

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO:
UN ESTUDIO SOBRE LA LEGISLACIÓN MEXICANA FRENTE
A LOS REFUGIADOS Y LA ADOPCIÓN DE NORMAS
INTERNACIONALES**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A**

ANDREA ANCIRA GARCIA

**DIRECTORA DE LA TESINA:
DOCTORA SUSAN MINUSHKIN TATTENBAUM**

MÉXICO, D.F.

MAYO 2008

A mi familia,
especialmente a mis papás,
a mis hermanos y
a Tadeo

Quiero agradecer al Dr. Luis Barrón, a la Dra. Susan Minushkin, y a la Dra. Allyson Benton por su continua ayuda en el desarrollo de este proyecto. Asimismo, estoy plenamente agradecida por el invaluable apoyo que me brindó la Dra. Clara García, gracias al cual logré superar innumerables tropiezos durante toda la licenciatura.

ÍNDICE

Introducción.....	3
Estado de la cuestión.....	9
Variable dependiente: cambio de las políticas de protección hacia los refugiados	12
Hipótesis y argumento	14
Modelo Espiral	15
Evolución de las políticas hacia los refugiados en México 1980-2001	23
Contexto histórico del refugio guatemalteco en México	27
Legislación mexicana frente a los refugiados y la adopción de normas internacionales	34
Primera etapa: represión y violación de los derechos humanos (inicio del proceso de socialización).....	35
Segunda etapa: negación.....	39
Tercera etapa: concesiones estratégicas.....	41
Cuarta etapa: Estatus prescriptivo	50
Quinta etapa: Conducta consistente a la norma internacional	57
Conclusiones	57
Apéndice	64
Bibliografía	67

Refugiados guatemaltecos en México: un estudio sobre la legislación mexicana frente a los refugiados y la adopción de normas internacionales

¿A dónde ir, por qué huir?
Si aquí se asentaron nuestros antepasados,
Aquí nacieron nuestros abuelos,
Aquí nacieron nuestros padres,
Aquí nacimos
Y aquí nacerán nuestros hijos;
Esta tierra es nuestra.
¿Por qué buscar refugio en otra parte?
¿Por qué hemos de ser peregrinos?
Humberto Akabal

Introducción

A pesar de que México logró mantener una reconocida “tradición revolucionaria” de proporcionar asilo político a disidentes de regímenes autocráticos durante la primera mitad del siglo veinte, la llegada de más de 50 mil refugiados guatemaltecos en la década de los ochenta representó un desafío para el sistema político mexicano. La ausencia de leyes que contemplaran el asilo político colectivo, junto con la creciente presión internacional que exigía la protección a los refugiados, orillaron al gobierno a realizar ciertos cambios en su legislación interna. Así, a partir de los ochenta, México realizó modificaciones tanto en su conducta como en su legislación migratoria. El propósito de esta tesina es analizar los factores que llevaron al gobierno mexicano a adoptar paulatinamente políticas formales e informales que culminaron con la aceptación del asilo *colectivo* con la introducción de figura del refugiado en su legislación.

Existe un gran interés académico en evaluar el proceso por el cual algunas normas internacionales permean en la arena política nacional de los Estados. Por ejemplo, en materia de protección de derechos humanos, los estudios existentes sugieren que el cambio de la política estatal en esta materia se debe a distintos factores

como: un cambio en los intereses o las preferencias del Estado, la adopción de algún instrumento internacional que constriñe la conducta estatal, o la existencia de normas internacionales que detonan procesos de socialización¹, los cuales reblandecen la postura oficial con respecto a este tipo de políticas.

El objetivo de esta tesina es evaluar el valor explicativo y el alcance del modelo de socialización de normas propuesto por Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, en el cual se analiza el impacto y los mecanismos causales a través de los cuales las normas internacionales de Derechos Humanos han afectado la conducta de los países que registraron más violaciones de derechos humanos durante la segunda mitad del siglo XX. (Sikkink et.al.: 1999) Para hacer esto estudiaré un caso, el cambio de políticas hacia los refugiados en México (1980-2000), con el cual todavía no se ha probado el modelo. Este estudio se enfocará en las normas de protección a los refugiados, no porque se considere que las demás normas relacionadas con los Derechos Humanos sean menos importantes sino por razones prácticas y de medición.

Esta tesina pretende contribuir al cuerpo teórico mencionado al estudiar un caso nuevo en tres sentidos: pretende probar la hipótesis de estos autores en un país en donde todavía no se ha probado, México; con un régimen distinto, el Régimen Internacional de Refugiados; y en un caso que podría considerarse atípico. México es un caso atípico porque si bien las violaciones de los Derechos Humanos eran recurrentes en el periodo estudiado, éstas no eran el soporte ni la fuente de legitimidad del gobierno en turno como lo era en los demás países estudiados por los autores. Todo esto permitirá apreciar los alcances del modelo y la aplicación que éste podría tener en el análisis de otros regímenes internacionales. El periodo de análisis comprende dos décadas: se inicia en

¹ Por socialización se entiende la capacidad que tienen las normas internacionales de moldear cómo los actores políticos se definen a sí mismos, sus intereses y finalmente, cómo modifican su conducta.

los ochenta, cuando se intensifica el éxodo de guatemaltecos con motivo de la agudización de la violencia indiscriminada por parte del gobierno, y termina en 2000, con la incorporación oficial de México al Régimen Internacional de Refugiados, y la culminación de los ajustes legales para la protección de este grupo.

Dentro de las propuestas de aquellos académicos que sí han encontrado vínculos causales entre las normas internacionales y el cambio de políticas nacionales se encuentra el estudio de Risse, Ropp y Sikkink (1999). Este estudio de caso pretende apoyar o rechazar las hipótesis de estos autores que sugieren que el cambio de las políticas internas se debe, entre otros factores, a un proceso de socialización de normas en el interior del Estado. Para lograr esto, en esta sección analizaré el caso de las políticas hacia los refugiados en México a la luz del modelo espiral y sus distintas etapas.

Al adoptar la Convención sobre el Estatuto de Refugiados en 1951 y su Protocolo en 1967², los delegados de la Asamblea General de las Naciones Unidas establecieron un conjunto de principios a través de los cuales las prácticas de los Estados miembros relacionadas con los refugiados se podrían evaluar. A pesar de que estos principios carecieron de fuerza vinculante, sentaron las bases de un sistema legal internacional para la protección de aquellas personas que se encuentran fuera de su país de nacionalidad y no pueden o quieren regresar debido a temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

² La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, por los delegados de 26 países. Los 26 países participantes tenían una orientación fuertemente occidental o liberal, aunque se les unieron otros estados como Irak, Egipto y Colombia. A excepción de Yugoslavia, el bloque comunista dominado por la Unión Soviética permaneció conspicuamente ausente.

A partir de este sistema legal internacional surgió un régimen internacional de refugiados³ conformado por numerosas convenciones y organizaciones internacionales específicas que monitorean el cumplimiento de estas normas, lo que ha dado lugar a la formación de una enorme red de coaliciones nacionales, transnacionales e internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, que velan por el cumplimiento de las normas para la protección de refugiados en el mundo (Véase mapa de interacción de los actores del Régimen Internacional de Refugiados en el Apéndice).

Su origen se remonta a la necesidad de ubicar a cientos de miles de refugiados de la Segunda Guerra Mundial que vagaban aún sin destino por el continente europeo o se alojaban en campamentos improvisados. Si bien se habían creado organizaciones de refugiados y se habían aprobado convenciones sobre ellos, la protección y la ayuda legal seguía siendo rudimentaria.

La Agencia de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, la UNRRA, ayudó a siete millones de personas durante y después de la Segunda Guerra Mundial y un tercer organismo, la Organización Internacional del Refugiado (OIR), creada en 1946, reasentó a más de un millón de desplazados europeos por todo el mundo y ayudó a 73.000 civiles a regresar a sus antiguos hogares. Así, el corpus legal sobre refugiados empezó a consolidarse. La Convención de la Sociedad de Naciones de 1933 relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados y la Convención de 1938 relativa al Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania, ofrecían una protección limitada a las personas desplazadas. El instrumento de 1933, por ejemplo, había introducido la noción de que los Estados firmantes estaban obligados a no expulsar a los refugiados autorizados de sus territorios y a evitar la "no admisión [de refugiados] en la frontera".

³ Se entiende como *régimen internacional* el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner 1983: 22).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó poco antes como guardián de la Convención, y se le otorgó un mandato de tres años, pues se esperaba que su función terminara con la rápida solución del problema de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial. Con casi un millón de refugiados deambulando desesperados por Europa bastante después de acabada la guerra, se creó el ACNUR en 1950. Cincuenta años después de su aprobación, esta Convención sigue siendo un instrumento esencial para la protección de los refugiados. Las convenciones regionales creadas a imagen y semejanza de ella, así como, la definición del término “refugiado” y el principio de la no devolución forzosa de una persona a un territorio donde pueda padecer persecución, se han convertido en elementos fundamentales del derecho internacional.

Esta Convención define lo que significa el término refugiado como una persona con "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas..." artículo 1A (2). Describe los derechos de los refugiados, incluyendo conceptos como la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y a disponer de documentos de viaje, así como la posibilidad de trabajar. También subraya las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida. Una de las disposiciones clave estipula que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido (*non-refoulement*). También explica detalladamente qué tipo de personas o grupos de personas no están comprendidas en los alcances de la Convención. El Protocolo en general elimina las limitaciones geográficas y temporales contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo.

En este sentido, se puede decir que el régimen internacional de refugiados está bien definido: los principios incluyen la aceptación de que las situaciones de refugiados son un problema que debe solucionarse; las normas exhortan a los actores a prevenir el desplazamiento de personas, y a ayudar a aquellos que han sido desplazados; las reglas señalan los derechos de los refugiados y los comportamientos proscritos a ellos y a los Estados; los procedimientos de toma de decisión incluyen procesos gubernamentales nacionales e internacionales —sobre todo dentro de la ONU— en los que los actores toman decisiones sobre el mandato de las agencias internacionales y aclaran divergencias sobre la política hacia los refugiados; y los actores son los Estados, los organismos y las organizaciones regionales e internacionales, y las ONG que se ocupan de los problemas de refugiados.⁴

No obstante, una cosa es que existan normas bien definidas hacia esta población y otra es que estas normas internacionales tengan un impacto real en las prácticas diarias de los gobiernos nacionales.

⁴ Los instrumentos internacionales que sostienen el régimen de refugiados son: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967); Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950); Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969), Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (1967); Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984); Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994); Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe (1999); Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del Refugio (2000); Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos (2000); Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004).

Estado de la cuestión (revisión de literatura)

Este estudio se inscribe dentro de un creciente cuerpo de investigaciones que estudia el impacto de las normas internacionales y se enfoca en aquellos estudios que analizan el impacto de las normas internacionales en la conducta de los Estados (Keohane 1984; E. Haas 1990; Finnemore 1993; Jacobson 1995; Katzenstein 1996; Sikkink et. al 1999). Mientras algunos teóricos de las corrientes realista e institucionalista argumentan que la adopción de normas internacionales está estrechamente vinculada con los intereses y las preferencias materiales de los Estados, otros teóricos constructivistas arguyen que la adopción de normas se debe principalmente a un proceso de socialización. Así, el debate académico alrededor del que giran las diferentes explicaciones se inscribe en los tres paradigmas más relevantes de la teoría de las Relaciones Internacionales: realismo, institucionalismo y constructivismo.

El enfoque que dominó esta disciplina de 1930 a 1970 fue el realismo. Tanto los realistas como los neorealistas descartan la influencia de las normas internacionales como variables autónomas que afectan las políticas internas de los Estados, argumentando que la adopción de éstas simplemente refleja los intereses y las preferencias de los Estados: es decir, para ellos las instituciones y las normas internacionales son epifenomenales al poder y a los intereses del Estado (Morgenthau 1985; Mearsheimer 1994).

A partir de la década de los ochenta, los teóricos institucionalistas se han dado a la tarea de justificar la creación y supervivencia de las instituciones internacionales con el argumento de que éstas ayudan a superar problemas de acción colectiva, de altos costos de transacción y de información asimétrica. Esta escuela señala que las instituciones sí importan, y lo demuestran argumentando que éstas perduran aún cuando los intereses de los Estados cambian. Es decir, a pesar de que las instituciones

internacionales se crean con base en los intereses del Estado éstas pueden llegar a tener vida propia de tal manera que logran tener un impacto en la conducta estatal (Strange 1983; Keohane 1984). Asimismo, estos autores no sólo han tratado de explicar la creación y supervivencia de las instituciones, sino que también han demostrado que su mera existencia tiene un impacto en los resultados de cooperación internacional.

Por otro lado, la escuela constructivista cuestiona el supuesto del que parten estos enfoques (anarquía) para explicar la cooperación. Aunque los estudios constructivistas no niegan el importante papel que tienen tanto los intereses como las preferencias, éstos argumentan que las normas internacionales detonan ideas y procesos de comunicación que tienen un gran impacto en la conducta de los Estados, específicamente en la adopción de normas internacionales. Para estos autores, la importancia de las ideas y estos procesos de comunicación radica en que la interacción de éstos influye en la configuración de los factores materiales (intereses y preferencias) que los Estados perciben como relevantes, lo cual se ve reflejado en las decisiones políticas (Checkel 1998; Wendt 1995; Sikkink et.al 1999; Adler 1997).

En síntesis, los realistas explican el cambio de la conducta estatal por los cambios en la distribución de poder, lo cual modifica los intereses del Estado; los institucionalistas por la existencia de reglas, y los constructivistas por la interacción de ideas y discursos (socialización).

Como se puede ver, no cabe duda que muchos académicos han tratado de demostrar que las instituciones importan al contrario de lo que predicen las teorías realistas. (Krasner 1983, Strange 1983, Keohane 1984, Nye 1987, Haagard y Simmons 1987, Finnemore 1993, Sikkink 1999) Sin embargo, la mayoría de los estudios que tratan de explicar cómo afectan las instituciones internacionales en la configuración de las decisiones de los Estados se han concentrado en probar la importancia de las

instituciones internacionales en lugar de construir mecanismos causales bien definidos que desarrollen teorías o fortalezcan las teorías ya existentes. La escuela que más se ha enfocado en esta preocupación es la constructivista: sus investigaciones buscan ilustrar los mecanismos causales a través de los cuales las instituciones internacionales, sobre todo el Régimen Internacional de Derechos Humanos, tienen un impacto estructural en las decisiones de los Estados (Donnelly 1986; Sikkink et.al 1999).

Este estudio pretende cuestionar así como profundizar esta idea, ya que la hipótesis que se intentará probar parte del “modelo espiral” que han propuesto Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink. Estos autores proponen un modelo de socialización de normas con el cual intentan identificar las condiciones ante las que los principios y las normas internacionales de derechos humanos han logrado contribuir al cambio en las políticas nacionales (Sikkink et.al 1999).

