

LOS SALVADOREÑOS Y EL ASILO POLÍTICO EN ESTADOS UNIDOS*

JOEL G. VERNER
Y MARGE M. THOENNES**

EL PROBLEMA

UNA BRUTAL GUERRA CIVIL ha estado asolando a la pequeña república de El Salvador desde principios de 1980. Más de 40 mil salvadoreños (uno de cada 100) han sido brutalmente asesinados por escuadrones de la muerte que, se sabe, dirigen miembros del gobierno salvadoreño, sus fuerzas de seguridad y grupos paragubernamentales. Cientos de miles de salvadoreños pobres y perseguidos han tenido que abandonar su patria buscando refugio seguro para sí mismos y sus familias; son tantos que han llenado los campos de refugiados en Honduras, Belice y México. El sufrimiento ha sido enorme; la guerra civil no ha producido nada, salvo una tragedia para el pueblo salvadoreño, que ha sufrido más de 54 años de continuo gobierno militar.¹

Quizá más de 300 mil salvadoreños han tenido el valor de hacer el viaje desde El Salvador, a través de Guatemala y México, a Estados Unidos. A pesar de que están plenamente conscientes del papel que ha desempeñado Estados Unidos en la desgracia que aflige a su patria, estas gentes olvidadas todavía tienen fe en aquel país como en un refugio temporal contra la tormenta, donde puedan hallar sólo un poco de hospitalidad y alivio en la nación que afirma: "Dadme vuestras masas fatigadas que anhelan la libertad".² Miles de salvadoreños que han llegado a Estados Unidos han solicitado el estatus de refugiados y de asilados políticos al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN). Muy pocos, sin embargo, han sido aceptados, y muchos han sido deportados a El Salvador a un destino espantoso por no poder convencer al SIN de que tienen un "temor bien fundado a la persecución".³

* Traducción de María Teresa Miaja y Alfonso García Aldrete.

** Trabajo presentado en la Séptima Reunión Anual de la Conferencia de Estudios del Tercer Mundo, Universidad de Nebraska, octubre de 1984.

¹ Véase Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982; Marvin E. Gettleman et. al., *El Salvador: Central America in the New Cold War*, Nueva York, Grove Press, 1981; Walter Lafeber, *Inevitable Revolutions: The United States and Central America*, Nueva York, Norton, 1983.

² Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, Nueva York, Harper and Row, pp. 131-179.

³ Reforma de Inmigración y Ley de Control, 1983, PL 85-510; Ley de Migración y Ley de Refugiados, 1962, PL 96-212; Ley de Refugiados de 1980; *Statistical Yearbook of the INS*, 1980.

Después de tanta miseria y violencia, después de tantos asesinatos y tanta brutalidad, y con tanta gente en busca de protección en Estados Unidos, uno se plantea preguntas críticas. ¿Por qué son tan pocos los casos de asilo político a salvadoreños? ¿Por qué se les rechaza tan cortantemente, si polacos, cubanos, haitianos, iraníes, afganos y nicaragüenses reciben un trato mucho más favorable? Entre los salvadoreños, parece que son muchos los llamados y pocos los escogidos.⁴ El objetivo de este artículo es identificar, discutir y evaluar los principales problemas a que se enfrentan los salvadoreños cuando solicitan asilo político en Estados Unidos. Se intentará delinear algunos de los factores que ayudan a explicar por qué se ha dado asilo a tan pocos salvadoreños, en comparación con aquellos que han huido de la persecución en otros países. Este artículo se basa en fuentes escritas primarias y secundarias, y en entrevistas con personal del SIN, con refugiados salvadoreños indocumentados, con abogados que se ocupan de casos de asilo y con personal de los servicios sociales en el área metropolitana de Chicago.

Lo que plantea este artículo es que: 1) la guerra civil es la principal causa del éxodo masivo de El Salvador, en contraste con el argumento del gobierno estadounidense de que los refugiados de ese país son "inmigrantes por motivos económicos", que buscan mejores trabajos y mejores niveles de vida; 2) Estados Unidos debería aplicar un estándar humanitario, en vez de tener una estrecha y mezquina perspectiva política al considerar las solicitudes y el estatus de los salvadoreños desplazados; 3) Estados Unidos debería aceptar la posición del Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que recomienda conceder asilo a todos los salvadoreños hasta que las condiciones se estabilicen en su país; 4) hay suficiente evidencia de que los salvadoreños son un pueblo perseguido, de que se les discrimina en el proceso de asilo, y de que sufren daño irreparable cuando los deportan a su tierra destrozada por los combates; 5) los salvadoreños deberían tener derechos de audiencia y asistencia legal cuando los detienen y consignan las autoridades del SIN.⁵

ANTECEDENTES: LA SITUACIÓN EN EL SALVADOR

El Salvador ha padecido más gobiernos militares que ningún otro país latinoamericano en este siglo. Desde 1930, un régimen militar ha sucedido a otro, unas veces mediante golpes de Estado, y otras, como resultado de fraudes electorales apenas disfrazados. Este largo periodo de dictadura militar se inició con "La Matanza", la masacre de 30 mil salvadoreños en 1931 y 1932. La represión y la brutalidad han ido y venido en el tiempo; desafortunadamente, ni una ni otra es fenómeno reciente en El Salvador. Después de una nueva ola de represión del gobierno en la década de los setenta, muchos salvadore-

⁴ Chad Richardson, "Salvadorans Not Welcome", *Maryknoll*, junio de 1984, pp. 43-47.

⁵ American Civil Liberties Union (ACLU), *Salvadorans in the United States: The Case for Extended Voluntary Departure*, Washington D.C., Center for National Security Studies, 1983.

ños de todos los sectores sociales decidieron que ya no podían seguir aceptando la dictadura militar, ni la cada vez mayor concentración de tierras y riqueza en manos de la élite gobernante del país (las llamadas "14 familias"), ni la miseria en aumento, evidente en el medio rural. Gradualmente, los salvadoreños comenzaron a organizarse para resistir a la opresión. A su tiempo, la mayoría de los nuevos grupos de resistencia se unieron bajo la amplia cubierta del Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Desde 1980, la coalición FDR-FMLN se ha enfrentado a la dictadura militar en una feroz guerra civil.⁶

En respuesta, los escuadrones de la muerte, de extrema derecha y relacionados con el gobierno, han implantado un terrorismo generalizado contra el pueblo, asesinando a miles de estudiantes, sacerdotes, líderes sindicales y políticos, maestros y defensores de los derechos humanos, lo mismo que a mucha gente común. La huida de cientos de miles de salvadoreños a Estados Unidos y otros lugares es resultado directo de este terrorismo y de la guerra civil que, durante cuatro años, ha sumergido prácticamente a todo el país en la violencia y la destrucción.⁷ En su informe de 1983, Amnistía Internacional indicó que "creía que todas las ramas de las fuerzas de seguridad, incluyendo los grupos paramilitares de defensa civil bajo control militar y los batallones de contrainsurgencia recientemente adiestrados, estaban involucrados en un programa sistemático y generalizado de tortura, secuestro y asesinatos masivos [. . .] de hombres, mujeres y niños".⁸

Susan Gzeh, prominente abogada de inmigración en Chicago, ha sostenido:

Realmente creo que los salvadoreños que conozco y represento como clientes preferirían no estar en Estados Unidos. Por supuesto, en cualquier población hay gente que quiere vivir en Estados Unidos porque es la tierra de las oportunidades, porque quieren vivir como norteamericanos. Pero pienso que la gran mayoría de esos salvadoreños están aquí contra su voluntad. Llegaron desesperados; vinieron porque tienen miedo, porque la situación [en su país] se ha vuelto absolutamente insostenible. Gente no involucrada en la política en El Salvador, personas preocupadas de que se sospeche de ellas por razones políticas, jóvenes que tal vez participaron en organizaciones estudiantiles y los que están en organizaciones de maestros, se encuentran en una situación en la cual es demasiado peligroso seguir actuando como venían haciéndolo, y han tenido que decidir entre seguir luchando y abandonar el país. La mayoría de los que están aquí tuvieron que partir bajo esas circunstancias.⁹

⁶ "200,000 Have Fled El Salvador Strife", *Chicago Tribune*, 9 de julio de 1981; Joseph A. Fitzpatrick, "El Salvador's Agony", *America*, 7 de agosto de 1982, pp. 65-67; "Little-Known Air War Terrorizes Populations in Rural El Salvador", *National Catholic Reporter*, 20 de abril de 1984, p. 40; Steffen W. Schmidt, "Politics, Violence, and Reform in El Salvador", Iowa State University, 1981, pp. 16-19.

⁷ ACLU, *Report on Human Rights in El Salvador*, 19 de julio de 1983; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *The Situation of Human Rights in El Salvador*, enero de 1983; International League for Human Rights, *El Salvador Update*, Nueva York, 19 de julio de 1983.

⁸ *Amnesty International Report*, 1983, p. 132.

⁹ La entrevista se realizó en Chicago, en la primavera de 1984.

En forma similar, Morris y Mayo, de la Brookings Institution, mencionaron en 1982 que “la combinación de estrechez económica, violencia interna e inestabilidad política ha contribuido a producir un número relativamente alto de entradas ilegales [de personas] procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, la mayor parte por la frontera sur”.¹⁰ El *Chicago Tribune* señaló que entre 1979 y mediados de 1981 más de 200 mil personas huyeron de El Salvador debido a la guerra civil.¹¹ El *National Catholic Reporter* ha expuesto la mal conocida guerra aérea que continúa aterrizando a la población. En 1983 y 1984, los ataques aéreos del gobierno, lanzados independientemente de las operaciones en tierra, aumentaron drásticamente, incluyendo bombardeos y ataques con cohetes desde aviones *Dragonfly A 37-B* y desde helicópteros armados *Huey UH-1*. Sólo en 1983, Tutela Legal, la oficina de derechos humanos del arzobispado en San Salvador, confirmó cerca de 1 000 muertes de civiles a raíz de estos ataques. Ese número aumentó en 1984, pero el conteo es “muy difícil de hacer”, según afirma Julia Hernández, de Tutela Legal. Sin embargo, este “terrorismo aéreo” ha provocado la huida de muchos salvadoreños hacia Estados Unidos.¹²

Fitzpatrick afirma lo siguiente:

Sólo cuando uno visita los centros de refugiados se da cuenta del terror en que viven los pobres y los campesinos. Hay 11 centros de refugiados en San Salvador y sus alrededores, que abrigan a miles de refugiados, principalmente mujeres y niños, de los lugares donde se está combatiendo. Lo han perdido todo, casa, animales, ropa, tierra, si es que acaso tenían algo. Cada persona con quien he hablado, y he hablado con muchas, tenía una historia de tragedia: un padre torturado y asesinado; hijos asesinados; maridos y hermanos desaparecidos. Después de hablar con tantos, llega uno a un estado de insensibilidad ante la letanía de tragedia y muerte. Pero el terror imperante en que viven los refugiados es el temor a los soldados [. . .]. Si el Congreso [de Estados Unidos] acepta las palabras del presidente sobre un “progreso substancial” en materia de derechos humanos, es que las palabras han perdido su significado. El Salvador es todavía una tierra donde la muerte violenta de civiles inocentes es tan común como el amanecer.¹³

Fitzpatrick menciona que los soldados ocasionalmente entran a un campamento de refugiados en busca de posibles subversivos, lo que provoca una ola de terror: “Aquí, en el campamento de refugiados, uno adquiere una viva conciencia de la trágica guerra civil y de sus consecuencias para la gente del campo, sencilla, inocente.” Cuando los refugiados salvadoreños huyen a Honduras o Guatemala, los soldados salvadoreños los persiguen para hostigarlos y para matar a los “subversivos”.¹⁴

¹⁰ M.D. Morris y A. Mayo, *Curbing Illegal Immigration*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, pp. 12, 15.

