pueden englobarse todo tipo de controles gubernamentales, que estarían justificados desde la óptica de este instrumento legal.

En el tema del derecho al refugio, es necesario analizar si los controles impuestos a la inmigración a territorio mexicano son apegados a derechos humanos o si se están cometiendo violaciones a las garantías individuales debido a la importancia que desde el gobierno se otorga a la seguridad nacional y a la lucha contra sus posibles amenazas.

Aun cuando en el artículo quinto de la Ley de Seguridad Nacional, se enuncia qué conductas son consideradas *amenazas* contra la seguridad, y ninguna fracción hace referencia directa a la inmigración legal o ilegal de personas a territorio nacional, a partir del año 2002 la primera instancia gubernamental que analiza las solicitudes de refugio y asilo en México, no es la COMAR directamente, sino el

---

<sup>58</sup> Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2005.

CISEN.<sup>59</sup> El Centro realiza exámenes de ADN a los candidatos a refugio o asilo, mismos que son confrontados con las bases de datos de presuntos terroristas y de personas que se ha comprobado han realizado directamente o han financiado o apoyado la realización de actos terroristas.

La restricción impuesta a los solicitantes de refugio, en el sentido de ser considerados sospechosos de entrada, y llevados frente a una instancia gubernamental de inteligencia, vulnera el espíritu de la institución del refugio, que por ser una institución humanitaria, debería –como lo hacía hasta antes de las restricciones impuestas por los EUA a raíz del 11-S- otorgarse *ipso facto* si la persona solicitante reúne los requisitos de la Convención de 1951 y de la Ley General de Población mexicana.

Siguiendo con el análisis de la Ley de Seguridad Nacional, durante la administración Fox se estableció un Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidía y por los secretarios de:

Gobernación (quien fungía como Secretario Ejecutivo); Defensa Nacional; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Transportes; El Procurador General de la República, y El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

El Consejo de Seguridad Nacional durante el sexenio foxista era una instancia deliberativa cuya finalidad era establecer y articular la política en la materia, conociendo de los siguientes asuntos:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;

---

<sup>59</sup> Entrevista concedida por la Mtra. Miriam Morales Sanhueza, titular de la COMAR, a quien esto escribe, el 15 de abril de 2005.

- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

En nuestra opinión, estas facultades se contraponen al artículo primero de la constitución, el cual textualmente dice que:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.<sup>60</sup>

Hacemos esta aseveración porque la suspensión a las garantías individuales debe hacerse únicamente en los supuestos del artículo 29 de la propia Constitución (invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o grave peligro para la sociedad); sin embargo se suspenden garantías individuales sin que exista ninguna de estas causales. Por ejemplo, se faculta al CISEN para la intervención de llamadas privadas.

Por otro lado, una *doctrina* de seguridad nacional es el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo.

La doctrina de seguridad nacional mexicana está compuesta por los siguientes principios: democracia, soberanía, gobierno efectivo y autodeterminación del país, unidad nacional, comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos, integridad del patrimonio nacional, preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales, estado de derecho, cumplimiento de ordenamientos legales, desarrollo, mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional, paz social, convivencia armoniosa y ausencia de conflictos violentos.

Una *agenda* de inteligencia para seguridad nacional es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información.

---

<sup>60</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos de los asuntos que componen la agenda de inteligencia para la seguridad nacional de México son: grupos armados, delincuencia organizada, seguridad pública, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales y entorno internacional.

Las *políticas de seguridad nacional* son los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación.

Tales políticas permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de seguridad nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.<sup>61</sup>

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) es el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.

Como entidad del Estado mexicano, el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al Secretario de Gobernación. Sus atribuciones son:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

---

<sup>61</sup> [http://www.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/42803\\_TEXTO%20ORIGINAL.doc](http://www.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/42803_TEXTO%20ORIGINAL.doc)

- V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;
- VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;
- IX. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y
- X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario.

La seguridad nacional, como es concebida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 tiene un carácter comprensivo, que requiere la participación sistemática de las instancias y dependencias de las tres órdenes de gobierno, ordenada dentro de un esquema de coordinación de carácter permanente, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones directamente por el Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República en conjunción con los responsables titulares de dichas instancias.

A ello responde el Gabinete de Seguridad Nacional, cuyo Secretario Ejecutivo es el Director General del CISEN. A continuación, se incluye el Acuerdo por el que se crea el referido gabinete.

Es durante los últimos sexenios, pero especialmente durante los gobiernos de Fox y Calderón, ambos gobiernos de derecha, que se hace una reestructuración a las instituciones de seguridad nacional, en buena medida, siguiendo los lineamientos derivados de la interdependencia existente con los EUA.

Se buscó *armonizar* las agendas de seguridad de ambos países, razón por la cual el primer cambio que propuso Fox fue la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, implementado sin buen éxito en 2003, pero institucionalizado por medio de la *Ley de Seguridad Nacional*, en vigor actualmente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

Con respecto a la reunión trinacional de México, EUA y Canadá, de sus trabajos resultó la Declaración Conjunta llamada *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte* (ASPAN), firmada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005.

En esta reunión, se buscó dar seguimiento a la Declaración sobre seguridad en las Américas, de fecha 30 de octubre de 2003, la cual tuvo como sede la Ciudad de México, y buscó promover y fortalecer la paz y la seguridad en el Hemisferio.

En 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución en la que recordaba a todos los Estados que "deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos, a los refugiados y al derecho humanitario".<sup>62</sup> Consideramos que actualmente en México no existe un equilibrio adecuado entre seguridad y derechos humanos, y que las violaciones sistemáticas a estos últimos constituyen un grave retroceso del sistema jurídico mexicano. Incluso consideramos que implica el desmantelamiento del propio Estado mexicano.

Pueden citarse varios ejemplos, como el acuerdo de repatriación, firmado entre nuestro país y El Salvador, que tiene por objeto devolver a los más de 200

---

<sup>62</sup> Resolución 1456, adoptada por el Consejo de Seguridad en su 4688 sesión del 20 de enero de 2003. En: <http://web.amnesty.org/library/index/eslamr511142003>, 19 de febrero de 2005.

salvadoreños que diariamente atraviesan la frontera sur. En ambos países se considera que el combate al crimen organizado se debe revisar, inevitablemente, desde la óptica de la migración.

De 2002 a la fecha, se ha incrementado considerablemente el número de deportaciones de salvadoreños: tan sólo en 2004 se repatriaron 35 mil 270 salvadoreños que se internaron en México; en 2003 a 28 mil 979, y en 2002 a 16 mil 802. En 2005, entre 200 y 250 personas de esa nacionalidad, atraviesan diariamente la frontera, de los que más de 90% son devueltos.

También existen denuncias sobre violaciones graves a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en la frontera sur de México, tales como abusos por parte de los agentes migratorios, detenciones ilegales, tratos crueles, asaltos e incluso ataques sexuales y homicidios.

Es evidente que si los derechos básicos son violentados, e incluso se abusa y extorsiona a los migrantes, de forma implícita se está negando la posibilidad de acceder a la protección en calidad de refugiados, a aquellos ciudadanos centroamericanos que aún cuando reúnen los requisitos de la Convención de 1951, de la Ley General de Población y de su Reglamento quedan sin posibilidades reales de presentar una solicitud de protección ante la COMAR.