Variable dependiente: cambio de políticas de protección hacia los refugiados

La variable que este trabajo intenta explicar es el cambio de políticas de protección hacia los refugiados. En este estudio se asume que existen dos tipos de políticas estatales: formales e informales. Las formales son parte de la legislación de un país, es decir son todas las leyes establecidas en la constitución de un Estado. Por otro lado, las políticas informales son aquellas acciones que realiza el Estado pero que no necesariamente están inscritas en su marco legal. Así, cuando se dice que hay un cambio en las políticas formales de un país, se esperaría que éste modificara de algún modo su legislación sin necesariamente modificar su conducta. Por otra parte, un cambio en las políticas informales simplemente implica un cambio en los patrones de conducta del Estado sin necesariamente involucrar un cambio en su legislación. Así dicho, lo que se pretende ilustrar con esta distinción es cómo el país puede primero modificar su conducta con políticas informales y después con políticas formales a través de cambios en su legislación o viceversa.

Esta distinción entre los tipos de políticas estatales pretende incorporar la visión del Estado, no como un ente unitario, sino como un ente fragmentado cuyas políticas, ya sean formales o informales, son el resultado de la negociación entre los actores relevantes involucrados en el proceso de toma de decisión. En este caso los actores relevantes vendrían siendo los funcionarios que encabezan las instituciones gubernamentales encargadas del fenómeno migratorio, tanto de México como de Guatemala, las organizaciones nacionales e internacionales preocupadas por los refugiados, y los mismos refugiados. El Cuadro 1 muestra los momentos del cambio y el tipo de políticas hacia los refugiados en México, con la finalidad de ilustrar de manera más clara estos distintos tipos de políticas.

Cuadro 1- Cronología del cambio de políticas (formales e informales) hacia los refugiados en México

1974	1980	1981	1984	1990	2000
Ley General de Población (<i>statu quo</i>)	creación de la COMAR (<i>informal</i>)	Acuerdo sobre Ayuda Multidisciplinaria para Refugiados Guatemaltecos (<i>informal</i>)	Reubicación de refugiados en campamentos en Campeche y Quintana Roo (<i>informal</i>)	Incorporación del "refugiado" en la LGP (<i>formal</i>)	Firma y ratificación de la Convención sobre el estatuto de refugiados y su Protocolo (<i>formal</i>)

Hipótesis y argumento

En este estudio se intuye que el cambio de las políticas de protección hacia los refugiados en los países se debe entre otros factores, a la intervención de los actores del Régimen Internacional de Refugiados. Si bien existen otras variables que ciertamente pudieron tener algún impacto en el cambio de la conducta de México frente a los refugiados, tales como el ciclo económico en México y en Estados Unidos, el conflicto derivado del cruce de migrantes en la frontera norte de México y los movimientos guerrilleros en Centroamérica, este estudio sólo se concentrará en analizar si el Régimen Internacional de Refugiados modificó el comportamiento de la variable dependiente en el periodo de estudio y cómo. Es decir, si efectivamente se encuentran indicios de que el Régimen tuvo un impacto en el cambio de las leyes relacionadas con el grupo de estudio, se intentarán explicar, en la medida posible, los mecanismos causales a través de los cuales la variable independiente pudo haber afectado el comportamiento de la variable dependiente.

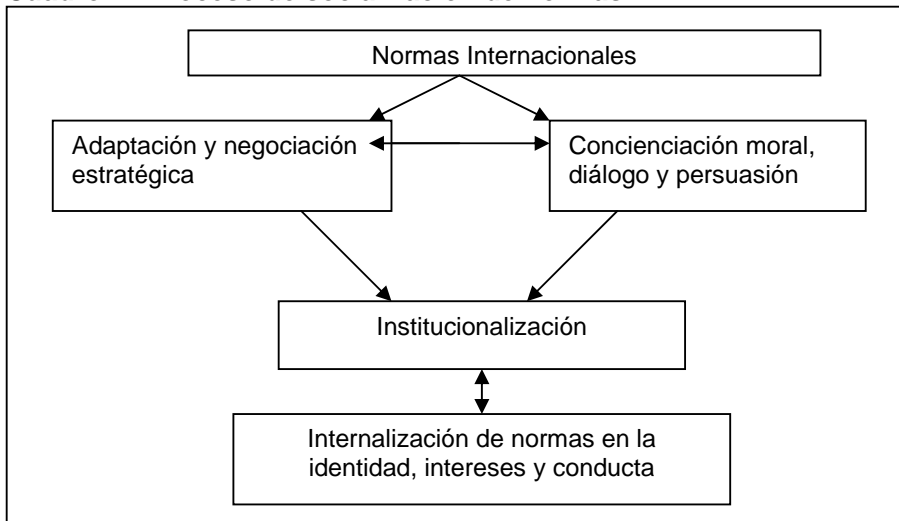
Es importante recalcar que en este estudio no se considera la intervención de los actores del Régimen Internacional de Refugiados (variable independiente) como una condición suficiente para que las políticas de protección de refugiados surjan o cambien en un país, sino solamente como una condición necesaria. Esto, porque a pesar de que se ha probado empíricamente la importancia de la participación de los actores del régimen internacional en el proceso de adopción de normas internacionales de Derechos Humanos, otros factores como los intereses y las preferencias del Estado tienen un peso importante que deberá considerarse al estudiar estos procesos. Pretendo probar la factibilidad de mi hipótesis basándome en el “modelo espiral” que Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (1999) han propuesto y con el cual han examinado el impacto que tuvo el Régimen Internacional de Derechos Humanos en el cambio de

las política nacionales de once países (Kenya, Uganda, Sudáfrica, Marruecos, Túnez, Indonesia, Filipinas, Chile, Guatemala, Polonia y Checoslovaquia).

Modelo Espiral

De acuerdo con Risse, Ropp y Sikkink, el proceso por el que ciertas ideas o principios se convierten en normas es de socialización (Ikenberry y Kupchan 1990; Finnemore 1993; Risse et.al 1999). Definen socialización como “el proceso de incorporación o inducción de nuevos miembros a cierto tipo de conducta preferida en una sociedad” (Risse, et.al 1999: 11); es decir, la capacidad que tienen las normas internacionales de moldear cómo los actores políticos se definen a sí mismos, sus intereses y finalmente cómo modifican su conducta. Distinguen tres tipos de procesos de socialización en los cuales los Estados se involucran al cambiar su conducta con respecto a los derechos humanos: 1) procesos de adaptación y negociación estratégica; 2) procesos de argumentación, discurso y persuasión, y 3) procesos de institucionalización.

Cuadro 2. Proceso de socialización de normas



Fuente: Thomas Risse y Kathryn Sikkink, “The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction” en Thomas Risse et al. (eds.) *The Power of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 12 (traducción propia).

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, estos procesos se manifiestan de manera simultánea en la realidad; sin embargo, el predominio de alguno de éstos dependerá de la etapa en la que un Estado se encuentre dentro del modelo espiral. Por ejemplo, la *adaptación estratégica o instrumental* es considerada una reacción típica de los Estados que violan una norma internacional en las primeras etapas de socialización, y se debe a las crecientes presiones ejercidas tanto por los actores internos como externos. Esto quiere decir que en las primeras etapas del modelo se espera que el Estado ajuste su conducta al discurso del “cumplimiento” de la norma internacional sin necesariamente creer en su validez.

El segundo proceso es el *discurso*. De acuerdo con los autores, el discurso es un elemento muy importante en la socialización de normas, ya que detona procesos de comunicación, argumentación y persuasión entre el Estado y la oposición, los cuales cuestionan tanto la validez de la norma internacional como los medios que el Estado emplea para cumplirla o asegurar su cumplimiento. Por ejemplo, un Estado puede justificar ciertas medidas argumentando que éstas son necesarias para luchar contra el terrorismo; sin embargo, algunos actores pueden considerar que éstas actúan en perjuicio de los derechos humanos de la población. En este caso, a pesar de que los actores pudieran estar de acuerdo con la validez moral de la norma, cuestionan la forma en la que el Estado la cumple, lo que activa un diálogo dinámico entre los actores relevantes.

El discurso no solamente da pie al cuestionamiento de las normas, sino que también detona procesos argumentativos relacionados con la identidad estatal. Es decir, lo que un Estado considerara moralmente apropiado dependerá en quién es y cómo se ve a sí mismo. Un claro ejemplo de esto es cómo el cumplimiento o incumplimiento de

algunas normas internacionales insertan a los Estados en distintas categorías (democráticos o no democráticos) y, por lo tanto, se relacionan con identidades colectivas. La lógica del discurso y el diálogo prevalece cuando los actores han desarrollado conceptos colectivos que forman parte de sus identidades y determinan sus intereses. En el caso de México, este país ha definido su conducta internacional y por tanto a sí mismo a través de ciertos principios normativos que forman parte del derecho internacional y que están plasmados en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución: la no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁵ No obstante, como bien lo señala Ana Covarrubias, la política exterior mexicana ha sido esencialmente pragmática: “el discurso de principios ha sido un instrumento, útil en algunas circunstancias pero no en otras, aunque se mantenga”. (Covarrubias 2006: 389)

En este estudio se entienden el diálogo, el discurso, la persuasión y la concienciación moral como interacciones humanas en las que se cuestionan las preferencias y las identidades colectivas, y no como elementos que sirven meramente como medios de intercambio de información entre los actores basados en preferencias e identidades colectivas fijas.

Finalmente, para que las normas internacionales se puedan internalizar o asumir en las prácticas locales es necesario que los actores las cumplan independientemente de la validez que les concedan. Para que esto suceda, es necesario que se institucionalicen gradualmente: es decir, se deben incorporar paulatinamente a los procesos de operación estándar de las instituciones locales. Al concebir la internalización como un proceso

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1990, pp. 75-76.

independiente de los cambios en los sistemas individuales de creencias, se espera que las normas se ejecuten independientemente de la concienciación moral de los actores en la última etapa del proceso de socialización.

El modelo espiral parte del supuesto de la preexistencia de un régimen internacional de derechos humanos (estructura social) que regula las normas internacionales. Este modelo intenta capturar las dinámicas de los procesos de socialización e identificar los mecanismos causales por los que las normas internacionales de derechos humanos se convierten en prácticas locales a lo largo de un proceso dinámico compuesto por cinco etapas: 1) represión estatal; 2) negación; 3) concesiones estratégicas; 4) estatus prescriptivo, y 5) conducta consistente con la norma. (véase el Cuadro 3)

La primera etapa es la *represión estatal*. Esta etapa se inicia una vez que la represión es lo suficientemente rigurosa como para desincentivar el surgimiento de grupos fuertes de oposición. Al considerar el amplio margen de variación que pueden tener los niveles de represión, el modelo espera que el proceso de socialización se inicie tanto cuando la represión sea extrema como cuando sea baja. La primera hipótesis del modelo intuye que si las redes del régimen internacional logran obtener información suficiente sobre la violación de la norma internacional en ese Estado, éstas incorporarán el problema en la agenda internacional lo cual marca la transición a la segunda fase del modelo. Es importante considerar que el nivel de represión estatal en cada país va a determinar qué tanta información pueden recabar las redes transnacionales sobre el caso.

De acuerdo con estos autores, los gobiernos que violan alguna norma internacional que todavía no se ha legitimado institucionalmente *niegan* no sólo las acusaciones de la comunidad internacional, sino la validez misma de la norma

internacional apelando al principio de no interferencia en asuntos nacionales. Así, se espera que durante esta etapa predominen los procesos de diálogo y discurso argumentativo. De acuerdo con la segunda hipótesis que se desprende del modelo, si las redes transnacionales están lo suficientemente movilizadas como para mantener al gobierno en cuestión en la agenda internacional y si éste es vulnerable a las presiones internacionales, se inicia la tercera etapa del modelo: concesiones estratégicas. En los casos de aquellas normas que se han logrado institucionalizar y que es incuestionable su legitimidad, los autores intuyen que esta etapa desaparece y simplemente de la *represión estatal* se transita a la tercera etapa del modelo.

En la tercera etapa, el Estado es forzado a hacer *concesiones estratégicas* o cambios cosméticos para apaciguar las críticas de la comunidad internacional. Según el modelo, estas concesiones son las que permiten que los grupos de oposición nacionales inicien su propio proceso de movilización social. De esta forma, las redes transnacionales ayudan a crear un espacio para los grupos locales y a incorporar las demandas de éstos últimos tanto en la arena internacional como en la nacional. Ésta es la etapa más precaria del modelo ya que a partir de ésta, el proceso de socialización puede retroceder o avanzar. Si el gobierno responde reprimiendo implacablemente a los activistas, esto podría inhibir el desarrollo del proceso de socialización. En esta etapa se espera que se presenten tanto el diálogo argumentativo con los grupos de oposición como la adaptación estratégica. Al principio, las concesiones o la adaptación estratégica se pueden explicar simplemente con base en los intereses materiales del Estado. En esta etapa del proceso, poner en evidencia al gobierno junto con algunas sanciones materiales se convierte en una herramienta comunicativa muy efectiva para las redes transnacionales y los demás grupos de presión.

La tercera hipótesis que se desprende del modelo es que, si el gobierno no responde con más represión que debilite el proceso de tal manera que retroceda a la fase anterior y si estos grupos domésticos de oposición logran incrementar su fuerza y establecer una relación con las redes transnacionales, se espera que surja un efecto de presión “desde arriba” y “desde abajo” que obliga a los Estados a iniciar un proceso de liberalización controlada o de cambio de régimen. Inicialmente, los Estados subestiman el impacto que los pequeños cambios pueden tener en el largo plazo y sobreestiman el control que tienen sobre los procesos nacionales e internacionales. Estos errores de cálculo terminan por desencadenar fuerzas de oposición con mucho mayor alcance del que se esperaba.

El modelo predice que, tanto la liberalización controlada como el cambio de régimen conllevan a la cuarta etapa durante la cual las normas internacionales adquieren un *estatus prescriptivo* dentro del Estado. En esta etapa, la validez de las normas internacionales ya no es cuestionada por los gobiernos y éstos empiezan a institucionalizarlas en la esfera nacional. Se espera que en esta etapa predomine el discurso argumentativo. Para poder diferenciar entre el *estatus prescriptivo* alcanzado a través de procesos discursivos de argumentación y persuasión del alcanzado por intereses materiales o instrumentales los autores proponen cuatro formas de medirlo: 1) ratificación de tratados internacionales y sus protocolos; 2) institucionalización de las normas en la constitución; 3) la existencia de un mecanismo institucionalizado para que los ciudadanos puedan quejarse de las violaciones, y 4) el reconocimiento de la norma internacional en las prácticas discursivas⁶ del gobierno.