¹¹ *Chicago Tribune*, 9 de julio de 1981.

¹² *National Catholic Reporter*, 20 de abril de 1984, p. 40.

¹³ Fitzpatrick, p. 65.

¹⁴ *Ibid.*

Amnistía Internacional recibe testimonios diarios que implican a todas las ramas de las fuerzas de seguridad salvadoreñas en la matanza y la tortura del pueblo. La siguiente cita de un refugiado salvadoreño a una misión de Amnistía Internacional, en agosto de 1981, es típica:

Treinta hombres con muchas armas, que usaban ropa de combate del ejército pero estaban enmascarados con capuchas con la leyenda de "escuadrones de la muerte", llegaron a mi aldea y mataron a varios campesinos. Luego fueron a una aldea cercana y se apoderaron de Romilia Hernández, de 21 años, la violaron y luego la decapitaron. Sus parientes enterraron la cabeza; el resto del cuerpo lo habían quemado los asesinos. [...] Ese día los miembros del escuadrón de la muerte fueron evacuados por un helicóptero del ejército salvadoreño.¹⁵

Al solicitar asilo político en Estados Unidos, María Lima Pérez, estudiante, con un primo en las fuerzas rebeldes, asentó que "toda nuestra familia está en peligro de muerte. A mis hermanos los asesinaron. El escuadrón de la muerte entró a mi casa y los mató frente a mí". El SIN le negó asilo.¹⁶ Barry Mendel Cohen registra el caso de un joven estudiante de medicina cuya visa para permanecer en Estados Unidos expiró. Dos veces se le negó el asilo político y se programó su deportación. Desilusionado, aceptó regresar a El Salvador. Cohen concluye: "Las autoridades militares lo arrestaron y lo decapitaron."¹⁷

El número de salvadoreños asesinados por las fuerzas de seguridad prueba una correlación entre la represión y las afirmaciones del gobierno de Reagan sobre la "mejoría en materia de derechos humanos". En las primeras tres semanas de enero de 1983, fueron asesinados un promedio de 60 civiles por semana, según afirma Tutela Legal. Justamente después de una declaración de Reagan, el número subió a 249. En febrero de 1983, 615 civiles fueron asesinados por fuerzas oficiales o paramilitares. De las 52 mil muertes estimadas desde principios de 1980, más de 40 mil han resultado de acciones gubernamentales. El registro de asesinatos por el gobierno y de abusos contra los derechos humanos, lo comprueban Amnistía Internacional, organizaciones de la Iglesia Católica, la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador y sus órganos, el Departamento de Estado norteamericano, el Comité Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y muchas instituciones similares.

Esta represión política masiva de la población se acumula a décadas de dura explotación económica, analfabetismo, hambre, enfermedad y pobreza. Más del 90% de la fuerza de trabajo gana menos de 100 dólares al año. Aproximadamente el 2% de la población posee más del 67% de la tierra. Menos del 35% de la fuerza de trabajo está empleada durante todo el año. De acuerdo con las Naciones Unidas, El Salvador tiene el consumo de calorías *per capita* más bajo de todos los países de Latinoamérica; consecuentemente, casi el 75%

¹⁵ Amnistía Internacional, *Political Killings By Governments*, Londres, 1983, p. 11.

¹⁶ *Newsweek*, 5 de abril de 1982, p. 32.

¹⁷ Barry Mendel Cohen, "Unsafe Refuge", *New Leader*, 1o. de noviembre de 1982, p. 3.

de los niños salvadoreños de menos de cinco años están seriamente desnutridos. La Organización Internacional del Trabajo señala que El Salvador tiene la más elevada tasa de desempleo en el continente. Más del 66% de las mujeres campesinas dan a luz sin atención médica. El 33% de las familias viven en chozas de una habitación. Durante los últimos 50 años, varios esfuerzos para cambiar pacíficamente o "reformular" estas condiciones se han encontrado con la opresión y la brutalidad militar y gubernamental.¹⁸ El presidente Kennedy asentó proféticamente, a principios de los sesenta, que "si se hace imposible el cambio pacífico, entonces el cambio violento es inevitable".

LOS SALVADOREÑOS "AQUINDA"

Aunque los salvadoreños han resistido décadas de pobreza y miseria, cientos de miles empezaron a huir de El Salvador después del golpe de 1979, que inició la actual guerra civil, la violencia indiscriminada y las actividades de los escuadrones de la muerte. La pobreza puede tolerarse, no así la pobreza junto con la muerte.

De principios de 1980 a principios de 1984, el SIN detuvo a 50 mil salvadoreños que entraron ilegalmente a Estados Unidos. Las estimaciones indican que un número muy superior al de aprehendidos han escapado a la detención. De las 155 291 personas admitidas como refugiados en 1981, ninguna era salvadoreña. Sólo dos de las 1 179 personas a quienes se concedió asilo político en 1981 eran salvadoreñas. A pesar de que esta situación ha mejorado un poco, únicamente 2.9% de las solicitudes de asilo político de salvadoreños recibieron una respuesta favorable en 1983.¹⁹ En el año fiscal de 1981, el SIN arrestó a 15 490 salvadoreños; 10 473 fueron devueltos "a su hogar" por haber firmado formas de "salida voluntaria" con un costo de 333 dólares por persona, cortesía de quienes pagan impuestos en Estados Unidos. Desde mayo de 1981 hasta noviembre de 1982, sólo siete salvadoreños lograron asilo político en Estados Unidos, mientras que más de 260 mil fueron rechazados, y 8 393 quedaron pendientes. En el año fiscal de 1980, 17% de los latinoamericanos deportados de Estados Unidos eran salvadoreños, pero el número creció drásticamente después de 1981,²⁰ mientras que varió entre cinco y nueve por ciento en los setenta.

Estadísticas reunidas por el *Chicago Tribune* muestran que entre octubre de 1980 y agosto de 1981 el SIN detuvo a 14 681 salvadoreños. Para junio de 1981, 7 830 habían sido devueltos a El Salvador, de los cuales más de 5 mil solicitaban asilo. Para octubre de 1981, no se había dado asilo a ningún salvadoreño. Según el *Tribune*, "abogados de inmigración acusan a los funcio-

¹⁸ L.R. Simon y J.L. Stephens, *El Salvador Land Reform 1980-1981*, Boston, Oxfam America, 1982, pp. 1-8, 61.

¹⁹ Richardson, p. 43.

²⁰ Cohen, p. 3.

narios de inmigración de desalentar a los salvadoreños de solicitar asilo”. Marc Vanderbout, abogado de San Francisco, dice lo siguiente: “La filosofía del gobierno es echarlos del país lo más pronto posible”.²¹

Las estadísticas del SIN muestran que, a fines de los setenta, un promedio de 4 892 salvadoreños fueron deportados anualmente de Estados Unidos, en tercer lugar después de los mexicanos y canadienses.²² En el año fiscal de 1980 fueron deportados 5 100, y el año siguiente, 19 470. En 1982 y 1983, 5 566 y 3 174, respectivamente.²³ El *Chicago Tribune* reportó que el SIN detuvo a 11 782 salvadoreños entre 1979 y 1980, 50% más que en 1975, y comentó lo siguiente: “Los abogados de los salvadoreños [. . .] han dicho [. . .] que la gran mayoría han sido deportados sumariamente, sin darles a conocer su derecho a buscar asilo político o a exigir un juicio de deportación [. . .]”. El *Tribune* concluyó que es fácil obtener asilo en Estados Unidos para quienes vienen de países “comunistas”, pero muy difícil para quienes huyen de dictaduras de derecha sostenidas por Estados Unidos, como la de El Salvador.²⁴

Según el SIN, 2 607 solicitudes de asilo de salvadoreños estaban pendientes de solución en junio de 1982, y 3 827 a finales de septiembre de 1983. Durante este periodo de cinco meses, se recibieron 1 455 nuevas solicitudes. Cuatro salvadoreños recibieron asilo (0.9%), mientras que 89 fueron rechazados y 102 descalificados por varios motivos. Durante el mismo periodo, el SIN recibió 32 solicitudes de renovación y sólo cinco fueron aceptadas.²⁵ La American Civil Liberties Union (ACLU) reportó que hasta diciembre de 1983 más de 25 mil salvadoreños habían solicitado asilo político. De junio a diciembre de 1982, 13 lo recibieron y 144 fueron rechazados. En los primeros tres meses de 1983, concedieron asilo a 31 y rechazaron a 1 426.²⁶ Arthur C. Helton, conocido abogado de inmigración, ha argumentado que, en general, “los casos de asilo tienen relativamente poca prioridad en el SIN”. Sus datos muestran que el trámite se completó con sólo 586 solicitudes en 1980, 4 521 en 1981 y 12 064 en 1982, lo que dejó una lista de espera de 128 387 casos de todos los países.²⁷

La negativa de asilo o la firma de un documento de salida “voluntaria” después de ser detenido, pueden llevar a la deportación. Un periodista del *Chicago Tribune* ha señalado que “la deportación a El Salvador es equivalente, para muchos, a una sentencia de muerte”.²⁸ *Los Angeles Times* reportó los resultados de un estudio de la ACLU y del Center for Immigrant Rights (CIR). El estudio demostró que de los 2 500 salvadoreños deportados a su país cuyos nombres fueron verificados, asesinaron al menos a 50 por “motivos políticos”

²¹ *Chicago Tribune*, 19 de octubre de 1981.

²² *SIN Annual Report*, 1975, 1976 y 1977.

²³ *Ibid.*, 1982 y 1983.

²⁴ “Double Standard for Refugees”, *Chicago Tribune*, 8 de marzo de 1981.

²⁵ Toda la información referente a Estados Unidos la dio la oficina del SIN en Chicago.

²⁶ ACLU, *Salvadorans in the United States*, pp. 3-4.

²⁷ Citado en el *New York Times*, 10 de junio de 1983.