## **4.2 Temas prioritarios de seguridad nacional**

El instrumento jurídico que delimita la agenda de seguridad nacional mexicana es como ya mencionamos, la Ley de Seguridad Nacional. Los temas prioritarios de seguridad se establecen en su artículo quinto, el cual considera amenazas a la seguridad nacional: los actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; los actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; las acciones que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada. También los actos

tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.

Los actos en contra de la seguridad de la aviación; los actos que atenten en contra del personal diplomático; el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, los actos ilícitos en contra de la navegación marítima y todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.

#### **4.2.1. Migración y refugio.**

A continuación se abordan los temas prioritarios para la seguridad nacional. Si bien, la reciente Ley de Seguridad Nacional, no menciona en su listado de prioridades a la migración ni al refugio como asuntos de seguridad nacional, es claro que el gobierno mexicano actualmente realiza acciones dirigidas a estos campos, como se explica a continuación.

El sostenido incremento de la migración por la frontera sur de México ha implicado un aumento de las cifras de atención a indocumentados por parte de los grupos Beta. En los primeros cinco meses del año los servicios que han requerido los *illegales* centroamericanos –que más correctamente deben ser llamados indocumentados- representan ya 61 por ciento del total de los reportados durante 2005, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración (INM).

#### **4.2.2. El plan nacional de desarrollo y sus informes de ejecución.**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es el documento jurídico emitido por el gobierno federal, en el que cada sexenio se plasma el destino general del país, en los rubros político, económico y social.

En cuanto a política de asilo y refugio, el informe de ejecución del PND del año 2003, arroja los siguientes datos:

Dentro de las acciones realizadas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), durante el periodo de 2001 a 2003 el Comité de Elegibilidad sobre Refugiados recibió 496 solicitudes de refugio, de las cuales 426 fueron atendidas: 87 de manera favorable y 269 negativamente, quedando 70 pendientes de resolver. Además, otros 70 casos fueron cerrados por desistimiento o abandono.

La COMAR orientó sus actividades a promover la regularización de los ex refugiados guatemaltecos asentados en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo, así como a contribuir a su integración socioeconómica. Mediante el Programa de Naturalización, se expidieron 3,927 cartas de naturalización a ex refugiados de origen guatemalteco, de éstas, el 23.6 por ciento corresponden a 2003.

Asimismo, durante ese año, se brindó asesoría a 27,264 ex refugiados, cifra similar a la de los dos años anteriores. En el ámbito del Programa de Estabilización Migratoria, la COMAR, en coordinación con el INM, tramitó el refrendo del documento migratorio FM2, el cual fue otorgado durante los últimos tres años a 10,302 ex refugiados guatemaltecos, que les da la calidad de Inmigrante Asimilado, de los cuales 2,118 corresponden a 2003. Asimismo, se dio curso a 131 documentos migratorios FM3 que otorgan la calidad de No Inmigrante Refugiado.

En coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Programa de Adjudicación de Tierras a Ex refugiados Guatemaltecos asentados en el estado de Campeche, en el primer trienio de la administración Fox, se

entregaron 2,788 títulos de propiedad, quedando pendiente por entregar 802 títulos ya expedidos en esta misma entidad federativa; adicionalmente se suscribieron 500 contratos privados de donación de terrenos agrícolas en Quintana Roo.

A pesar de los resultados positivos que muestra el gobierno federal en estos informes, es importante señalar que a la mayoría de inmigrantes a territorio mexicano no se les da un verdadero acceso al ejercicio de su derecho de pedir asilo o refugio, toda vez que ni siquiera llegan a la instancia de la COMAR.

En realidad, los candidatos a refugio son deportados sin tener posibilidad de defensa, porque en nuestro país no existe la posibilidad de una segunda instancia judicial para que los solicitantes rechazados puedan ser *oídos* y *vencidos*. En otras palabras, la denegación del estatus de refugiado es inapelable, lo que no ocurre en otros países, donde cabe el recurso de revisión.

#### **4.2.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación y la COMAR**

Las dos secretarías de Estado relacionadas con la institución del refugio en México son la de Relaciones Exteriores y la de Gobernación. La primera es la encargada de establecer los lineamientos generales de política exterior y la segunda, a través del Instituto Nacional de Migración y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, instrumenta las políticas de inmigración y de refugio en particular.

Es importante revisar la actuación de estas instancias del gobierno federal, para determinar si están actuando en el marco de los derechos humanos. Cabe señalar que aun cuando México es firmante de la mayoría de convenciones internacionales para la protección a refugiados, en la práctica se violan sus preceptos constantemente.

En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el año 2003 señaló que existe "hacinamiento y maltrato" en las estaciones

migratorias del INM. <sup>63</sup>Este maltrato es relevante para el tema que nos ocupa porque demuestra que no puede existir una política eficaz de refugio mientras las instancias gubernamentales mexicanas no respeten los derechos humanos básicos, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud, aun tratándose de *indocumentados* en su cualidad de seres humanos. (artículo primero constitucional)

Respondiendo a pregunta expresa sobre la participación de la Comisión de Derechos Humanos, la comisionada del Instituto Nacional de Migración durante la administración Fox, Magdalena Carral Cuevas, aseveró que en esa oficina siempre se trabajó en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con representación constante en las estaciones migratorias. Esto es con el ánimo que ellos estén cerca de los migrantes monitoreando el trato que se les da.

La funcionaria reconoció que no se logró un trato digno en el 100% de los casos, y nosotros agregaríamos un severo cuestionamiento a las actuaciones de la CNDH en los últimos meses aun con respecto a ciudadanos mexicanos. ¿Qué podría esperarse con respecto a extranjeros indocumentados?

Por cuanto a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), de la entrevista realizada a la Mtra. Miriam Morales Sanhueza, anterior Coordinadora General, podemos concluir que en este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se han realizado modificaciones importantes a raíz de los acontecimientos del 11-S.

El primer cambio trascendente es el de la previa revisión de las solicitudes de refugio por parte del Centro de Investigación Sobre Seguridad Nacional (CISEN), lo que resulta un requisito indispensable para evitar que entren terroristas a nuestro país.

---

<sup>63</sup> Entrevista a la entonces comisionada del INM, Magdalena Carral Cuevas, por reporteros, en el marco durante el foro: "hacia una política migratoria integral en la frontera sur", celebrado en la centro de estudios avanzados de la universidad autónoma de Chiapas, publicada en el Boletín n° 101/05 "La migración se atiende construyendo puentes, no levantando muros: Magdalena Carral" [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx), del 20 de mayo de 2005

De ese grupo de población que se manda al CISEN, no todos van a ser refugiados. En palabras de la titular de la COMAR:

Nosotros reconocemos, digamos, una tercera parte, en general de las solicitudes que recibimos.

Y después de este procedimiento regular es que se pasa al grupo de expertos del Comité de Elegibilidad, el análisis del caso, cuando el aspecto de seguridad ya está totalmente solventado.

Un único caso, que se desarrolló en 2002, hubo información sobreviniente, de dos personas que tenían el estatus de refugiados y que realmente apareció información acerca de ellos, que podrían constituir un peligro de terrorismo, el Director del CISEN, personalmente, envió una carta al grupo de expertos, pidiendo que se le quitara el estatus de refugiado; se le excluyera de la protección, justamente porque estas personas, en su actividad, realizan cosas atentatorias a los Derechos Humanos, y eso está en la legislación como *exclusión de refugiados*.