⁶ Para medir las prácticas discursivas los autores sugieren analizar la consistencia argumentativa del Estado independientemente de la audiencia (nacional o internacional). También sugieren que se puede medir cuando a pesar de que los intereses materiales estén cambiando, los actores continúen apoyando la validez de la norma. Finalmente mencionan que se espera que el gobierno se esfuerce constantemente en

La cuarta hipótesis de los autores intuye que si las redes transnacionales mantienen la presión sobre el gobierno en cuestión, se podría esperar que haya un cumplimiento serio de las normas internacionales prescritas, lo cual marca la etapa final del modelo: *conducta consistente a la norma*. Esta es la etapa en la cual culmina el proceso de socialización de normas. Para llegar a esta etapa es necesario que las normas tengan un *estatus prescriptivo* en el Estado en cuestión, ya que algunos gobiernos pueden aceptar la validez de algunas normas de protección de derechos humanos y continuar minando o ignorando su cumplimiento.

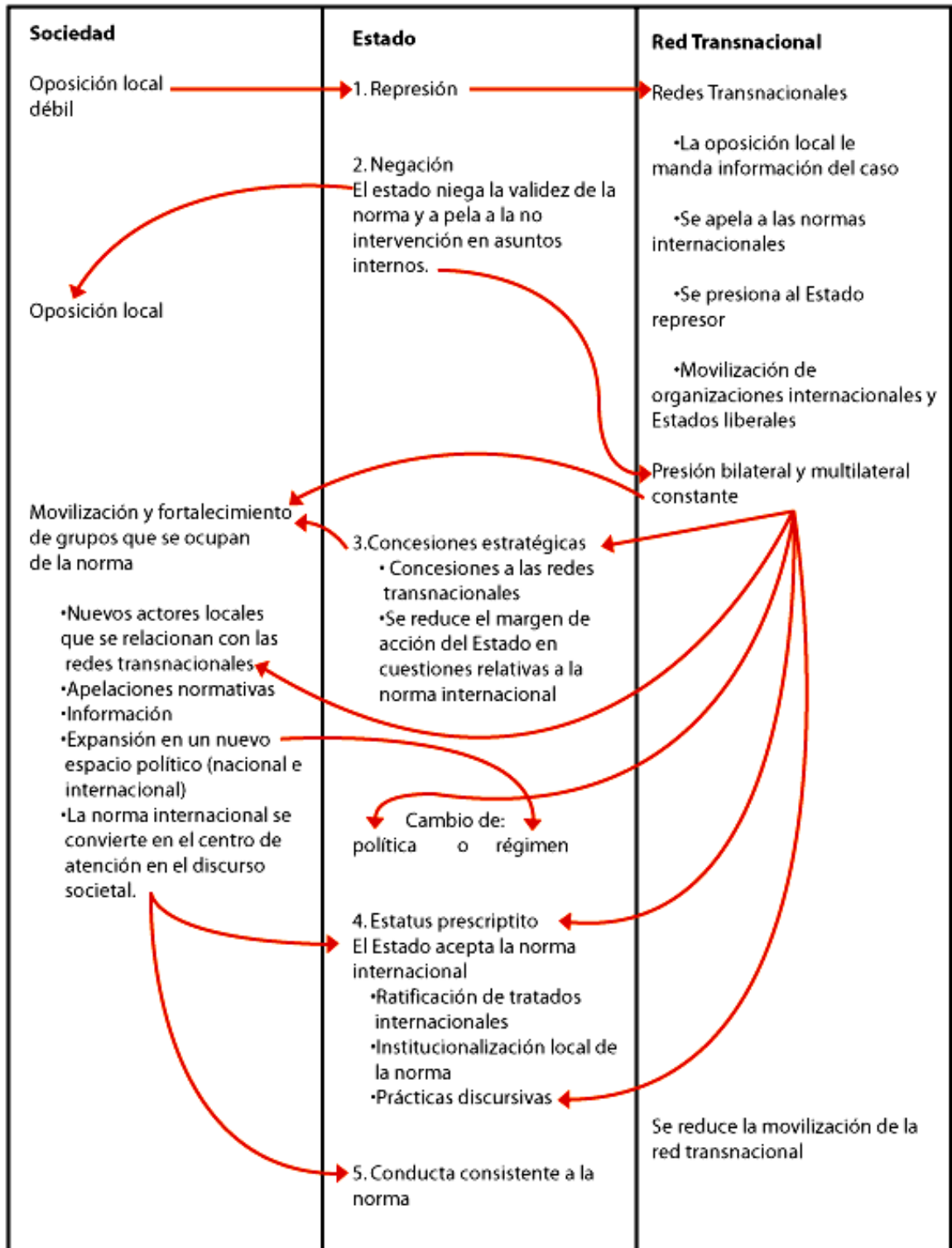
Algunas veces los gobiernos no tienen la capacidad de controlar totalmente a la burocracia migratoria, a la policía o las fuerzas militares, lo cual da pie a que algunos miembros de estos grupos violen los derechos de los individuos. En cualquier caso, es crucial que las redes domésticas, transnacionales e internacionales continúen las presiones, “desde abajo” y “desde arriba”, para lograr una mejora sostenible en las condiciones de estas personas. Solamente cuando las normas internacionales estén completamente institucionalizadas en el país y el cumplimiento de estas normas no sólo se convierta en una práctica habitual para los actores sino que ésta se refuerce a través de la legislación nacional, se podrá decir que las normas se han internalizado. Esta etapa es particularmente difícil de cumplir, ya que al haber disminuido las violaciones a la norma internacional, regularmente la atención internacional también disminuye y se pueden presentar regresiones a las etapas anteriores del modelo. Para evaluar el alcance que tiene este modelo para explicar la manera en la que las normas internacionales se incorporan en las prácticas nacionales estudiaré el cambio de políticas hacia los refugiados en México desde el inicio del éxodo masivo de guatemaltecos (1980) hasta la culminación de los ajustes legales para esta población (2000).

fortalecer el cumplimiento de la norma o en crear los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento.

En este estudio se argumenta que el cambio de las políticas y la legislación interna de protección hacia los refugiados en México se puede explicar entre otros factores, por la intervención de los actores del Régimen Internacional de Refugiados coordinados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y su capacidad de moldear cómo los actores políticos en el país se definían a sí mismos, sus intereses y, finalmente, cómo modificaron su conducta con respecto a las normas internacionales de refugiados.

Esto se debió principalmente a que, desde su llegada a México en 1980 y 1981, los delegados del ACNUR se encargaron de supervisar y designar las zonas de refugio y de coordinar la construcción de campamentos de refugiados. En el interior de los campamentos, también fueron ellos los que se encargaron de manejar el financiamiento, la planeación, el entrenamiento y la contratación de servicios sociales. Asimismo, con la firma del convenio de 1983, México no sólo le delegó la responsabilidad de ayudar a los refugiados, sino también de canalizar toda la ayuda que se ofrecía desde distintos organismos internacionales y nacionales. Así, el ACNUR le proporcionó al gobierno mexicano el modelo, las aptitudes, y aportaciones económicas importantes para diseñar este tipo de políticas (Hartigan 1992: 721).

Cuadro 3. El “modelo espiral”



Fuente: Thomas Risse y Kathryn Sikkink, "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction" en Thomas Risse et. al (eds.) *The Power of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 20. (traducción propia)

Evolución de las políticas hacia los refugiados en México 1980-2000

La larga trayectoria de México en materia de legislación migratoria inició a finales del siglo XIX con la promulgación de la Ley de Extranjería y Naturalización. En 1908 se publicó la primera Ley de Inmigración modificada en 1926 y 1930. Finalmente, en agosto de 1936, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, se promulgó la Ley General de Población (LGP). Desde su promulgación, esta ley ha sido el instrumento de facto encargado de regular los asuntos migratorios y los relativos al turismo, la demografía y la identificación y registro de personas.

La LGP ha sufrido algunas modificaciones importantes desde su promulgación: así, la ley vigente que regulaba los asuntos migratorios en México antes del éxodo guatemalteco era la LGP de 1974. Este instrumento fue calificado como una iniciativa jurídica de vanguardia para aquél entonces, ya que ésta proporcionó una distinción clara entre *inmigrantes* y *no inmigrantes* y creó nuevas regulaciones sobre las formas de internación, el periodo de estancia y la salida de extranjeros del territorio mexicano. Esta nueva ley reafirmó el tradicional respeto mexicano por el principio de asilo diplomático y territorial, conforme lo expresan las convenciones regionales de asilo (La Habana 1928; Montevideo 1954; Caracas 1954). Hasta 1980, este principio sólo se había aplicado a disidentes políticos e intelectuales con un perfil de elevada escolarización y que huían de una persecución política abierta. En contraste, los refugiados de los años ochenta que se vieron forzados a huir a México por la extensión de los conflictos armados se caracterizaron por ser campesinos, analfabetos, sin antecedentes políticos ni documentación adecuada. Sus características particulares hicieron que no coincidieran con el perfil clásico del asilado político, por lo que las regulaciones y procedimientos que se aprobaron con esta ley no se les aplicaron.

Ante esta laguna legislativa, el gobierno mexicano creó en 1980 la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). La creación de esta comisión fue el primer cambio de políticas en el campo de ayuda a los refugiados en México. Ésta se creó como un órgano intersectorial, cuyos objetivos principales fueron proporcionar ayuda y protección a la población refugiada, estudiar sus problemas y necesidades, así como establecer convenios con los organismos internacionales para buscar soluciones de carácter temporal o permanente en materia de empleo y autosuficiencia económica. En este estudio se argumenta que este es un ejemplo de política informal, ya que a pesar de sus más de veinte años de trabajo como una agencia intersectorial, la Comar se ha mantenido como una instancia *ad hoc* es decir, se ha mantenido como un órgano creado por decreto presidencial cuyas obligaciones y responsabilidades no están prescritas en la constitución. No obstante, su mera existencia tuvo un impacto positivo para esta población ya que, una vez establecida la Comisión el porcentaje de deportaciones de refugiados guatemaltecos disminuyó notablemente.

El segundo cambio de políticas informales que se registra en el país con respecto a la protección de los refugiados en México es la firma del acuerdo general con el ACNUR, ratificado en julio de 1982, con un convenio especial para auxiliar a los refugiados guatemaltecos denominado *Acuerdo sobre Ayuda Multidisciplinaria para Refugiados Guatemaltecos*. Como su nombre lo dice, este convenio se firmó con el propósito de asistir financiera, material y humanitariamente a los refugiados provenientes de Guatemala. Para poder cumplir con los propósitos establecidos, se acordó establecer en México una representación de las oficinas del ACNUR y se le delegó parcialmente la tarea de encontrar soluciones permanentes al problema de los refugiados (Acuerdo Sede).

Después de casi cinco años de haber iniciado el éxodo guatemalteco, en 1984 el gobierno mexicano reconoció tácitamente y por primera vez, los derechos de los desplazados guatemaltecos de recibir asistencia y de contar con una vivienda temporal al organizar una reubicación de cerca de 18 mil refugiados de Chiapas en los estados de Campeche y Quintana Roo como respuesta a las repetidas incursiones del ejército de Guatemala en el territorio mexicano.

Después de la creación de la Comar y de la instrumentación de varias políticas informales para los refugiados, el gobierno de México recibió una creciente presión para que formalizara estas políticas a través de la actualización de la LGP o la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes. A pesar de que esta ley ya no respondía a las necesidades de ese momento no fue sino hasta 1990 cuando se modificó este instrumento jurídico incorporando la categoría de *refugiado* en la legislación mexicana y su reglamentación dos años después. La dotación de la figura legal y su correspondiente reglamento constituyeron un avance que permitió regularizar la situación de miles de refugiados guatemaltecos y de sus hijos que, siendo mexicanos por nacimiento, habían permanecido sin la documentación que certificara su nacionalidad. Antes de esta reforma, sólo existían dos referencias oficiales al concepto de refugiado: el decreto presidencial del 22 de julio de 1980, por el que se estableció la Comar, y el del 5 de octubre de 1982 que publicaba el *Acuerdo de Sede* del ACNUR. Finalmente, en julio del 2000, con la firma y la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (1951) y su Protocolo (1967), pilares fundamentales del Régimen Internacional de Refugiados, México terminó de ajustar su marco jurídico para la protección de este grupo. (Véase Cuadro 1)

Contexto histórico del refugio guatemalteco en México

Guatemala estuvo gobernada por dictaduras militares desde 1954 hasta 1986. Aunque la violencia hacia casi cualquier movimiento de oposición fue lo que predominó en este periodo, de 1978 a 1984 durante los gobiernos militares de Fernando Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt, la violencia se agudizó por la aplicación de algunos programas de violencia selectiva (en la ciudad) y colectiva (en el área rural) por medio de programas conocidos como "Tierra arrasada", "Frijoles y fusiles", "Techo, tortilla y trabajo" y "Pico y pala" (Figueroa Ibarra 1996). En este periodo, el ejército concentró sus tropas en el territorio occidental de Guatemala para quitar lo que consideraba la potencial base civil de la guerrilla. Según los registros, durante este periodo el Estado guatemalteco "cometió 82% de los asesinatos y desapariciones rurales de los 36 años de conflicto armado" (Ball 1999).

Durante el gobierno de Fernando Lucas García (1978-1982), y especialmente en los diecisiete meses de gobierno de Efraín Ríos Montt (entre marzo de 1982 y agosto de 1983), la violencia estatal se concentró en las áreas rurales y a la vez se volvió más indiscriminada. Las víctimas fueron mayoritariamente las poblaciones mayas (especialmente la población ixil), que sufrieron la destrucción completa de centenares de aldeas y comunidades, el asesinato de sus pobladores y la expropiación de sus tierras. Estas políticas, pero sobre todo la ofensiva denominada *Plan de Campaña Victoria 82* contra los frentes guerrilleros del norte del país, dieron como resultado el genocidio⁷ y etnocidio,⁸ desaparición forzada, desplazamiento interno y externo de hasta un millón

⁷ El Informe *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica* (Remhi) en su capítulo cuarto consideró que la violencia contrainsurgente generalizada contra comunidades enteras—incluyendo población civil no combatiente y niños— durante este periodo, constituyó una práctica con características genocidas.

⁸ A la vez que el ejército guatemalteco efectuaba masacres en aldeas enteras, buscaba por otro lado destruir la cultura de estas comunidades. Un claro ejemplo de esto es la aplicación sistemática del terror estatal en las aldeas campesinas con la cual se destruyeron numerosos centros ceremoniales de las

de personas. En algunas zonas del altiplano, el despoblamiento llegó a ser de 80%. Muchos de los pobladores desplazados se quedaron sin sitio dónde vivir o dónde sembrar y cultivar, seriamente amenazados por el hambre y las enfermedades (Hernández Pico 2005: 120).