²⁸ *Chicago Tribune*, 19 de octubre de 1981.

después de su regreso. La respuesta del SIN apareció en un artículo del *New York Times*: "Las autoridades de inmigración de Estados Unidos declararon hoy [26 de junio de 1984] que a los cerca de 50 salvadoreños muertos en El Salvador después de su deportación de Estados Unidos, no se les pudo conceder asilo sobre la base de que corrían el riesgo de morir por violencia fortuita".²⁹

La ACLU y el CIR consideran que sus datos muestran suficientes razones para suspender por motivos humanitarios las deportaciones de salvadoreños. En 1982, el ACNUR adoptó la posición de que, debido a las condiciones de violencia en El Salvador, todos los salvadoreños deberían considerarse con derecho al asilo, hasta que cambien las condiciones en su país. La ACLU ha probado que al menos seis deportados del área de Washington, D.C., fueron asesinados luego de su regreso a El Salvador. Un joven llamado Santana Chirino Amaya fue deportado, y un mes después apareció en un periódico de San Salvador una foto de su cadáver. El Director del Centro de Detención Juvenil del SIN en Texas comentó recientemente: "¿Por qué les hacemos esto? Les damos el estatus de refugiados a forajidos de las cárceles de Castro y deportamos a muchachos como éstos para que encaren el terror y quizá la muerte". Entrevistas con salvadoreños indocumentados en Chicago confirman que huyeron de su país por falta de seguridad y temor a perder la vida. Por las mismas razones, expresaron miedo a que los forzaran a regresar a su país.³⁰ Un periodista del *Chicago Tribune* indica que Estados Unidos ha rechazado a los salvadoreños, "que saben mejor que nosotros del terror que imponen los militares salvadoreños, bajo la dirección formal del gobierno o sin ella (y con o sin sanción de los estadounidenses)". Otro periodista del *Tribune* continúa: "Sus críticos dicen que [las medidas] del SIN están dictadas más por la política que por el humanitarismo. Dicen que Estados Unidos quiere echar a los salvadoreños del país porque han huido de una nación gobernada por una junta respaldada por Estados Unidos, en contraposición a una donde están en el poder los comunistas".³¹

Actualmente, El Salvador se halla en un estado de agitación continua. Miles han escapado a Estados Unidos y a países vecinos. Mientras la revolución y la contrarrevolución luchan sin descanso, más y más salvadoreños consideran necesario ocultarse en la selva y las montañas o abandonar el país para evitar la represión de los soldados. "Aquinda", una nueva palabra que no se encuentra en ningún diccionario, se acuñó en El Salvador para describir este fenómeno. Aquinda quiere decir "huir en medio de la noche con todo lo que se tiene".³²

²⁹ *New York Times*, 26 de junio de 1984.

³⁰ Las entrevistas se hicieron en Chicago, en la primavera y el verano de 1984.

³¹ *Chicago Tribune*, 25 de octubre de 1981.

³² P.B. Goodwin (ed.), *Latin America*, Guilford, Dushkin, 1984, p. 49.

LOS REFUGIADOS SALVADOREÑOS: EL CONTEXTO LEGAL
EN ESTADOS UNIDOS

Los salvadoreños se han unido ahora a una gran corriente de inmigrantes y refugiados que huyen de la opresión y la persecución hacia la posibilidad de un refugio temporal en Estados Unidos. Desafortunadamente, la mayoría de los salvadoreños no han sido bienvenidos en Estados Unidos. Al entrar o al ser aprehendidos por las autoridades del SIN, encuentran una burocracia insensible y un procedimiento "legal" discriminatorio y políticamente sesgado. El SIN se niega a dar asilo a los refugiados salvadoreños porque Estados Unidos los considera como "inmigrantes por motivos económicos", no como personas que huyen de la opresión política y que han satisfecho el requisito "legal" de un "temor bien fundado a la persecución". "De acuerdo, El Salvador es un lugar horrible para vivir", dice un funcionario de inmigración en Tucson, "pero también lo es el Sur de Bronx".³³

En un mundo imperfecto, las razones que mueven a la gente a huir de su patria son muy evidentes. Algunos motivos de huida incluyen la represión, la persecución o el temor a la persecución, la inestabilidad política o la acción militar, que despiertan el instinto natural de autopreservación. Pero, independientemente de lo que cause la huida, el factor crítico es la respuesta del gobierno a la crisis y su manejo de la misma. Es claro que el problema de las poblaciones perseguidas plantea grandes dilemas de política exterior para Estados Unidos y para la comunidad internacional.³⁴ Al observar la historia reciente, se comprueba que los movimientos internacionales masivos de esas poblaciones pueden amenazar la paz y la estabilidad. Aunque los gobiernos están generalmente motivados por sus intereses nacionales, parecería ser que, si Estados Unidos desea realmente buscar la paz mundial, debería procurar una convergencia de las preocupaciones humanitarias con los objetivos de su política exterior. Las amenazas a la paz no provienen sólo de la carrera armamentista o de alguna confrontación política o militar.

Una evaluación cuidadosa de la historia de la política de Estados Unidos respecto a la inmigración, sustenta las acusaciones de prácticas discrecionales y discriminatorias. La intolerancia religiosa y racial que proviene de varios segmentos de la sociedad, emparejada con la política exterior de Estados Unidos, ha sido responsable de la legislación parcial, caprichosa y reaccionaria que determina el destino de miles y miles de refugiados. El marco legislativo que resulta de esto no es ni consistente ni adecuado para resolver el problema de los refugiados al que se enfrenta ahora Estados Unidos. En una nación que se enorgullece de su diversidad y que es conocida en el mundo entero como modelo de fusión cultural, se han hecho pocos intentos efectivos a lo largo de

³³ Linda Witt, "Life Line", *People Weekly*, 9 de agosto de 1982, pp. 18-23.

³⁴ *Michigan Yearbook of International Legal Studies. Transnational Legal Problems of Refugees*, Nueva York, Clark Boardman Co. Ltd., 1982, p. 4.

la historia para crear un marco justo y permanente que permita hacer frente a las necesidades y a las crisis de los extranjeros sin hogar.

La primera restricción a la inmigración a Estados Unidos apareció en la Ley sobre Extranjeros e Insurrección de 1798, en la que el Congreso dio al presidente autoridad discrecional para deportar a cualquier extranjero considerado “peligroso para la paz y la seguridad de Estados Unidos”, y para prohibir la entrada de convictos y prostitutas. Sin embargo, el sentimiento estadounidense predominante entonces lo expresó el presidente Thomas Jefferson al preguntar: “¿Rehusaremos a los infelices fugitivos en apuros aquella hospitalidad que los salvajes extendieron a nuestros padres al llegar a esta tierra? ¿No encontrará la humanidad oprimida asilo en este mundo?”.³⁵ Empero, al llegar las oleadas de nuevos inmigrantes, un sentimiento de odio a los extranjeros y una política de mantener “pura a Norteamérica” comenzaron a prosperar.³⁶ Estas hostilidades se dirigieron contra irlandeses, católicos, negros y judíos, pero fue solamente a raíz de los pánicos financieros y los graves problemas laborales de fines de la década de 1880 cuando la opinión pública nacional planteó demandas para restringir la inmigración. Bajo un tratado especial con China, se garantizó a los ciudadanos de ese país una inmigración libre e irrestricta a Estados Unidos. Originalmente, fueron bienvenidos a Estados Unidos por sus servicios en la construcción de ferrocarriles y en proyectos de rehabilitación de tierras, pero pronto comenzó a extenderse la acusación de que la mano de obra china, conocida como “peligro amarillo”, estaba socavando los estándares de la mano de obra estadounidense. El resultado fue la Ley de Exclusión de los Chinos de 1882, en que por primera vez se discriminó por ley una nacionalidad.³⁷

La Oficina de Inmigración se creó en 1891 como parte del Departamento del Tesoro, lo que dio al gobierno federal jurisdicción exclusiva sobre la inmigración y estableció amplias categorías de personas inadmisibles. En 1903, la Oficina se transfirió al Departamento de Comercio y Trabajo. Al mismo tiempo, con creciente hostilidad, se extendía la opinión de que debía limitarse realmente el número de nuevos inmigrantes, ya que la capacidad de absorción de Estados Unidos era limitada. Una publicación llegó al extremo de catalogar a los italianos, rusos, judíos y a varias otras nacionalidades como pertenecientes a un “bajo orden de conocimiento, si no de inteligencia, lo mismo que de desarrollo físico”, y describió a los inmigrantes de Alemania, Escandinavia e Inglaterra como “mejor desarrollados físicamente y mentalmente superiores a la clase anterior”.³⁸

La Primera Guerra Mundial agudizó el sentimiento hostil a la inmigración, y siguió una marcada tendencia al aislamiento. En este clima, se aprobó la ley de 1917 sobre la prueba de alfabetismo, en medio de protestas en el sen-

³⁵ J.F. Kennedy, *A Nation of Immigrants*, Nueva York, Evanston, 1964, pp. 69-70.

³⁶ Kennedy, p. 70.

³⁷ *Ibid.*, p. 73.

³⁸ Kenneth F. Johnson y Miles W. Williams, *Illegal Aliens in the Western Hemisphere*, Nueva York, Praeger Publishers, 1981, p. 19.

tido de que el alfabetismo es sólo una evidencia de las oportunidades de educación que ha tenido una persona, no de su valor potencial como ciudadano.³⁹ Esto añadía criterios educativos a la selección tradicional, pero el verdadero propósito era evitar la llegada de trabajadores no calificados del sur de Europa.⁴⁰ La ley de alfabetismo no se aplicó a trabajadores calificados, profesionistas o personas que huían de la persecución política o religiosa. La manera de aplicar la prueba era simple. El extranjero escogía el idioma en el que deseaba ser examinado. Se le pedía que leyera no menos de 30 ni más de 40 palabras ordinarias impresas en tiras.⁴¹ La prueba de alfabetismo demostró ser la primera cuña para restringir drásticamente la inmigración a Estados Unidos. Siguió una legislación aún más extrema, cuando los días de la postguerra preconizaron un nuevo periodo en la historia de la inmigración.

Una ley de 1921 constituyó la primera versión del sistema de orígenes nacionales. El límite de inmigrantes por cada nacionalidad correspondería a la proporción de personas de ese origen nacional residentes en Estados Unidos según el censo de 1910. Bajo este sistema, cada año se permitiría la entrada a 357 mil inmigrantes. En 1924 se revisó la ley y se creó un sistema de cuotas temporal para los años de 1924 a 1929. En 1929 entró en vigor el sistema permanente, que permitía la entrada de 154 987 extranjeros cada año, lo que equivalía al 2% de cualquier nacionalidad residente en Estados Unidos según el censo de 1920. Debido a la composición de la población estadounidense de 1920, el sistema de cuotas estaba muy sesgado en favor de la inmigración procedente del norte de Europa, y limitaba severamente la inmigración de otras partes del mundo. Por ejemplo, la cuota anual para Inglaterra era de 65 361, pero sólo la aprovecharon 28 291 personas en 1930. La cuota de Irlanda se fijó en 17 756 al año, y se expidieron sólo 6 054 visas. Por otro lado, a Polonia se le asignó una cuota de 6 488 inmigrantes en 1930, aunque tenía una lista de espera de 61 293 personas interesadas en trasladarse a Estados Unidos. Un ciudadano italiano que deseara inmigrar tenía pocas esperanzas de lograrlo, con una lista de 132 435. El uso de este sistema no está basado ni en la lógica ni en la razón, sino en la premisa de que hay algún motivo para mantener los grupos étnicos de la población exactamente en las mismas proporciones que en 1920. Esto va completamente en contra de las tradiciones y principios estadounidenses de que las características de un inmigrante no dependen del país en que nació, y ciertamente violan el espíritu expresado en la Declaración de Independencia de que "todos los hombres son creados iguales".⁴²

En 1952, la Ley de Inmigración y Nacionalidad, conocida también como Ley McCarran-Walter, se echó a cuestras la tarea de codificar todas las leyes nacionales sobre inmigración, pero decidió no hacer nada sobre el sistema de cuotas nacionales. Por la inflexibilidad de este sistema, nuestro gobierno ha

³⁹ Kennedy, p. 73.