Esa es la política que se ha seguido todos estos años. De ahí para adelante, nosotros no tenemos, por la razón de nuestra materia, ninguna lista de nacionalidades perseguidas, el mismo procedimiento se hace con el que viene de Somalia, que con el que viene de Honduras.

Sin embargo, las cifras revelan que la postura oficial manifestada por la citada funcionaria, no se lleva a cabo. Los *Informes de Ejecución* de esta Comisión, de los años 2002 a 2006 reflejan una clara limitación de sus funciones tendiente a dar seguimiento únicamente a la inserción de los refugiados asentados en territorio nacional y continuar con los programas de integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en Campeche, Chiapas y Quintana Roo.

Resulta interesante que la COMAR actualmente siga dirigiendo sus recursos y presupuesto a los acontecimientos de la década de los ochenta como principal objetivo. Cabe señalar que con fecha 31 de julio de 2006, la Delegación de la COMAR en Campeche cerró, por considerarse concluidos los programas de Apoyo a los ex refugiados guatemaltecos en ese Estado.

Con respecto a la crisis humanitaria que actualmente se vive en Colombia y que ha propiciado la huida de al menos un millón de personas, la COMAR únicamente otorgó el estatus de refugiado a 55 personas, a pesar de haber recibido 185 solicitudes durante 2006.

Nuestra opinión es que la COMAR tiende a desaparecer, en el marco actual de las políticas de seguridad nacional y de inmigración, que lejos de acoger a nuevos refugiados, tiende a limitar cada vez más su admisión.

### **4.3 Consecuencias de la restricción a la migración en materia de refugio.**

La restricción de la entrada de personas a México como consecuencia de los acontecimientos del 11-S y de la agenda de seguridad nacional impuesta por los EUA, está generando modificaciones en la aplicación de la política de refugio en nuestro territorio. En concreto, dos de estos cambios que resultan significativos, son, por un lado, los acuerdos de repatriación firmados por México con países centroamericanos, y por otro, la reciente propuesta legislativa para institucionalizar la *lucha contra el terrorismo* en nuestro país, como veremos más adelante.

Las cifras de extranjeros indocumentados deportados, va en aumento, y todos los días se conocen nuevos datos de personas a quienes el Instituto Nacional de Migración impone severos requisitos para su legal estancia en México.

Estos hechos impactan de manera directa la posibilidad de ejercer el derecho universal al asilo, señalado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el caso concreto de nuestro país, son los agentes migratorios (del Instituto Nacional de Migración, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) los directamente encargados de dar a conocer a los inmigrantes sin documentos que pueden acudir a la COMAR a presentar una solicitud de asilo.

Sin embargo, ni en las fronteras, ni en las estaciones migratorias, el personal de esta institución está entrenado para hacer cumplir los derechos humanos de los migrantes, ni de manera general, ni de manera particular en lo tocante al refugio.

Por el contrario, en muchas ocasiones es el propio personal de Migración, desde trabajadores operativos hasta los mandos medios y superiores, quienes cometen francas violaciones con respecto al derecho internacional de los refugiados y a la propia Ley General de Población, como queda documentado tanto en los medios de comunicación, como en denuncias interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el año 2004, más de 160 mil inmigrantes centroamericanos han sido asegurados y deportados de México, en su intento por llegar a EUA.<sup>64</sup>

Quizá el caso del guatemalteco Guilder Álvarez Barrera sea el más dramático. El reporte oficial sobre su muerte atribuye el deceso al impacto que tuvo en la arteria femoral provocada al tratar de abordar un tren en movimiento.

Los *grupos Beta* del Instituto Nacional de Migración, dan cuenta de otros 27 casos en los que los migrantes han sufrido la amputación de algún brazo o pierna debido a las difíciles condiciones de viaje. Para autoridades de Guatemala, esta es sólo una parte de los riesgos que enfrentan los centroamericanos. A éstos se deben añadir otros que también los acechan en su camino: asaltos e incluso homicidios, así como la violación a sus derechos humanos.

Empero, de acuerdo con el reporte de los grupos Beta -que se limita a dar cuenta sobre la información en materia de derechos humanos y de riesgos de violencia-, únicamente al mes de junio este tipo de orientaciones ya superaba 36 por ciento el total contabilizado en 2003, en gran medida por el aumento sustancial del flujo migratorio, estimado en 50 por ciento, entre 2002 y 2004.

Las violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes centroamericanos son atribuidas en gran medida a la corrupción que impera entre las autoridades de ambos lados de la frontera. Quizá por ello, como parte del Acuerdo de Repatriación

---

<sup>64</sup> BUSTAMANTE, Jorge A. *Migración Internacional y Derechos Humanos*. UNAM-IIJ, México, 2002, p. 35

Segura y Ordenada, se incorpora el combate a la corrupción en las áreas migratorias de ambos gobiernos.

En el caso de Guatemala, en el contexto de la firma del citado arreglo, se denunció que durante 2003, todavía bajo el gobierno de Alfonso Portillo -a quien el nuevo gobierno investiga por corrupción-, se dio el hecho de que la repatriación de 89 mil migrantes centroamericanos no fue completada. Según denuncias en este país, la mayoría se las arregló para permanecer en esta nación y buscar eventualmente internarse de nueva cuenta a territorio mexicano.

Con el nuevo arreglo, México asume el compromiso de financiar el traslado de indocumentados de El Salvador y Honduras a su país, a cambio de que la vigilancia en los autobuses que los trasladen esté a cargo de la policía nacional guatemalteca. Las cifras no son menores: 89 mil de ambos países.

El aumento en la migración centroamericana ha obligado al INM a ampliar la capacidad de las estaciones migratorias en el sureste del país, esencialmente en Chiapas. Ya se proyecta la construcción de una nueva estación migratoria en esa entidad, con el propósito de revertir el hacinamiento que ha provocado el aumento del flujo migratorio.<sup>65</sup>

#### **4.3.1. Acuerdos de repatriación firmados por México**

Nada está más alejado de la tradición de asilo de nuestro país, que los Acuerdos de repatriación firmados a partir de 2002. Su finalidad es que todo aquel indocumentado centroamericano que busque ingresar al país como destino final o como medio para llegar a los EUA sea devuelto a su país de origen. Tan solo en el año 2004, más de 160,000 inmigrantes centroamericanos fueron asegurados y deportados de México, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Migración (INM).

---

<sup>65</sup> Portal del ministerio de relaciones exteriores de Guatemala:  
<http://www.unidosporguate.org/tapachula.htm>. Consulta realizada el 20 de mayo de 2005.

La eliminación de fronteras en el tránsito de personas en Centroamérica a través del *Acuerdo de Libre Tránsito* entre los países centroamericanos de 2003, así como la *Ley Antimaras* de El Salvador y Honduras, han tenido un alto impacto en México, porque todo ese flujo se concentra en la frontera de Guatemala. Estas son dos razones importantes para impulsar los acuerdos de repatriación.

El *Acuerdo de Repatriación Segura y Ordenada* se firmó primero con Guatemala, y en las reuniones binacionales que se realizan cada seis meses, se le han adicionado nuevos capítulos para incluir a El Salvador, Honduras y Nicaragua a partir de 2005.