En su labor de documentación de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) registró en 1998 un total de 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 fueron víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, 83% eran mayas y 17% eran ladinos.⁹ La CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento llegó a más de doscientas mil personas. El terror sin precedentes provocado por las masacres y la devastación de aldeas enteras en el periodo comprendido entre 1981 y 1983 desencadenó la huida masiva de una población diversa cuya mayoría estaba constituida por comunidades mayas. Las estimaciones sobre el número de desplazados van desde 500 mil hasta un millón y medio de personas, incluyendo las que se desplazaron internamente y las que se vieron obligadas a buscar refugio en otro país.

Se estima que fueron aproximadamente cuatrocientos mil exiliados guatemaltecos en México, Belice, Honduras, Costa Rica y los Estados Unidos; cuarenta y dos mil refugiados legales en México y trescientos cincuenta mil ilegales en México y en los Estados Unidos (véase Cuadro 4). De las personas que buscaron su seguridad en México, cerca de la tercera parte se ubicó en campamentos y contó con el reconocimiento del estatus de refugiado por el ACNUR. Otras 50 mil personas vivieron

distintas etnias mayas, de sus lugares sagrados y de sus símbolos culturales. Asimismo se desfragmentó el sistema de autoridad originario de las comunidades y se impidió el uso de sus propias normas y procedimientos para regular la vida social y resolver sus conflictos internos.

⁹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, un ladino es el indio de habla española.

como refugiados dispersos en Chiapas, mientras el resto se arraigó en la capital mexicana o en otras ciudades. Durante todo este tiempo resultaba imposible tratar el tema de los refugiados con el gobierno guatemalteco.

Cuadro 4. Migraciones en la región de Centroamérica entre 1980-1989

País Receptor	Refugiados reconocidos	Refugiados No reconocidos
México	42 000	200 000
Belice	4 000	18 000
Costa Rica	40 000	80 000
Honduras	37 000	200 000

Fuente: José Rafael Del Cid, "Migración interna e internacional en Centroamérica" en Rodolfo Casillas R. (comp.) Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales, FLACSO, México, 1992, p. 38.

El 8 de agosto de 1983, el Ministro de defensa, el General Oscar Humberto Mejía Víctores, organizó un golpe de estado en contra del General Ríos Montt y se convirtió en el nuevo presidente de facto de Guatemala. Este General organizó las elecciones para la Asamblea Constituyente de Guatemala en 1985. Con la Asamblea Constituyente de Guatemala y la redacción de la Constitución guatemalteca, junto con la elección popular del primer presidente civil en Guatemala, Vinicio Cerezo, en 1986 se crearon condiciones propicias para tratar el tema de los refugiados guatemaltecos en México (Luján 2004: 348-365). Esto hizo que se establecieran negociaciones tripartitas para crear las condiciones y agilizar el retorno de los refugiados, en las cuales estaban involucrados México, Guatemala y el ACNUR (Castañeda 1987).

En el contexto de estas negociaciones tripartitas, se creó el *Plan Especial de Cooperación para Centroamérica*, el cual promovió dos iniciativas que tuvieron un gran alcance en este proceso de repatriación: la instauración de la *Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos* (Cirefca), de la cual el ACNUR se responsabilizó; y el *Programa de Desarrollo para Personas Desplazadas, Refugiados y Retornados* en América Central (Podere). El programa se aprobó en 1989 y empezó a

operar en 1990 en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Belice, Costa Rica y Honduras (Casillas y Castillo 1994: 161-175).

En 1991, el Gobierno de Jorge Serrano aceptó reunirse con el ACNUR y el gobierno mexicano para definir las condiciones del retorno de los guatemaltecos refugiados. Estas negociaciones condujeron a los acuerdos fundamentales del 8 de octubre de 1992, los cuales sirvieron como marco para las repatriaciones colectivas y organizadas. Estos compromisos, que constaban principalmente de seis puntos¹⁰, respondieron a un movimiento que tenía como meta lograr un retorno organizado en coordinación con el gobierno y las instituciones interesadas como la Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (Ardigua), la Coordinación de Bloques de Retorno y Reasentamiento (BRR) y la Coordinación de Desarrollo Integral Comunitario (Codeic), entre otras.

La primera repatriación, como resultado de estos acuerdos, fue en enero de 1993, cuando 2,421 personas (casi 500 familias) se desplazaron a Santa Clara, Guatemala. El proceso de retorno continuó casi sin tropiezos hasta 1995, cuando una patrulla del ejército masacró a un grupo de repatriados “confundiéndolos” con guerrilleros¹¹. Como consecuencia de esto y del autogolpe de estado organizado por Serrano el 25 de mayo de 1993, las Comisiones Permanentes de Guatemala (CP)¹² detuvieron el proceso de

¹⁰ 1) El retorno deberá ser voluntario, colectivo y organizado 2) Derecho a regresar a sus lugares de origen y la recuperación de sus tierras 3) Acompañamiento internacional para el retorno por parte de iglesias, organismos no gubernamentales e instituciones de solidaridad 4) Derecho a la libre movilización nacional e internacional y libertad para la organización 5) Derecho a la vida y garantías de seguridad a sus vidas, así como el respeto de las autoridades civiles y 6) Garantía para la posesión de tierras.

¹¹ En diversos momentos, los campamentos de refugiados fueron objeto de incursiones por parte de efectivos del ejército guatemalteco. Con el argumento nunca probado de que se trataban de “santuarios de la guerrilla”, los militares guatemaltecos violaron el límite internacional e incluso desplegaron ataques armados. Todo ello constituyó un elemento espinoso en la relación diplomática entre ambos países.

¹² Los refugiados se agruparon alrededor de las llamadas Comisiones Permanentes entre diciembre de 1987 y enero de 1988, las cuales representaron de manera legítima a los residentes de los campamentos reconocidos en Campeche, Quintana Roo y Chiapas. A partir de este momento las Comisiones Permanentes ejercieron la representación de su comunidad y también llevaron el conjunto de demandas sobre las condiciones del retorno ante el Diálogo Nacional, que se impulsó como parte del proceso de

repatriación esperando mejores condiciones políticas y éstas fueron creadas de nuevo cuando, a través de la ONU, el gobierno de Guatemala y los grupos guerrilleros representados por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) iniciaron una nueva etapa de negociaciones de paz. Tras largas jornadas de debate y discusión, el Gobierno de Guatemala y la URNG arribaron a consensos, que culminaron con la firma del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera” el 29 de diciembre de 1996.

A partir de este momento, el proceso de retorno de los refugiados se hizo en otro contexto, no el de la guerra y el conflicto sino el de la paz y la reconciliación. En 1996 la Comar, la Comisión Especial de Atención a refugiados, Repatriados y Desplazados de Guatemala (CEAR)¹³ y el ACNUR, organismos oficiales encargados del proceso de repatriación, realizaron una encuesta en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo donde se registraron 16,077 refugiados, de los cuales sólo 3,523 querían regresar a Guatemala. Por lo tanto, debido a la poca cantidad de retornos, se decidió suspender las actividades de estos organismos en 1999. Las familias que desearan retornar después de esa fecha lo tendrían que hacer por sus propios medios. El 7 de enero de 1999, las organizaciones representantes de refugiados y los representantes del gobierno firmaron un acuerdo para finalizar la etapa de traslado (Casillas y Castillo 1994: 167)

Para 1999, cuando se realizaron los últimos retornos y repatriaciones a Guatemala, la integración se impuso como la única solución vigente al refugio

búsqueda de la paz en Guatemala y tuvo como marco de referencia los acuerdos de Esquipulas II, suscritos para la instauración de una paz firme y duradera en el área centroamericana.

¹³ Instancia oficial creada por acuerdo gubernativo del presidente Vinicio Cerezo Arévalo en septiembre de 1986, originalmente como Comisión Especial para la Atención a Repatriados; se integró por delegados de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Urbano-Rural y de la Defensa Nacional, así como del Comité de Reconstrucción Nacional. Su papel principal fue coordinar la asistencia a los repatriados que retornaron al país bajo la protección del ACNUR, así como coordinar la asistencia de las ONG que desarrollaron proyectos dirigidos a las poblaciones que retornadas en Guatemala.

guatemalteco en los tres estados acogedores de la frontera Sur¹⁴. Desde que se anunció la política de integración, las autoridades migratorias de México le dieron el estatus jurídico de “asimiliados” o “naturalizados” a la población refugiada. En enero de 1997 se publicó un artículo en el cual el delegado de la Comar Salvador Monroy Ordaz manifestó que más de la cuarta parte de los 42 mil refugiados guatemaltecos ya habían optado por quedarse a vivir en México (*Servicio Universal de Noticias*, 9 de enero de 1997). Esta categoría migratoria fue creada *ex profeso* para los refugiados guatemaltecos que permanecieron en México en el marco de la política de integración.

Es importante mencionar que a raíz de esta decisión, México se convirtió en uno de los escasos Estados receptores de refugiados que han decidido ofrecer a esta población la opción menos frecuente: la integración local. Por lo tanto este país anfitrión experimentó en el transcurso de la estancia de los refugiados guatemaltecos las tres soluciones vigentes al refugio, reconocidas por instituciones internacionales: el regreso al país de origen bajo la modalidad de la repatriación y del retorno, al cual se acogieron miles de personas; la reintegración a un tercer país, como Canadá para algunas familias, y la integración en los tres estados de recepción para otras miles. Actualmente existe una población ex refugiada compuesta aproximadamente por nueve mil personas en Campeche, dos mil quinientas en Quintana Roo y doce mil en Chiapas (Kauffer 2001: 87-89).

¹⁴ Las autoridades mexicanas ofrecieron a los guatemaltecos asentados en Campeche y Quintana Roo quedarse definitivamente en el país a partir del año de 1996 y en el caso de Chiapas esto se concretó en 1998.

Legislación mexicana frente a los refugiados y la adopción de normas internacionales

Como ya se mencionó anteriormente, este estudio de caso pretende apoyar o rechazar las hipótesis que sugiere que el cambio de las políticas nacionales se debe, entre otros factores, a un proceso de socialización de normas internacionales en el interior del Estado. Para lograr esto, en esta sección analizaré la evolución de las políticas hacia los refugiados en México (1980-2000) a la luz del modelo espiral y sus distintas etapas.

A pesar de que México ha logrado mantener una reconocida tradición de proporcionar asilo político a disidentes de regímenes autocráticos a través de su adhesión a acuerdos regionales como las Convenciones de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954), la llegada de más de 50 mil guatemaltecos refugiados al territorio mexicano en la década de los ochenta representó un desafío para el sistema político mexicano. En opinión de Leopoldo González Aguayo, entonces Coordinador General de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de Alfredo Witschi Cestari, funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “una de las limitaciones que tiene el país para proteger a quienes huyen de la violencia o del hambre es la rigidez de las leyes migratorias mexicanas, porque sólo contemplan el asilo individual, de tipo político”. (Proceso 240) El propósito de estudiar este caso es entender qué factores llevaron al gobierno mexicano a adoptar paulatinamente políticas formales e informales que culminaron con la aceptación del asilo *colectivo* con la figura del refugiado.

Primera etapa: represión y violación de los derechos humanos (inicio del proceso de socialización)

De acuerdo con el modelo, la primera etapa del proceso de socialización se detona una vez que la represión es lo suficientemente rigurosa como para desincentivar el surgimiento de grupos fuertes de oposición. En el caso de las normas para la protección de refugiados, el proceso de socialización no se detona por la conducta represiva del Estado, sino en el momento en el que el Estado niega a estas personas el derecho internacional de refugiarse y los expulsa del país. No obstante, es importante considerar el grado de represión en el país, ya que éste determinará la cantidad de información disponible que tengan los actores nacionales e internacionales preocupados por la protección a los refugiados. Es decir, se espera que mientras menos represión haya, la disponibilidad de la información aumentará, lo cual facilitará la activación de las redes iniciando el proceso de socialización mucho más rápido que en los casos en los que se observe mayor represión en el país.

Durante el periodo de estudio, México estaba gobernado principalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual logró llevar a cabo de forma hábil y “felíz” un experimento difícil durante setenta años. Así, a pesar de que uno de los objetivos principales de la reforma electoral de 1977 fue incluir a los partidos de oposición en la competencia electoral, ésta todavía se caracterizó por ser de partido único en la práctica (Sartori, 1980: 285). Según Sartori, el caso mexicano merece algunos elogios ya que, a diferencia de otros sistemas de corte unipartidista como el soviético o el italiano de mediados del siglo pasado, la inflexibilidad ideológica y el control total de la sociedad fueron mucho menos rigurosos. El sistema priísta no necesitó, como otras dictaduras, aterrar, desterrar o enterrar masivamente a su población para mantenerse en el poder. Al fungir como el principal canal de movilidad social en

México, el PRI permitió un juego controlado de actores políticos lo cual explica la estabilidad del sistema político mexicano durante esta época y su permanencia en el poder (Elizondo y Nacif, 2000: 8)). Por lo tanto, aunque por su misma naturaleza este régimen sí contó con prácticas represivas, éstas se mantuvieron en un nivel controlado lo que dejó un margen relativamente aceptable para la formación de grupos de oposición, aunque de carácter muy débil.

Las primeras noticias de la llegada de refugiados guatemaltecos a territorio mexicano fueron en 1979; sin embargo, fue hasta finales de 1981 y principios de 1982 cuando inició el flujo masivo. El 11 y 12 de mayo de 1981 arribó al ejido de Arroyo Negro en Campeche el primer grupo considerable de refugiados guatemaltecos (470, entre ellos 180 niños), los cuales huyeron de su país y provenían de Tres Aguadas, El Caoba, El Remate y Paxcamán. El 27 de junio de ese año, 1,813 guatemaltecos cruzaron el río Usumacinta y empezaron a habitar campamentos improvisados construidos por ellos mismos en los poblados ribereños: Frontera Echeverría, La Fortuna y Benemérito de las Américas, en Chiapas (*Nexos*, 1 de abril de 1985). Inicialmente, estos refugiados fueron expulsados por las autoridades migratorias del Estado mexicano. El problema fue que éstos no perfilaron como asilados políticos ya que, de acuerdo con la Ley General de Población (LGP), un asilado político es aquella persona que tiene que salir de su país porque es perseguida por sus ideas o actividades políticas. Este principio sólo se había aplicado a disidentes políticos e intelectuales con un perfil de elevada escolarización y que huían de una persecución política abierta. A diferencia de éstos, la mayoría de los refugiados guatemaltecos que llegaron en los ochenta a México venían de las llamadas tierras altas mayas, zona donde se localizan los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango (Villa Rojas 1986: 159). En su mayoría eran campesinos indígenas pertenecientes a los grupos maya-quiché (mam, chol, quiché,

pocoman y maya), analfabetos, sin antecedentes políticos ni documentación adecuada. Así, vemos que por su naturaleza y características, los refugiados guatemaltecos constituyeron un grupo muy particular y distinto de los españoles, chilenos, argentinos y salvadoreños que en las últimas décadas se acogieron a la protección de México (Imaz 1995: 91). Por esta razón las regulaciones y procedimientos que se aprobaron con esta ley no se les aplicaron y en un principio fueron deportados.