⁴⁰ Johnson y Williams, p. 19.

⁴¹ George M. Stephenson, *History of American Immigration*, Boston, Ginn & Co., 1926, p. 169.

⁴² Kennedy, p. 75.

tenido que recurrir a soluciones temporales para salvar situaciones de emergencia. La Ley sobre Personas Desplazadas de 1948 permitió la entrada de más de 400 mil que quedaron sin hogar debido a la Segunda Guerra Mundial. En 1953, el Congreso aprobó la Ley de Auxilio a Refugiados para admitir a aproximadamente 200 mil personas provenientes del otro lado de la "cortina de hierro". Incluso en los casos de catástrofes naturales, como los terremotos de 1958 en las islas Azores, hubo necesidad de aprobar leyes especiales para permitir la inmigración de miles de damnificados. Los refugiados cubanos empezaron a entrar a Estados Unidos poco después del triunfo de la revolución de Castro de 1959. Cada crisis mundial ha tenido que constituir una nueva excepción a la ley de 1952, y cada excepción ha sido reflejo de los naturales impulsos humanitarios del pueblo estadounidense, de acuerdo con las tradiciones de protección a los desamparados y refugio a los oprimidos.⁴³

En 1965 y 1976 se aprobaron enmiendas a la Ley McCarran-Walter. Cada una ha creado complicados sistemas de preferencias con énfasis en capacidades y lazos familiares de los posibles inmigrantes. Estas enmiendas también establecieron topes fijos a la inmigración. En 1978 se estableció un límite mundial de 290 mil, pero también se extendieron visas a familiares inmediatos de ciudadanos norteamericanos y a ciertos refugiados exentos del tope.⁴⁴ Bajo esta ley, el Procurador General recibió amplios poderes para conceder excepciones a muchas personas, que de otra manera no podrían ser aceptadas. Estas excepciones y otros mecanismos para entrar por encima de las cuotas, se convirtieron en temas de discusión cuando se concedió asilo al "pueblo de las lanchas", proveniente del sureste de Asia, a fines de la década de 1970. En la primavera de 1980, aproximadamente 100 mil cubanos en la "flotilla de la libertad" fueron aceptados como refugiados políticos, y los haitianos que huían de la dictadura de Duvalier se extendieron por Estados Unidos. Han surgido brotes de violencia en comunidades minoritarias, y ha crecido el resentimiento contra los extranjeros. El debate se ha centrado en las presiones de la población y en el desplazamiento de trabajadores. Cuando Estados Unidos padeció inflación, recesión y desempleo, el impacto socioeconómico de los extranjeros, sin importar de qué nacionalidad, fue objeto de gran preocupación.

El 17 de marzo de 1980, el Congreso aprobó la Ley sobre Refugiados de 1980, cuyos objetivos son proveer "un procedimiento permanente y sistemático para la admisión de refugiados que sean objeto de especial preocupación humanitaria para Estados Unidos, aunado a disposiciones generales y uniformes para su adecuado reasentamiento y absorción".⁴⁵ La Ley sobre Refugiados se consideró una mejoría, esperada desde mucho tiempo atrás, respecto a la improvisada y reaccionaria legislación con la que había respondido Estados Unidos a las sucesivas crisis de refugiados. Durante tres décadas, las admisiones se habían limitado a gente que huía de países comunistas o del Medio Orien-

⁴³ *Ibid.*, p. 79.

⁴⁴ Mary M. Kritz, *U.S. Immigration Refugee Policy*, Lexington, Lexington Books, 1982, p. 340.

⁴⁵ Kritz, p. XVIII.

te. La nueva ley definió a los refugiados, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas de 1951, como personas fuera de su patria, que no pueden o no desean regresar a causa de "persecución o de un temor bien fundado a la persecución. Es decir, la ley abrió la posibilidad de admitir refugiados políticos de todo el mundo, siempre y cuando se determine que son objeto de una "especial preocupación humanitaria" para Estados Unidos. La ley buscó equilibrar las consideraciones humanitarias y de política exterior, invariablemente entrelazadas, y buscó también equidad para las víctimas de la opresión.

Pero la Ley sobre Refugiados acababa de entrar en vigor cuando el flujo cubano del Mariel y el torrente de haitianos plantearon el primer dilema de definiciones. El requisito de un "temor bien fundado a la persecución" llevó a complejos problemas de verificación, lo mismo que a establecer distinciones irracionales entre grupos en condiciones similares. La combinación de la política exterior estadounidense de guerra fría y el impacto político de algunos grandes grupos étnicos condujo a la admisión y al reasentamiento de refugiados de países "comunistas". Dado que el tope de admisiones quedó fijado en 50 mil al año a menos de que el presidente y el Congreso declarasen la existencia de una crisis, se estableció otra limitante para recibir refugiados. Bajo el gobierno de Carter, a cubanos y haitianos se les dio un estatus especial de ingreso, y se les otorgó acceso a programas financiados por la federación. Actualmente, el gobierno de Reagan propone el ingreso especial de 80 a 100 mil indochinos, junto con un amplio programa para judíos soviéticos y europeos orientales, con especial interés en aumentar el número de polacos. Al mismo tiempo, ese gobierno sigue rechazando a los salvadoreños sobre la base de que son inmigrantes por motivos económicos, no políticos.

En un mundo en el que tantos correrían cualquier riesgo y sufrirían cualquier dificultad para escapar a una existencia miserable bajo un régimen represivo, la distinción entre lo político y lo económico basada en una prueba de motivos se convierte fácilmente en una cubierta para el juego de intereses y preocupaciones que no son humanitarios.⁴⁶ Quizá la legislación debería crear una tercera clase de admisiones legales, no sólo para inmigrantes y refugiados sino para extranjeros que sean objeto de especial preocupación humanitaria para Estados Unidos. El ansia de libertad y de oportunidades para vivir en condiciones decorosas, pondrá a prueba la capacidad estadounidense para establecer un equilibrio entre las preocupaciones humanitarias y los objetivos de la política exterior. La política de inmigración de Estados Unidos debería ser justa, generosa y flexible. Una política así correspondería a lo que afirmó el presidente George Washington, que "América está dispuesta a recibir en su seno no sólo al extranjero respetable y opulento, sino al oprimido y al perseguido de todas las naciones y religiones, a quien debemos dar la bienvenida para que participe de todos nuestros derechos y privilegios".⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, p. XX.

⁴⁷ Kennedy, pp. 82-83.

EL PROCESO LEGAL

Al convertirse Estados Unidos paulatinamente en un país de asilo, en especial para la gente del Caribe y de América Central, se torna más aparente el conflicto entre la ideología política estadounidense y las metas burocráticas en el trato a personas que buscan protección en Estados Unidos. La incapacidad de este país para establecer una política bien definida respecto a las solicitudes de asilo, no depende meramente de cambios en la opinión pública o en la administración federal. La incapacidad proviene, en primer lugar, de los tradicionales defectos del SIN y del actual Departamento de Estado, por causas legales y estructurales. Ahí radica el conflicto entre las metas burocráticas y el trato legal a los solicitantes de asilo, así como el mantenimiento de una política exterior que no sólo ha creado la demanda de asilo, sino que también es contraria a eliminar las causas de que existan solicitudes.⁴⁸

Los acontecimientos recientes en países como Cuba, Haití e Irán, y la continua guerra civil en El Salvador, han hecho aumentar drásticamente el número de solicitudes de asilo, al grado de que existe un rezago injustificable de aproximadamente 140 mil casos.⁴⁹ Este rezago ha creado una enorme presión sobre el actual sistema de procesamiento de las solicitudes, presión que se ha traducido en grandes demoras y que ha favorecido el estilo muy politizado y mecánico en la toma de decisiones del SIN y del Departamento de Estado, cada uno de los cuales desempeña un papel vital para resolver las solicitudes. Por ende, hay una urgente necesidad de llevar a cabo un esfuerzo legislativo para establecer nuevos procedimientos de asilo estatutorio, diseñados para hacer más expedito el procesamiento de solicitudes y crear un órgano más consciente y eficiente que tome esas vitales decisiones.

Desde 1951 el ACNUR estableció una lista de los criterios que deberían utilizar las naciones para determinar el estatus de refugiado. El ACNUR define como "refugiado" a cualquier persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y en el caso de las personas que no tienen nacionalidad, cualquiera que se encuentre fuera del país donde radicaba habitualmente, y a donde no desea o no puede regresar, y no puede o no desea valerse de la protección de ese país debido a persecución o a un temor bien fundado a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, membresía en un grupo social particular u opinión política. En general, el ACNUR define la naturaleza de la persecución que debe dar lugar a protección, y proporciona un método adecuado para determinar si existe persecución en un caso particular. Asimismo, el ACNUR ha establecido que si bien el solicitante debe aportar pruebas, hay que considerar también su necesidad de que le escuchen, y tomar en cuenta el papel de la credibilidad en procedimientos en los que es difícil obtener pruebas contundentes; los funcionarios están obligados a utilizar información de

⁴⁸ Ira J. Kurzban, "Restructuring the Asylum Process", *San Diego Law Review*, 19, 1981, pp. 91-92.

⁴⁹ Entrevista con un funcionario del SIN.

todas las fuentes posibles para determinar esa credibilidad, y es necesario conceder al solicitante el "beneficio de la duda" al evaluar su testimonio.⁵⁰

En un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ACNUR recomendó que los procedimientos para refugiados de todos los países cubran ciertos requisitos básicos. Varios requisitos reflejarían la situación particular del solicitante y asegurarían que recibiera ciertas garantías. Estos requisitos incluyen:

1) Un funcionario competente a quien se dirija el solicitante deberá tener instrucciones precisas para tratar tales casos.

2) El solicitante deberá recibir la guía necesaria respecto al procedimiento a seguir.

3) Deberá haber una autoridad claramente identificada (de preferencia una autoridad central única) con responsabilidad para examinar las solicitudes de asilo y tomar una decisión en primera instancia.

4) El solicitante deberá recibir las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, para someter su caso a las autoridades responsables. El solicitante deberá ser informado de, y tener la oportunidad de establecer contacto con un representante del ACNUR.

5) Si se reconoce al solicitante como refugiado, deberá informársele de lo anterior y proporcionársele documentación que certifique su estatus.

6) Si el solicitante no es reconocido como refugiado, deberá dársele un tiempo razonable para apelar a una reconsideración formal de la decisión, ya sea a la misma autoridad o a otra, administrativa o judicial, de acuerdo con el sistema prevaleciente.

Se deberá permitir al solicitante permanecer en el país mientras la autoridad competente a quien se refiere el punto tres tome la decisión sobre la solicitud inicial, a menos de que esa autoridad determine que la solicitud es obviamente abusiva. Deberá permitirse al solicitante permanecer en el país mientras se encuentre pendiente una apelación a una autoridad administrativa superior o a los tribunales.⁵¹

Las Naciones Unidas han revisado recientemente los procedimientos para evaluar y revisar las solicitudes de asilo en 28 naciones, incluyendo democracias como Canadá, Australia, Austria, Alemania Occidental y Bélgica. Sólo una de estas naciones, Lesotho, permite una revisión judicial directa de la decisión original sobre asilo de un tribunal. Otras tres permiten una revisión limitada a cargo del sistema administrativo de los tribunales. Las otras naciones permiten que quien haga la evaluación original revise el procedimiento, pero no es posible apelar ante una segunda instancia; o permiten a una junta administrativa revisora, o a un funcionario del gobierno especialmente designado, que revise la decisión original; o bien no tienen previsto ningún tipo de revisión, administrativa o judicial.⁵²

⁵⁰ J.A. Scanlan, "Asylum Adjudication", *University of Pittsburgh Law Review*, 44 (262), p. 276.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 276-277.