Los acuerdos mencionados buscan definir criterios para las repatriaciones, por ejemplo, un trato diferenciado a los menores, a las mujeres, a las personas con capacidades diferentes, ciertos horarios y condiciones en general que se van monitoreando. Pero aquí debemos advertir que estos acuerdos son para repatriar y no contemplan la posibilidad de brindar protección a candidatos a refugio.

Se busca que la *dignidad*, el *orden* y la *seguridad*, sean los principios rectores de estos acuerdos. Sin embargo, la ex titular del INM, Magdalena Carral, reconoció que se han despedido a más de 180 empleados, y se les ha inscrito en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como resultado de un análisis de evolución patrimonial que arrojó casos de extorsión y de "irregularidades de muchos tipos" cometidas contra inmigrantes.<sup>66</sup>

El Instituto Nacional de Migración reconoció tener rezagos en materia de Derechos Humanos y para subsanarlos, se planea construir una nueva estación migratoria en Tapachula. La funcionaria detalló que el recinto "no se trata solamente de construir otras instalaciones ni de tener jardines, dormitorios dignos y regaderas, sino de una nueva cultura de respeto a los derechos humanos, de recuperar la dignidad de hombres, mujeres y niños obligados a salir de sus países en busca de mejores horizontes, de pagar nuestra deuda histórica con los migrantes.

---

<sup>66</sup> BUSTAMANTE, Jorge A. *Op. Cit.*, p.118

Es evidente que los centroamericanos son víctimas de violaciones a los derechos humanos en la frontera sur de México, y que aun cuando sea por todos sabido, también es claro que no existe la voluntad política de dar una solución auténtica a esta problemática.

#### **4.3.2. Propuesta de ley antiterrorismo.**

Este es un tema sobre el cual se está debatiendo en estos momentos; tanto por el Congreso y el Ejecutivo mexicanos, como por los medios. De tal manera que la información aquí presentada es la publicada en los medios impresos, aunque hemos buscado consultar sólo aquella escrita por los especialistas en tal tema.

Hoy se vive una grave paradoja en México debido a las gestiones que el representante del poder ejecutivo ha ido a realizar a los EUA, con motivo de la 46<sup>a</sup> Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos –llevada a efecto la primera semana de junio de 2007-. Debido a que, al mismo tiempo que se cancela en el Congreso del país del norte la posibilidad de aprobar una nueva ley de migración – o por lo menos la pospone hasta el año 2011, con lo cual se continúa afectando de igual forma al emigrante mexicano-, el Presidente mexicano ha ido a dicho país a solicitar el incremento de la asistencia y apoyo del gobierno de George Bush para *combatir* al narcotráfico, como si el problema de la migración no fuese el prioritario y los asuntos de seguridad para los EUA, sí. Por ello, un representante republicano por Illinois, Jerry Weller, apoya tal moción al sugerir que deben donarse a México mejores aeronaves y todos los instrumentos necesarios para ayudar a vencer el tráfico de drogas que también pone en riesgo la seguridad nacional de los propios Estados Unidos.

Y por si tal paradoja fuese de poca relevancia, se está proponiendo además en el Senado de México reconocer al terrorismo como un delito. Mismo que es considerado como parte de la realidad mundial. Para lo cual es necesario llevar a efecto una reforma legislativa y así crear una *ley antiterrorismo*. Lo cual nos coloca con un grado de interdependencia aún mayor del que ya de por sí existe, como

hemos venido comprobando en esta investigación respecto de los asuntos sobre refugio, seguridad y migración.

El fracaso respecto a discutir la reforma migratoria que pretendía básicamente la defensa de los derechos humanos elementales de nuestros connacionales, deja mucho que desear de las gestiones de nuestros representantes en esta Interparlamentaria. Y pone aún más negro el panorama para los migrantes y, para los mexicanos en general, el hecho de que en el Senado mexicano se esté trabajando sobre una reforma legislativa acerca del terrorismo en lugar de ocuparse de cómo hacer para intentar resolver la situación de los mexicanos que migran hacia los EUA. O, mínimamente, haber colocado en la agenda de la Interparlamentaria el tema de la migración. Por cierto hay que señalar que a tal evento no acudió ni un solo senador estadounidense, mismos que ya habían votado contra la reforma o elaboración de una nueva ley migratoria; lo cual viene a demostrar una gran desestima por los temas de importancia para nuestro país.

El terrorismo en efecto es casi una moneda de curso corriente en el mundo. A la cual se le da un valor equivalencial que todos los países se ven obligados a reconocerle hoy día. En nuestro país estamos entrando a una etapa en la cual dicha *moneda* está por ser puesta en circulación por los señores del Senado. Está por admitirse que el *terrorismo* es una realidad mundial sobre la cual debe legislarse. Para lo que debe tenerse una ley que, por cierto, vendría muy bien a los planes estadounidenses para hacer extensiva a nuestro territorio su ideología persecutoria sobre quienes por su apariencia o recursos produzcan alarma, temor o terror en la población o en un sector de ella, con lo cual se estaría atentando contra la *seguridad nacional*. Según señala en una de sus partes medulares la propuesta para tal reforma legislativa.

El especialista Carlos Montemayor ha escrito recientemente –de forma irónica- que la *modernización* de las leyes en México, para contar con una ley antiterrorismo, nos ha llegado un poco tarde debido a que desde 1995, William Clinton ya había convocado a los países más poderoso del mundo a unirse para

vencer al *terrorismo*. Y que dicha *cruzada* no involucraba a México entonces porque se tenía al terrorismo como un enemigo de la élite mundial. Por lo cual podía pensarse que en realidad el significado que se le asignaba entonces a la palabra terrorismo no era resultado de un “análisis social, sino que provenía de una descalificación política autoritaria”.<sup>67</sup> Por lo cual México no constituía entonces una pieza clave en la *lucha contra el terrorismo*.

Es hasta después del 11-S, precisamente, que al definir legalmente el término en los EUA, se comienza a sostener que el terrorismo debe ser considerado como un asunto de alcance internacional y que involucra a ciudadanos y a territorios de más de un país.

En México, según escribe el especialista a quien citamos arriba, una de las partes clave de la reforma legislativa en México es la que sostiene lo siguiente:

Se impondrá pena de prisión de seis a 40 años y hasta mil 200 días de multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Este contenido evidencia que los legisladores han caído bajo la égida de la hegemonía dominante estadounidense. Al no percatarse que nuestra seguridad no está en riesgo por lo que en esa parte medular de la reforma legal se sostiene, sino, como dice el propio Montemayor, por otra causa como es el desmantelamiento del poder del Estado mexicano. ¿A qué se refiere el autor con esto? A que hoy se confunde en México terrorismo con inconformidad social y se trata de cubrir –en el discurso oficial- que el Estado mexicano ya no es

---

<sup>67</sup> MONTEMAYOR, Carlos. *Ley antiterrorismo. Primera parte*, en periódico: *La Jornada*, sábado 26 de mayo de 2007.

autosuficiente en materia alimentaria, que el país está endeudado como nunca, y que la hegemonía y expansión del narcotráfico es cada vez mayor. Y, agregaríamos, que la interdependencia económica, cultural, política, y ya hasta social, es cada vez mayor con respecto a los EUA.