Cuadro 5. Número de deportaciones y expulsiones 1976-1989

Año	Número de deportaciones y expulsiones	Año	Número de deportaciones y expulsiones
1976	3, 829	1983	6, 365
1977	3,906	1984	5,711
1978	6,023	1985	7,262
1979	7,761	1986	4,296
1980	13,184	1987	1,303
1981	13,056	1988	3,066
1982	10,571	1989	518*

*Esta tabulación sólo considera deportaciones y no expulsiones

Fuente: Manuel Ángel Castillo G, "Las migraciones en la frontera México-Guatemala", en Ana Lorena Carrillo (comp.) Migraciones, frontera y sociedad, Centro de Estudios Urbanos y Regionales Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2001, p. 32.

De acuerdo con la legislación internacional, la calidad migratoria que les correspondía a estas personas era la de refugiados; no obstante, como México aún no reconocía esta calidad migratoria ni en la legislación interna ni en la internacional, la Secretaría de Gobernación optó por expulsarlos del país (Castillo 1997: 35). Ello motivó que el director general de ACNUR en Ginebra, Paul Hartling, designara a Phillip Sargisson, representante para toda la región con sede en Costa Rica, como su enviado personal para que manifestara a las autoridades mexicanas “esa gran preocupación” (*Proceso* 248). Asimismo, surgieron algunas organizaciones nacionales (como el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal), las cuales buscaban promover un cambio en las políticas del gobierno mexicano. Sin embargo, al surgir en el contexto de la “dictadura perfecta” (que se caracterizaba por la violación sistemática de derechos políticos y sociales; la falta de respeto al voto mediante un sistema de partidos no competitivo, un sistema electoral que no era libre, limpio ni

imparcial, un sistema corporativo que en la práctica privaba el derecho a la libre asociación, pero sobre todo, que carecía de mecanismos institucionales efectivos para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos ante las acciones arbitrarias de las autoridades) estas organizaciones se caracterizaron por ser bastante débiles (Cadena Roa 2006).

De acuerdo con Sergio Aguayo, la participación de las organizaciones no gubernamentales mexicanas se puede dividir en tres etapas claramente definidas: 1) 1979-1984, un periodo que se caracterizó por el aislamiento, dispersión y marginalidad. Este aislamiento de la sociedad civil mexicana se le atribuye a la escasez de espacios políticos mencionados anteriormente; 2) 1984-1990, a partir del interés mostrado por las organizaciones internacionales y sus esfuerzos por detonar un cambio en la conducta del país, las ONG mexicanas transitaron a una etapa en la cual se organizaron y lograron tener importantes efectos en las políticas de asilo, protección y asistencia a los refugiados. Esta coordinación se logró gracias a cuatro factores: 1) las solicitudes de las agencias financiadoras que conllevaron a dos reuniones regionales de ONG en 1984 y 1986 en San José, Costa Rica; 2) la contribución de centros de investigación académica que mostraban la complejidad y las dimensiones de los desplazamientos; 3) los procesos de paz que empezaron con Contadora y continuaron con Esquipulas, y 4) el llamado de las Naciones Unidas a través del ACNUR y el PDNU para organizar la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), en la cual los representantes de los gobiernos y organizaciones internacionales participaron. La tercera etapa comprende los años de 1990 a 1993, cuando las organizaciones sobrellevaron un proceso doble. Por un lado las ONG que seguían trabajando con los refugiados experimentaron una transición difícil; mientras que otras ONG en México, Estados Unidos y Canadá trataban de establecer cierta coordinación regional que les permitiera

preservar la tradición del asilo y defender los derechos laborales en América del Norte (Aguayo 1996: 125).

A pesar de que no se tiene ningún registro sobre la cantidad de guatemaltecos que se expulsaron del país a principios de los ochenta, puede inferirse que ésta fue considerable, ya que activó la preocupación de las redes internacionales. (*The Globe and Mail*, 27 de mayo 1981; *The New York Times*, 18 de agosto 1982) Es decir, la violación a la norma internacional fue lo suficientemente rigurosa como para detonar la formación de redes internacionales que lograron incorporar el problema en la agenda internacional. A partir de este momento, las distintas coaliciones trataron de iniciar un diálogo con el gobierno mexicano para que modificara su conducta y su legislación. Como ya se mencionó, el grado de represión era bajo por lo cual en este caso la disponibilidad de información facilitó la recopilación de información por parte de las coaliciones y la incorporación del problema en la agenda internacional. Una vez que se estableció el diálogo internacional fue mucho más fácil para las organizaciones locales participar en esta lucha y presionar al gobierno mexicano.

Segunda etapa: negación

Una vez que las redes internacionales inician el diálogo con el Estado, el modelo predice que si la norma que se está violando todavía no se ha legitimado, se espera que los países nieguen las acusaciones y cuestionen la validez de la norma. Las normas internacionales para la protección de refugiados, al tener poco más de medio siglo de haberse establecido (1951), se han logrado legitimar e institucionalizar en la mayor parte de los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU): el número total de Estados miembros de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 es de 140. A pesar de que México no era un país firmante de estos instrumentos

internacionales por diversas razones, pero principalmente por las complicaciones que esto le traería con su vecino del Norte; el alto grado de legitimidad de estas normas se ve reflejado a través de la larga tradición revolucionaria de asilo que el gobierno mexicano ha promovido a lo largo del tiempo, sobre todo hacia América Latina (Yankelevich, 1998).

En América Latina el exilio forzoso de personas ha pasado por tres grandes etapas: el de origen europeo de 1936-1952, la diáspora sudamericana de 1973-1978, y el multitudinario éxodo centroamericano de 1979 a 1986 (Imaz 1995: 87). Al haber firmado diversos acuerdos regionales relacionados con el asilo como las Convenciones de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954), México perfiló como uno de los países predilectos de acogida para refugiados políticos durante las tres etapas.

La corriente de refugiados más conocida y que contribuyó decididamente a su prestigio y tradición como nación de asilo fue la de los exiliados de la Guerra Civil Española en 1938 y 1939. No obstante también se registraron otros exilios importantes como el judío en los cuarenta; el guatemalteco de 1954 después de la caída del gobierno democrático de Juan Jacobo Arbenz; el brasileño a partir de la derrota del gobierno de Joao Goulart en 1964; el argentino y el chileno en los setenta; el boliviano en 1971, e incluso el uruguayo de 1973 cuando el presidente Juan María Bordaberry cedió un amplio poder a las fuerzas militares (Meyer 2002).

Según el modelo espiral, si las normas son lo suficientemente legítimas de manera que la adopción y el cumplimiento de éstas es incuestionable para el Estado, se espera que esta etapa desaparezca y simplemente de la *represión estatal* se transite a la tercera etapa de *concesiones estratégicas*. Por lo tanto, con la evidencia antes mencionada en esta sección, este estudio asume que ese es el caso de México cuya incorporación a numerosas convenciones de asilo refleja el alto grado de legitimidad de

estas normas de protección. Cabe mencionar, que el asilo diplomático que México practicó hasta este momento no contemplaba éxodos masivos, sino individuales. Este factor y otros como los ciclos económicos, tanto de México como de EE.UU. y la cercanía de México con éste último podrían explicar la reticente aceptación por parte del gobierno ante estas normas internacionales.

Tercera etapa: concesiones estratégicas

El modelo predice que para apaciguar las presiones que los actores internacionales ejercen sobre el país, el gobierno empieza a implementar algunos cambios cosméticos que permiten que los grupos de oposición domésticos inicien su propio proceso de movilización social. En el caso de México, poco a poco, las redes transnacionales lograron que el Estado hiciera concesiones estratégicas, lo cual facilitó y expandió las movilizaciones sociales en la arena política nacional. En 1992, la Delegación de la Comisión Europea preparó un directorio con las instituciones involucradas en el fenómeno de los refugiados en México, de acuerdo con el cual ya existían 36 ONG mexicanas conglomeradas mediante la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (CONONGAR), nueve organizaciones guatemaltecas, once ONG internacionales, cinco centros de investigación, tres organizaciones de las Naciones Unidas y cuatro instituciones gubernamentales de México preocupados por ese tema.

Esta etapa constó tanto de procesos de adaptación meramente instrumentales como procesos discursivos en los cuales los distintos actores políticos se involucraron para legitimar sus posiciones. En un primer momento, con los flujos de nicaragüenses y salvadoreños, durante el régimen de López Portillo, se toleró la presencia de los refugiados en gran parte por la simpatía que la administración tenía hacia los cambios en Centroamérica, ejemplo de esto es el comunicado francomexicano en el cual se

reconoció oficialmente a la guerrilla salvadoreña como fuerza de oposición legítima. No obstante, en este primer momento ya se observaba la existencia de algunas discrepancias en la manera de ver a estos flujos al interior del gobierno mexicano.

Por un lado, las autoridades de la Secretaría de Gobernación afirmaban que mantendrían abiertas las fronteras a los refugiados, pero limitarían el acceso a inmigrantes económicos. Cabe mencionar que así fue como las autoridades migratorias justificaron miles de expulsiones, ya que éstas atribuían las causas del éxodo guatemalteco a razones meramente económicas. Por otro lado, la Comar y el ACNUR sostenían que los conflictos eran la causa del éxodo. Ante estas discrepancias, distintos funcionarios que estuvieron al frente de la atención gubernamental fueron removidos y sustituidos por otros con tendencias diferentes: “Según información del corresponsal Juan Balboa, 21 funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados decidieron dimitir después de que el coordinador nacional de la Comisión, exembajador mexicano en Argelia y Túnez, Oscar González impuso en las principales áreas de esa institución en Chiapas a *personal institucional*” y sustituyó en el cargo de coordinador de la Comar a Mario Vallejo por petición del Secretario de Gobernación Manuel Bartlett. (*Proceso* 393).

Este debate estuvo nutrido tanto por la opinión pública nacional e internacional como por los diversos organismos no gubernamentales, lo que logró que las autoridades se comprometieran a suspender las deportaciones de guatemaltecos (*The New York Times*, 14 de agosto de 1981). Así, no sólo se logró la suspensión de las expulsiones sino que se logró cierta regularización del suministro en alimentos y servicios otorgados por la COMAR-ACNUR en Chiapas. Asimismo, la Iglesia católica y diversas organizaciones humanitarias establecieron programas de ayuda directa en Chiapas (Imaz 1995: 94). Dicho esto, se podría argumentar que las constantes protestas por parte

de las agencias internacionales y nacionales que asistían a los refugiados centroamericanos, la Iglesia Católica en Chiapas y la comunidad internacional de derechos humanos lograron detonar dos cambios en las políticas hacia los refugiados: la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la firma del Acuerdo Sede sobre Ayuda Multidisciplinaria para Refugiados Guatemaltecos.

La Comar fue creada por decreto presidencial como un organismo de carácter permanente e intersectorial integrado por funcionarios de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo, cuyo propósito fue proporcionar atención a la población refugiada en México. Asimismo, el 21 de marzo de 1981, México firmó un acuerdo general con el ACNUR en el cual le delegó la responsabilidad de ayudar y canalizar la ayuda a los refugiados. El 15 de mayo de 1981 se celebró en México el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina presidido por el entonces canciller mexicano, Jorge Castañeda; el rector de la UNAM Octavio Rivero Serrano, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas, Paul Hartling (*Proceso 364*). El papel de México en este coloquio es un claro ejemplo del proceso discursivo en el cual el Estado se empezó a involucrar con la finalidad de hacer más creíbles sus concesiones. A pesar de que las conclusiones de este coloquio fueron el respeto al principio de la no devolución de refugiados y la protección de quienes huyen de su país a causa de la violación masiva de los derechos humanos, entre mayo y junio de ese mismo año se registró la expulsión de aproximadamente 2,400 guatemaltecos: “La expulsión de un grupo de guatemaltecos [...] se hizo de manera vertiginosa y a espaldas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, pese a las protestas y peticiones en contrario de partidos políticos, instituciones culturales y guatemaltecos asilados en México, que temían por la seguridad de los deportados” (*Proceso 239*).

Las autoridades de migración, en declaraciones a la prensa, aseguraron que los campesinos guatemaltecos habían sido “minuciosamente investigados sobre cuestiones ideológicas y políticas para tener la certeza de que no tenían problemas” y que se trataba de personas “no politizadas” que venían en busca de trabajo. Sin embargo, distintas fuentes periodísticas ponen en evidencia que desde el momento en que fueron localizados hasta el momento de su deportación, no transcurrieron más de 96 horas, de las cuales unas 30 fueron utilizadas en transportación. De acuerdo con funcionarios expertos en la materia, en ese tiempo no es posible determinar la calidad migratoria de más de 400 personas (*Proceso 239, The New York Times*, 24 de agosto de 1982).

La firma del convenio con el ACNUR y la creación de la Comar fueron medidas que en el corto plazo no reflejaron una mejora estable en la situación de los refugiados. Esto se debió, en gran parte, a que México decidió hacer estos cambios sin contar con el consenso interno necesario para modificar su conducta de manera consistente. Es importante señalar que el problema de los refugiados se presentó justamente cuando México vivía una crisis económica (la crisis fiscal de 1982) y momentos de tensión social,¹⁵ por lo que la presencia de los refugiados provocó encontradas opiniones sobre política interior entre distintos sectores de la burocracia y la sociedad civil mexicanas (Castillas y Vicente 1994: 50). Debido a esas discrepancias, la Comar no representó un gran cambio, ya que en los primeros años se encontraba maniatada y sin un consenso sobre cómo y qué hacer respecto a los refugiados. Asimismo, esta Comisión se creó por decreto presidencial: es decir, sin modificar la legislación interna. Al no haberse

¹⁵ La mayoría de los refugiados llegó al estado de Chiapas, el cual ha sido secularmente escenario de conflictos que han alcanzado altos niveles de enfrentamiento y violencia. En la década de los ochenta, algunos de los problemas étnicos, religiosos, sociales y políticos se recrudecieron. Dos de los factores más recurrentes en dichos conflictos fueron las disputas por el régimen real de tenencia de la tierra y la vigencia de algunos rasgos precapitalistas en las relaciones sociales. Como marco de dichos conflictos están presentes numerosas denuncias acerca de violaciones de derechos de la población campesina, indígena y de menores recursos por parte de grupos de poder económico y político, las que en algunos casos han dado lugar a movilizaciones de diverso orden e importancia en la región.

adherido a los instrumentos internacionales correspondientes, el gobierno no tenía ningún mecanismo con fuerza vinculante que lo obligara a obedecer las normas o a que aplicara una política coherente frente a los refugiados, a excepción de las presiones de los grupos de interés que empezaban a surgir.