⁵² *Ibid.*, p. 281.

El papel del ACNUR en estos procedimientos consiste básicamente en contribuir a la efectiva identificación de refugiados de buena fe. Este papel puede incluir el ofrecimiento de evaluar la credibilidad del solicitante y de las condiciones que existen en su país de origen. El ACNUR puede también proporcionar información sobre el tratamiento de casos o de aspectos legales similares en otras jurisdicciones, pues expresa el interés de la comunidad internacional en definir conceptos fundamentales, como el "temor bien fundado". Así, el ACNUR ha esclarecido tres puntos principales del derecho internacional:

1) Que hay una definición internacional legal de los refugiados, aplicable en todas las naciones.

2) Que hay un principio general del derecho internacional que obliga a los Estados a ofrecer refugio temporal a quienes buscan asilo, en vez de regresarlos a donde sus vidas o su libertad puedan estar en peligro.

3) Que el ACNUR tiene jurisdicción universal para dar protección internacional a los refugiados.⁵³

En 1968, Estados Unidos accedió al Protocolo de las Naciones Unidas con respecto al estatus de los refugiados, en el que está incluida la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa a los mismos. Aunque el lenguaje legal de la Convención difería en algunos puntos de los estatutos de inmigración de Estados Unidos, no hubo ningún cambio substancial en la ley ni en los procedimientos de inmigración estadounidenses. Fue solamente en 1980 cuando Estados Unidos incorporó el derecho internacional, junto con su propia legislación, en la Ley de Refugiados de ese año. El propósito innegable de la ley de 1980 fue dar claridad y uniformidad a lo que había sido una política para refugiados inconsistente, por medio de conciliar las leyes de Estados Unidos con el lenguaje de la Convención de las Naciones Unidas.⁵⁴ La Ley sobre Refugiados de 1980 revisó y liberalizó las bases para buscar asilo político en Estados Unidos. Durante tres décadas, la admisión estuvo limitada a gente que huía de países "comunistas" o de ciertas áreas del Medio Oriente. Esta ley caracteriza ahora a los refugiados, de acuerdo con la definición de las Naciones Unidas, como personas fuera de su tierra natal que no pueden o no quieren regresar debido a "persecución o a un temor bien fundado a la persecución". Efectivamente, la ley estableció la posibilidad de admitir refugiados políticos de todo el mundo, siempre y cuando se determine que son objeto de "especial preocupación humanitaria" para Estados Unidos.

La ley estableció también que el Procurador General no deportará ni regresará a su país a ningún extranjero si considera que la vida o la libertad de ese extranjero estarían amenazadas ahí a causa de su raza, religión, nacionalidad, membrecía en un grupo social particular u opinión política. En otras palabras, el propósito de la ley de 1980 es dar absoluto poder discrecional al Procurador General para decidir en situaciones de vida o muerte. La ley de 1980

⁵³ *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1982, p. 320.

⁵⁴ "The Dilemma of the Refugee: His Standard for Relief", *Law Review*, 4 (353), 1980, p. 377.

también creó un procedimiento por el cual el presidente revisa el número de refugiados por admitir según el país de origen. En el año fiscal de 1984, de los 72 mil refugiados admitidos, 50 mil fueron de Indochina, 12 mil de la Unión Soviética, 6 mil del Medio Oriente, 3 mil de África y 1 000 de toda América Central y Latinoamérica.⁵⁵ Esto constituye un perfecto ejemplo de discriminación administrativa. La ley estableció la Oficina del Coordinador de Estados Unidos para Asuntos de Refugiados, cuya labor consiste en coordinar las políticas y los programas de refugiados, internacionales e internos. Se creó también la Oficina de Reasentamiento de Refugiados, con el propósito de llevar a cabo medidas integrales y uniformes para que los beneficios del reasentamiento capaciten a los refugiados de modo que sean autosuficientes.⁵⁶

Aunque la ley buscaba establecer cierto orden y planeación racional en lo que había sido un proceso caótico, pareció condenada al fracaso. Debido a que esta legislación requiere de un manejo sumamente flexible que permita su acomodo a situaciones en constante cambio, ha sido objeto de una continua controversia política. Poco después de aprobada la ley, oleadas de refugiados de Cuba y Haití inundaron el sistema. Los procedimientos para solicitar asilo eran todavía muy complicados y el sistema, obviamente, no estaba diseñado para ocuparse de un número tan grande de casos. Mientras no se establezcan nuevos procedimientos para otorgar protección, Estados Unidos seguirá con un proceso legal complejo y controvertido que se transforma en una carga y un obstáculo para el solicitante, quien sólo anhela el derecho natural de todos los seres humanos: estar libre de todas las formas de persecución.

Al revisar el actual procedimiento para solicitar asilo en Estados Unidos, uno debe establecer la diferencia entre “refugiado” y “asilado político”, según el derecho estadounidense. Aunque ambos deben tener un “temor bien fundado”, la distinción entre los dos se refiere al lugar en que presentan la solicitud. El refugiado ha presentado su solicitud desde antes de llegar a Estados Unidos, en cualquier consulado de ese país, mientras que quien solicita asilo político se encuentra ya físicamente en Estados Unidos, en espera de presentar la solicitud. En consecuencia, son mayoría los centroamericanos (en especial los salvadoreños) que están en el caso de solicitar asilo político, ya que se encuentran físicamente en Estados Unidos.

Actualmente, al solicitante de asilo se le proporciona un procedimiento para pedirlo formalmente si no se han iniciado trámites de deportación o exclusión en su contra; corresponden trámites de deportación si desde el punto de vista jurídico estadounidense la persona ha ingresado a Estados Unidos, pero ilegalmente; y proceden trámites de “exclusión” si el solicitante no ha ingresado en términos jurídicos. La solicitud se presenta al director de distrito del SIN que tiene jurisdicción sobre el lugar de residencia del solicitante. El director de distrito debe entrevistar al solicitante dentro de los 45 días siguientes a la entrega de la solicitud.⁵⁷ Después, el director debe enviar la solicitud,

⁵⁵ Entrevista con el abogado Michael Haggerty.

⁵⁶ Kritz, pp. XVIII-XIX.

⁵⁷ Kurzban, p. 93.

junto con los documentos que la respaldan, a la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado. Al enviar la solicitud a esta oficina, el director de distrito debe anotar si la considera meritoria, sin mérito o indeterminada, y debe anotar preguntas y cuestiones dudosas para que las investigue el Departamento de Estado. Si el director de distrito no recibe respuesta de la Oficina en 30 días, puede tomar la decisión basado en los méritos de la solicitud, a menos que la Oficina haya pedido tiempo adicional. Si se niega la solicitud de asilo, el director de distrito coloca al solicitante en trámite de deportación o de "exclusión"; si se trata de trámite de deportación, el director de distrito puede expulsarlo o invitarlo a salir por su cuenta, sin deportación formal.

Si el director de distrito rechaza la solicitud de asilo, el solicitante puede renovarla ante un juez de inmigración. Si el juez cree que las condiciones han cambiado desde que la Oficina emitió su opinión consultiva, puede solicitar otra opinión. Después de obtenerla, el juez debe celebrar una audiencia donde se resuelva la solicitud. Si se niega el asilo de nuevo el solicitante puede apelar ante el Consejo de Apelaciones de Inmigración.⁵⁸ Si otra vez hay rechazo, puede llenar una forma de apelación ante el Tribunal de Apelaciones del Circuito para una orden final. Como dijo un abogado: "Los queremos deportados y queremos que lo recuerden como una mala experiencia para que no quieran regresar."⁵⁹

Cuando un extranjero ilegal es arrestado puede permanecer detenido hasta por 24 horas, y en ese tiempo las autoridades deben informarle cuáles son los cargos y que están iniciando el trámite de deportación. En ese momento, el director de distrito fija una fianza que generalmente es de 7 a 10 mil dólares para un salvadoreño en el área de Chicago. El extranjero no puede pagar el 10% de la fianza, como es costumbre, sino que debe depositar la cantidad completa. El extranjero ilegal no tiene derecho a pedir una audiencia para reducción de fianza ante un juez de inmigración. Si el extranjero puede mostrar alguna vinculación con la comunidad, como familiares cercanos, empleo o afiliación a una Iglesia, el juez muy probablemente reducirá la fianza. Si el extranjero puede entonces pagar la nueva cantidad, será puesto en libertad; de otra manera, deberá permanecer detenido hasta que se programe la audiencia de deportación. Una vez que los trámites de deportación o de exclusión se han iniciado, el solicitante puede requerir el asilo, a modo de defensa, ante un juez de inmigración. El juez procede entonces a obtener una opinión consultiva del Departamento de Estado y a programar una audiencia donde se resuelva la solicitud.

Este largo y complicado proceso de asilo, en el cual un solicitante puede pedir la misma asistencia al juez de distrito y al juez de inmigración, es de eficacia discutible. Una obvia ventaja para el solicitante es que gana tiempo en cada etapa, mientras el Departamento de Estado determina la validez de

⁵⁸ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁹ Richardson, p. 47.

la solicitud. Las recomendaciones del Departamento de Estado, con pocas excepciones, las siguen el director de distrito y el juez de inmigración. Así, una circunstancia negativa que descubra el Departamento de Estado resultará en la negación del asilo en prácticamente todos los casos.

Este proceso múltiple es aún más complicado por la incapacidad del Departamento de Estado para resolver con sensatez las solicitudes de asilo. El sistema actual confía mucho en las embajadas de Estados Unidos en todo el mundo para verificar los hechos que alegan quienes solicitan asilo. Los funcionarios consulares generalmente no tienen el tiempo ni los recursos para investigar efectivamente cada caso de asilo. Por desgracia, la decisión sobre las solicitudes de asilo frecuentemente la toma el funcionario de guardia en el Departamento de Estado o, peor aún, se decide con base en la política general del Departamento de Estado hacia un país determinado. En el caso de El Salvador, el abogado de inmigración Michael Haggerty asienta: "Es una locura que el Departamento de Estado, que formula la política exterior que está causando la situación de los refugiados, también dé una opinión consultiva sobre si tienen o no un temor bien fundado a la persecución. Obviamente, no va a decir que lo tienen." Haggerty dice: "Si un salvadoreño pretende solicitar asilo formalmente, a menos que su caso esté extremadamente bien documentado, nuestra política general es instruirlo para que no lo haga, porque en nuestra opinión con ello sólo aceleraría su deportación o su expulsión de este país".

En el área de Chicago, tiene varias ventajas presentar la solicitud formal. Primero, no se requiere fianza como en el caso de arresto. Segundo, existen beneficios psicológicos pues se alivia el temor de ser detenido sin la documentación pertinente. Por último, el director de distrito puede extender una autorización de trabajo al aceptarse la solicitud de asilo. Si el director de distrito, por su cuenta, rechaza la solicitud, la autorización de trabajo se revoca, aun si se apela el caso.