La parte riesgosa es la tentación de confundir el término terrorismo con la inconformidad social. Pues, el "terrorismo" fue una creación del poder de las élites mundiales para descalificar a ciertos grupos, y no fue resultado del surgimiento de una realidad criminal evidente o de una intencionalidad comprobable de causar terror como fin principal.<sup>68</sup>

Así, un luchador social no es un terrorista y se debería pensar muy bien en el Senado, si a México le hace falta tener una ley de ese talante, que viene a comprometer nuestra ya de pos sí maltrecha soberanía. El deterioro que viene sufriendo el sistema político –como en el caso de ciertas instituciones como la COMAR según hemos demostrado en esta investigación-, no es algo que deba atribuirse a un partido o a un solo gobernante, ha sido un "proceso constante y sistemático de desarticulación del poder del Estado en enclaves esenciales de la vida política, económica y social del país [...] El proceso es visible en el sector fiscal, en la migración, en el desarrollo económico o en el narcotráfico".<sup>69</sup> Así que esto es lo que ha propiciado tal desmantelamiento en aras de la *transición* o *modernización* del sistema. Y una ley antiterrorismo lo único que va a propiciar es que el proceso de deterioro del sistema político mexicano continúe su marcha; y también la demostración, una vez más, de la debilidad del sistema político mexicano frente al estadounidense. Lo cual alejará, aún más, la tan ansiada reforma migratoria y acrecentará la intromisión del gobierno estadounidense.

Finalmente, lo que a EUA le importa, es la cuestión de la seguridad y el narcotráfico, así que con o sin el *apoyo* de Bush para que se reforme la ley de

---

<sup>68</sup> MONTEMAYOR, Carlos. *Ley antiterrorismo. Segunda parte*, en periódico, *La Jornada*, domingo 27 de mayo de 2007.

<sup>69</sup> MONTEMAYOR, Carlos. *Desmantelar al Estado. Primera parte*, en periódico, *La Jornada*, sábado 12 de mayo de 2007.

migración, en el gobierno del norte habrá otras prioridades que le hagan posponer dicha reforma. Y quizá apoyar con toda la permisión del gobierno mexicano la intromisión en los asuntos domésticos so pretexto, una vez más, de la *seguridad* de los EUA.

En opinión de Benítez Manaut, se puede explicar teóricamente lo que está sucediendo en Estados Unidos como una especie de “Perímetro de Seguridad”, basado en círculos concéntricos que tienen un efecto directo en la migración. Este perímetro incluye acuerdos militares, de intercambio de información de inteligencia y entrenamiento a cuerpos policíacos.

Estados Unidos define sus círculos de seguridad de la siguiente manera. El primer círculo interno serían sus fronteras territoriales, sobre las cuales ejerce plena soberanía. El segundo círculo concéntrico está conformado por las concesiones que el gobierno norteamericano logra negociar con los países vecinos, es decir, se trata de un segundo cerco externo de seguridad alrededor de América del Norte (en la frontera sur de México, con Belice y Guatemala), y en adición, un tercer cerco se conforma con las medidas adoptadas con otros países como Europa y el resto del continente americano (acuerdos vinculados a seguridad de la aviación y el transporte marítimo, básicamente).<sup>70</sup>

Internamente en EUA, también se habla de elaborar una estrategia compartida de seguridad con México, el Caribe y Centroamérica, que colabore con el concepto de *Homeland Security*, pues se considera que el acceso sur de las fronteras de EUA es realmente una puerta abierta que debe regularse.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), en el tema de la migración, respondió al planteamiento mexicano de que es un problema económico y social de origen, y que no tiene vínculos directos con el terrorismo. Sin embargo, los tres países reconocen las vulnerabilidades de las

---

<sup>70</sup> BENÍTEZ MANAUT, Raúl *et al.* ***Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica.*** En: SEPÚLVEDA, Isidro (cord.) *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica.* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007, pp. 11 y ss.

fronteras, y se comprometieron a estrechar la cooperación para su control. Si bien con este discurso quedan satisfechas las presiones políticas internas de cada país, queda lejos de definirse una visión conjunta y regional sobre la migración en general, y en particular el vínculo entre migración y seguridad. Es decir, no se han establecido mecanismos prácticos para cumplir estos compromisos.

Otra observación importante es que para EUA, los mercados laborales regionales son temas secundarios en el debate sobre la migración regional, y es vista como un tema de carácter doméstico, policíaco y de amenaza a la seguridad.

En cambio, para nuestro país y para las naciones centroamericanas, la cuestión laboral es un tema económico y social vinculado al desarrollo de los países, y que solamente se puede regular incluyendo medidas de política económica y social, así como de cooperación bilateral y multilateral.

La frontera sur de México se considera un asunto de seguridad nacional, por los conflictos armados en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En esos años los problemas principales eran dos: el aumento del tráfico de personas y el aumento de tráfico de armas y drogas. En los años noventa, apareció la guerrilla zapatista en Chiapas y se agrega una nueva variable: el aumento de las fuerzas armadas mexicanas desplegadas en ese Estado. Sin embargo, el tráfico de personas, armas y drogas no se redujo. Desde inicios del siglo XXI, aumenta el tráfico ilegal de migrantes, por la gran crisis económica de Centroamérica, el aumento del crimen, aparecen las *maras* y comienza a hablarse de nuevas amenazas. El Jefe del Comando Sur de los EUA afirmó que parte importante del transporte de drogas de Colombia a EUA se realiza por vía aérea, haciendo escala en Petén, Guatemala, y en regiones de Quintana Roo.

En la frontera sur de México prevalecen las mafias de traficantes de personas, de drogas, los contrabandistas y el tráfico de armas pequeñas. La corrupción de funcionarios es notable. (e.g. INM; PFP, PGR) Esta corrupción es histórica y coparticipan los funcionarios guatemaltecos en los ocho cruces fronterizos. Sobre todo en el límite entre Tapachula y Ciudad Hidalgo; con Tecun Uman, Guatemala,

y entre la zona selvática del Petán y el Estado de Tabasco. De igual manera se da en la frontera de México con Belice.

El gobierno mexicano ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice, con un contenido similar a los firmados entre México y EUA para mejorar el control fronterizo. Pero el control es ineficaz por las condiciones geográficas (selva, montañas y mar), la insuficiencia de las instituciones y por la corrupción que permea a los Estados involucrados.

Las nuevas preocupaciones de la seguridad en la frontera sur de México son el tránsito ilegal de ciudadanos de nacionalidad *restringida* (tales como Colombia, Corea del Norte, Medio Oriente y algunos países de África)

Con esta clasificación, se pretende evitar el paso de grupos islámicos radicales que pudieran asociarse con las guerrillas colombianas (FARC), el tráfico de drogas y armas del crimen organizado y la presencia de las pandillas juveniles de El Salvador, Guatemala y Honduras conocidas como *maras*.

El concepto de migración como amenaza por su vinculación con el terrorismo, empezó a cobrar fuerza en el año 2004. La migración proveniente del sur se percibe como amenaza en EUA (y posteriormente en todo el mundo) lo que se traduce en nuevas políticas de visado, fortalecimiento de la patrulla fronteriza, vigilancia militar de los cruces fronterizos y la difusión de la idea de que México es un país fuera de control y corrupto. Dicho sea de paso, esta imagen sobre nuestro país resulta muy conveniente para la implementación de políticas unilaterales como las que hemos descrito.