Otro punto importante que cabe mencionar es que, al crear la Comar como un órgano intersectorial, el gobierno mexicano asumió que las secretarías involucradas, sobre todo la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, asumirían políticas basadas en el consenso, lo cual no sucedió en la práctica. Al analizar el cambio de políticas de México frente a los refugiados, éste es un factor esencial que podría explicar algunas de las políticas contradictorias que coexistieron en el país a partir de 1981: “una humanitaria y otra represiva, una de Relaciones Exteriores y otra de Gobernación”(Proceso 364).

Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores sostenía que las migraciones masivas de centroamericanos obedecían a causas políticas: “huyen del terror, para salvar la vida. Por tradición, México está obligado a dar un trato político y humanitario al problema” (Proceso 364) Por otro lado, la Secretaría de Gobernación identificaba el problema como emigraciones por motivos económicos y por lo tanto aplicaron nuevas medidas de control para detener el flujo migratorio a petición del Secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz a partir del 28 de febrero de 1983 (como cancelar a las compañías de aviación el poder para entregar permiso de turistas a quienes quieren venir a México, aumentar el número de funcionarios de Migración en la frontera sur, y aplicar rigurosamente el reglamento que controla los permisos de turistas o la obtención de cualquier documento migratorio (Proceso 364; *The New York Times*, 22 de junio de 1983).

Al ver que, por alguna razón, la Comar no había mejorado la situación de los refugiados de una manera estable, algunos organismos internacionales, mediante los informes anuales, incrementaron las críticas públicas a la conducta del país. Según el informe anual de el Consejo de Asuntos Hemisféricos (CAH) —organismo privado estadounidense fundado en 1975, “con frecuencia” los salvadoreños y guatemaltecos que huyen de la represión de sus países “reciben un trato menos que amistoso en México y, según diversas versiones, supuestamente por presiones procedentes de Estados Unidos, las autoridades mexicanas han comenzado a encarcelar en los estados del norte del país a los refugiados salvadoreños que son aprehendidos al intentar su internación en Estados Unidos”. Asimismo, el informe de 1981 de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, en el capítulo dedicado a México (pp. 165-170 de la edición en inglés), cita y critica casos concretos en los que considera que México ha violado los derechos humanos.

En el sur del país, algunos obispos como Bartolomé Carrasco Briseño, obispo de Oaxaca; Jesús C. Alva, auxiliar de la diócesis; Samuel Ruiz García, obispo de San Cristóbal; Arturo Lona Reyes, obispo de Tehuantepec y Hermenegildo Ramírez, obispo de Huahutla, empezaron a organizar una movilización encabezada por el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal, la cual pugnó contra diferentes autoridades mexicanas en favor de la protección de los refugiados: “La lucha que llevan a cabo los obispos de la región Pacífico Sur, en un serio compromiso por liberar a los grupos étnicos del sureste, y su decidida ayuda a los refugiados guatemaltecos que huyen del régimen de terror militar, se ha visto sistemáticamente obstaculizada por las autoridades mexicanas” (*Proceso* 356)

En este momento, se argumenta que el gobierno ya recibía críticas desde fuera y desde dentro, es decir se empieza a desarrollar lo que los autores denominan “efecto

boomerang”. Con respecto a las políticas de expulsión que México había estado adoptando, Jesús Zamora Flores, vocero del Partido Demócrata Mexicano declaró que “el gobierno actuó a la ligera y que México debería ser más congruente con su política de asilo” (*Proceso* 244). El Partido Socialista de los Trabajadores estimó las medidas como “incongruentes” y “reprochables” y el Partido Comunista Mexicano las llamó “criminales” e “irresponsables” y dijo que no se trataba de un caso aislado, sino de medidas practicadas diariamente en la frontera sur (*Proceso* 244).

Cuando se iniciaron los trabajos de asistencia a los refugiados de la Comar, México aún no tenía una oficina de representación del ACNUR, así que éste supervisaba la conducta de México desde San José de Costa Rica. Al ver la necesidad de definir diversas estrategias para atender a la población refugiada, en particular el éxodo masivo de centroamericanos, México tuvo que recurrir al auxilio de este organismo especializado de Naciones Unidas para poder resolver la crisis de refugiados. Por lo tanto, el 5 de octubre de 1982, se firmó un convenio (Acuerdo Sede sobre Ayuda Multidisciplinaria para Refugiados Guatemaltecos) entre el gobierno de México y el ACNUR, relativo al establecimiento de una representación permanente de la oficina del ACNUR en nuestro país. En dicho instrumento se establecen las disposiciones que norman las relaciones entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en lo que se refiere a la oficina que se estableció en México.

Este acuerdo representó un avance en la proyección de la política internacional del gobierno, la cual ya había sido criticada por numerosas instancias no gubernamentales tanto nacionales como interacionales. Este convenio fue aprobado por la cámara de senadores del Congreso de la Unión el 17 de diciembre de 1983. Con la firma de este acuerdo, México delegó facultades exclusivas al ACNUR para

coordinar y supervisar tanto los flujos de refugiados como su reconocimiento y asistencia. ¿Cómo logró el ACNUR promover la adopción de políticas que protegieran a los refugiados en México y por qué México aceptó abiertamente su participación en esta tarea?

Existen varios factores que podrían explicar por qué el gobierno mexicano recibió al ACNUR: 1) las protestas de los representantes de la Iglesia Católica y de la comunidad internacional de derechos humanos; 2) la incapacidad del gobierno de monitorear el flujo de extranjeros al territorio mexicano; 3) la pérdida de control del creciente número de agencias internacionales que llegaron al país para asistir a los guatemaltecos¹⁶ (Hartigan 1992: 725). El plan propuesto por el ACNUR contempló el interés del gobierno mexicano de asegurar la contención de los refugiados en el país, una de las prioridades del país en ese momento: “las cuestiones más importantes que deben resolverse en el inmediato plazo entre ambos países son las relacionadas con: a) los refugiados en México; b) el paso anual de unos 250 mil guatemaltecos indocumentados a trabajar en las plantaciones de Chiapas...; c) los riesgos que significa para México el conflicto militar en la frontera común” (Castañeda 1988: 24). Aquellos funcionarios del gobierno que apoyaron el programa del ACNUR argumentaban que, al no reconocer a esta población, México corría el riesgo de que se dispersaran por todo el país, y que a través del programa del ACNUR sería posible hacer un censo, lo cual facilitaría su contención y su control geográfico. Asimismo, Luis Ortiz Monasterio, director de la Comar, consideraba que la supervisión del ACNUR serviría como un instrumento para debilitar la influencia de la Iglesia Católica, los grupos que defendían los derechos humanos, y los partidos de oposición que buscaran politizar la cuestión del

¹⁶ En una entrevista Luis Ortiz Monasterio, director de la Comar, dijo que hubo un punto en el que llegaron tantas organizaciones y de tantos lugares diferentes a los estados del sur del país que lo que hizo la COMAR fue mandarlas con el ACNUR para que éste canalizara su ayuda, ya que el gobierno mexicano había perdido el control de éstas.

refugio con la finalidad de debilitar al gobierno (Hartigan 1992: 714). Una vez que el ACNUR asumió el papel de coordinador de los flujos de refugiados, todas las organizaciones voluntarias estuvieron forzadas a operar bajo la supervisión de esta agencia.

Éste es un ejemplo claro de la interacción entre los procesos de adaptación estratégica y discurso argumentativo, ya que mientras México aceptó la intervención del Régimen Internacional mediante el ACNUR reconociendo el fenómeno como un asunto humanitario, esta agencia le facilitó al gobierno mexicano el monitoreo y el control de actividades de estas organizaciones. La supervisión del ACNUR también fue un mecanismo que el gobierno utilizó para excluir la participación de algunas organizaciones en la asistencia a este grupo. El 8 de enero de 1983, la doctora María Luisa Peláez, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los representantes del Comité Mexicano de Solidaridad en la Zona Sur, Carlos Ramírez y Mario López, afirmaron que la Secretaría de Gobernación, a través de la Comar y el ACNUR había bloqueado a todas las organizaciones solidarias dispuestas a prestar ayuda a los refugiados guatemaltecos (*Proceso* 323).

La presencia del ACNUR también trajo consigo un sinnúmero de beneficios financieros y políticos adicionales al país: al servir como una agencia internacional de recaudación de fondos para los refugiados, la agencia recolectó enormes cantidades de dinero para México durante los ochenta (véase Cuadro 5); asimismo, le otorgó al país cierto prestigio internacional como país receptor al presentar en su Reporte Anual los esfuerzos de México por tratar de cumplir las normas internacionales para la protección de refugiados. Asimismo, los principios normativos de carácter multilateral a través de los cuales la política exterior del México posrevolucionario se ha conducido: no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación internacional para el

desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y lucha por la paz y la seguridad internacionales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 89 fracción X); junto con el hecho de que México formaba parte del Consejo de Seguridad de la ONU (1980-1981) y del Consejo Económico y Social (1980-1985), pudieron haber hecho que el gobierno considerara la incorporación de normas internacionales como una buena forma de seguir siendo considerado un país que apoya el multilateralismo y las misiones de la ONU. Una vez que el ACNUR logró promover ciertas concesiones estratégicas por parte del gobierno mexicano, esta agencia se quedó en México para asegurar su cumplimiento.

En este caso, el gobierno hizo algunas concesiones estratégicas a través de las cuales los grupos de oposición internos iniciaron un proceso de movilización en el cual pudieron vincularse con las redes internacionales detonando un efecto de presión “desde arriba” y “desde abajo”. Como el gobierno no respondió con medidas represivas al proceso de movilización interna, el proceso de socialización no se vio inhibido y por lo tanto se pudo transitar a la siguiente etapa del modelo.

Cuadro 5. Total de los fondos del ACNUR destinados a México 1980-1993 (miles de dólares EE.UU.)

Año	Fondos destinados a México	Año	Fondos destinados a México
1981	0	1989	8 966,1
1983	5 451,6	1990	9 407,8
1984	10 181,1	1991	10 038,9
1985	11 676,0	1992	9 913,3
1986	9 381,5	1993	11 448,9

Fuente: Informes del ACNUR a la Asamblea General, Documentos Oficiales del 37 al 49 periodo de sesiones, suplemento núm.12.

Cuarta etapa: Estatus prescriptivo

Según el modelo, el “efecto boomerang” (presión desde arriba y presión desde abajo) descrito en la etapa anterior desencadena dos procesos que conllevan a la cuarta etapa: la liberalización controlada o el cambio de régimen. En el caso de México, las presiones

ejercidas al gobierno dieron lugar a un proceso de liberalización controlada. Como O'Donnell y Schmitter han señalado, la liberalización política tiene que ver con el establecimiento de garantías institucionales en contra del ejercicio arbitrario del poder (O'Donnell y Schmitter, 1986: p.7) A partir de 1989, en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, el gobierno mexicano inició un intento de proyectarse internacionalmente como un país moderno y democrático. Así pues, desde su toma de posesión, Salinas de Gortari anunció la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, para modificar sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano y hacer gran énfasis en el ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas públicas no estratégicas, lo que daría a los obreros participación en su propiedad y canalizaría el producto de su venta a programas sociales, entre otras. Esto explica la nueva actitud hacia los derechos humanos en México y la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 6 de junio de 1990. Esta Comisión junto con el creciente protagonismo de la sociedad civil, contribuyó a impulsar una cultura de los derechos humanos que llegó hasta los funcionarios migratorios para beneficio directo de los refugiados, la cual culminó con la actualización de la LGP en 1990 (Imaz 1995: 82). Si bien durante el periodo de Salinas se registraron fuertes oleadas de represión, se inició un claro intento de proyectar una imagen más abierta del gobierno mexicano a través del discurso “democrático” y de la institucionalización de ciertas normas internacionales en la arena nacional.

En general, la actualización de la LGP en 1990 respondió a dos factores de presión: uno, las intensas demandas de la comunidad internacional para consolidar y regularizar el reconocimiento y la protección de los refugiados según las líneas de acción discutidas en la primera Conferencia Internacional de Refugiados en

Centroamérica celebrada en Guatemala en diciembre de 1989; el otro fue la necesidad del gobierno mexicano de contar con nuevas regulaciones que facilitaran el movimiento del inversionistas y personal técnico capacitado entre Estados Unidos, Canadá y México, como parte de las negociaciones, en ese entonces iniciales, para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con tan grandes demandas, la necesidad de actualizar la LGP era un hecho ineludible (Castillo 2000: 133-157).

Antes de las reformas a la Ley General de Población del 17 de julio de 1990, había consenso sobre la manera más apropiada para incorporar la figura de refugiado al derecho interno. No se discutió la posibilidad de promulgar una ley autónoma sobre refugiados, ya que se consideró más congruente añadir la categoría de refugiado en el artículo 42 fracción IX de la Ley General de Población, el cual ya contenía la categoría del asilado. Tampoco estuvo en discusión la inclusión de disposiciones de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. No obstante, organizaciones no gubernamentales y algunos congresistas consideraban que la legislación sobre refugiados debía ser el primer paso hacia la ratificación de los instrumentos internacionales y que México, al aprobar la figura de refugiado en su legislación, no podía mantener ninguna reserva sobre su compromiso (Imaz 1995: 84). Así, en el artículo 42 fracción IX de la Ley General de Población, se enuncia la definición de refugiado:

Es aquella o aquel extranjero que se interna para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si la o el refugiado viola las leyes

nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. La persona refugiada no podrá ser devuelta a su país de origen, ni enviada a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas. La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor(a) por su internación ilegal al país, al extranjero(a) a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución de la o el refugiado.

Sin embargo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población de 1992, que debería establecer los procedimientos para la puesta en práctica, no establece criterios suficientes para interpretar la definición, ni establece un procedimiento transparente y expedito con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso. Esto es de gran relevancia, pues la definición de un procedimiento transparente es un principio básico de la protección internacional, ya que al no definir un procedimiento se deja al solicitante en una especie de limbo legal, que puede implicar su permanencia en la ilegalidad por un periodo indeterminado (Imaz 1995:56).

Asimismo esta ley mantiene un equilibrio casuístico que lleva la política migratoria a satisfacer los intereses nacionales: Es decir, es “restrictiva” cuando es necesario proteger la actividad económica, profesional y artística de los mexicanos, y es “abierta”, en la medida que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño pueda resultar beneficioso para la Nación.