Tanto el ACNUR como los tribunales federales de Estados Unidos han reconocido la extraordinaria dificultad y la posición de desventaja que debe encarar un extranjero en busca de asilo. El solicitante se halla en un medio extraño, y "puede experimentar serias dificultades, técnicas y psicológicas, al someter su caso a las autoridades, en un idioma que a menudo no es el suyo".⁶⁰ Los procedimientos estadounidenses, complejos y tardados, agravan la confusión y el desconcierto del solicitante; mientras Estados Unidos se preocupa por objetivos burocráticos y por mantener su política exterior, aquél está aterrizado de que un error en cualquier etapa del proceso sea la causa de que rechacen su solicitud y pongan su vida en peligro. Una de las principales metas de Estados Unidos debería ser la preservación de los derechos humanos, que incluyen la oportunidad para desarrollar sus talentos y aspiraciones sin estar perpetuamente restringido por fronteras políticas.⁶¹

⁶⁰ Kurzban, p. 100.

⁶¹ Johnson y Williams, p. 4.

PROBLEMAS EN EL PROCESO DE ASILO

Es muy complicado el proceso legal y burocrático que se ha desarrollado a lo largo de los años para manejar la inmigración, la deportación y los casos de asilo y de refugiados. Ese proceso presenta una variedad de problemas y obstáculos a los refugiados, que se enredan en sus requisitos. El proceso, con registros sobrecargados, papeleo interminable, jerga legal, formas complicadas, complejidad burocrática, retrasos excesivos, personal insensible, y con su naturaleza política abiertamente discrecional, y sus procedimientos discriminatorios, puede abrumar al solicitante que no comprende el sistema legal de Estados Unidos, que nunca ha confiado en la autoridad, que tal vez no tiene mucha educación formal y que no habla inglés. Lo que sigue es un breve análisis de algunos de los principales problemas que encaran los salvadoreños al buscar asilo político en Estados Unidos.

Parte de un proceso adecuado es el derecho a una asesoría y a una audiencia formal.⁶² Según la ley, los salvadoreños ilegales, al ser detenidos o arrestados por las autoridades de inmigración, tienen derecho a permanecer callados y a no contestar preguntas, derecho a pedir una audiencia para solicitar fianza, derecho a consultar un abogado, derecho a una audiencia y a representación por un abogado en caso de deportación, derecho a solicitar asilo político, y derecho a apelar las decisiones judiciales y administrativas. Éstos son aplicables tanto a quienes tienen algunos documentos como a quienes no los tienen.⁶³ Los funcionarios de inmigración no están obligados a informar a los detenidos de estos derechos, aunque varios jueces federales han estudiado recientemente peticiones de órdenes judiciales para brindar asistencia a los detenidos.⁶⁴ Tampoco está obligado el SIN a proporcionar abogados a los detenidos. Si éstos solicitan un abogado, pueden recibir ayuda legal de varias oficinas privadas, algunas de las cuales cobran por sus servicios y otras los proporcionan gratuitamente. Los datos muestran que la mayoría de los detenidos, ignorantes de sus derechos, firman formas de "salida voluntaria" que les entregan funcionarios del SIN, y salen "voluntariamente" de Estados Unidos sin los beneficios de una asesoría ni el ejercicio de sus derechos a una audiencia o a solicitar asilo político. El abogado Peter Hirsch ha afirmado que "el cliente viene a uno, e inmediatamente uno ve cuán ignorante es de la ley, del estilo de vida en este país y aun del lenguaje. De manera que el trabajo del abogado de inmigración es proteger a un cliente que depende totalmente de su consejo y de su manejo del caso".⁶⁵

Aquellos salvadoreños que sí ejercen su derecho a la asistencia legal pueden descubrir que no están en condiciones de pagarla. Deben entonces buscar ayuda legal gratuita. Desafortunadamente, la disponibilidad de ayuda gratui-

⁶² Scanlan, pp. 261-295.

⁶³ Entrevistas con los abogados Michael Haggerty, Susan Gzesh, funcionarios y personal del SIN.

⁶⁴ Cohen, p. 3.

⁶⁵ Citado en el *New York Times*, 15 de junio de 1980.

ta fluctúa de acuerdo con la capacidad de las oficinas que la proporcionan y según el número de casos que puedan manejar. La mayoría de las oficinas tienen grandes rezagos y listas de espera. Todas carecen de un número suficiente de abogados que deseen dar ayuda legal cobrando poco. Las oficinas de ayuda legal carecen también de financiamiento adecuado a sus actividades. Éste depende de Iglesias, sociedades de ahorro de las comunidades y otras organizaciones de caridad.⁶⁶

Además, muchos abogados que tratan de manejar casos de asilo no son realmente competentes. Gzesh, abogada en Chicago, duda seriamente de que los refugiados reciban servicios legales adecuados. Arguye que muchos abogados de inmigración realmente no saben cómo llenar formas de solicitud de asilo porque no conocen mucho de la situación en El Salvador. Algunos abogados "están en el negocio" por dinero, no porque tengan la capacidad o la simpatía necesarias para dar una asistencia legal útil a los refugiados. Gzesh declaró también que en raras ocasiones los funcionarios del SIN informan a los refugiados o detenidos de sus derechos, y ha argumentado que un problema fundamental respecto a esos derechos es que "deben ejercerse frente al SIN, que desea sacar a la gente del país lo más pronto posible. Pretenden sacar a la gente y esperan que ésta haga valer sus derechos contra la autoridad que trata de expulsarla. Ésta es una población aterrorizada por los uniformados. Además, ¿cómo podrían creer los salvadoreños en una toma de decisiones honesta e imparcial? No tienen experiencia con un proceso judicial independiente".

Un reportero del *Chicago Tribune* sostuvo que miles de salvadoreños han sido devueltos a El Salvador sin tener conocimiento de sus derechos y, en algunos casos, en violación de esos derechos. Los funcionarios del SIN intimidan a los detenidos. La mayoría de los salvadoreños son forzados a firmar formas de salida voluntaria para deportación inmediata sin saber qué están firmando. El mismo reportero ha acusado a los funcionarios del SIN de desalentar a los salvadoreños de conseguir abogados, pasar por el proceso de audiencia y entregar solicitudes de asilo político. Jim Rausch, un abogado en el Valle del Río Grande, ha dicho: "El SIN no es honesto con los salvadoreños —si les concediera una audiencia adecuada, interferiría con su sistema."⁶⁷ El reportero del *Tribune* ha escrito que "los abogados de los salvadoreños dijeron al *New York Times* que la gran mayoría han sido deportados sumariamente, sin haberles señalado su derecho a buscar asilo político o a pedir una audiencia de deportación".⁶⁸

En respuesta a una pregunta sobre si los detenidos y refugiados reciben asistencia legal adecuada, un juez de inmigración de Chicago contestó: "No, definitivamente no. Encuentro que la mayoría no están preparados para audiencias —ésta es parte de la razón del rezago de los casos, no sólo el gran número que hay que tratar. Me parece que el trabajo gratuito es a veces mejor que

⁶⁶ Entrevista con Haggerty.

⁶⁷ *Chicago Tribune*, 25 de octubre de 1981.

⁶⁸ "Double Standard for Refugees", *Chicago Tribune*, 8 de marzo de 1981.

el de abogados pagados.”⁶⁹ Este juez piensa que si la mayoría de los salvadoreños son gente sencilla, iletrada y poco culta, no pueden entender realmente sus derechos aunque se los expliquen sistemáticamente. Añadió que la mayoría no pueden entender siquiera el concepto de “asilo político”.

Aunque organizaciones tales como el Proyecto de Resistencia y Ayuda a Viajeros e Inmigrantes en el área de Chicago están tratando de brindar asistencia legal a los salvadoreños en la medida en que lo permitan los fondos, el tiempo y el personal, la mayoría de los salvadoreños son devueltos a El Salvador sin que les informen de sus derechos, y mucho menos los ejercen. Por tanto, se recomienda que el SIN considere una política en la que de manera rutinaria se advierta a los detenidos de sus derechos. Paralelamente, debe delinearse una política que dé asistencia legal pública a todos aquellos detenidos que la soliciten y que no puedan obtenerla de otra manera.

En lo que se refiere a documentación, los salvadoreños que desean pedir asilo político en Estados Unidos deben completar una muy detallada forma de solicitud proporcionada por el SIN. Esta forma requiere la información biográfica usual, pero además contiene muchas preguntas sobre el solicitante y por qué ha decidido pedir asilo político. Las “instrucciones” para llenar esta complicada forma piden específicamente que el aspirante proporcione “documentos de apoyo” para respaldar la solicitud de asilo.⁷⁰ Michael Haggerty, abogado de inmigración de Ayuda a Viajeros e Inmigrantes, afirma que son precisamente los que carecen de documentación quienes tienen más necesidad de asilo. La mayoría abandonan El Salvador apresuradamente, no traen mucho consigo cuando salen y no pueden obtener la evidencia documental que necesitan posteriormente. La mayoría ni siquiera saben que el SIN les pedirá documentos, ni piensan en reunir pruebas cuando huyen para proteger sus vidas o su seguridad.

Las “instrucciones” para llenar la solicitud de asilo indican:

Materiales de apoyo, tales como artículos de periódicos, evidencias de testigos o expertos, revistas, libros, fotografías, documentos oficiales, sus propias declaraciones, etc., deben incluir explicaciones de usted sobre la repercusión que tienen [estas evidencias] sobre su caso y situación personales. Proporcione la cita completa de sus fuentes, fechas, páginas, etc. Recae sobre usted probar que tiene un temor bien fundado a la persecución debido a su raza, religión, nacionalidad, membresía en un grupo social particular u opinión política, y que por esa razón no desea o no puede usted regresar a su país de residencia previa. Perseguir se define como: “seguir; asediar con miras a causar daño, pena o congoja; oprimir; específicamente, causar sufrimiento o matar a alguien debido a sus creencias”.

Al solicitante se le pide que conteste preguntas como las siguientes, aportando pruebas:

31) ¿Qué cree usted que le sucedería si regresara? Explique.

⁶⁹ La entrevista se realizó el 14 de junio de 1984.

⁷⁰ Es la forma I-589.

35) ¿Realizó usted alguna acción que, a su juicio, pudiera motivar que se le persiga en su país natal?

36) ¿Ha sido usted detenido, interrogado, convicto y sentenciado o encarcelado en algún país? (Si la respuesta es afirmativa, especifique en cada caso qué ocurrió y las circunstancias, fechas, localización, duración de la detención o pena, acusaciones formales que se le hicieron, razón de la liberación, nombres y direcciones de personas que pudieran verificar estas declaraciones. Adjunte documentos que se refieran a estos incidentes, si los hay).

37) Si usted basa su solicitud de asilo en las condiciones actuales de su país, ¿estas condiciones afectan su libertad más que la del resto de la población del país?