Es muy importante señalar que el vínculo entre la inmigración de población latina a EUA y el terrorismo es indirecto y no demostrado<sup>71</sup>. El argumento en EUA es que al existir redes de tráfico de personas o *polleros*, estas podrían ser usadas por los terroristas islámicos. El último filtro para detener a presuntos terroristas que transiten por tierra, es precisamente el territorio mexicano, sin embargo, ningún terrorista ha ingresado al territorio norteamericano a través de nuestra

---

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 14

frontera, y quienes perpetraron los ataques del 11-S ingresaron a territorio estadounidense con visado legal y por vía aérea.

Esto también explica el interés de EUA en la lucha contra el narcotráfico: Desde su visión, si nuestro país no ha logrado los éxitos esperados en la guerra contra las drogas por ineficacia, corrupción e insuficiente cooperación internacional, no es alejado que suceda lo mismo en materia de narcotráfico.

Para ejemplificar el ambiente restrictivo en materia de migración y refugio que impera actualmente, Christopher Rudolph ahonda en los casos alemán, británico y francés; países que han implementado políticas contra la migración.

La difundida asociación de los musulmanes con los sucesos del 11-S y dado que la población de origen musulmán eran causa de inseguridad social en ese país, hacen de Francia es el ejemplo más claro de medidas drásticas contra la migración.

El entonces ministro del interior, Nicolas Sarkozy, creó un programa en septiembre de 2002 para ofrecer dos mil euros a refugiados Afganos que aceptaran regresar a su país de origen. Además, contrató a 6500 nuevos policías y 750 oficiales para patrullar las fronteras francesas, incrementó la capacidad de catear casas y automóviles.

En el mismo ambiente restrictivo post 11-S, el 26 de noviembre de 2006, se aprobó una nueva ley sobre inmigración que acaba con la oposición francesa a la deportación de extranjeros, y busca la repatriación de entre veinte y treinta mil indocumentados por año.

Por lo tanto y debido a la interdependencia, la migración es un asunto regional y no nacional, ya que es complejo y multifactorial. Las políticas migratorias de los Estados tienen un tremendo impacto en nuestras vidas –política, social y económicamente hablando, así como en términos de seguridad de la patria (Homeland Security) y defensa. Por lo tanto, es necesario entender los procesos prácticos y políticos en juego para poder generar políticas informadas y para maximizar la seguridad nacional.

Si predominaran los conservadores (nacionalistas y aislacionistas por definición) en EUA, al paralelo que los nacionalistas-anti imperialistas en México, se podría dificultar la cooperación bilateral entre ambos países. En EUA el haber incorporado la agenda migratoria al debate de la seguridad complica las negociaciones, pues el congreso mexicano (y de otros países centroamericanos) no puede justificar la creación de nuevas leyes binacionales contra el terrorismo, o en materia de narcotráfico o defensa, si en EUA predomina el clima anti inmigrante. El ejemplo más claro y evidente es la construcción del muro en la frontera con nuestro país.

Otra consecuencia de que se incluya la migración en la agenda de seguridad, es que se pueden frenar las tendencias a favor de una mayor integración de América del Norte. La evaluaciones positivas del TLCAN, que argumentan que se debe avanzar en una mayor cooperación entre los tres países e incluso poder construir una comunidad norteamericana de naciones, pueden ser bloqueadas por la permanencia del pensamiento conservador, aislacionista y nacionalista.

Finalmente, si no hay cooperación, o si esta se dificulta, afectará en primera instancia a los migrantes, pero a un nivel superior se debilitará la seguridad tanto en la relación México-Estados Unidos, como la que se da a nivel de América del Norte y con los países de Centroamérica y el Caribe. Si continúa el mismo nivel de la cooperación en seguridad –tendencia más probable-, lo que se puede definir como una “cooperación de baja intensidad”, aunque real, los gobiernos la realizan a pesar de la reacción negativa en partidos políticos, sectores legislativos y en amplios segmentos de la sociedad civil. Por ello es imprescindible que mejoren las relaciones entre los países de América del Norte, Centroamérica y el Caribe, y que la agenda no la definan los conservadores, aislacionistas o nacionalistas.<sup>72</sup>

Considero que se deben conocer y difundir esta postura para negociar lo más benéfico para México. En materia de refugio, defender esta institución del derecho

---

<sup>72</sup> BENÍTEZ MANAUT, Raúl *et al. Op. Cit.* pág. 16

internacional y hacerle una especie de "nicho" en el cual se proteja y se pueda aplicar independientemente del clima general de la restricción a la migración.

## **CONSIDERACIONES FINALES.**

En este último capítulo enunciamos los resultados obtenidos a lo largo de esta investigación.

Como apuntamos en el marco teórico y metodológico, la pregunta central es la siguiente: ¿Cuál es la consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en EUA con respecto a la agenda de seguridad nacional mexicana, concretamente en materia de refugiados?

Planteada de otra manera, ¿existe un cambio significativo en las políticas gubernamentales mexicanas de refugio, debido a restricciones en la agenda de seguridad nacional, generadas como consecuencia de los acontecimientos del 11-S en EUA?

Dichas interrogantes quedan respondidas a lo largo de los capítulos precedentes, con base en los métodos histórico y comparativo, para establecer que los fenómenos migratorio y de refugio antes del 11-S en México eran agendados de manera autónoma y de conformidad con los principios de política exterior mexicana, como se observó en las décadas de 1950 a 1980 del siglo XX.

Aun cuando siempre ha existido algún grado de interdependencia entre México y los EUA, después del 11-S la imposición de la agenda de seguridad norteamericana es cada vez más evidente. Esto queda comprobado en los capítulos 3, 4 y 5.

Finalmente, en el capítulo 6, se demuestra que la institución del refugio en nuestro país presenta importantes cambios en la práctica, en detrimento del avance en la protección humanitaria brindada por nuestro país en la segunda mitad del siglo pasado, que incluso era reconocido por la comunidad internacional como un ejemplo a seguir.

En consecuencia, la hipótesis central de investigación queda comprobada en el siguiente sentido. No existe un cambio en el ámbito formal o jurídico de la protección a refugiados (pues no se han denunciado las Convenciones, y además

México es signatario del *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, de 2004). Sin embargo, sí existe un cambio restrictivo en la práctica.

Es decir, desde la esfera administrativa o de puesta en práctica de la política de refugio, se imponen requisitos difíciles de lograr, ya que se busca cumplir con la agenda de seguridad nacional, que por influencia de los EUA impone la necesidad de restringir la inmigración ilegal a territorio mexicano, como paso hacia el norte. Esto es consecuencia de la imposición de la visión de la seguridad nacional de los EUA y su lucha antiterrorista.

El escenario que priva en México es de cumplimiento en el terreno formal, pero de violación de los derechos humanos de los inmigrantes y de los solicitantes de refugio.

Las cifras hablan por sí mismas si se observa el gran número de deportados, así como las contadas personas que reciben la protección de la COMAR, en franco contraste con la política de refugio que seguía nuestro país en la década de 1980.

Este cambio se ha acentuado a partir de los acontecimientos del 11-S, y es poco probable que el rumbo cambie, de manera que el endurecimiento de los requisitos para una estancia legal en México seguirá presente en los próximos años, en el marco de la interdependencia en materia de seguridad con los EUA.