Finalmente, el 7 de junio de 2000, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y a su Protocolo.¹⁷ Para que una norma alcance el estatus prescriptivo, los autores del modelo definen ciertas condiciones como la ratificación de tratados internacionales y sus protocolos, la institucionalización de las normas en la constitución, la existencia de un mecanismo

¹⁷ Decreto Promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2000.

institucionalizado para que los ciudadanos puedan quejarse de las violaciones a esta norma, y el reconocimiento de la norma internacional en las prácticas discursivas. En el caso de México, se podría decir que este país cumple con prácticamente todas las condiciones: se ratificó la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo, se incluyó la figura de *refugiado* en la Ley General de Población, la Comar, el ACNUR y la Comisión Nacional de Derechos Humanos son mecanismos institucionalizados que pueden canalizar las quejas de las violaciones a la protección de refugiados. El último elemento que no se adapta mucho a este caso es el reconocimiento de esta norma en las prácticas discursivas del Estado. Si bien el gobierno mexicano ha ajustado sus bases legales e institucionales para la protección de los refugiados, estos compromisos no se ven reflejados en la práctica.

En este estudio sólo presentaré de manera muy breve dos ejemplos de esto: el funcionamiento de la LGP en la práctica y el artículo 33 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Además de la falta de un reglamento que especifique claramente los procedimientos con los que se aplica la LGP, algunos de los aspectos más criticados de la ley vigente y sus regulaciones incluyen: 1) la mayor concentración de poder y decisión a cargo de la Secretaría de Gobernación. El gobierno mexicano le ha otorgado el monopolio del manejo de todas las cuestiones relativas a la inmigración en México a la Secretaría de Gobernación, sin importar su naturaleza. En la LGP los servicios migratorios se dividen en dos vertientes: interiores y exteriores; los segundos están integrados por los funcionarios mexicanos del servicio consular en el extranjero. La Secretaría de Relaciones Exteriores desempeña un papel limitado al trámite de las solicitudes de asilo diplomático; sin embargo, las solicitudes de asilo territorial son, según la ley, de exclusiva incumbencia de la Secretaría de Gobernación. 2) La excesiva discrecionalidad con la que pueden actuar los funcionarios menores. Se permite que

funcionarios menores hagan sus propias interpretaciones y puedan aprovecharse de situaciones particulares, ya que las políticas de admisión son determinadas por la Secretaría de Gobernación sólo en términos amplios y generales. La ley establece en su reglamento que cada misión debe ser concedida por el secretario o el subsecretario de Gobernación y ejecutada por el director de Servicios Migratorios, pero al mismo tiempo le permite que esta función sea delegada a otras autoridades migratorias o consulares menores, aunque no especifica las circunstancias por las cuales tales delegaciones deban ocurrir. Por lo tanto, en la práctica, es difícil identificar quién es el responsable de tomar las decisiones sobre la admisión de una persona o conjunto de personas, y los procesos de verificación institucional sobre decisiones discriminatorias o arbitrarias simplemente no existen. 3) Las contradicciones entre diferentes cuerpos legales y los vacíos no cubiertos por los instrumentos jurídicos vigentes. Estas contradicciones son evidentes en lo relativo a los derechos de los migrantes. Actualmente, los inmigrantes no están protegidos por un cuerpo legal coherente y no se les garantiza un conjunto de derechos de manera específica. Por ejemplo, a pesar de que la ley expresa el interés sobre el completo ejercicio de los derechos humanos (en el capítulo 15 otorga a los migrantes el derecho de apelar una negativa de admisión o un cambio en su estatus migratorio), el ejercicio de sus derechos está restringido a la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación, y su decisión final es inapelable.

Otro ejemplo de la falta de institucionalización en las prácticas discursivas del gobierno respecto a las normas de protección a los migrantes y refugiados es el artículo 33 de la Constitución mexicana. Esta Constitución declara que los extranjeros deberán gozar de los mismos derechos que los nacionales, a excepción de aquellos claramente restringidos por la ley (capítulo 1 título 1). Sin embargo, este instrumento jurídico también contiene disposiciones que pueden ser interpretadas como contrarias a esta

prescripción general. Tal es el caso del artículo 33, el cual autoriza al ejecutivo “a expulsar [...], inmediatamente y sin juicio previo, a cualquier extranjero cuya presencia se juzgue como inconveniente”.¹⁸

Con respecto a la validez de esta competencia del ejecutivo, algunos analistas han llegado a la conclusión de que la ausencia de un proceso legal nulifica los derechos que tienen los extranjeros (Castillo 1987: 25). Aun más, la constitución declara que los extranjeros de ninguna manera podrán intervenir en los asuntos políticos internos del país, un criterio cuya interpretación puede ser sumamente arbitraria y subjetiva, y cuyo efecto práctico es mantener en forma latente a los inmigrantes en calidad de deportables por ejercer derechos civiles y políticos fundamentales. Es evidente que las naciones habitualmente ejercen el derecho de restringir las actividades de los extranjeros con el fin de proteger la soberanía nacional; sin embargo, la principal crítica sobre la regulación jurídica hacia estos grupos se refiere a la falta de procedimientos para prevenir las arbitrariedades y las injusticias que provienen de las interpretaciones y aplicaciones discrecionales de la ley.

Con la liberalización controlada que se dio en México, se puede observar un intento por darle un estatus prescriptivo a las normas de protección a los refugiados. No obstante, para que la liberalización sea efectiva la autoridad debe producir un “compromiso creíble” de que no abusará de su poder y de que se apegará a las reglas establecidas. Según North y Weingast, hay dos caminos para lograr esto: uno, estableciendo precedentes de “comportamiento responsable” y, otro creando mecanismos institucionales creíbles que sancionen o detengan la violación de acuerdos

¹⁸ Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente constitución; pero el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

y convenios (North y Weingast, 1989). En el caso de México, el gobierno todavía no ha logrado cumplir de manera efectiva las normas de la constitución referentes con estas personas, tampoco ha establecido un mecanismo práctico para que los ciudadanos y extranjeros puedan quejarse de las violaciones, ni ha incorporado estas normas en sus prácticas discursivas. Así, se podría decir que al carecer de un compromiso poco creíble por parte del gobierno, el proceso de liberalización que se desencadenó por las presiones internas y externas ha tenido limitantes que no han permitido un cumplimiento consistente de las normas para la protección de refugiados.

Quinta etapa: Conducta consistente a la norma internacional

Para que los países actúen de manera consistente a la norma internacional, ésta tiene que haberse internalizado en la arena local. Por lo tanto, para que culmine el proceso de socialización es necesario que la norma cuente con un status prescriptivo. Como se señaló en la etapa anterior, las normas para la protección a los refugiados en México todavía no cumplen de manera integral con todas las condiciones que los autores mencionan. Si bien se pueden ver algunos intentos por institucionalizar las normas para la protección de refugiados en la Constitución, la falta de un mecanismo efectivo para que los afectados se puedan quejar de las violaciones y la falta de reconocimiento de estas normas en las prácticas discursivas del gobierno hacen que las normas todavía no se hayan logrado asumir del todo en la arena local.

Conclusiones

En esta sección evaluaré los resultados del estudio de caso a la luz de las proposiciones teóricas del modelo espiral y elaboraré algunas observaciones preliminares sobre las variaciones que se presentaron en este caso con respecto al modelo. Finalmente,

intentaré mostrar cómo los resultados de esta investigación pueden contribuir al creciente cuerpo de investigaciones teóricas y empíricas sobre la adopción de normas de protección de refugiados.

En este estudio se intentó demostrar que el cambio de las políticas para la protección de refugiados se debe, entre otros factores como las preferencias y los intereses estatales, a la intervención de los actores del Régimen Internacional de Refugiados. Se argumentó que para que estos cambios surjan, la intervención de los actores del Régimen Internacional de Refugiados es una condición necesaria pero no suficiente para la adopción de normas internacionales de protección a los refugiados. Para probar la factibilidad de mi hipótesis me basé en el modelo espiral propuesto por Sikkink, Ropp y Risse. De acuerdo con este modelo, el cambio de las políticas de protección de los derechos humanos se debe a un proceso dinámico de socialización compuesto por cinco etapas: 1) represión estatal; 2) negación; 3) concesiones estratégicas; 4) estatus prescriptivo, y 5) conducta consistente con la norma.

En la primera etapa se tuvo que hacer una ligera adaptación por el tipo de norma que se estudió. Por esta razón se señaló que el proceso de socialización en estos casos, iniciará por la expulsión masiva de refugiados y no por la represión rigurosa. Al estar lo suficientemente institucionalizadas las normas internacionales para la protección de refugiados en el caso de estudio, se consideró como segunda etapa del proceso de socialización las concesiones estratégicas en lugar de la etapa de negación. No obstante, esta modificación del modelo no se puede generalizar, ya que ésta dependerá del caso que se estudie. Por lo tanto, se espera que los países que no cuenten con una tradición de reconocimiento de estas normas caminen por esa etapa. En cuanto a la transición de la etapa de expulsión a la etapa de concesiones estratégicas, se encontró suficiente evidencia que confirma que las redes transnacionales son los actores principales que

incorporaron la violación del gobierno mexicano en la agenda internacional. No obstante, la organización de las redes nacionales, así como el bajo nivel de represión gubernamental fueron un factor importante para que las redes transnacionales lograran tener acceso a la información.

Como ya se mencionó, el caso de México se salta el proceso de cuestionar la validez general de estas normas debido a la larga tradición de asilo del país. En este caso, el proceso de institucionalización o legitimación de las normas de asilo diplomático y territorial en México se remonta a 1928 con la ratificación de la Convención de La Habana, la cual contiene una variedad de garantías que el Estado se comprometió a cumplir con respecto a aquellas personas con algún móvil de persecución, que justificaba su acogimiento a la figura de asilado político. Así, la ratificación subsiguiente de las convenciones de Caracas, de Montevideo y la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo, simplemente reafirmaron el compromiso que México tenía con respecto a esta población. Es importante mencionar que la importancia de la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo (2000) radica en que estos instrumentos ampliaron el compromiso ya existente hacia flujos masivos. Su validación en el 2000 es el resultado de la continua interacción con este tipo de flujos y las presiones ejercidas tanto por las redes nacionales como internacionales, a diferencia de las ratificaciones anteriores. (Castillo 2001:20)

En cuanto a la vulnerabilidad de México a las presiones externas, este caso demuestra dos aspectos importantes: el primero, que la oferta de ayuda económica y logística por parte de los actores internacionales, específicamente del ACNUR ayudó a que el gobierno iniciara un proceso de cambios cosméticos y estratégicos para poder ser receptor de esta ayuda. Asimismo, la desaprobación internacional de la conducta del gobierno mexicano tuvo un impacto en la conducta estatal, ya que la comunidad

internacional logró incorporar al Estado en un debate discursivo, en el cual los distintos actores nacionales como la Secretaría de Gobernación, la Comar, los partidos políticos y la sociedad civil se involucraron para legitimar sus posiciones de cambio o *statu quo* con respecto a la conducta del gobierno mexicano. Así, la evidencia también confirma que esta etapa contribuyó notablemente a la apertura de espacios para los grupos de oposición nacionales, la cual contribuyó a su fortalecimiento y movilización como lo fue el caso de la Diócesis de San Cristóbal en Chiapas y la vinculación de las ONG mexicanas con las redes transnacionales a través de la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (CONONGAR).

Como lo predice el modelo, la transición de la etapa de concesiones estratégicas a la etapa de estatus prescriptivo es la más precaria, ya que es en esta transición en la que supuestamente, a través del debate discursivo y la adaptación instrumental, el Estado inicia el proceso de internalización de las normas. No obstante, en el caso estudiado es evidente que el proceso de adaptación instrumental ha tenido mucho más peso que el debate discursivo en cómo los actores políticos, en específico el gobierno mexicano se ha definido a sí mismo y a sus intereses. Los autores enumeran cuatro condiciones que ayudan a distinguir cuando una norma internacional alcanza un estatus prescriptivo a través de procesos de argumentación y persuasión: 1) ratificación de tratados internacionales y sus protocolos; 2) institucionalización de las normas en la constitución; 3) la existencia de un mecanismo institucionalizado para que los ciudadanos puedan quejarse de las violaciones, y 4) el reconocimiento de la norma internacional en las prácticas discursivas¹⁹ del gobierno. De estas cuatro condiciones,

¹⁹ Para medir las prácticas discursivas los autores sugieren analizar la consistencia argumentativa del Estado independientemente de la audiencia (nacional o internacional). También sugieren que se puede medir cuando a pesar de que los intereses materiales estén cambiando, los actores continúen apoyando la validez de la norma. Finalmente mencionan que se espera que el gobierno se esfuerce constantemente en fortalecer el cumplimiento de la norma o en crear los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento.

México sólo cumple la primera de manera integral. Por lo tanto, la evidencia de este caso demuestra que el estatus prescriptivo de las normas internacionales de protección a los refugiados en México se ha alcanzado principalmente por los intereses materiales o instrumentales del Estado y no por un proceso de concienciación de la validez de esta norma por parte de los actores políticos del gobierno. Esto no quiere decir que el proceso de socialización vaya a culminar en este punto, ya que todavía es muy pronto concluir que el país no transitará a un estatus prescriptivo más profundo, en el que se logren cumplir todas las condiciones hasta llegar al cumplimiento consistente de la norma.

Los resultados de este estudio pretenden contribuir al desarrollo del diseño del marco teórico de las investigaciones que analizan el impacto de las normas internacionales en las políticas nacionales proponiendo algunas observaciones y modificaciones al modelo espiral que Sikkink, Ropp y Risse proponen. Al probar el modelo espiral en un caso atípico y en un régimen internacional distinto, aunque ciertamente vinculado al régimen que ellos estudian, el modelo mostró indicios de tener suficiente poder explicativo. No obstante la evidencia que arroja este caso en específico sugiere una ligera modificación en el modelo. De acuerdo con estos autores, la capacidad que tienen las normas internacionales de moldear cómo los actores políticos se definen a sí mismos, sus intereses y finalmente cómo modifican su conducta es el proceso por el cual ciertas ideas o principios internacionales se adoptan en un Estado. No obstante, en el caso de México se podría argumentar que las normas internacionales detonaron cambios (formales e informales) en la conducta del Estado a pesar de que éste no modificó sus intereses o cómo se definía a sí mismo.