El principal problema con estas preguntas y otras similares, es que el solicitante quizá tema, sin poder probarlo, que será perjudicado si regresa a su país. ¿Cómo podría sustentar realmente una creencia en un hecho futuro? Además, el solicitante puede declarar que nunca ha hecho nada que justifique la persecución y quizá nunca lo hayan detenido la policía o los militares. El solicitante puede sentir que no lo han seleccionado específicamente para perseguirlo y que no está en más peligro que el resto de la población. Pero, ¿significa esto que no merece ni necesita asilo? En cualquier caso, una petición está claramente en desventaja si no se proporcionan al SIN los documentos y evidencias junto con la solicitud. El salvadoreño típico puede no tener documentos, y es muy probable que no sea capaz de llenar las formas de solicitud de asilo sin asistencia legal, sin saber inglés y sin alguna educación formal. Cabe señalar que la mayoría no llevan más documentación formal legal que una tarjeta de identificación —una cédula— al abandonar apresuradamente El Salvador. Como dijo un refugiado salvadoreño, “si uno se siente amenazado es mejor irse”. No hay una segunda oportunidad. “¡No hay que pensarlo dos veces, simplemente debe uno hacerlo!”⁷¹

Una publicación del SIN declara que al evaluar si el solicitante tiene un temor bien fundado a la persecución, el SIN considerará ese temor “a la luz de lo que le ha sucedido realmente al refugiado, su familia, amigos u otros del mismo grupo social, raza, religión, etc.”. Pero, ¿y si nada ha pasado? ¿Significa eso que el temor está menos fundado? La publicación afirma, incluso, que “las declaraciones no sustentadas no serán aceptadas como verdaderas si son inconsistentes con el relato general del solicitante o con las condiciones conocidas de su país de nacionalidad o de última residencia habitual”. El SIN está encargado de determinar la “credibilidad general del solicitante”, y explica que “basta con que el solicitante pruebe que existe un razonable temor de persecución, bien fundado”. ¿Pero qué es “razonable” y cómo se define “bien fundado”? Finalmente, el SIN declara que las condiciones generales en un país no proporcionan en sí mismas una base para conferir protección. Aunque los abusos contra los derechos humanos y la persecución en un país se toman en cuenta, por lo visto no son suficientes. El temor a la persecución

⁷¹ Entrevista con un indocumentado salvadoreño en Chicago, junio de 1984.

debe ser individual, no general. De acuerdo con el SIN, "la existencia de problemas o de abusos contra los derechos humanos, incluyendo los más graves, no implica que todos los ciudadanos de un país estén sujetos a políticas o prácticas sistemáticas de persecución por el gobierno de ese país".⁷² ¿Qué hay entonces de un país como El Salvador, donde la violación de los derechos humanos es tan generalizada que prácticamente toda la población está sujeta, al azar, a la violencia indiscriminada del gobierno? ¿Cuánto peso dará el SIN a la evidencia documental sobre las "condiciones en el país" bajo estas circunstancias, cuando un salvadoreño solicita asilo? Es claro, por otra parte, que el asilo puede darse por terminado si mejoran esas condiciones.

En resumen, no son obvios los criterios para aceptar o rechazar solicitudes de asilo. Los estándares son muy ambiguos y están sujetos a múltiples interpretaciones. En consecuencia, no es claro qué tipos de evidencia documental (cuando puede proporcionarse alguna) son suficientes para respaldar una solicitud de asilo. Un abogado de inmigración en Chicago ha reiterado que "si un salvadoreño llega y dice 'quisiera solicitar asilo político, tengo miedo de regresar', nuestra política general es recomendarle que no se presente voluntariamente al SIN, a menos de que la solicitud tenga tanto mérito que podamos respaldarla con evidencias". Esto es un privilegio del abogado con su cliente: "No tenemos obligación de reportar a los salvadoreños, sino que los convencemos de que no se presenten, pues con ello acelerarían su deportación. En nuestra opinión, es mejor dejar los riesgos para el futuro".⁷³ El abogado admite que esto es un recurso de procedimiento para ganar tiempo en beneficio de los clientes. Declara que el tiempo, en este caso, puede ser un asunto de vida o muerte. Lo más probable es que no les concedieran asilo a estas personas, con o sin documentación.

Un juez federal de inmigración del SIN, en Chicago, en respuesta a una pregunta sobre el principal problema legal relativo al proceso de asilo, argumentó que el "mayor obstáculo" es "acumular suficiente evidencia para el caso". En ocasiones la falta de documentación es el problema. Otras veces, la dificultad reside en que abogados incompetentes no proporcionan la documentación necesaria, por descuido o por falta de conocimientos sobre las condiciones en El Salvador. La documentación es el principal problema: "Es cierto, alguien que huye generalmente no lo planea. Donde el gobierno es represivo y no hay libertad de prensa, es difícil conseguir evidencia. Pero un extranjero puede presentar testigos, incluso expertos que rindan declaraciones, [. . .] si el abogado trabaja bien. El Salvador es tan pequeño que casi todas las áreas se han estudiado en algún momento."⁷⁴

La abogada Susan Gzesh ha dicho que "Inmigración trata de aplicar estándares que no contiene la Ley sobre Refugiados. Quiere que las gentes presenten evidencia de que durante el tiempo en que estuvieron en El Salvador

⁷² *Guide to Immigration Benefits*, SIN, 1982, pp. 43-45.

⁷³ Entrevista realizada en abril de 1984.

⁷⁴ Entrevista realizada el 14 de junio de 1984.

hubo amenazas específicas contra sus personas. El estándar de la Ley sobre Refugiados es mucho más subjetivo. Dice que debe tenerse un razonable temor a la persecución por motivos de membrecía en un grupo social particular, de raza, opinión política u origen nacional.” Gzesh sostiene que hay criterios claros para conceder la ciudadanía, “pero muchas cuestiones relativas al asilo político son un problema”. Cree también, al contrario de otros abogados de inmigración, que un buen abogado que conozca las condiciones en El Salvador casi siempre puede proporcionar evidencia y documentación sólida en casos de solicitudes de asilo: “Siempre es posible defender un caso. Se puede tomar en cuenta la ocupación de la persona y el pueblo donde vive, revisar los archivos sobre acontecimientos políticos en el área, examinar lo que está ocurriendo a personas semejantes y lo que está haciendo el gobierno en esa zona del país. Hay que aportar pruebas adicionales al testimonio de un individuo.”

Gzesh está firmemente convencida de que los miembros de ciertos grupos salvadoreños deberían recibir asilo de inmediato, tales como los profesores de la Universidad Nacional y quizá cualquiera que pertenezca a ANDES (el sindicato de maestros), pues tienen mayor probabilidad de ser perseguidos. Dadas las condiciones de violencia en El Salvador, Gzesh piensa que si una persona puede probar que es estudiante, maestro, líder sindical, organizador de la comunidad o líder religioso, debería dársele asilo. Considera que también los que carecen de documentación deberían recibirlo. Gzesh añade que es difícil aprovechar evidencia y documentación, en muchos casos, debido al temor del refugiado al abogado: “A las gentes se les pide que hablen de cosas a las que tienen miedo; se les pide que confíen en uno y que le digan cosas que les causarían problemas si hablaran de ellas en su país. He tenido la experiencia de entrevistar a alguien para llenar la forma de solicitud, y un año después tenía muchos más datos; averiguaba más sobre los antecedentes de una persona a medida que me conocía mejor”.

Un funcionario de alto nivel en la oficina del SIN en Chicago declaró enfáticamente que hay “una política para todos los refugiados”, independientemente del país de origen, en lo que se refiere al proceso de asilo. Al mismo tiempo, negó firmemente que “la política” influya en conceder o negar asilo; es decir, sugirió que quienes huyen de países apoyados por Estados Unidos tienen la misma oportunidad de conseguir asilo que quienes provienen de países no respaldados por Estados Unidos.⁷⁵ Sin embargo, la evidencia parece sugerir —o quizá prueba— que la política sí interviene cuando se trata de los salvadoreños. Por ejemplo, en el año fiscal de 1980 más de 6 mil cubanos recibieron estatus de refugiado o asilado, mientras que sólo cuatro salvadoreños lo consiguieron. Ciudadanos de diversos países “comunistas” (particularmente Cuba y Polonia) han recibido “asilo general” en los últimos años, es decir, asilo automático. En cambio, a pesar de la violencia y de la brutalidad en El Salvador, pocas personas de ese país han recibido asilo; a decenas de

⁷⁵ Entrevista realizada en abril de 1984.

miles las han detenido y deportado. Muchos críticos pregonan que el criterio de asilo de Estados Unidos es intrínsecamente político, al punto de que discrimina a los salvadoreños.

Arthur C. Helton, conocido abogado de inmigración, ha dicho que la Ley sobre Refugiados de 1980 se diseñó a fin de introducir criterios ideológicamente neutros para determinar quién tiene derecho a protección, pero que aún no se ha hecho efectiva para todos los solicitantes de asilo:

Las consideraciones de política exterior todavía orientan las decisiones [sobre asilo]. El asilo se otorga con mucha mayor frecuencia a gente de países con sistemas dominados por los comunistas que a la de países con regímenes que favorece el gobierno [de Estados Unidos], a pesar de los abusos contra los derechos humanos. El Salvador es un buen ejemplo. [También] las consideraciones de política interna han invadido el proceso de asilo. Debido a que deseamos ahuyentar a quienes buscan asilo, los caracterizamos como "inmigrantes por motivos económicos" y erigimos una presunción contra la buena fe de sus solicitudes, sin importar las circunstancias individuales.⁷⁶

También un reportero del *Chicago Tribune* opina que Estados Unidos facilita enormemente el asilo a quienes huyen de países "comunistas", y lo dificulta mucho para quienes huyen de dictaduras de derecha respaldadas por Estados Unidos. Otro reportero del *Tribune* lo secunda⁷⁷ y concluye que los salvadoreños son un blanco del SIN, que le permite afirmar que está controlando debidamente a los inmigrantes ilegales. Susan Gzesh coincidió con estas opiniones y añadió que el país de origen suele determinar, igualmente, si al refugiado se le concede autorización para trabajar mientras se resuelve su solicitud. Gzesh apuntó que mucha gente del SIN se guía solamente por la política exterior de Estados Unidos y por lo que dice el presidente: sigue sus lineamientos y su ideología, "cumple órdenes". La abogada dijo que el asunto es muy político:

Creo que en la naturaleza misma del proceso, que el SIN no negará, puede verse dónde interviene la política. [. . .] Una solicitud de asilo se envía a la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios. Esta oficina no tiene mucho personal y no pretende tener especialidades en áreas geográficas particulares, de manera que recurre al funcionario que se ocupa de cada país en el Departamento de Estado ¿Y qué hace este funcionario? Ejecuta la política exterior [de Estados Unidos]. El órgano que sanciona la ayuda militar también controla las solicitudes de asilo. Se pide a la misma entidad que asegura que está mejorando la situación de los derechos humanos, que decida sobre estas solicitudes. ¡Es una incongruencia! [. . .] En cambio, los cubanos están entrando como refugiados. Conversé con algunas personas de la patrulla fronteriza en Texas, y un patrullero me dijo: "Estos salvadoreños son inmigrantes por motivos económicos. Si se les pregunta por qué vienen a Estados Unidos, dicen que para conseguir trabajo. Pero los cubanos, cuando llegan, piden asilo político". Cuando arrestan a un salvadoreño, se espera de

⁷⁶ Citado en el *New York Times*, 10 de junio de 1983.