Algunas propuestas de solución a la problemática planteada son:

1. Difundir el tema del refugio, con especial atención a la existencia y funcionamiento de la COMAR, ya que los inmigrantes indocumentados se asumen a sí mismos como *illegales*, y en el ambiente persecutorio y violatorio de garantías que viven al internarse al país, lógicamente ignoran que son titulares de derechos humanos y que podrían solicitar les sea reconocido el estatus de refugiado si reúnen los requisitos de las convenciones internacionales en la materia. Esta difusión podría hacerse a través de los medios de comunicación, de universidades o de ONG's.

2. Facultar al personal del Instituto Nacional de Migración para actuar como un primer *filtro*, que brinde orientación a aquellos inmigrantes que reúnan el perfil para ser candidatos a refugio, trabajando en coordinación con la COMAR.

3. Implementar un mecanismo de segunda instancia en México, con participación del ACNUR, para otorgar una posibilidad real de defensa a aquellos solicitantes de refugio y asilo que sean rechazados en una primera instancia. Ya que actualmente las decisiones del Comité de Elegibilidad de la COMAR son inapelables.

Aun cuando creemos que estas medidas son posibles de implementar, también consideramos que en la actualidad en México no existe la voluntad política para ello. Queda un largo camino por recorrer en materia de respeto y cumplimiento a las convenciones para refugiados.

El panorama en México tras el 11-S, es de alguna manera paradójico. Si bien en el terreno legal, México no ha denunciado ninguna de las Convenciones internacionales en materia de refugio, y más aun, se han firmado nuevos instrumentos (incluso fungiendo como país sede), en la práctica es muy lamentable que se cometan graves atropellos a los derechos de los inmigrantes en general, y de los refugiados en particular con la finalidad de armonizar con las políticas migratorias de los Estados Unidos basadas en la *lucha antiterrorista*.

De 2002 a la fecha, autoridades gubernamentales mexicanas han cometido graves actos de corrupción y tampoco han dado solución a la grave problemática de los inmigrantes centroamericanos.

Con estas acciones francamente violatorias de toda garantía individual, del derecho a la vida inclusive, se deja a estas personas sin posibilidades reales de ejercer la solicitud de refugio ante la COMAR, cuyas actuaciones son cada vez más limitadas e incluso tiende a desaparecer.

En conclusión, consideramos que el tema del Refugio debería ser la intersección adecuada entre el respeto a los derechos humanos y la seguridad nacional, para poder implementar la seguridad de la persona humana y no la seguridad del Estado.

## FUENTES CONSULTADAS.

### BIBLIOGRAFÍA.

AGUAYO, Sergio *et al.* *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*, El Colegio de México, México, 1989.

AITCHINSON, Jean. (Coord.) *Tesaurus internacional de terminología sobre los refugiados*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1991. Publicado bajo los auspicios de la red internacional de documentación sobre los refugiados.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La situación de los refugiados en el mundo 1995: En busca de soluciones*. tr. Carmen Torrente Martínez, ACNUR-Alianza, Madrid, 1995.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho internacional privado*, Porrúa, México, 1974.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Primer curso de derecho internacional público*. 5° ed., Porrúa, México, 2002.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Segundo curso de derecho internacional público*. 2° ed., Porrúa, México, 1998.

ARROYO PICHARDO, Graciela. *Metodología de las Relaciones Internacionales*. Oxford, México, 1999.

BAMBIRRA, Vania. *Teoría de la Dependencia: Una anticrítica*. Editorial Era, México, 1983.

BIDART CAMPOS, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. IIJ-UNAM, México, 1993.

BUSTAMANTE, Jorge A. *Migración Internacional y Derechos Humanos*. UNAM-IIJ, México, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, ACNUR, San José de Costa Rica, 2001.

CARREÑO, Gloria y Celia Zack de Zukerman. *El convenio ilusorio: refugiados polacos de guerra en México, 1943-1947*, Centro de Documentación e Investigación de la Comunidad Ashkenazí-CONACYT, México, 1998.

CASTLES, Stephen *et al.* *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Miguel Ángel Porrúa-SEGOB (INM), México, 2004.

CONSEJO DE EUROPA. *The law of asylum and refugees: present tendencies and future perspectives*, Council of Europe, Strasbourg, Francia, 1987.

COUDERT, Vincent. *Refuge, réfugiés: Des guatémaltèques sur terre mexicaine*.

DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3° ed, Tecnos, Salamanca, 2000.

DOS SANTOS, Theotonio. *Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*. Plaza y Janés, México, 1999.

DOUGHERTY, James E. *et al.* *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

Edding, Friedrich. *The refugees as a burden, a stimulus and a challenge to the german economy*, Martinus Nijhooff Publishers, La Haya, Países Bajos, 1951.

DUCASSE-ROGIER, Marianne. *The International Organization for Migration (IOM)*. IOM-Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, Génova, 2001.

GLENN, H. Patrick. *Strangers at the gate: refugees, illegal entrants and procedural justice*. Les editions Yvon Blais, inc, Québec, Canadá, 1992.

GÓMEZ, Natalia. *México y El Salvador firmarán acuerdo de repatriación*. En: *El Universal*, Sección A, pág. 12, 13 de marzo de 2005.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. *Derechos de los inmigrantes*. Col. Nuestros Derechos, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados-UNAM, México, 2001.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *The problem of refugees in the light of contemporary International Law issues*. Martinus Nijhooff Publishers, La Haya, Países Bajos, 1996. Harmattan, Paris, 1987

GUILHAUDIS, Jean Francois. *Relations internationales contemporaines*. Litec-Groupe Lexis Nexis, Paris, 2002.

HAYWORTH, John D. *Whatever it takes: illegal immigration, border security, and the war on terror*. National Book Network, Nueva York, 2006.

HERNANDEZ CASTILLO, Rosalva Aída *et al.* *La experiencia del refugio en Chiapas: Nuevas relaciones en la frontera sur mexicana*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1993.

IBARROLA, Javier. *El Ejército y el Poder. Impacto e influencia en el México Moderno*, Océano, México, 2003.

JEFFERYS, Kelly *et al.* *Annual Flow Report. Refugees and Asylees 2005*. Office of Immigration Statistics, Homeland Security Department, US Government, Estados Unidos, 2006

KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Power and Interdependence : World politics in Transition*. Columbia University Press, Nueva York, 1997.

*Lázaro Cárdenas y los exiliados españoles en México*. Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Acción Social y Cultura, México, s/a

LEON PORTILLA, Ascención. *España desde México: Vida y testimonio de transterrados*, UNAM, México, 1978.

MARDONES, J.M. *et al.* *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales*. 2° ed, Fontamara-Ediciones Coyoacán, México, 2001.

MARTINEZ PORTILLA, Isabel María. *Dejando atrás Nanton: relato de vida de una mujer indígena desplazada*, Universidad de Málaga, España, 1994

MOLINA HURTADO, María Mercedes. *En tierra bien distante. Refugiados españoles en Chiapas*, Gobierno del Estado de Chiapas, México, 1993

MONTAÑO, Jorge. *La situación de los refugiados en el mundo*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1985.

NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES. *Handbook of International measures for protection of migrants and general conditions to be observed in their settlement*. United Nations, Nueva York, 1953.

NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ACNUR. *Manual de procedimiento y criterios para determinar la condición de refugio en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 Sobre el Estatuto de los refugiados*.

NÚÑEZ MARIEL, Mario. *Entre terroristas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 493

NYE, Joseph S. *The paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go it alone.* Oxford University Press, Nueva York, 2002.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Trends in international migration. Annual Report 2003 Edition.* OECD, París, 2004.