La evidencia del caso da ciertos indicios de que, tanto los intereses como preferencias de México con respecto a los refugiados permanecieron constantes casi

durante toda la década de los ochenta. Los refugiados guatemaltecos entraron al país principalmente por la frontera de Chiapas, uno de los estados más empobrecidos y volátiles de México por la exclusión que ha sufrido por parte del gobierno federal a lo largo del tiempo, razón por la cual el gobierno mexicano temía que la entrada de miles de guatemaltecos acrecentara las tensiones sociales en este estado de la República Mexicana. En el contexto de las negociaciones del Grupo Contadora,²⁰ México buscaba tener buenas relaciones con el gobierno guatemalteco con el fin de aumentar su influencia como país mediador de conflictos en Centroamérica. (García 1984: 81) Sin embargo, como Luis Monasterio, uno de los directivos de la Comar, afirmó en una entrevista: “al gobierno mexicano le quedaba muy claro que aceptar a los refugiados de manera oficial podría implicar una fuerte participación en el conflicto interno que intentaba mediar, lo cual socavaría los esfuerzos de México por construir una relación diplomática productiva con el gobierno guatemalteco” (Hartigan 1992: 713) sobre todo después de que el gobierno guatemalteco solicitó numerosas veces el retorno de los refugiados. (*New York Times*, 12 de junio 1983)

Por otro lado, México percibía a los refugiados como un peso o una responsabilidad económica y política. Los refugiados guatemaltecos llegaron a México durante la crisis de los ochenta, cuando el precio del petróleo cayó y la deuda externa empezó a incrementar. El colapso económico que sufrió el país durante esa época imposibilitaba al gobierno mexicano atender las necesidades básicas de millones de ciudadanos y aún menos de refugiados de otro país: prueba de esto fue la sugerencia de controlar el crecimiento demográfico que el gobierno federal le hizo al Consejo Nacional de Población, argumentando que con la crisis económica los problemas de

²⁰ Instancia multilateral establecida en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región.

demanda que sufría el país aumentarían (Hernández 1992). Asimismo, la embajada guatemalteca en México señaló numerosas veces que, dada la grave crisis económica que atravesaba el país resultaba ventajoso el retorno de pequeños grupos, ya que se carecía de infraestructura para acogerlos (*Unomásuno*, 11 de noviembre de 1988). De hecho, se registraron altísimos flujos de mexicanos hacia los Estados Unidos vinculados a la crisis económica del país. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el flujo neto anual hacia Estados Unidos se empezó a multiplicar desde los setenta, al pasar de un promedio anual de 29 mil migrantes a más de 300 mil por año en la década de los noventa. Si el gobierno mexicano tenía alguna preocupación hacia la población migrante, definitivamente estaba enfocada en las condiciones de los mexicanos en Estados Unidos y no en los guatemaltecos que entraban por la frontera sur del país.

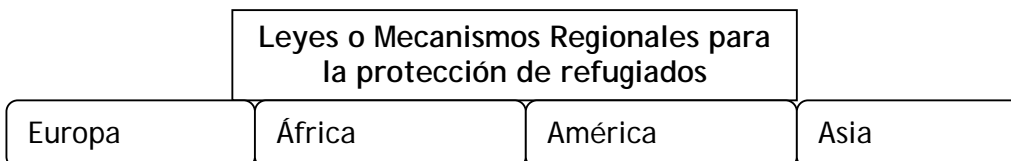
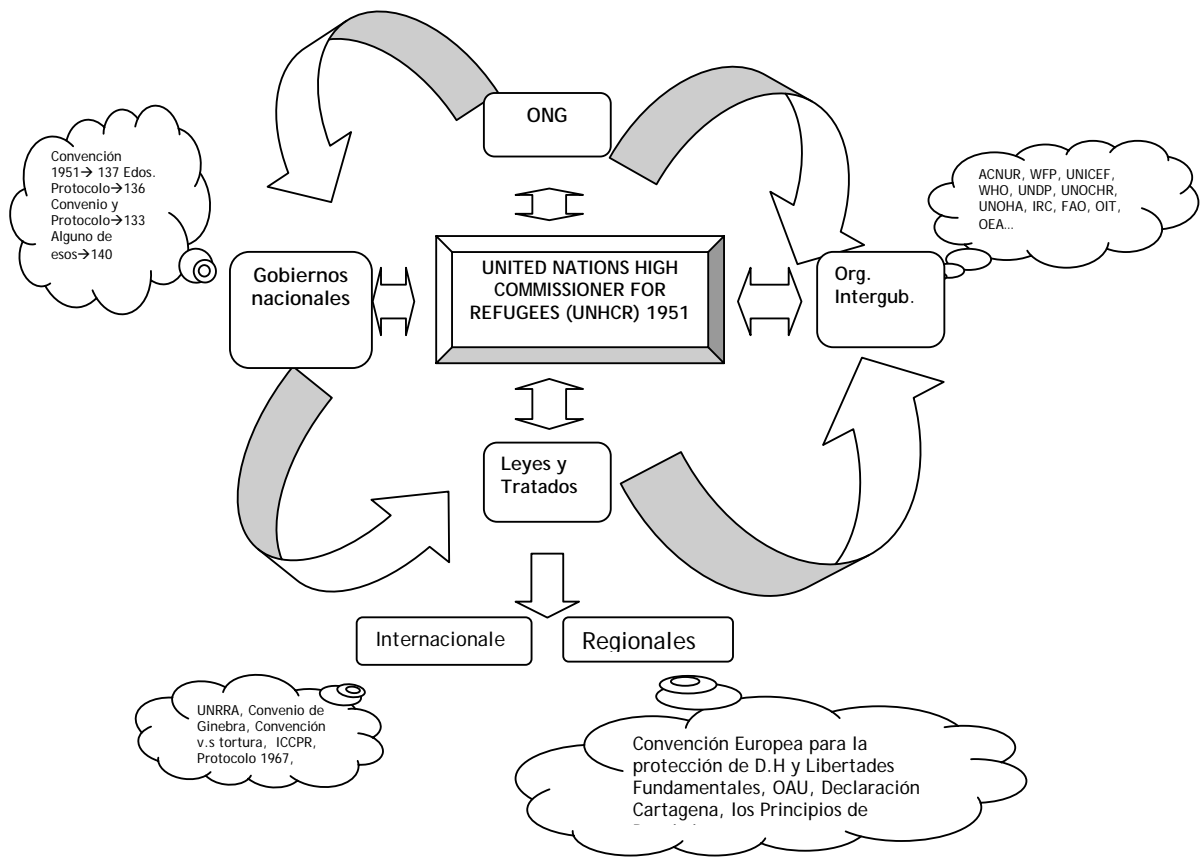
Como se puede ver, los intereses del gobierno mexicano parecen haber permanecido constantes durante los ochenta: las relaciones con Guatemala seguían siendo una prioridad en la política exterior de México, Guatemala seguía exigiendo el regreso de los refugiados, Chiapas seguía siendo un estado inestable, y la crisis económica de México se profundizó.

De acuerdo a los intereses descritos, es evidente que si la política hacia los refugiados hubiera respondido simplemente a éstos no se hubiera promovido ningún tipo de protección a este grupo. Por esta razón se podría argumentar que en este caso los nuevos patrones de conducta adoptados por el Estado son los que han moldeado tanto sus intereses como la manera en que se define a sí mismo y no al revés como lo predice el marco teórico del modelo de socialización. Por lo tanto se podría decir que la direccionalidad entre la identidad del Estado y su conducta no está determinada en un solo sentido, ya que ambos procesos se retroalimentan y por lo tanto no importa

realmente el orden en el que estos sucedan para obtener el resultado que predice el modelo.

Apéndice

Interacción de los actores del Régimen Internacional de Refugiados



1950 Convención Europea para la protección de	Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspect of Refugee Problems in Africa. 1969	Tratado de Montevideo sobre el Derecho Penal Internacional 1889.	Principios de Bangkok del Comité Consultivo Legal Asiático-Africano (AALCC) 1966
1959- Supresión de visados para		Convención de Caracas sobre asilo territorial 1954	Addition of the right of refugees to return and the norm of burden-sharing. 1987
Asilo a personas en peligro de persecución 1967		1969-Convención Americana de Derechos Humanos (art.22)	Revisión final de los Principios de Bangkok 2001
Transferencia de responsabilidad 1980		1984- Declaración de Cartagena de Indias	
Armonización de leyes nacionales de asilo U.E. 1981		1994-Declaración de Sn. José sobre Refugiados y Desplazados	
Protección de las personas no reconocidas oficialmente como refugiados.			
Convenio de Dublín 1990			

Bibliografía

ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, Alianza, Madrid, 1995.

Aguayo Quezada, Sergio, *El éxodo centroamericano*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.

- _____, “Displaced Central Americans: Mexican NGOs and the International Response” en Alan B. Simmons (ed.) *International Migration, Refugee Flows and Human Rights in North America: The Impact of Free Trade and Restructuring*, Center for Migration Studies, Nueva York, 1996.
- Azpuru, Dinorah, “Peace and Democratization in Guatemala” en Cynthia J. Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- Ball, Patrick, Paul Kobrak and Herbert F. Spierer. *Violencia Institucional en Guatemala, 1960 a 1996: Una reflexión cuantitativa*, Washington D.C., American Association for the Advancement of Science y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 1999.
- Betts, Alexander, *International Cooperation and the Global Refugee Regime: The Role of Interconnections*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Cadena Roa, Jorge, “El tejido social en la transición a la democracia en México”, *Jurípolis*, núm. 1, 2006.
- Cameron, Maxwell A., “Self-Coups: Peru, Guatemala, and Russia”, *Journal of Democracy*, 9(1997), 125-139.
- Casillas Rodolfo y Martha Vicente, *La frontera sur: un mosaico sanitario*, Secretaría de Salud, México, 1994.
- _____ y Manuel Ángel Castillo, *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1994.
- Castañeda, Gilberto, “Guatemala: una paz firme y duradera... difícil y lejana”, *Coyuntura centroamericana*, Programa de Estudios de Centroamérica del CIDE, núm. 2-3, 1987.
- _____, “Guatemala y la política exterior de México”, *Coyuntura centroamericana*, Programa de Estudios de Centroamérica del CIDE, núm.11, 1988.
- Castillo, Manuel Ángel, “La política de inmigración en México: un breve recuento” en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y Fronteras*, El Colegio de México, México, 2000.
- _____, “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito”, *Papeles de Población*, 24, 2000, pp. 133-157.
- _____, “Las migraciones en la frontera México-Guatemala” en Ana Lorena Carrillo (comp.) *Migraciones, frontera y sociedad*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2001.

- Checkel, Jeffrey T. "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist Constructivist Divide", *European Journal of International Relations*, 1997.
- Del Cid, José Rafael "Migración interna e internacional en Centroamérica" en Rodolfo Casillas R. (comp.) *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*, FLACSO, México, 1992.
- Donnelly, Jack "International Human Rights: A Regime Analysis" *International Organization* 40, 1986, pp. 599-642.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif "La lógica del cambio político en México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2002.
- Ferris, Elizabeth, *Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era*, WCC Publications, Ginebra, 1993.
- Figueroa Ibarra, Carlos; "Violencia política e insurgencia armada en Guatemala (1954-1995)", en Carlos Figueroa Ibarra (comp.), *América Latina: violencia y miseria en el crepúsculo del siglo* Benemérita Universidad de Puebla y Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 1996.
- Finnemore, Martha "International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy" *International Organization* 47:4, 1993, 565-597.
- Friedland, Joan & Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Seeking Safe Ground: The Legal Situation of Central American Refugees in Mexico*, Mexico-U.S. Law Institute Press/Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1987.
- Garcia, Christine "Guatemalan Refugee Update", *Cultural Survival Quarterly*, 8.4(1984), 80-95.
- George Alexander L. & Andrew Bennett, "Process-Tracing and Historical Explanation", *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, 2005.
- Haas, Ernst B. "Words Can Hurt You; Or, Who Said What to Whom About Regimes?" en Krasner, *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, 1983.
- Haggard, S., y B. Simmons, "Theories of International Regimes", *International Organization*, vol. 41, 1987, pp. 491-517.
- Hartigan, Kevin "Matching Humanitarian Norms with Cold, Hard Interests", *International Organization*, 46(1992), 709-730.
- Hernández Castillo, Aída *Una Década de refugio en México: los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, CIESAS y Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1992.

- Katzenstein, Peter *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Cornell University Press, 1996.
- Kauffer, Edith “Refugiados guatemaltecos en México en el contexto de la integración. ¿Guatemaltecos o Mexicanos?” en Ana Lorena Carrillo (comp.) *Migraciones, frontera y sociedad*, Centro de Estudios Rubanos y Regionales/ Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2001.
- Keohane, Robert *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983.
- Luján, Jorge, *Guatemala: Breve historia contemporánea*, FCE, México, 2004.
- Martin, Lisa y Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization* 52:4, 1998, pp. 729-759.
- Meyer, Eugenia y Eva Salgado, *Un refugio en la memoria: la experiencia de los exilios latinoamericanos en México*, OCEANO, México 2002
- Mearsheimer, John "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19:3 1994, pp. 5-49.
- North, Douglas C., y Barry R Weingast, “Constitutions and Commitment; the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, 1989.
- Nye, Joseph “Nuclear Learning and US.-Soviet Security Regimes”, *International Organization*, vol. 41, 1987, pp. 361-388.
- O’Donnell, Guillermo, y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule; Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- Salvadó, Luis Raúl, *The Other Refugees: A Study of Non-recognized Guatemalan Refugees in Chiapas, Mexico*, Georgetown University Press, Washington, 1988.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, Marco para un análisis*, vol.1, Alianza, Madrid, 1980.
- Sikkink, Katherine, Thomas Risse, C. Ropp, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- Strange, Susan “A Critique of Regime Analysis” en Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983.
- Villalpando, Waldo, “El asilo en la historia”, *ACNUR un Instrumento de Paz*, INSERSO, Madrid, 1999.

Yankelevich, Pablo (coord.), *En México, entre exilios: Una experiencia de sudamericanos*, ITAM, México, 1998; Eugenia Meyer y Eva Salgado, *Un refugio en la memoria: la experiencia de los exilios latinoamericanos en México*, OCEANO, México 2002;

Referencias en línea:

Consejo Nacional de Población (CONAPO): www.conapo.gob.mx

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): www.inegi.gob.mx

Instituto Nacional de Migración (INM): www.inami.gob.mx

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):
www.acnur.org

Bases de datos hemerográficas:

Infolatina

Lexis Nexis

Entrevistas:

Dr. Jorge Mario García Laguardia, exprocurador de los Derechos Humanos en Guatemala, ex ministro de la Corte Constitucional de Guatemala, investigador de Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y actualmente profesor de la Universidad San Carlos de Guatemala (3 de julio de 2007).

Pedro Pablo Palma Lau, excomandante de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y actualmente diputado del Congreso guatemalteco por el partido UNE (10 de julio de 2007).

Gustavo Iruegas, representante de México en la negociación de los acuerdos de pacificación en Centroamérica y actualmente Secretario de Relaciones Internacionales del Gobierno Legítimo en México (11 de noviembre de 2007).

Maria Luisa Rosal, excombatiente especialista en salud pública y miembro actual del partido URNG (9 de julio de 2007).

Dr. José Luis Perdomo, excombatiente de la URNG y actualmente director de la Carrera de Comunicación de la Universidad San Carlos de Guatemala (7 de julio de 2007).

Dr. Sergio Mendizábal, profesor e investigador de la Universidad Landívar de Guatemala (11 de julio de 2007).