⁷⁷ *Chicago Tribune*, 25 de octubre de 1981.

él que explique por qué abandonó su país. En cambio, los cubanos, que se saben bienvenidos, no [necesitan explicar] a los funcionarios de inmigración de Estados Unidos por qué han llegado.

Cuando se le preguntó sobre la importancia que atribuye a una opinión consultiva del Departamento de Estado respecto a una solicitud de asilo, el juez de inmigración de Chicago que entrevistamos respondió: "Es sólo eso, consultiva, no obligatoria, pero yo tengo mucha confianza en esas opiniones. En un seminario reciente con la Oficina de Asuntos Humanos en el Departamento de Estado, vi el proceso por el que pasan y me impresionó su sistema. Aproximadamente 20% de las solicitudes regresan sin opinión, sólo con sugerencias sobre qué otros hechos deben investigarse." Este juez no estaba a favor del "asilo general" para los salvadoreños, debido a la incapacidad de Estados Unidos para absorber a tantos inmigrantes. Argumentó que "si diéramos asilo general, estaríamos recompensando básicamente a los que huyen".

Finalmente, Ira J. Kurzban, miembro de la Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad, ha revisado la relación entre asilo y política exterior de Estados Unidos:

Cualquier análisis de las dificultades que está encontrando el SIN hoy día con respecto a personas que buscan asilo, estaría incompleto si no se mencionara la relación entre la política exterior y la inmigración en busca de asilo. Aunque los tribunales han reconocido el delicado equilibrio entre las consideraciones de política exterior y la aceptación de solicitudes de asilo, se ha ignorado la relación entre la política exterior y la "creación" de solicitantes de asilo. En la última década, esta relación se ha vuelto aparente. La politización del proceso de asilo, como en el caso de Cuba, y el respaldo a regímenes antidemocráticos en Haití, Irán y El Salvador, han contribuido substancialmente a la "creación" de solicitantes de asilo en Estados Unidos. De alguna manera, estas personas son como fantasmas de la política exterior [estadunidense]. [. . .] La descripción de los botes del Mariel como una "flotilla de la libertad", al mismo tiempo que se describe a los haitianos y salvadoreños como "inmigrantes por motivos económicos" —término que no existe jurídicamente— demuestra hasta qué grado se ha politizado el proceso de asilo.⁷⁸

Además de los ya mencionados, hay muchos otros problemas en el proceso de asilo; por ejemplo, problemas estructurales y de procedimiento. Se ha descrito al SIN como "hijo adoptivo del Departamento de Justicia". Sus críticos lo acusan de estar sobrecargado de papeleo y de métodos obsoletos. La diputada Elizabeth Holtzman, jefe del panel de inmigración del Comité Judicial de la Cámara, lo describió como "un órgano fuera de control, con herramientas del siglo XIX".⁷⁹ La abogada Susan Gzesh ha declarado que hay un gran rezago de solicitudes. Los funcionarios del SIN están abrumados por el número de solicitantes y el papeleo que requieren los abogados y los regla-

⁷⁸ Kurzban, pp. 102-103.

⁷⁹ Citado en el *New York Times*, 17 de enero de 1980.

mentos. Los jueces no han podido o no han querido actuar con base en los méritos de los muchos casos presentados. Es obvio que el SIN y los jueces de inmigración tampoco tienen personal suficiente, dada la explosión de solicitudes de asilo en los últimos años. Hay intentos por acelerar los trámites y hacer más eficiente el proceso. Se han creado juzgados adicionales. En el SIN de Chicago, se ha iniciado la computarización de los registros. Actualmente, sin embargo, el proceso de asilo está muy desorganizado y toma mucho tiempo.

Los abogados Michael Haggerty y Susan Gzesh sostienen que hay un "lado bueno" del rezago, la ineficiencia burocrática y los métodos obsoletos del SIN: el proceso opera tan lentamente que permite ganar tiempo para los clientes. Después de llegar a Estados Unidos, la mejor estrategia para un salvadoreño es esperar a que lo detenga el SIN; puede luego solicitar asilo. Considerar una solicitud lleva meses, y si la decisión es negativa se puede apelar.

La forma de solicitud de asilo político requiere que el solicitante indique si, después de abandonar su país natal, viajó o residió en cualquier otro país antes de ingresar a Estados Unidos. Si el solicitante indica que ha viajado por otro país antes de llegar a Estados Unidos, puede entonces no ser candidato al asilo político. La razón es que el refugiado, aunque haya abandonado su país natal ("país de primer origen") debido a un "temor bien fundado a la persecución", supuestamente pierde ese temor al entrar a otro país. Si el solicitante continúa su viaje, se supone que llega a Estados Unidos por razones económicas y no políticas, y no es susceptible de asilo político por no tener un temor inmediato de persecución.

Un juez de inmigración en Chicago admite que este punto sale a relucir en muchos casos de salvadoreños. Éstos suelen llegar por tierra a Estados Unidos, pasando por Guatemala y México. Entonces, algunos funcionarios del SIN afirman que esos refugiados han perdido el "temor bien fundado" al cruzar varias fronteras. Aunque Guatemala no es un refugio muy seguro y México tiene sus propios problemas económicos, se da por hecho que un salvadoreño no teme a la represión política en ninguno de estos países, y que al no tener ya ningún "temor", va a Estados Unidos solamente por motivos económicos. Esta premisa del "país de origen" puede constituirse en base para negar el asilo político a los salvadoreños.

Por otra parte, muchos críticos del SIN consideran que los funcionarios del SIN tienen demasiada discrecionalidad al manejar los casos de asilo y de refugiados. Un funcionario de alto nivel en la oficina del SIN en Chicago está de acuerdo en que la autoridad discrecional de este organismo es "enorme" en lo que se refiere al trato a los detenidos, y para establecer fianzas, extender autorizaciones de empleo, realizar audiencias y, en última instancia, conceder o negar el asilo. La abogada Susan Gzesh ha dicho que estas decisiones son muy difíciles de revocar mediante cualquier procedimiento de apelación disponible, porque entonces tiene que demostrarse que hubo un abuso de discrecionalidad. Contribuye a este problema la ausencia de lineamientos claros, de criterios y estándares para determinar si debe concederse el asilo político. Cada caso, según el SIN, debe evaluarse individualmente según sus propios mé-

ritos. Un funcionario de inmigración puede tomar en cuenta lo que le ha ocurrido al solicitante, sus atributos personales, su credibilidad, las “condiciones generales en su país”, y cualquier evidencia testimonial o documental que presente. Pero la forma de medir, evaluar o definir todos estos factores se deja al criterio subjetivo de los funcionarios del SIN. A esto se añade la opinión del Departamento de Estado respecto a la legitimidad de la solicitud. Sin lineamientos precisos, el proceso se convierte fácilmente en un juego muy subjetivo.

Muchos críticos del SIN señalan que sus funcionarios deberían estar bien informados sobre las condiciones internacionales para tomar decisiones adecuadas en casos de asilo. En respuesta a una pregunta sobre si los funcionarios del SIN saben lo que está ocurriendo en otros países, la abogada Susan Gzesh contestó como sigue: “No, la mayoría no saben. Algunos de los funcionarios de alto nivel sí se preocupan por saber. Algunos son muy cuidadosos, tienen informes de Amnistía Internacional. Pero muchas de las personas que toman decisiones básicas obtienen sus ideas de declaraciones en el *Sun-Times* (un diario de Chicago) que pueden ser de un funcionario encargado de las detenciones o de las audiencias.” Gzesh sostiene que, en general, los norteamericanos no están informados, y duda “que la gente que trabaja en inmigración sea muy diferente”.

CONCLUSIONES

En su informe de 1982, el ACNUR reiteró su preocupación ante el gobierno de Estados Unidos, cuya negativa a conceder asilo a un número considerable de salvadoreños, aunada a las continuas repatriaciones a El Salvador, “parecería constituir una negación de sus responsabilidades asumidas al adherirse al Protocolo de las Naciones Unidas (sobre refugiados).”

La finalidad de este artículo ha sido identificar y examinar los principales problemas a que se enfrentan los salvadoreños cuando solicitan asilo político en Estados Unidos. Muchos miles de salvadoreños han sido asesinados, torturados, perseguidos, dejados sin hogar, forzados a huir a países vecinos y a Estados Unidos para buscar refugio. Toda la evidencia indica que el gobierno de El Salvador —respaldado por Estados Unidos— en gran medida es responsable del terrorismo y los asesinatos desde 1980. Miles de salvadoreños han llegado a Estados Unidos sólo para darse cuenta de que no son bienvenidos. Desgraciadamente, las autoridades de inmigración de Estados Unidos han detenido a muchos y los han deportado sumariamente a El Salvador, hacia un destino incierto. Miles han solicitado asilo pero sólo un número insignificante lo han conseguido. Hemos intentado identificar algunas de las causas. En pocas palabras, parece que la actitud de Estados Unidos hacia estos salvadoreños está motivada por criterios políticos, y que estos criterios efectivamente llevan al SIN a dar preferencia a las personas que provienen de países con gobiernos “comunistas”; en cambio, quienes huyen de países con gobiernos que

apoya Estados Unidos son etiquetados como "inmigrantes por motivos económicos", no susceptibles de obtener asilo político. Esta política debe cambiar.

El punto de vista de este artículo es que las autoridades del SIN deberían otorgar a los refugiados de El Salvador, cuando menos, permisos temporales de permanencia (*extended voluntary departure*).⁸⁰ Estos permisos generalmente los concede el Procurador General por recomendación del Departamento de Estado. Es una forma administrativa de apoyo, no sancionada por ninguna legislación, que se ha desarrollado en la práctica. Los permisos se han utilizado ya en muchas ocasiones para dar refugio temporal a personas que experimentan "incapacidad temporal para regresar a sus países a causa de guerra civil o de catástrofes". Esta forma de auxilio se ha brindado a nicaragüenses, polacos, etiopíes, iraníes, cubanos y afganos, entre otros. Un permiso temporal de permanencia no otorga a quien lo recibe un estatus de inmigración definitiva. Sólo permite a los ciudadanos de un país en crisis permanecer un tiempo en Estados Unidos, hasta que el Departamento de Estado advierta que las condiciones locales se han estabilizado lo suficiente como para garantizar un regreso seguro.

El gobierno de Reagan ha declarado que considera los permisos temporales innecesarios para los salvadoreños; a su juicio, la revisión individual de las solicitudes de asilo es suficiente para proteger a los salvadoreños con un genuino temor a que los devuelvan a El Salvador. En efecto, el asilo es quizá posible solamente para algunos refugiados salvadoreños en Estados Unidos. Muchos temen no a la persecución individual, como se requiere para el asilo, sino a la violencia generalizada, que es condición para beneficiarse de los permisos temporales. Éstos darían refugio y protección a los salvadoreños hasta que fuera seguro para ellos regresar a su país. Hay muchas razones para pensar que, cuando las condiciones se estabilicen en El Salvador, los salvadoreños en Estados Unidos prefieran regresar a su país.

Si las autoridades del SIN no otorgan asilo político, permisos temporales o aun asilo general a los salvadoreños que lo piden, irán en contra de las mejores tradiciones norteamericanas de legalidad, justicia y ética humanitaria.

⁸⁰ ACLU, *Salvadorans in the United States*.