ORTIZ ALHF, Loretta. *Derecho Internacional Público.* 3° ed., Oxford, México, 2004.

PEREIRA, Juan Carlos. *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas.* Ariel, Barcelona, 2001.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho internacional privado,* Oxford University Press, México, 1998.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. *Manual Práctico del Extranjero en México.* Harla, México, 1991.

PINA, Rafael de. *Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población. Estatuto legal de los extranjeros,* 16° ed., Porrúa, México, 1998.

REMIRO BROTONS, Antonio. *Derecho Internacional.* Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

REMIRO BROTONS, Antonio *et al.* *Derecho internacional. Tratados y otros documentos.* Mc Graw Hill, Madrid, 2001.

RICHMOND, Anthony. *Global Apartheid. Refugees, racism, and the new world order,* Oxford University Press, Oxford, 1994.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA,* IV Tomos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.

ROSAS, María Cristina (Coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica. Un largo y sinuoso camino.* UNAM, México, 2003.

ROSAS, María Cristina (Coord.) *Cuando el destino nos alcance. Terrorismo, democracia y seguridad.* UNAM-Australian National University-Quimera, México, 2002.

ROSAS, María Cristina (Coord.) *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva.* UNAM-SUA FCPYS-Embajada de Canadá, México, 2004.

RUDOLPH, Cristopher. *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. Stanford University Press, California, 2006.

SCHRAG, Philip G. *A well founded fear: the Congressional battle to save political asylum in America*, Routledge, Nueva York, 2000.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho internacional público*. 20° ed., Porrúa, México, 2003.

SEPÚLVEDA, César. *Derecho internacional*. 24° ed., Porrúa, México, 2004.

SEPÚLVEDA, Isidro (cord.) *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord.) *Los maestros del exilio español en la Facultad de Derecho*. Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2003.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *"...Duras las tierras ajenas...": un asilo, tres exilios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El asilo político en México*. Porrúa, México, 1998.

TRIER, Jean. *Organizations that help the world. United Nations High Commissioner for Refugees*. Exley Publications, Reino Unido, 1994.

UNHCR. *The state of the world's refugees: Fifty years of humanitarian action*. Oxford University Press, Nueva York, 2000.

VALDÉS UGALDE, José Luis y VALADÉS, Diego (Coords.) *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*. CISAN-IIJ UNAM, México, 2002.

WITKER, Jorge. *Derechos de los extranjeros*. Col. Nuestros Derechos, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados-UNAM, México, 2001.

## HEMEROGRAFÍA.

ACNUR, Oficina Regional para México, Belice y Cuba. El refugio guatemalteco en México: una historia de soluciones. Boletín informativo de la Sección de información pública del ACNUR, México, s/f.

ANDREAS, Peter. *La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre*. En *Foreign Affairs* en español, primavera de 2002, vol. 2, núm. 1, ITAM, México, 2002.

BROOKS, David, "Pesar y alegría por el fracaso de la iniciativa migratoria impulsada por Bush y senadores", corresponsal en Nueva York de *La Jornada*, publicado el sábado 9 de junio de 2007.

ESTÉVEZ, Dolia, "¿Arreglo en lo oscuro?", en *El Semanario*, sábado 9 de junio de 2007.

FLYNN, Stephen. *Más allá del control de las fronteras*. En *Foreign Affairs* en español, edición especial de diciembre de 2000, ITAM, México, 2000.

GOLDSBOROUGH, James. *Inmigración descontrolada*. En *Foreign Affairs* en español, edición especial de diciembre de 2000, ITAM, México, 2000.

GÓMEZ, Natalia. México y El Salvador firmarán acuerdo de repatriación. En: *El Universal*, Sección A, pág. 12, domingo 13 de marzo de 2005.

MEYERS WALLER, Deborah *et al.* *Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos*. En *Foreign Affairs* en español, primavera de 2002, vol. 2, núm. 1, ITAM, México, 2002.

MONTEMAYOR, Carlos. *Ley antiterrorismo. Primera parte*, en periódico: *La Jornada*, sábado 26 de mayo de 2007.

MONTEMAYOR, Carlos. *Ley antiterrorismo. Segunda parte*, en periódico, *La Jornada*, domingo 27 de mayo de 2007.

MONTEMAYOR, Carlos. *Desmantelar al Estado. Primera parte*, en periódico, *La Jornada*, sábado 12 de mayo de 2007.

## ENTREVISTAS.

Entrevista realizada por Edna Flores Cuevas al Lic. Alberto Piedra, Director de Asistencia y Protección de la COMAR, el 13 de abril de 2005.

Entrevista realizada por Edna Flores Cuevas a la Mtra. Miriam Morales Sanhueza, titular de la COMAR, el 13 de abril de 2005.

## SITIOS DE INTERNET

Página oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Página Oficial de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados  
[www.comar.gob.mx](http://www.comar.gob.mx)

Página Oficial del Instituto Nacional de Migración  
[www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx)

Página oficial de las Naciones Unidas  
[www.un.org](http://www.un.org)

Página oficial de la Secretaría de Gobernación  
[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

Página Oficial del Centro de Investigación sobre Seguridad Nacional  
[www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)

Portal del ministerio de relaciones exteriores de Guatemala  
<http://www.unidosporguate.org>

ACNUR. *Conclusiones del Comité Ejecutivo*  
En: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/whitepap.html#IIIB13>, 28 de Abril de 2005.

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*. Ginebra, 2000. En  
<http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/indicepdf.htm>, 28 de abril de 2005.

BECERRIL, Andrea, "El Congreso llamará "a cuentas" a Calderón por pedir injerencia de EU", en el diario *La Jornada*, domingo 10 de junio de 2007.

Entrevista a la titular del Instituto Nacional de Migración. "La migración se atiende construyendo puentes, no levantando muros: Magdalena Carral" [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx), del 20 de mayo de 2005

GRANADOS, Hortensia. *Firma México acuerdo de repatriación*. En: <http://www.laprensagrafica.com/dpt15/Noticias/03112004/nota1.asp>. Consulta realizada el 20 de mayo de 2005.

IRUEGAS, Gustavo. Algo huele a podrido. *La Jornada*, 9 de febrero de 2005. En: [www.jornada.unam.mx/2005/feb05/050209/020a1pol.php](http://www.jornada.unam.mx/2005/feb05/050209/020a1pol.php).

*Nansen Award for captain, crew and owner of 'Tampa'*. En: [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/owwBmef0s/opendoc.html](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/owwBmef0s/opendoc.html), Press Release, 28 de abril de 2002.

Resolución 1456, adoptada por el Consejo de Seguridad en su 4688 sesión del 20 de enero de 2003. En: <http://web.amnesty.org/library/index/eslamr511142003>, 19 de febrero de 2005.

UNHCR Executive Committee. Mexico and Central America 2004 Report, pág. 1. En: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3180#breve](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3180#breve), consulta realizada el 30 de marzo de 2004.

## **TRATADOS INTERNACIONALES**

Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 31 de mayo de 1989.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951 y Protocolo de 1967.

Declaración de Cartagena de Indias sobre los refugiados, 22 de noviembre de 1984.

Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas, 7 de diciembre de 1994.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004.

## **LEGISLACIÓN NACIONAL**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Seguridad Nacional (Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005)